

INT-1568

CEPAL/ILPES(1568)

PRELIMINAR
Sólo para discusión interna
Noviembre de 1968



INFORME DE AVANCE SOBRE LOS TRABAJOS PARA LA FORMULACION
DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO DEL PERU*

(Primera etapa de los trabajos para explorar las bases de
una estrategia subregional de los países firmantes de la
Declaración de Bogotá).

* Documento interno de la División de Asesoría: no ha sido aprobado
por las autoridades gubernamentales del Perú.

INDICE

TOMO PRIMERO

	<u>Página</u>
Nota preliminar	
INTRODUCCION	
Capítulo I	
LOS FUNDAMENTOS DE UNA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO	
A. <u>Antecedentes del desarrollo peruano</u>	1
1. Factores que han condicionado el patrón de desarrollo existente	1
2. Las condiciones recientes	4
B. <u>La transformación de la economía peruana en las próximas dos décadas</u>	13
1. Aspectos esenciales de la imagen-objetivo	13
2. Elementos dinámicos de la imagen	14
C. <u>Las opciones básicas del desarrollo a largo plazo</u>	21
1. La intensificación del actual modelo de desarrollo	23
2. Transformación de la economía para la integración nacional y la ampliación del mercado interno	30
Capítulo II	
LA TRANSFORMACION DE LA DINAMICA SOCIAL	
A. <u>El comportamiento de la sociedad peruana</u>	36
1. <u>Consideraciones generales</u>	36
2. La organización social en la zona "central"	39
3. La organización social en la zona "periférica"	51
4. Legitimidad y modernización del sistema socio-político	61

/Capítulo III

Capítulo III

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL SECTOR PÚBLICO

A.	<u>Comportamiento del sector público</u>	64
1.	Factores estructurales que influyen en la acción estatal	64
2.	Estructura de los gastos del sector público	69
3.	Problemas de financiamiento del sector público	74
4.	Crisis en la situación fiscal	81
B.	<u>Bases para una estrategia de transformación del sector público</u>	88
1.	Propósitos básicos de la estrategia	88
2.	Lineamientos de una política de gasto público	90
3.	Orientaciones acerca de una política de financiamiento	92
4.	Lineamientos de un proceso de transformación del sector público	94
5.	Orientaciones para la implantación de un mecanismo de planes anuales	98

Capítulo IV

LOS CAMBIOS FUNDAMENTALES EN LA OCUPACION DEL ESPACIO ECONOMICO

A.	<u>Situación actual de la ocupación del espacio económico</u>	102
1.	Antecedentes generales	102
2.	Relaciones entre la fuerza de trabajo y el uso de la tierra	104
3.	Algunas implicaciones económicas en la sierra	107
B.	<u>Lineamientos de una estrategia de cambio en la ocupación del espacio económico</u>	110
1.	Definición de la imagen-objetivo	111
2.	Elementos complementarios de la imagen-objetivo	119

Capítulo V

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SECTORES ESTRATEGICOS

A.	<u>El sector agropecuario</u>	128
	1. Principales características y efectos del estancamiento agropecuario	128
	2. Bases para una estrategia de desarrollo del sector agropecuario	142
B.	<u>El sector minero</u>	156
	1. La problemática de la minería	156
	2. Bases para una nueva política minera	173
C.	<u>El sector industrial</u>	178
	1. Caracterización de la etapa actual del desarrollo industrial	178
	2. Las líneas estratégicas del desarrollo industrial	190

Anexo I

BASES PARA LAS INVESTIGACIONES FUTURAS

1.	Programa de investigaciones en el sector público	201
2.	Investigaciones necesarias para aclarar el modelo de ocupación del espacio económico	202
3.	Investigaciones en el sector agropecuario	203
4.	Investigaciones a realizar en vinculación a la estrategia minera	205
5.	Investigaciones en el sector industrial	207

NOTA PRELIMINAR

El presente documento contiene el resultado de la labor realizada durante el mes de octubre y parte de noviembre de 1968 por el equipo de la División de Asesoría del ILPES, en colaboración con los técnicos del Instituto Nacional de Planificación del Perú. El tema considerado, "Bases para una estrategia de desarrollo nacional a largo plazo", pertenece al mismo género de los que han sido planteados en varios países de la región, habiendo comenzado por Centroamérica y República Dominicana, para continuar inmediatamente con Paraguay, durante los años 1966 y 67, analizándose luego, en el correr del presente año, en Venezuela.

La realización de este tipo de investigaciones responde por un lado a la inquietud presente en buena parte de los países de América Latina, que experimentan la necesidad de abordar nuevas vías para acelerar el proceso de desarrollo económico y social, cuya dinámica parece agotarse en la senda de los modelos históricos de crecimiento hacia afuera y de sustitución de importaciones, recorridos en las condiciones inducidas por las estrechas relaciones de dependencia de estos países con respecto a las economías de los países más desarrollados.

Por otra parte, se ha sentido la necesidad de enmarcar los objetivos y metas establecidos en los planes de desarrollo de mediano y largo plazo, en una perspectiva más amplia. Es evidente que las grandes acciones que pueden conformar una trayectoria estratégica para el desarrollo económico y social de un país, pueden requerir una continuidad de políticas que trasciende los términos de duración de tales planes. Incluso podría necesitarse la ejecución de etapas preparatorias en el transcurso de un plan para la aplicación de una política definida cuyos resultados no podrían lograrse sino al cabo de planes subsiguientes.

Aparte de lo anterior, la evolución de los factores capaces de inducir los cambios más profundos en la sociedad, sólo se perciben muchas veces en análisis que se extienden en largos plazos. Tal vez los factores que pueden ser los más importantes en las próximas décadas, influyen hoy débilmente y no son

/significativos para

significativos para los resultados previsibles en un plan de mediano o aún de largo plazo. Pero para que las economías puedan soportar su futuro impacto, probablemente se requieren acciones que son ineludibles ya. ¿Hasta qué punto los grandes problemas que frenan o paralizan el desarrollo de algunos países latinoamericanos no habrían sido identificables en análisis de trayectorias estratégicas oportunamente realizados?

Los diversos países de la región presentan ciertas características comunes, pero también muchas condiciones disímiles. Por su tamaño, sus recursos, las características de su población, el grado de desarrollo actual y las particularidades que asumen sus relaciones con el resto del mundo, especialmente el desarrollado, los factores que influyen en los diversos países de la región encaran perspectivas muy diferentes de desarrollo en el más largo plazo y asimismo son distintas las vías capaces de impulsar un proceso más acelerado en cada uno de ellos, como consecuencia de las condiciones disímiles que presentan en aspectos tales como el tamaño, la potencialidad del espacio económico, la calidad de los recursos que poseen, las características de la población, el grado de desarrollo actual y las particularidades que asumen las relaciones con el resto del mundo, especialmente el desarrollado. Todas estas circunstancias justifican la realización de una investigación de estrategias de desarrollo particular en cada país.

Pero por otro lado, también se ponen de manifiesto aspectos comunes en las modalidades que asumió históricamente el desarrollo de estos países, en algunas características generales de sus relaciones con los centros de la economía mundial y en la naturaleza de algunos factores que podrían tener una acentuada ponderación en el desarrollo futuro de cada uno. Por ello, simultáneamente con el análisis específico por país, interesa, y en la División de Asesoría se viene avanzando, una investigación de conjunto para la identificación de una estrategia de desarrollo para América Latina.

La metodología de estos análisis se encuentra en proceso de elaboración y discusión. Cada nuevo caso, constituye una etapa de experimentación y avance de su diseño. Por esto, y por las características mismas del problema, no puede considerarse el contenido de la estrategia que aquí se presenta como una expresión acabada y definitiva, sino como sugerencias

/preliminares que

preliminares que requieren ulteriores análisis. Por las mismas razones, las referencias o soluciones y proyectos concretos que se hacen en el texto, constituyen planteamientos posibles y aún probables, pero que necesitan el apoyo de investigaciones más afinadas, muchas de ellas a nivel del análisis económico o de las técnicas de ingeniería, cuando no de las investigaciones de recursos naturales.

El análisis realizado planteó, como uno de los rasgos esenciales de la imagen objetivo para los próximos 20 años, la participación del Perú en los procesos de integración regional, como un medio de superar las limitaciones que impone el tamaño relativamente pequeño del mercado interno. Pero, tanto por las condiciones que conforman la etapa actual del desarrollo como por la coyuntura en que se realizó el trabajo, se postergaron las consideraciones concretas sobre el papel que jugaría la integración en la estrategia general de desarrollo del Perú para una oportunidad posterior.

No obstante, dado que es en la actividad industrial donde se realizan las mayores acciones y se promueven los más importantes efectos directos de los procesos de integración, al plantearse el análisis de estrategias de dicho sector se tuvieron en cuenta las condiciones que se requieren para que el país pueda contar con un conjunto de industrias capaces de competir con similares extranjeras por la calidad y precio de sus productos. No se tiene la seguridad de que el sector industrial del Perú reúna esas condiciones, y por ello, todas las acciones planteadas tienden en definitiva a lograrlas, dado que los procesos de integración se consideran ineludibles e irreversibles. Por otra parte, se ha propuesto una serie de investigaciones que tienden a poner de manifiesto las posibilidades del país para beneficiarse de la realización de exportaciones de productos industriales a los demás de la región, así como a identificar qué tipo de industrias sufrirían el impacto de la competencia y cual sería su magnitud.

INTRODUCCION

El desarrollo del Perú en la última década estuvo fuertemente influido por su sector exportador. La dinámica de las exportaciones, permitió a la economía la creación de los recursos necesarios para financiar cierta expansión interna del sistema económico, a través de la formación de excedentes que el sector público captó parcialmente analizándolos hacia obras de infraestructura física y de desarrollo social, que en parte el sector privado dirigió hacia el proceso de industrialización, construcción urbana y comercialización. El mercado interno se amplió y tendió a concentrarse en las zonas urbanas, estimulando un incipiente desarrollo industrial orientado hacia la sustitución de importaciones tradicionales. El país pudo exhibir así, altas tasas de crecimiento del producto, aunque ello no significó necesariamente un desarrollo satisfactorio.

En efecto, este tipo de crecimiento de perfiles típicamente urbanos, no logró traducirse en una modernización creciente del sector agropecuario cuya producción para el mercado interno se caracterizó por un lento aumento, lo que aceleró las migraciones internas hacia los centros urbanos, especialmente a Lima. Estos hechos agudizaron los problemas de abastecimientos alimenticios, hicieron necesaria la importación masiva de alimentos y aumentaron las presiones en el nivel ocupacional y las demandas por viviendas y servicios sociales.

El patrón de crecimiento que ha tenido el país ha estado inducido desde afuera y ha determinado una gran dependencia del desarrollo peruano con respecto a los precios de las materias primas que se exportan. Al mismo tiempo, este tipo de crecimiento se ha traducido en el robustecimiento económico del área metropolitana, deformando la estructura productiva. Se ha creado, en consecuencia, un sector moderno que no ha tenido la suficiente fuerza dinamizadora para transformar la economía "no moderna", que comprende a la gran mayoría del territorio y la población peruana. Todo esto además de demostrar la irracionalidad del sistema social, conlleva al desaprovechamiento creciente del mercado interno

potencial como

potencial como fuerza motora del desarrollo, lo que tiene especial gravedad considerando las limitaciones que encontrará en el futuro un patrón de desarrollo basado sólo en una dinámica de las exportaciones.

Este tipo de desarrollo ha sido una consecuencia de factores estructurales ampliamente conocidos. La estructura agraria muestra que un 85 por ciento de las fincas pertenecen a explotaciones subfamiliares que disponen sólo de un 6 por ciento del área total, mientras en el otro extremo el 1.2 por ciento de las fincas de carácter multifamiliar posee el 75 por ciento de la superficie total. Igualmente irracionales son la estructura minera, la estructura industrial, y la estructura tributaria. Estas deficiencias de base han sido amparadas por una estructura estatal incapaz de corregir estas deficiencias.

El resultado de esta situación es una desigual distribución del ingreso en virtud de la cual, la mayoría de los peruanos probablemente tiene un ingreso inferior a los 100 dólares; prevaleciendo el desempleo y el subempleo, en medio de una marginación que comprende a no menos de 6 millones de peruanos, excluyéndolos de los beneficios del progreso y del avance científico de nuestra época.

Las bases de una nueva estrategia

El país debe atacar cuanto antes las bases profundas de sus problemas económicos y sociales con una planificación sistemática que, partiendo de una perspectiva a largo plazo, se concrete en planes de desarrollo a mediano plazo y en programas operativos a corto plazo.

Para formular la política de largo plazo, procede explorar cual puede ser la imagen del Perú a la que se quiere llegar en el futuro. Esto supone tomar conciencia de los cuantiosos recursos naturales del país y de las capacidades potenciales de la población, para proyectar un conjunto de transformaciones de la organización social que hagan posible alcanzar los objetivos trazados.

Se podría definir estos grandes objetivos de la siguiente manera:

i) Lograr un desarrollo más intenso que tienda a lograr una mayor integración de la población, reduciendo la marginalidad social y brindando posibilidades efectivas a la mayoría de los habitantes;

/ii) Abrir

ii) Abrir un amplio mercado interno que haga posible una participación creciente de la población en el proceso de desarrollo nacional;

iii) Lograr una mejor distribución de la población dentro del espacio económico del país, evitando así las actuales tendencias de concentración creciente en la zona costera, particularmente en el centro metropolitano, y procurando la formación de polos de desarrollo en regiones estratégicas en torno a una constelación de recursos naturales integrados, hacia donde tienda a ubicarse el mayor crecimiento demográfico urbano;

iv) Alcanzar una transformación interna de las estructuras que eliminen los obstáculos institucionales al desarrollo y permitan una mayor participación de la población en los procesos económicos sociales, políticos y culturales;

v) Modernizar y capacitar técnicamente al Estado, para convertirlo en el verdadero promotor del desarrollo, favoreciendo con su acción a las distintas regiones del país y a los estratos sociales más necesitados;

vi) Conquistar una ubicación adecuada a la importancia del Perú en el concierto de los países latinoamericanos, mediante su capacitación para participar en el proceso de integración regional, contribuyendo a su fortalecimiento y recibiendo de él los estímulos adecuados para su propio crecimiento;

vii) Lograr la suficiente capacidad para movilizar excedentes para inversión y hacer posible la construcción de la infraestructura necesaria y la promoción de la agricultura, la minería y la industria nacionales;

viii) Desarrollar la potencialidad cultural que la tradición del país hace posible a través de su milenaria cultura, creando módulos de vida identificados con un sistema de valores nacionales;

El cumplimiento de los propósitos enunciados supone un gran esfuerzo. En primer lugar, el país verá duplicado en las próximas dos décadas su población actual, alcanzando hacia 1990 a unos veinticinco millones de habitantes. Ello tiene enormes implicaciones en el proceso económico y social y pone de manifiesto la urgencia de encarar la evolución socio-económica sobre bases más sólidas, y sobre todo, induce a un cambio cualitativo en el sentido de otorgar una mayor valoración a los recursos humanos como la potencialidad básica del país. Hacia su pleno aprovechamiento

/deberán dirigirse

deberán dirigirse los esfuerzos del futuro. Además del crecimiento señalado las tendencias también ponen de relieve los cambios en la composición de la población urbana y rural. Al término de las próximas dos décadas el Perú será un país más "urbano", ya que dos tercios de su población se radicará en las ciudades.

En segundo lugar, el país enfrenta un reto fundamental en términos de crecimiento económico. Debe superar el nivel actual de los 340 dólares por habitante, menor que el promedio de América Latina, aunque no por eso el más bajo del continente, realizando un esfuerzo considerable. La meta a alcanzar es la duplicación, por lo menos, del ingreso por habitante, mejorando significativamente su distribución.

La imagen del país a veinte años plazo con un ingreso medio mejor distribuido de alrededor de 700 dólares por habitante, implica un amplio mercado nacional capaz de hacer viable el avance hacia la constitución de una sociedad industrial. En los próximos veinte años se consolidarán las bases que deberán sustentar el logro definitivo de una sociedad industrial, en la que participen todos los habitantes y no sólo los del área metropolitana.

En tercer lugar, conviene destacar la importancia de la vocación exportadora del país. La magnitud de sus recursos y la equilibrada constelación de los mismos permiten cifrar expectativas en un sector externo dinámico, que apoye el fortalecimiento de la economía interna. Las proyecciones que se han elaborado para las exportaciones oscilan a largo plazo, entre 4 por ciento y 5 por ciento anual. A partir de esa tasa significativa, es necesario hacer ciertas reflexiones. Si continúan las tendencias de las importaciones en los últimos años, el país no podría eludir la agudización del desequilibrio externo, por lo que se necesita diseñar una política de la balanza de pagos, con un claro sentido de austeridad en el uso de las divisas, en términos de una política selectiva de importaciones y en función de los requisitos del desarrollo, y una política de endeudamiento externo que reestructure las modalidades actuales.

A fin de hacer posible el esfuerzo planteado, se requiere una estrategia general que defina un patrón de desarrollo que propenda a la transformación de la economía para la integración nacional y la ampliación del

/mercado interno.

mercado interno, poniendo énfasis simultáneamente en las reformas estructurales y en la creación de nuevos polos de desarrollo.

El primer aspecto, las reformas estructurales, emerge como una política fundamental para incorporar al proceso económico a las poblaciones excluidas, tanto las que radican en el medio rural como aquéllas que forman la periferia de los centros urbanos y forman un mercado más amplio.

Se define este aspecto en torno a 5 reformas básicas:

a) La reestructuración de la propiedad agrícola, resolviendo los problemas de tenencia y uso de la tierra, como medio de introducir técnicas modernas en el sistema y generar ingresos para la población campesina hasta convertirla en consumidora de productos industriales;

b) La reestructuración del sector minero, como forma de aumentar la participación nacional en los beneficios generados por la producción y comercialización de los productos, e incrementando el valor agregado por los procesos de industrialización;

c) La dinamización del sector industrial mediante: la expansión del mercado interno, resultante de la integración al consumo de los sectores hoy excluidos; el aumento de la producción agropecuaria; la sustitución programada de las importaciones; el aprovechamiento industrial de los recursos naturales, especialmente los utilizables en industrias básicas; y el ingreso del país en los procesos de integración económica;

d) La transformación del sector público para que pueda ejercer el liderazgo del proceso de desarrollo;

e) La reorientación de los recursos que el país destina a los sectores de apoyo en el campo de la infraestructura y los servicios sociales.

Este conjunto de reformas básicas debe realizarse en un marco que modifique las actuales tendencias de atracción urbano-rural. De no ser así se habrían creado mayores y más dinámicas fuerzas de atracción que consolidarían y agudizarían el macrocefalismo de Lima-Callao. Existe una tendencia de migración que sólo en parte tiene origen en condiciones económicas; y aunque éstas pudieran superarse, el proceso obedece también a factores culturales inherentes a una sociedad en transformación. Por tanto, se requiere crear "centro de demanda" alrededor de nuevos polos

/urbanos de

urbanos de desarrollo que trasladen hacia ellos la corriente migratoria actual. Se trata al efecto, de crear polos urbanos compensatorios al de Lima-Callao.

La apertura de nuevos polos se hará dentro de regiones estratégicas en las cuales existan complejos de recursos agropecuarios y mineros con potencialidad industrial, y que puedan dar origen a un proceso de desarrollo con capacidad de auto-sostenerse, una vez que reciban el impulso financiero adicional que se precise. Existen cuatro regiones estratégicas, a saber:

i) La región norte, cuyos centros dinámicos serán Talara, Piura, Chiclayo y Trujillo, balanceados por algunos otros centros en el Hualliaga Central y Santiago;

ii) La región centro que excluyendo el núcleo Lima-Callao, abarca los departamentos de Lima, Huánuco, Pasco, Junín, y las provincias de Coronel Portillo y Ucayali con el polo interior de Pucallpa, vinculado y complementando al de Lima;

iii) La región sur que comprende todos los departamentos del sur y se caracteriza por la ausencia de un solo polo dominante, tendiéndose más bien a un desarrollo urbano diversificado entre las ciudades más importantes de la región;

iv) La región oriente constituida por Loreto, excluyendo las provincias de Coronel Portillo y Ucayali, con su centro en Iquitos.

La estrategia planteada aquí postula una expansión del área agrícola, y el crecimiento de la industria y de la minería, asociada al desarrollo de los polos complementarios urbano-industriales. La fase de ejecución de los polos debe iniciarse con la construcción de la infraestructura económica y social procurando que se utilicen técnicas adaptadas a los recursos de la región, con un máximo de empleo de mano de obra. Simultáneamente habrá que impulsar proyectos de urbanización popular, los que serán el foco de atracción de la población de la sierra y de otros centros urbanos. Una vez avanzada la infraestructura y con los proyectos de urbanización en marcha, parte de la mano de obra quedará disponible para las construcciones civiles necesarias para iniciar el complejo industrial. Se podría llegar hacia el año 1990 a conformar varios centros urbanos de un millón o más de habitantes contando con un firme apoyo en recursos naturales

/y financieros,

y financieros, generados en gran parte en los propios polos de desarrollo, a los que se sumarían excedentes públicos y privados canalizados a través de mecanismos tributarios adecuados.

Fuera del polo de Lima-Callao se estimularían otros de carácter regional. El polo Talara-Chiclayo debería basarse en el complejo de recursos no metálicos de Sechura, el petróleo y gas de Talara y la energía hidráulica de la sierra. Estos recursos podrían permitir la instalación de una industria básica de fertilizantes completos, insumo esencial para el desarrollo agropecuario del país. Además de éstos, toda una línea de productos de la petroquímica, que podría diversificarse en muchas industrias asociadas a materias primas como el algodón y la caña de azúcar. Como una industria de esta magnitud tendría necesariamente problemas serios de economía de escala y tecnología y demandaría la importación de una gran cantidad de equipos, en una primera etapa debería predominar la producción para el mercado externo. Con respecto al mercado interno de fertilizantes, éste podría alcanzar rápidamente la magnitud necesaria, a través de la ejecución del programa agropecuario. Dependiendo de la magnitud de las reservas de fósforo y potasio, las exportaciones deberían regularse para evitar el agotamiento de estos recursos, vitales para el desarrollo futuro del país.

En el segundo polo, en Pucallpa, combinando los recursos básicos de energía hidráulica, gas natural, madera y sal, podría pensarse en una industria de celulosa de fibra larga, agregados de madera plastificada, etc. La secuencia sería similar a la del polo de Talara-Chiclayo, con la diferencia que la industria de construcciones tendría su base en los aserraderos, ladrillos quemados con leña y una posible planta de cemento a investigar.

La producción de este polo sería fundamentalmente para el mercado interno; sin embargo, tendría un gran efecto en la sustitución de importaciones, con lo que podría cubrir sus costos en moneda extranjera. Eventualmente podría tener una línea de producción para el mercado latinoamericano facilitado por su comunicación al Atlántico por el Amazonas.

/La infraestructura

La infraestructura de transportes entre los polos, cuenta ya con la Panamericana y la carretera Lima-Pucallpa. De esta carretera parte el tramo de la Marginal de la Selva de Tingo María a Tocache, que constituye una importante área de explotación agropecuaria y forestal, que podría absorber muchos miles de habitantes traídos desde la sierra. El tramo Tocache-Tarapoto-Moyobamba cerraría un anillo que uniría las áreas de Lima-Pucallpa-Huallaga Central-Costa Norte y permitiría dinamizar el área que tiene la mayor capacidad de absorción de mano de obra rural. Producto como la madera, los alimentos y el ganado podrían circular económicamente a través de toda la carretera norte del país y si este anillo fuera completado con carreteras de tránsito permanente.

Respecto al desarrollo de la zona sur, ésta tendría características diferentes a las ya mencionadas. Se trataría de interconectar diversas ciudades, establecer industrias y promover el desarrollo agrario con vista a impulsar el conjunto de la región sur, sin perder de vista su vinculación a proyectos multinacionales.

Responsabilidad de los sectores estratégicos

Son conocidos los factores que han conducido al estancamiento de la agricultura y a la creciente necesidad de importar alimentos que el país podría producir. A fin de remediar esta situación, una política agropecuaria, encuadrada en la estrategia general de desarrollo, ha de proponerse los siguientes objetivos principales:

Primero, reestructurar el sector público vinculado a las actividades agropecuarias, teniendo como objetivo lograr una mejor ejecución de los planes, a través de una más estrecha coordinación entre los organismos ejecutivos y la planificación nacional; coordinando a la vez a nivel de programas específicos, los organismos de investigación, fomento, reforma agraria y obras de riego; y, orientar las investigaciones hacia una mayor comprensión de la problemática nacional, creando o adoptando técnicas que sean operantes en un país como el Perú;

Segundo, romper el actual impase que impide intensificar la reforma agraria. Las dudas que pudieran surgir sobre las posibilidades concretas

/de ejecutar

de ejecutar este tipo de política agraria, pueden ser analizadas a la luz de algunas experiencias recientes. Por ejemplo, la evaluación que se ha hecho del proyecto de reforma agraria de Angolan, es bastante aleccionador. Es posible que la mitad de las inversiones del proyecto sean financiadas por recursos propios, directos e indirectos. El cambio de la actual estructura agraria debería dar prioridad simultánea a la sierra y a los valles de la costa y dentro de éstos, concentrar los esfuerzos en áreas definidas en función de los nuevos polos de desarrollo complementarios a Lima. Estas áreas podrían ser:

- Los valles regados de la región costera del norte, teniendo en cuenta sus vinculaciones al desarrollo del polo Talara-Chiclayo.

- En la sierra central, teniendo como objetivo anteponer una barrera demográfica a las migraciones hacia Lima, al crear un centro de demanda y desarrollo en el polo de Pucallpa. Esta última región tiene amplias posibilidades para la ganadería y cultivos tropicales, actividades que se complementarían con las industrias concebidas en función de los recursos tales como gas natural, petróleo, madera y energía hoy ya conocidos.

- La región sur, en donde la reestructuración agrícola podría iniciarse en la zona de Puno, donde la desigual distribución de la tierra mantiene a más de dos tercios de la fuerza de trabajo desocupada o subocupada, que podrían encontrar ocupación productiva a través de un mejoramiento de la distribución de la tierra. La reforma agraria en el sur estaría vinculada a polos de desarrollo menores descentralizados que deberían impulsarse en regiones como Cuzco, Puno, Arequipa e Ica.

Tercero, establecer una política restrictiva de importaciones agropecuarias, estimulando las posibilidades reales del país para sustituirlas, a la luz de la vocación de sus distintas áreas agrícolas y pecuarias.

Cuarto, garantizar los precios al nivel de los productores de acuerdo con los objetivos que se persigan en cada caso específico, así como establecer precios de estímulos en aquellos productos cuya oferta sea más rígida y que el país necesite producirlos internamente. Lo anterior deberá acompañarse con el establecimiento de precios de garantía, tendientes a disminuir los factores de riesgo de los empresarios agrícolas.

Quinto, establecer una política de fomento vinculada de manera directa a las zonas en proceso de reestructuración agraria. Para ello sería necesario establecer mecanismos capaces de colocar a disposición de los agricultores: créditos, semillas

/seleccionadas, fertilizantes,

seleccionadas, fertilizantes, insecticidas y pesticidas, máquinas e implementos agrícolas, de preferencia los producidos en el país.

Sexto, intensificar la modernización de los cultivos de exportación, a fin de disminuir los costos y aumentar la capacidad competitiva del país en el exterior.

Séptimo, implantar una política de investigación encaminada a aprovechar la vocación de la costa, la sierra y las cejas de montaña y selva y hacia la identificación de los problemas agronómicos y tipos de explotación de más alta rentabilidad en cada una de las regiones. Naturalmente, la investigación deberá estar orientada, preferentemente, hacia las áreas de influencia de los polos antes mencionados.

Con respecto a la producción agropecuaria, es necesario que el país aproveche mejor su dotación de recursos agropecuarios diversificados a través de una racional especialización de sus distintas áreas agrícolas utilizando la mejor vocación de cada una. La costa, con sus cultivos bajo control de regadío durante todo el año, la sierra con su ecología de altitud, las cejas de montañas con varios matices de climas entre el frío, subtropical y por fin, la selva con su clima tropical húmedo.

Las condiciones climáticas de la costa y su posición geográfica cercana a los centros de consumo le otorga una situación privilegiada para dedicarse a ciertas actividades agropecuarias para las cuales posee ventajas comparativas. Así, la costa posee condiciones para el desarrollo de una ganadería de leche de alta productividad, capaz de constituir la base para sustituir las actuales importaciones de leche y productos lácteos, que alcanzaron alrededor de 17 millones de dólares en 1966. Las explotaciones lecheras deberán estar todas basadas en técnicas intensivas, con pasturas de corte, uso de sistemas modernos de inseminación artificial, que redunden en tasas de natalidad de por lo menos 90 por ciento, una mortalidad no superior al 3 por ciento y una producción promedio de 15 litros por vaca. En consecuencia con las líneas de especialización anteriormente definidas, podría postularse proyectos de producción estratégicos para el desarrollo agropecuario de la costa en productos como la leche, trigo, aceite, frutícola, horti-granjeros, algodón, arroz y caña de azúcar.

/Los proyectos

Los proyectos de producción antes mencionados deberán complementarse con los de infraestructura de riego; entre éstos cabe mencionar la puesta en marcha del proyecto de Tinajones, la construcción de los proyectos de Olmos; en el norte del país y al de Choclococha en el sur, que son los que en principio presentan las mejores perspectivas para dinamizar los polos de desarrollo de las regiones respectivas.

Con respecto a la sierra, se plantean las siguientes prioridades:

a) desarrollar la crianza de alpaca seleccionada para producción de lana fina, así como la crianza de ovinos de alta calidad, tanto para el consumo interno como para la exportación; b) intensificar el uso de fertilizantes para reducir los plazos de descanso de la tierra y mediante este procedimiento aumentar la incorporación de tierras al proceso productivo dentro de la actual área cultivada de la región. Ello redundaría en un aprovechamiento más eficiente de la infraestructura actual; c) intensificar y ampliar los cultivos de cebada, quinua, trigo, papa, habas y hortalizas; d) desarrollar una ganadería vacuna con doble propósito, carne y leche, equilibrada con una agricultura complementaria de hortalizas y frutales. Sin embargo, en ciertos valles, como por ejemplo Cajamarca en el norte y Arequipa en el sur, la especialización debe orientarse preferentemente hacia la ganadería de leche, asociadas a los cultivos de hortalizas.

La selva con su diversidad de clima desde el subtropical seco al tropical húmedo, ofrece condiciones para solucionar el problema de abastecimiento interno de carne, aceites y arroz, hoy importados. Asimismo se podría aumentar la oferta de otros productos alimenticios y especialmente, materias primas industriales.

En el sector minería, se considera indispensable el impulso de la mediana y pequeña minería nacionales y una mayor participación del país en la explotación de la gran minería. Para este efecto, se creará el Ministerio de Energía y Minería, que se encargará de la formulación de la política minera nacional y de aprovechamiento de las fuentes de energía.

Una nueva estrategia de desarrollo minero adquirirá toda su vigencia cuando se completen los estudios geológico-económicos, que son fundamentales para toda labor de exploración minera. Por tal motivo, se acelerarán los relevamientos de la costa geológica.

/Respecto a

Respecto a los lineamientos para una política de producción y explotación de la gran minería, cabe plantearse, en primer término, mejorar la relación entre el nivel actual de explotación y el volumen de las reservas de cada depósito o yacimiento.

La ampliación posible de la extracción conllevará no sólo nuevas inversiones en dicha etapa sino en las actividades de beneficio, fundición, etc. Procede de igual modo aumentar el valor agregado de los metales que se exportan. Las posibilidades futuras de los mercados internacionales y las perspectivas de los países productores, son obviamente, el elemento básico que fijarán en definitiva en qué medida la minería del Perú puede expandirse en los próximos 20 años. Respecto de la explotación futura, los proyectos ya concebidos como las de C^o Verde, Guajone, Michiquillay, etc., así como las posibles zonas de reserva que las grandes empresas podrían tener sin explotar y acaso sin haber terminado la etapa de exploración, tienen alto interés para aumentar la explotación minera.

El objetivo será aumentar la producción aprovechando la reserva potencial de la gran minería y asegurando una justa participación del país en los beneficios de esta actividad. La característica del Perú como país minero, le impone la formulación de una política nacional clara en beneficio del país a fin de garantizar que su desarrollo pueda irradiar efectos expansivos sobre toda la economía nacional.

Respecto de la pequeña y mediana minería se procurará intensificar el conocimiento de la reserva con que cuentan dichos estratos mineros, procurando tecnificar sus labores tanto en la extracción como en plantas de beneficio, como asimismo se procurará rebajar los costos. El sector público desarrollará plantas regionales para llevar a la expansión de la pequeña y mediana minería.

Se procederá finalmente a modificar la legislación minera a fin de desalentar la inactividad minera y estimular la declaración espontánea de los concesionarios, procurando crear estímulos tributarios a las inversiones que tienden a ampliar la reserva y la explotación minera.

Con respecto a la industria, esta actividad ha llegado a ocupar alrededor del 20 por ciento del producto bruto interno. El país posee las condiciones para sustentar un proceso de industrialización a base de la

/extraordinaria riqueza

extraordinaria riqueza y variedad de recursos naturales, materias primas minerales, combustibles, grandes recursos marinos y forestales y un vasto potencial hidroeléctrico.

Sin embargo, el desarrollo industrial no ha acompañado al ritmo de crecimiento de la demanda en los últimos años. A pesar de los esfuerzos de industrialización, la evolución del contenido importado de la oferta es contradictoria y poco usual, tomando en consideración que el Perú se encuentra en una etapa incipiente de su desarrollo industrial. Desde este punto de vista, se percibe que no obstante las altas tasas de crecimiento que han alcanzado las diferentes actividades, no se han aprovechado al máximo las posibilidades brindadas por la evolución general de la economía.

La estrategia del desarrollo industrial se beneficiará con los resultados que se obtengan de la política agropecuaria y minera. Por una parte, la reforma agraria, al incorporar al mercado a la población excluida, generará una demanda creciente por productos industriales y hará posible a su vez el incremento de la producción de alimentos y materias primas de uso industrial. Por otra parte, la tecnificación a que dará lugar la reforma agraria incrementará la demanda de productos industriales por parte del sector agrícola, en especial de bienes intermedios y de capital.

Desde el punto de vista del cumplimiento de otros aspectos de la estrategia industrial, será fundamental que este proceso de expansión se realice considerando objetivos de racionalización de los procesos productivos, de aumentos de productividad, de modernización del equipamiento y reconversión de actividades, de acuerdo a la situación de cada industria específica. De esta manera, se mejorará la posición competitiva de la industria peruana con respecto a la extranjera.

Al mismo tiempo que desde el punto de vista del desarrollo industrial se aprovechan las circunstancias y los efectos que acompañan a la reforma agraria, el país deberá continuar un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones. Con el fin de que no se reiteren los errores cometidos hasta el presente, el proceso de sustitución de importaciones debe proponerse los objetivos siguientes: a) conseguir una estructura productiva mejor integrada, vertical y horizontalmente; b) instalar industrias que sean técnica y económicamente viables, no sólo desde el

/punto de

punto de vista de los empresarios sino también considerando criterios sociales de evaluación; y al mismo tiempo previendo la futura participación del país en los procesos de la integración latinoamericana; c) lograr la disminución del coeficiente global de abastecimiento externo de productos industriales, habida cuenta del contenido importado de los insumos que exige cada industria nueva de sustitución; d) mejorar el grado de utilización de la capacidad productiva ya instalada y evitar las sobreinversiones.

La sustitución de importaciones será orientada y estimulada por el Estado. Con ese fin la política de sustitución contemplará la programación del proceso en función de los objetivos generales señalados.

Habrá que adecuar la política de promoción industrial, de manera que sea específica para cada tipo de actividad, según los objetivos perseguidos y los factores que afecten su desarrollo. Esto requerirá modificar la legislación de promoción industrial de manera de ajustarla al funcionamiento de un sistema de planificación, e incluir en ella el manejo de todos los instrumentos de política económica, hoy actualmente dispersos. Convendría disponer los mecanismos de coordinación entre los organismos encargados del manejo de instrumentos específicos.

Capítulo I

LOS FUNDAMENTOS DE UNA ESTRATEGIA DEL DESARROLLO

A. Antecedentes del desarrollo peruano

1. Factores que han condicionado el patrón de desarrollo existente

El pasado ha presenciado un esfuerzo permanente por someter una base geográfica, que si bien tiene una relativa diversidad de recursos naturales, está dispersa y aislada por una topografía de señalada agresividad. En el territorio peruano coexisten extremos físicos y climáticos; hay escasez de tierras y aguas en la costa, limitación de tierras y alturas excesivas en la sierra, mientras hay abundancia de tierras y aguas en la selva, todo ello, dentro de un vasto territorio cuya conquista económica precisa de avances tecnológicos significativos y de recursos humanos y financieros cuantiosos. Estos contrastes, sin duda que han influido, pero no han determinado por sí solos la evolución económica de la sociedad peruana.

Pocos países de América Latina pueden exhibir un pasado prehispánico más fecundo en lo referente a una organización social capacitada para supe-
editar su propio espacio físico a finalidades y objetivos precisos. La conquista de esta sociedad representó una ruptura y un punto de partida. Fue la ruptura de un orden social que había alcanzado cierto dominio sobre el espacio económico, con un grado apreciable de progreso y despertar de fuerzas dinámicas internas; y fue el punto de partida de un proceso histórico de larga duración que llega hasta nuestros días, y que ha determinado por una parte la etapa actual de desarrollo del Perú, y por otra, la problemática fundamental que deberá ser resuelta por medio de una estrategia para abordar el desarrollo futuro. Esta última ha de plantearse como finalidad esencial, alcanzar un razonable grado de integración nacional, acorde con el contexto de las relaciones externas contemporáneas, y en especial con aquéllas que han de manifestarse en correspondencia con el fortalecimiento del desarrollo latinoamericano, aprovechando los beneficios que la tecnología y la ciencia moderna, adaptadas a las condiciones peruanas, podrían brindar a la población.

La ruptura de la sociedad prehispánica significó la organización de un sistema económico-social que transformó, en lo esencial, la base de una potencialidad de origen interno que se autosustentaba a sí misma.

/En cambio

En cambio, de ahí en adelante y hasta el presente, la dinámica del proceso económico ha dependido de las modalidades que ha asumido el comercio internacional. En consecuencia, el desarrollo actual es inducido desde afuera. Este cambio fue trascendental y determinó que la trayectoria del desarrollo económico peruano se basara en la valoración fluctuante de los recursos naturales hecha desde el exterior, en función de las transformaciones tecnológicas acaecidas en la economía mundial. Los grados de participación en los beneficios generados por el tipo de desarrollo, han modificado lentamente la estructura básica de la sociedad peruana, a la vez que han impulsado a nuevas y más complejas vinculaciones con el exterior.

En sus aspectos económicos, el período colonial representa un esfuerzo permanente de fortalecimiento de la metrópoli, mediante la explotación y exportación de minerales, oro y plata, soportes de un sistema mercantilista imperante en las relaciones comerciales de España con el resto del mundo. ^{1/}

En cambio, sólo hubo débiles intentos para organizar un sistema económico basado en la potencialidad interna del país. De esta manera se destruyeron los pilares fundamentales de la sociedad prehispánica y se sembraron los gérmenes de una sociedad tradicional que con atenuados rasgos aún perdura.

Esta tendencia se prolonga durante la vida republicana, fortaleciendo su expansión con exportaciones de materias primas hacia otros centros en pleno desarrollo, adoptando cambios tecnológicos para sustentar las nuevas valorizaciones que se hacían de los recursos naturales del país. Primero fue el guano, luego el salitre y el caucho. Posteriormente fueron el azúcar, el algodón y el café. La incorporación de estos productos al mercado mundial marcó períodos de expansión económica interna y etapas de estancamiento o recesión a la luz de la evolución de sus precios y de los volúmenes exportados. ^{2/}

Por su parte, las bases de la actividad interna estaban en la economía agropecuaria abastecedora de productos alimenticios a un centro urbano, que

^{1/} Durante esa época se exportaba principalmente plata, oro, azogue, cobre, platino y plomo.

^{2/} Durante el siglo XIX, el salitre y el guano fueron los productos más importantes de exportación. A principios del presente, los productos agropecuarios como el azúcar y el algodón pasan a ocupar los lugares prominentes de dicho comercio. Se produce asimismo un cambio en el origen y destino del comercio. Inglaterra es desplazada por los Estados Unidos en la hegemonía del mismo.

a la vez era núcleo administrativo y vínculo con el exterior y que se fue fortaleciendo lentamente con los excedentes captados de las exportaciones. Entretanto, una agricultura de subsistencia, en la que se radicaba la mayor parte de la población rural, percibía sólo débilmente los efectos del auge exportador y se iba quedando rezagada. La escasa irradiación del sector exportador sobre el resto del sistema económico fue la resultante de una modalidad de captación de los ingresos generados por las exportaciones que implicaba una transferencia considerable al exterior, como efecto de una participación directa de los capitales foráneos en la producción de esas mercancías, así como por su predominio en los procesos de comercialización.

Esta modalidad de crecimiento de la economía peruana tuvo vastas consecuencias. Por una parte, tendieron a debilitarse los beneficios internos emanados de esfuerzos iniciales en el descubrimiento y explotación de estos recursos. Por otra, si bien la economía urbana se fortaleció, dando paso a una industrialización incipiente y sobre todo a procesos comerciales vinculados a las importaciones, los efectos derivados quedaron reducidos a núcleos minoritarios que de manera paulatina consolidaban un estrato social cuyos hábitos y condiciones de vida lo diferenciaban del resto de la sociedad y lo relacionaban con las formas y hábitos de vida de los centros industriales en el exterior.

Por su parte, el gobierno participa de los períodos de auge producidos por el crecimiento de las exportaciones y desarrolla una política liberal, absteniéndose de intervenir decididamente en favor de los sectores más pobres de la sociedad, consolidando así la tendencia hacia la concentración del ingreso en grupos reducidos.

Carente de una vinculación con el segmento dinámico y en ausencia de una política gubernamental capaz de establecerla, la mayor parte del sector rural fue excluida del proceso y marginada a lo que eran los limitados alcances de su actividad de subsistencia. En oposición se perfilaba una sociedad urbanacostera, inducida por patrones culturales y tecnológicos provenientes de los centros industriales externos.

Los años posteriores, hasta terminar el siglo, presenciaron un debilitamiento de esta modalidad de desarrollo. Sin embargo, nuevos procesos económicos mundiales implicaron nuevas oportunidades que se consolidaron desde

/ principios del

principios del presente siglo, en términos de una agricultura dinámica de exportación. La incorporación de la caña de azúcar, del algodón y del café al comercio internacional, generó un ascenso dentro del modelo histórico de crecimiento de la economía peruana. Se consolidó así un patrón de desarrollo costero apoyado con recursos foráneos y nacionales.

A su vez, esto dio origen a procesos de acumulación que produjeron mayores impactos internos y fortalecieron la economía urbana. Se crearon simultáneamente corrientes migratorias sierra-costa y sierra-ciudad, que en adelante caracterizaron la dinámica social. El modelo histórico se hizo más complejo y se perfilaron de manera más nítida las causas de algunos de los problemas actuales, a medida que las migraciones rurales acumularon presiones sobre el segmento moderno de la economía y definieron la orientación de la política de desarrollo, y más específicamente, la gubernamental.

La política económica actuó como respuesta a problemas de una marginalidad urbana creciente y, por tanto, pendían sobre ellos los rasgos de inestabilidad propios de un proceso que no había sufrido modificaciones significativas en las fuentes de origen: la estructura agraria y la excesiva concentración del ingreso.

Cifras recientes muestran la estructura agraria simbolizada de manera aguda por los extremos siguientes: cerca del 85 por ciento de las fincas pertenecen al grupo de las explotaciones subfamiliares que disponen sólo del 6 por ciento del área total; en el extremo opuesto, el 1.2 por ciento de las fincas corresponden al grupo de explotaciones multifamiliares y detentan el 75.2 por ciento de la superficie total. Estas cifras, por si solas, son demostrativas de las deficientes bases estructurales de la economía peruana, fuentes de desigualdades de ingreso entre los diferentes grupos poblacionales.

2. Las condiciones recientes

La dinámica de las exportaciones permitió a la economía la creación de los recursos necesarios para financiar cierta expansión interna del sistema económico, a través de la formación de un fondo de acumulación, en parte captado por el sector público y dirigido hacia obras de infraestructura económica y de desarrollo social, y en parte canalizado por el sector privado hacia el proceso de industrialización, construcción urbana y comercialización.

/El mercado

El mercado interno se amplió y tendió a concentrarse en las zonas urbanas, estimulando un incipiente desarrollo industrial orientado hacia la sustitución de importaciones tradicionales.

Sin embargo, este proceso de desarrollo de perfiles típicamente urbanos no logró traducirse en una modernización creciente del sector agropecuario, cuya producción para el mercado interno se caracterizó por un lento crecimiento que aceleró las migraciones internas hacia los centros urbanos, especialmente a Lima. Estos hechos agudizaron el problema del abastecimiento alimenticio y aumentaron las presiones sobre el nivel ocupacional y las demandas por vivienda y servicios sociales.

El patrón de crecimiento inducido desde afuera ha logrado alcanzar durante varios años elevadas tasas de incremento de la producción nacional y ha tenido consecuencias significativas. Por un lado, aumento de la dependencia económica respecto al exterior, condicionando la expansión del sistema a las variaciones de los precios internacionales y en mayor medida, a los efectos de la economía del centro en la conformación de la estructura productiva del segmento moderno de la economía. Por otro lado, soslayó los problemas provenientes de la incapacidad de la producción interna para satisfacer la creciente demanda doméstica que se originaban en el estancamiento y retroceso de la agricultura de consumo interno y en el escaso potencial del sector industrial, concentrado en actividades con procesos de elaboración muy simples y, en menor grado, en la producción de bienes intermedios y de capital.

El signo de esta dependencia creciente del desarrollo peruano radica en el robustecimiento de una "isla económica moderna" que perfila una deformación de la estructura productiva, en desacuerdo con el estadio de desarrollo presente en términos de formas de vida y patrones culturales y más acorde con aquéllas prevalecientes en los centros industriales. De hecho, esta "isla económica moderna" está integrada, ya sea directa o indirectamente con los centros industriales exteriores, por lazos financieros o por la orientación principal de su comercio.

Esta isla moderna, hasta el presente no ha constituido una fuerza dinamizadora o de arrastre suficiente para transformar al sector "no moderno".

/Por el

Por el contrario, las disparidades internas entre la economía moderna y la no moderna se mantienen o atenúan débilmente. En el extremo de esta escala, la economía rural es donde encuentra su medio de vida la inmensa masa de población excluida. Todo esto, además de demostrar la irracionalidad del sistema social, indica el desaprovechamiento creciente del mercado interno potencial como fuerza motora del desarrollo, lo que tiene especial gravedad considerando las limitaciones que encontrará en el futuro un patrón de desarrollo basado en la dinámica de las exportaciones.

La escasa capacidad de arrastre del sector moderno sobre el resto del sistema tiene varias explicaciones. En primer lugar está la asincronía histórica entre las técnicas de producción y el estadio de desarrollo en vigencia. El sector moderno peruano, al adoptar tecnologías proporcionadas por los centros industriales externos más avanzados, tiende a desplazar crecientemente los recursos humanos y los insumos naturales del sector no moderno.

Además, esa actividad se realiza a niveles absolutos bajos de productividad en términos internacionales, pero muy altos en términos relativos al estadio de desarrollo. Ello limita drásticamente el efecto difusión de la ocupación al resto del sistema. A su vez, la economía urbana, evidentemente ligada al sector moderno, responde a los patrones de desarrollo vertical-costero, por lo que su localización está preferentemente determinada por los lazos externos y no por su ligazón real o potencial con el resto del espacio económico, especialmente el rural, donde vive más de la mitad del sector no moderno en términos de población.

En el contexto de este tipo de desarrollo, las posibilidades de ocupación productiva están seriamente limitadas porque:

i) el sector moderno absorbe indiscriminadamente el avance tecnológico, y dadas sus características estructurales y su ritmo de expansión, no alcanza a crear suficientes empleos, ya que una buena parte del aumento de la producción se logra por aumentos de la productividad;

ii) el sector moderno prácticamente no produce algunas líneas de importancia en bienes de consumo e intermedios, ni produce bienes de capital, con lo que el empleo que podrían generar estas actividades se traslada mediante

/sus importaciones

sus importaciones a los centros industriales externos; en cambio, recibe el efecto de desempleo de estos bienes tecnológicamente más avanzados, al importarlos. Es decir, el país recibe el impacto directo del desempleo tecnológico, pero no ocupa mano de obra en el proceso de crear esas economías de empleo;

iii) el sector "no moderno" no proporciona empleos, sino subempleos, y la capacidad de ampliación de empleos en el sector moderno está limitada por el desaprovechamiento del mercado interno. Hoy existen al margen del proceso económico más de 6 millones de personas en el Perú;

iv) el sistema de desarrollo vertical-costero es típicamente una política orientada hacia el sector moderno y deja fuera de su preocupación toda la economía rural "saturada", impidiéndose así la ampliación de la cobertura urbana del sistema y la planificación de la transformación directa de la economía no moderna.

Por otro lado, la capacidad de movilización de recursos financieros constituye un factor fundamental para dinamizar el proceso de desarrollo; pero aprovechar esta capacidad requiere de métodos y formas diferentes, según el estadio en que se encuentra la economía. Los métodos de movilización de recursos tienen plena aplicabilidad en los sectores más desarrollados, pero resultan inadecuados para el sector retrasado. Por lo tanto, el crecimiento de este sector determina una limitación creciente de la capacidad de movilizar recursos por los métodos modernos. Lo anterior evidencia que junto con la necesidad de buscar fórmulas para incorporar el sector no moderno al proceso económico, se requiere además definir métodos de movilización de recursos adecuados al estadio de desarrollo de ese sector rezagado. El problema del financiamiento del desarrollo aparece así determinado por el tipo de configuración económica de una isla moderna que trajo el modelo de desarrollo y debe plantearse y solucionarse en los términos en que la realidad lo presenta.

En el marco de esta deformación fundamental es donde se debe evaluar la trayectoria de los años recientes. El Estado tuvo que incrementar sus inversiones para dotar de infraestructura y de servicios sociales a las crecientes poblaciones urbanas, y ante la insuficiencia de los ingresos fiscales para financiar los gastos gubernamentales, se procedió a utilizar el crédito internacional con el consiguiente aumento de la deuda pública externa.

/En los

En los últimos 15 años y en especial a partir de 1960 se han visto los alcances, logros y limitaciones de este patrón de desarrollo inducido desde afuera. De 1950 a la fecha, la tasa de crecimiento del producto bruto interno fue superior, en promedio, al 5.5 por ciento anual, siendo aún mayor en los últimos años. El motor de esta expansión ha sido el crecimiento de las exportaciones, cuyo valor a precios constantes se triplicó desde 1950, alcanzando el 20 por ciento del producto. La estructura de las exportaciones se modificó como resultado de la participación creciente de la harina de pescado cuya producción, en buena parte en manos nacionales, dejó una proporción más alta de su valor agregado en el país, en relación a las exportaciones tradicionales de minerales, azúcar y algodón. También tuvo efectos secundarios beneficiosos, induciendo la expansión de la industria mecánica y de construcciones navales.

La consecuencia principal del crecimiento de las exportaciones fue ofrecer a la economía una abundante oferta de divisas extranjeras. Como refuerzo adicional, el país recibió importantes préstamos externos y mejoró, en los últimos años, la relación de términos de intercambio. Esto le permitió mantener una holgada reserva de divisas, a la par que satisfacer las necesidades de importaciones de bienes y servicios, tanto de consumo requerido por las poblaciones urbanas, como de insumos y equipos destinados a la industria y a la construcción de infraestructura.

A la vez, resulta significativo el crecimiento acelerado de las importaciones de artículos de primera necesidad: trigo, carne, leche y grasas, que en conjunto alcanzaron aproximadamente el 60 por ciento del total de los bienes de consumo importados. Esto fue resultado de la incapacidad del sector agropecuario para acompañar la expansión de la demanda urbana de alimentos. Efectivamente, mientras la oferta nacional de productos alimenticios creció a una tasa de 2.7 por ciento anual en promedio entre 1950-65, la demanda urbana de los mismos lo hizo en valores superiores al 5 por ciento. La disponibilidad de divisas contribuyó a paliar lo que de otro modo hubiera desembocado en un más abierto proceso inflacionario.

La facilidad para importar bienes intermedios y de capital, prácticamente sin limitaciones, unida a la expansión de los mercados urbanos, son las razones principales que explican el crecimiento acelerado del sector industrial. Entre

/1960 y

1960 y 1965, la industria fabril se amplió a tasas de alrededor de 10 por ciento anual, llegando a generar el 20 por ciento del producto, con una productividad de la mano de obra casi cuatro veces superior a la del resto de la economía.

A pesar de esta expansión, el desarrollo de la industria fabril es aún incipiente. El sector presenta una amplia diversificación de tipos de producción con elevada dependencia en insumos importados. La mayor parte de las grandes empresas mantiene vinculación con capitales extranjeros. La actividad industrial se concentra en la producción de artículos de uso final, bienes de consumo no duradero y de consumo durable, consistiendo en parte considerable, en procesos de acabado final de materias primas semielaboradas o de armado de partes importadas. La producción de bienes de capital están en embrión, aunque aparenta una expansión rápida a través de la elaboración de productos que requieren técnicas sencillas. Los mercados de bienes intermedios y de capital son aún demasiado reducidos como para inducir un proceso espontáneo de integración. Este tipo de crecimiento desbalanceado y dependiente de importaciones se corresponde con el carácter incipiente del sector.

Las modificaciones que ha experimentado la economía peruana han afectado la naturaleza de la actividad del Estado, determinando la expansión en la participación del gasto público hasta un 25 por ciento del producto bruto interno. Las razones para esta expansión del Estado se encuentran ligadas, en primer lugar, al propio proceso de urbanización que impulsó tanto la demanda por empleo urbano como por servicios públicos de variada índole. El gobierno comenzó a ocuparse activamente de los servicios sociales en relación con vivienda, educación, salud pública y seguridad social. En segundo lugar, obedecieron en menor medida a la decisión de efectuar inversiones en infraestructura, sobre todo en transportes y energía, así como en la agricultura (crédito, extensión, irrigación, etc.) y en industrias básicas (acero, fertilizantes, petróleo) indispensables para acompañar el proceso de cambio estructural.

La expansión en el nivel de gasto no ha sido acompañada en el Estado por un desarrollo de su organización y un aumento de su eficacia que le permitan incrementar en forma significativa su contribución a la actividad económica en forma comparable a la de otros países de nivel de ingreso semejante.

/Junto a

Junto a esta circunstancia, el Estado enfrenta serios problemas de financiación, similares a otros países del continente cuyo sector público se halla mucho más desarrollado. La brecha entre las tasas de crecimiento de los gastos e ingresos corrientes del Estado trajo como consecuencia una reducción sistemática de los montos del ahorro público. El resultado ha sido que el Estado fue perdiendo, en años recientes, su capacidad de financiar sus gastos de capital con ahorros propios. El financiamiento de la cuenta de capital fue realizado, en consecuencia, con préstamos internos y externos. Pese a la magnitud de estos préstamos, el Estado se ha visto obligado a reducir el ritmo de inversión en los últimos años, para evitar recurrir a fuentes financieras internas inorgánicas en un volumen significativo y provocar un intenso proceso inflacionario.

Los préstamos extranjeros obtenidos por el Estado han tenido por objeto salvar el déficit de financiación de los gastos de capital del sector público. No obedecieron, en cambio, a la necesidad de salvar un déficit entre los requerimientos de importaciones motivadas en el proceso de crecimiento económico y la oferta de divisas provenientes de exportaciones. De hecho, la expansión de las exportaciones proporcionó una cantidad de divisas suficientes para satisfacer las necesidades de importación del país. Los préstamos extranjeros originados en el déficit fiscal resultaron así un refuerzo adicional de la oferta de divisas por encima de aquellas necesidades. El resultado de esa abundancia fue permitir al país mantener la constancia de la tasa de cambio de sol a dólar (26.80) por varios años consecutivos, a pesar de los incrementos anuales del nivel de precios interno. En términos de soles y, en consecuencia, en términos relativos al valor real de la producción interna, las importaciones fueron haciéndose más baratas año tras año.

Inversamente, el mantenimiento de las tasas de cambio tendió a reducir el beneficio de las exportaciones medidas en soles constantes. Si las empresas exportadoras no presionaron para una devaluación de la moneda, ello se debió, por un lado, a la mejora de los precios internacionales de casi todos los productos de exportación, y por otro, a las franquicias tributarias que paulatinamente fue concediendo el gobierno. Debe hacerse notar que buena parte de los insumos y casi todo el equipo con que operan estas empresas

/es importado,

es importado, y que muchas de ellas poseen subsidiarias ocupadas en negocios de importación.

Los efectos de abaratamiento relativo de las importaciones se hicieron sentir en varias direcciones. Se produjo un aumento significativo de las importaciones de bienes de consumo suntuario, del turismo al exterior y de los automóviles. Por otro lado, atemperó el efecto inflacionario del incremento de la demanda urbana por alimentos. Si se tiene en cuenta, sin embargo, que el componente importado de la demanda de los grupos de más altos ingresos es mayor que el correspondiente a los restantes de la sociedad, puede decirse que ese efecto antinflacionario operó con carácter regresivo sobre la distribución de ingresos. Un indicio de este fenómeno lo da el hecho de que la creación de dinero se realizó a una tasa menor que la de incremento del costo de vida calculado sobre una canasta de bienes de consumo popular.

Otro defecto del mantenimiento de la tasa de cambio fue reducir la protección real a la industria nacional, aunque dicha reducción estuvo compensada por la aplicación de mayores impuestos a la importación de bienes finales y porque al mismo tiempo se abarataron los precios de los insumos importados.

Como aproximadamente un 50 por ciento de la inversión se efectúa a través de bienes de capital importados, el abaratamiento de las importaciones significó, en suma, un bajo costo relativo de la inversión e incidió en elevar el coeficiente respectivo hasta 20 por ciento del P.B.I. a precios de 1965. Este efecto positivo merece, sin embargo, más de una reserva. En primer lugar, muchos empresarios industriales ampliaron su capacidad productiva más allá de sus necesidades presentes, es decir, crearon capacidad en exceso en previsión del futuro. En segundo lugar, los menores costos de equipos incidieron en la elección de técnicas de mayor densidad de capital por hombre ocupado que los que se hubieran elegido en otras circunstancias y ello, aunque de una importancia menor, determinó un nivel más reducido de ocupación industrial.

Todo esto ha conducido a un tipo de estructura económica que acentúa progresivamente sus deformaciones y contradicciones, las que podrían resumirse brevemente así:

a) Crecimiento

- a) Crecimiento acelerado del sector moderno e insuficiente en los sectores rurales;
- b) Desocupación en medio de la abundancia de recursos naturales y de necesidades elementales insatisfechas;
- c) Localización económica costera, producto original de las antiguas formas de dependencia, reforzada por las nuevas que se basan en aprovechar los mercados existentes;
- d) Apertura indiscriminada a los hábitos de consumo de la sociedad industrial, agravando las dificultades del balance de pagos;
- e) Incapacidad para movilizar recursos y financiar un proceso de desarrollo más dinámico, en circunstancias que la fuerza de trabajo desocupada o subocupada, los recursos naturales y las necesidades insatisfechas habrían permitido resolver el problema en estadios más primarios de desarrollo.
- f) Debilitamiento del sentido de integración nacional; en el sector moderno, porque se asocia crecientemente con los intereses extranjeros, y en el sector no moderno, porque sus necesidades elementales no satisfechas crean un horizonte de preocupaciones muy a corto plazo.

B. La transformación de la economía peruana en las próximas dos décadas

1. Aspectos esenciales de la imagen-objetivo

El examen de la problemática fundamental de desarrollo del país, ha de contrastarse con una imagen-objetivo que represente el nivel a que se aspira llegar en los próximos veinte años, y que entrañe la superación o reducción de los obstáculos que actualmente frenan el desarrollo.

En el diseño de esta imagen reside uno de los aspectos más controvertidos de un análisis integrado a largo plazo, por la connotación de juicios de valor que ella contiene. Sin embargo, describir los elementos básicos de esta imagen es fundamental para poder analizar en un contexto amplio las opciones de desarrollo que se pueden postular.

Por cierto, el análisis que se hará es tentativo y está sujeto a una serie de reservas que procede tomar en consideración. Por una parte, conviene señalar que la imagen-objetivo no es un punto estático en el tiempo, sino una situación deseable en evolución. Se pretende definir una imagen que sea viable dentro de la constelación de circunstancias que se divisan para el futuro y que encuadre dentro del pensamiento que tiene vigencia en el presente.

Por otra parte, cabe destacar que la imagen que se proyecta se basa en la necesidad de enfrentar la problemática del desarrollo peruano expuesta y propende, en consecuencia, a sacar al país de su estado de subdesarrollo, en un plazo prudencial, colocándolo en la posibilidad de mejorar sustancialmente las condiciones de vida de la población. Para ello, la economía peruana habrá de sufrir transformaciones y conformar un cuadro cuyos aspectos fundamentales se mencionan a continuación y configuran la imagen del tipo de desarrollo que se quiere lograr.

a) Desarrollo más intenso que tienda a lograr una mayor integración de la población nacional, reduciendo la marginalidad social y brindando posibilidades a la mayoría de los peruanos.

/b) Disponibilidad

b) Disponibilidad de un amplio mercado interno que haga posible una participación creciente de la población de los beneficios del desarrollo.

c) Mejor distribución de la población nacional dentro del espacio económico del país, contrarrestando las actuales tendencias de concentración creciente en la zona costera, particularmente en el centro metropolitano, y procurando la formación de polos de desarrollo en regiones estratégicas, en torno a una constelación de recursos naturales integrados, hacia donde se oriente el mayor crecimiento demográfico urbano.

d) Transformación interna de las estructuras sociales y económicas que elimine los obstáculos institucionales al desarrollo y permita una mayor participación de la población en los procesos económicos, sociales, políticos y culturales.

e) Transformación de la estructura del Estado, modernizándolo y capacitándolo para que promueva intensamente el desarrollo nacional, favoreciendo con su acción a las distintas regiones del país y a los estratos sociales más necesitados.

f) Participación del Perú en los procesos de integración regional de manera proporcionada a su importancia en el concierto de los países latinoamericanos contribuyendo al fortalecimiento de aquellos procesos y recibiendo de ellos los estímulos adecuados para su crecimiento.

g) Capacidad suficiente para movilizar los excedentes económicos hacia la inversión, permitiendo la construcción de la infraestructura necesaria y la promoción de la agricultura, la minería y la industria nacionales.

h) Desarrollo de la potencialidad cultural que la tradición del país hace posible a través de su milenaria cultura, creando módulos de vida identificados con un sistema de valores nacionales.

2. Elementos dinámicos de la imagen

Se requiere vincular los aspectos esenciales de la imagen-objetivo de manera coherente y precisa, con una expresión cuantitativa de la misma. Resulta incierta cualquier proyección que se pretenda realizar a largo plazo; sin embargo, es necesario de todas maneras establecer algunos órdenes de magnitud de los grandes cambios esperados.

/En las

En las próximas dos décadas el país duplicará su población actual; en efecto, en 1990 superará los 25 millones de habitantes (cuadro 1 y gráfico 1). Ello tiene enormes implicaciones en la dinámica económica y social y pone de manifiesto la urgencia de encarar la evolución del proceso sobre bases más sólidas, induciendo un cambio cualitativo que otorgue una mayor valoración a los recursos humanos como potencialidad básica del país. Hacia su pleno aprovechamiento deberán dirigirse los esfuerzos del futuro. Además del crecimiento señalado, las tendencias también ponen de relieve cambios en la composición de la población urbana y rural. Al término de las próximas dos décadas el Perú será un país más "urbano", ya que cerca de un 67 por ciento de su población se radicaría en las ciudades. De todo ello surgen incuestionables requisitos para el proceso económico.

La tendencia acusada hacia el macrocefalismo de Lima Metropolitana, constituye uno de los problemas más candentes de una perspectiva a largo plazo. Si la población urbana continúa creciendo y concentrándose a ritmo acelerado, bien podría ocurrir que parte considerable de los recursos que el país pueda movilizar, deban destinarse a la solución de los problemas que acumularía tan desequilibrada localización poblacional, quedando de hecho definido un patrón de desarrollo.

En las páginas siguientes se postula una opción que considerando inevitables las modificaciones en la composición de lo urbano y lo rural, agrega que en las próximas dos décadas el país debe establecer polos alternativos que acojan dicho crecimiento demográfico y contrarresten, en consecuencia, su localización alrededor de Lima Metropolitana.

En segundo lugar, el país enfrenta un reto fundamental en términos de crecimiento económico. Debe superar el nivel actual de los 340 dólares por habitante, menor que el promedio de América Latina, pero realizando un cambio cualitativo considerable. Por una parte, se postula por lo menos una duplicación del ingreso por habitante al final de los próximos veinte años - aproximadamente 700 dólares per cápita - y simultáneamente se plantea mejorar de manera significativa su distribución (cuadro 2). Un ingreso más elevado y mejor distribuido, constituye la condición esencial de un futuro mercado nacional, capaz de sustentar y potencializar el proceso económico

/Cuadro 1

Cuadro 1

PROYECCIONES DEMOGRAFICAS BASICAS

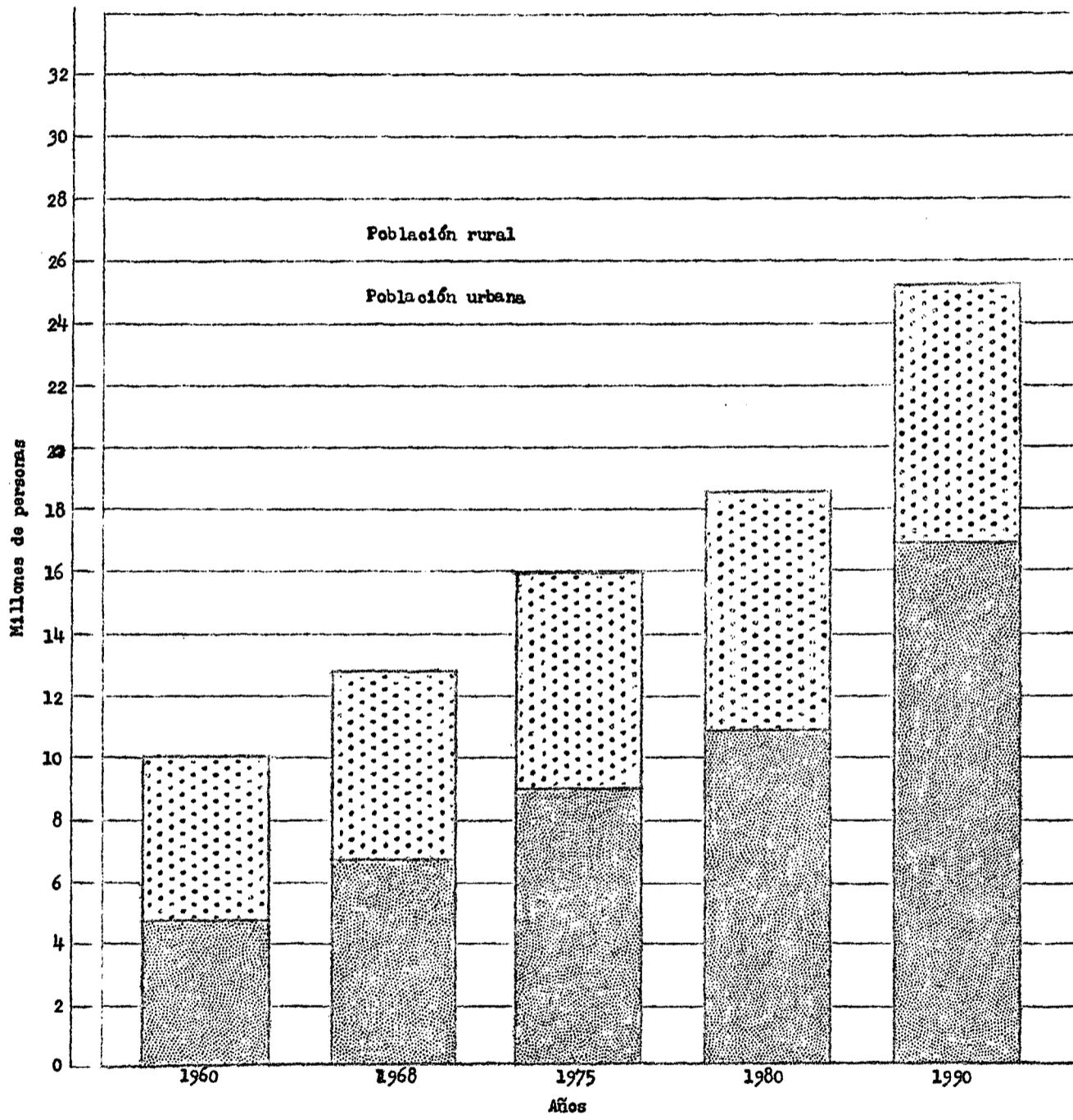
	1960		1968		1975		1980		1990	
	Miles de habitantes	Porcentaje	Miles de habitantes	Porcentaje	Miles de habitantes	Porcentaje	Miles de habitantes	Porcentaje	Miles de habitantes	Porcentaje
Población total (1)	10 024.6	100.0	12 771.8	100.0	15 868.8	100.0	18 527.0	100.0	25 142.3	100.0
Población urbana (1)	4 674.3	46.6	6 559.3	51.4	8 875.0	55.9	10 894.8	58.8	16 762.5	66.7
Población rural (1)	5 350.3	53.4	6 212.5	48.6	6 993.8	44.1	7 632.2	41.2	8 379.8	33.3
Población económicamente activa (2)	3 161.5	31.5	4 008.6	31.4	5 065.2	31.9	6 024.0	32.5	8 211.5	32.7

Fuentes: (1) D.N.F.C., Boletín de Análisis Demográfico No. 1.

Julia Salazar, La posible situación demográfica del Perú en el año 2 000, Lima, 1968.

(2) S.E.R.H. Población Económicamente Activa, Lima, 1967.

PERU: PROYECCIONES DEMOGRAFICAS BASICAS
(Ver Cuadro 1)



Cuadro 2

CRECIMIENTO ECONOMICO EN LAS PROXIMAS DOS DECADAS

AÑO	1968	1975	1980	1985	1990
Producto bruto interno (miles de millones de soles de 1963)	115.4	179.3	245.7	336.6	461.1
Población total (miles de habitantes)	12 771.8	15 868.8	18 527.0	21 611.8	25 142.3
Producto interno por habitante (soles de 1963)	9 033	11 298	13 261	15 574	18 267
Producto interno por habitante (dólares de 1963)	337	421	494	581	681

/interno. Por

interno. Por otra parte, lo anterior implica una transformación de la estructura productiva como medio de provocar los cambios en la magnitud y distribución del ingreso generado.

Es evidente que el Perú, dentro de veinte años, aún con una sociedad casi completamente integrada a la economía, contando con polos compensatorios del actual centro metropolitano, con un ingreso medio del orden de 700 dólares por habitante y mejor distribuido, no podría alcanzar las características de una sociedad industrial. Dos décadas no representan un plazo adecuado para un cambio de tal magnitud, considerando las condiciones de partida. Más bien, los próximos años significarán la consolidación de las bases sobre las cuales debería sustentarse potencialmente un avance definitivo hacia una sociedad industrial, cuyas peculiaridades nacionales podrían constituir los rasgos de una nueva imagen que el país asuma para su desarrollo ulterior.

En el cuadro 3, basado en proyecciones razonables a la luz del funcionamiento actual del patrón de desarrollo y de sus modificaciones más relevantes, puede observarse la importancia que adquirirían los sectores industrial y minero en la generación del producto. Una industrialización basada en el aprovechamiento de los recursos naturales, constituye una de las fuentes más dinámicas y de mayor relieve. Una transformación agropecuaria que posibilite la materialización del mercado interno es el requisito complementario indispensable.

En tercer lugar, conviene destacar la importancia de la vocación exportadora del país. La magnitud de sus recursos y la equilibrada constelación de los mismos, son fuente suficiente para cifrar expectativas de un sector externo dinámico, que apoye el fortalecimiento de la economía interna. Las proyecciones que se han elaborado para las exportaciones oscilan, a largo plazo, entre un 4 por ciento y un 5 por ciento anual. A partir de este punto, es necesario hacer ciertas reflexiones. Por una parte, surge nítidamente una agudización del desequilibrio externo. Por otra, y como consecuencia de lo anterior, la necesidad de diseñar una política de la balanza de pagos, que contenga un claro sentido de economía en el uso futuro de las divisas, en términos de una política selectiva de importaciones, y en función de los requisitos del desarrollo; y una política de endeudamiento externo que reestructure las modalidades actuales.

/Cuadro 3

Cuadro 3

CAMBIOS FUNDAMENTALES REQUERIDOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA
(Porcentajes)

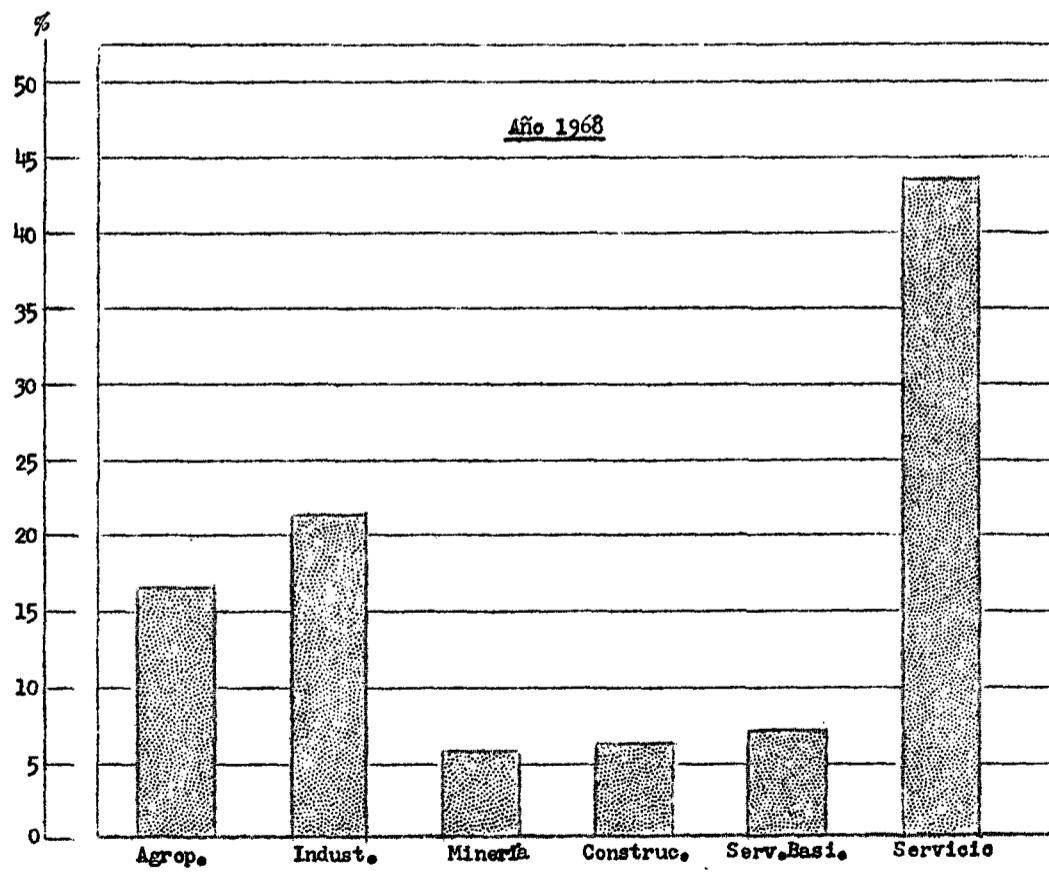
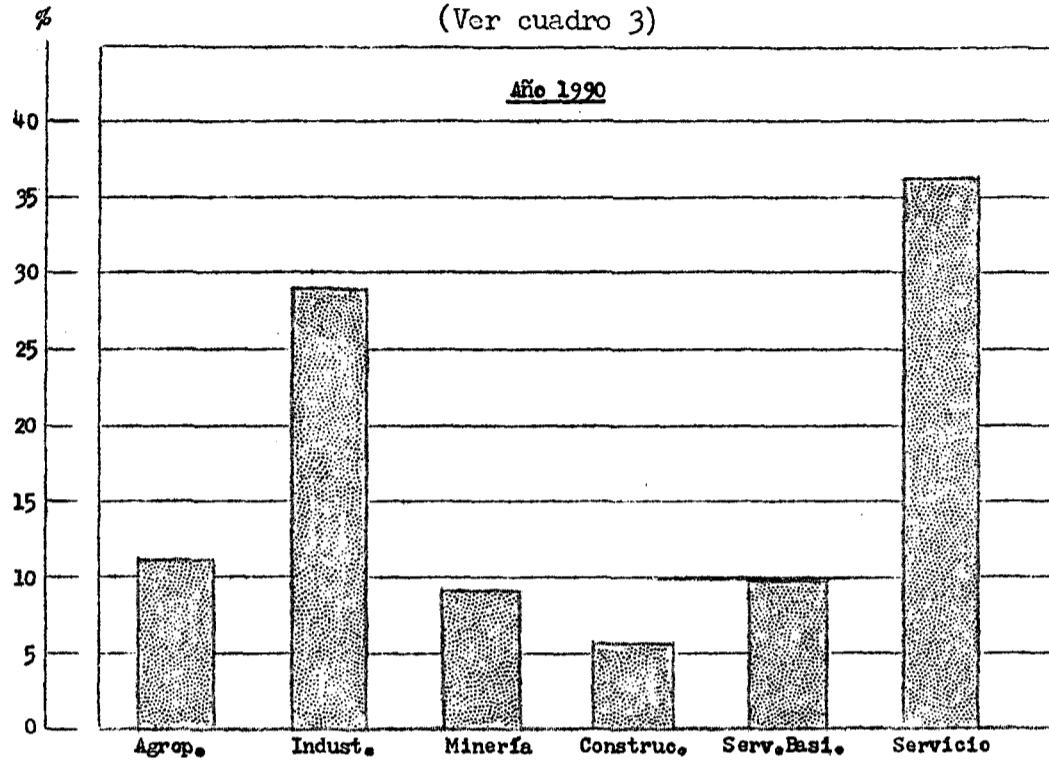
	1968	1990
- Agropecuario ^{a/}	16.6	10.9
- Industria	21.4	29.1
- Minería	5.5	9.0
- Construcción	6.0	5.4
- Servicios básicos ^{b/}	7.1	9.6
- Servicios ^{c/}	43.5	36.0
TOTAL	100.0	100.0

^{a/} Incluye pesca

^{b/} Incluye: energía, transportes y comunicaciones

^{c/} Resto de servicios

PERU: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA
(Ver cuadro 3)



/C. Las

C. Las opciones básicas del desarrollo a largo plazo

Analizada la problemática del desarrollo peruano dentro de una perspectiva histórica, y definida en sus contornos esenciales, una imagen de la economía al término de las próximas décadas, corresponde examinar las opciones de desarrollo que se le presentan al país para alcanzarla. Los pasos siguientes de este documento, pretenden aportar algunos elementos de juicio para dilucidar la estrategia futura de desarrollo, primero dentro de un enfoque agregado, para continuar precisando posteriormente sus alcances sectoriales.

Conviene formular algunas precisiones dada la complejidad y magnitud de las tareas que involucra una estrategia. En primer lugar, un análisis de esta naturaleza no pretende fijar políticas específicas de desarrollo, sino más bien establecer los límites dentro de los cuales aquéllas deberían concentrarse. Por consiguiente, se extreman los planteamientos de manera que emerjan los aspectos relevantes de cada uno de los modelos de desarrollo posibles. En segundo lugar, será preciso examinar los alcances y vinculaciones de los distintos modelos, para determinar si ellos son alternativos o no. ¿Representan orientaciones incompatibles en el largo plazo, o podría el Perú desarrollarse simultáneamente con distintas orientaciones? Si son realmente incompatibles, ¿cuáles son las condiciones de partida de nuevos modelos?

Tal como se ha señalado anteriormente, el desarrollo de la economía peruana se ha dado dentro de una acentuación permanente de una "isla moderna", cuya dinámica es inducida desde afuera, tanto por la participación en los mercados internacionales, como por la conformación de una estructura de producción y consumo deformada por los "patrones" vigentes en las economías más desarrolladas. Ello ha sido posible en virtud de la concentración interna del ingreso y la riqueza.

Se señaló asimismo la coexistencia de este proceso, con otro en que importantes contingentes poblacionales están excluidos de la dinámica tradicional y confinados a los limitados alcances de su propia subsistencia y

/a los

a los débiles grados de participación que ofrece el desarrollo de la "isla moderna". Esta última ejerce, sin embargo, una fuerte atracción sobre las poblaciones rurales las que paulatinamente se incorporan a la periferia de lo moderno, a un ritmo probablemente mayor que la capacidad de absorción del sistema.

Se enfatizaron además, las razones históricas de dependencia por las que esta modalidad de desarrollo ha determinado una localización preferentemente costera de la actividad económica.^{1/} Esto ha sido así en virtud de varias razones, siendo conveniente insistir en algunas de ellas. La primera se refiere a la correlación que ha existido entre el patrón de desarrollo y la localización de la actividad económica. Naturalmente, la población concentrada en la sierra constituye un fenómeno histórico cuya explicación, en parte, debe encontrarse en las mayores facilidades para dominar, con su tecnología, las tierras del altiplano. Asimismo, esta concentración se explica por el hecho de que la incorporación de la faja costera exigía grandes obras para superar la escasez de agua y un dominio tecnológico aún mayor para incorporar las zonas tropicales. La economía del altiplano era ciertamente cerrada, lo que confirma la relación entre el patrón de desarrollo y la localización económica.

La segunda se refiere a que el desarrollo posterior dependiente a partir de la conquista española, tenía por lógica consecuencia una tendencia a consolidar su ubicación en las proximidades costeras, a fin de minimizar los costos de transporte hacia el centro desarrollado. En esta forma, la explotación minera, sustento único de la modalidad de crecimiento por muchos años, tenía que estar basada en los recursos conocidos "más próximos a la costa". Las etapas posteriores son una confirmación del proceso de paulatina consolidación del desarrollo costero, cuya última etapa, la industrialización sustitutiva y la diversificación de las exportaciones, dio lugar a nuevas actividades internas para un mercado nacional ampliado, que se localizaron próximas a la faja costera, agudizando aún más la concentración de la actividad y de la población.

^{1/} El concepto de economía costera no es estrictamente un concepto geográfico; se refiere más bien al área de concentración de la actividad económica alrededor de los centros que se desarrollan inducidos desde afuera, subordinados a los polos de crecimiento de los países industrializados.

Dentro de este planteamiento cabría analizar las opciones de desarrollo futuro. En términos generales, el país está enfrentado a una elección fundamental. Por una parte, puede intensificar el modelo actual de crecimiento y por esta vía intentar arrastrar hacia una transformación al resto de la economía, para incorporar a la población hoy excluida. Puede, por otra, realizar la transformación básica de su economía para obtener la integración nacional y la ampliación del mercado interno.

De inmediato surgen varias interrogantes. Dada la naturaleza actual del modelo de desarrollo, ¿es posible que se incorpore al proceso económico a las poblaciones excluidas? Bajo el supuesto que la respuesta fuese afirmativa, ¿cuánto tiempo tomaría el proceso?

Si se adopta un nuevo modelo de naturaleza básicamente diferente: ¿cuál sería la función del modelo actual, que no se podría ni sería conveniente frenar en un corto plazo? ¿Cómo se integrarían al nuevo modelo las diversas actividades que son expresión o consecuencias del modelo actual?

Sin duda estas interrogantes no pueden ser respondidas de manera totalmente satisfactoria dentro del estrecho ámbito económico. Lo que se pretende hacer es contribuir, con elementos de juicio, al esclarecimiento de las bases de una política económica a largo plazo.

1. La intensificación del actual modelo de desarrollo

La dinámica del proceso de crecimiento y sus fisuras más recientes se originan de manera principal en la participación del Perú en el comercio internacional. Sin duda que la forma diversificada con que el país ha logrado participar en dicho comercio ha sido la fuente vital de su sostenido desarrollo, que sólo en los últimos dos o tres años ha dado muestra de un debilitamiento, dejando en descubierto su verdadera naturaleza y alcances. Ha existido en la diversificación un factor de seguridad frente a las condiciones cambiantes de los mercados externos. ¿Qué posibilidades existen de mantener o ampliar la base dinámica del actual modelo? La respuesta a esta interrogante requiere necesariamente hacer algunas consideraciones en torno a las relaciones económicas mundiales.

/Existe un

Existe un fenómeno que se va generalizando en el comercio internacional y se refiere a la creciente independencia de los grandes países creadores de tecnologías, con respecto a las materias primas que les suministran los países subdesarrollados. La influencia ascendente de los sustitutos y la creación e incorporación de tecnologías ahorradoras de insumos primarios, explican esta tendencia, sin duda acentuada por los cambios de organización en la economía mundial que evoluciona hacia la formación de bloques económicos. Para los grandes países creadores de tecnologías, es esencial contar con un factor de seguridad en las relaciones entre bloques y de ahí surge el interés de depender en menor grado, del abastecimiento desde las áreas del mundo subdesarrollado. Este problema lo solucionan gracias a su capacidad de investigación tecnológica. En otros términos, las economías desarrolladas se independizan crecientemente de las limitaciones de los recursos naturales, lo cual se ha traducido en una lenta evolución de los mercados de productos tradicionales.

Las implicaciones no terminan ahí. El fenómeno comentado además ha inducido a un cambio cualitativo en los flujos de capital privado externo, que se manifiestan en un interés creciente por controlar las industrias básicas para el abastecimiento del mercado interno de los países latinoamericanos. En definitiva, por este proceso se transforma en vital la tecnología que el país importa y en menos trascendentes las materias primas que éste exporta. En el mismo sentido, el ensanchamiento de la brecha tecnológica con los países industrializados, puede presionar en el futuro para que los productos principales de exportación del Perú no se sustenten en los recursos naturales, sino que el país exporte crecientemente su mercado interno.

El Perú ha sido un caso particular dentro de este marco general; pero es necesario aclarar que ello ha sido así más por la incorporación y refuerzo de nuevos productos, que por falta de influencia del fenómeno comentado. Cabe preguntar, ¿es posible seguir basando permanentemente la dinámica del desarrollo peruano en la búsqueda incesante de nuevos productos de exportación que hagan viable el proceso en su conjunto?

/El campo

El campo de las exportaciones de manufacturas sería una de las fuentes en que se debería sustentar la intensificación del actual modelo de desarrollo. Sin embargo, caben desde el punto de vista tecnológico reservas similares a las analizadas anteriormente, a las que se agrega el incipiente estadio de la industrialización.^{1/} Aún en el caso de que las dificultades internas pudieran superarse, existen otras limitaciones que surgen de las relaciones económicas con los centros industriales y debilitan las esperanzas para apoyar en ellas una activación del proceso de exportaciones por la vía de las manufacturas. Por una parte, los países subdesarrollados han visto frustrados o entorpecidos los llamados concretos a una solidaridad internacional que les permita incorporarse a los mercados industriales. Por otra, desde el punto de vista de la brecha tecnológica, actual y prevista, y de las características que adopta la incorporación de las innovaciones en los países subdesarrollados, podrían existir ventajas transitorias para el Perú, al igual que para el resto de América Latina. No obstante, estas ventajas se reducirían a los sectores más rezagados del avance tecnológico y científico de los países industrializados, que buscarían desplazarse de los países centro hacia la periferia, en virtud de ventajas comparativas que otorgan los menores costos de la mano de obra.

Todo este proceso, en general, limita la vida económica de los recursos naturales y desplaza los modos y formas de producción hacia tecnologías que no conducen con el estadio de desarrollo del país, y paradójicamente acábase por utilizar internamente una tecnología que desplaza los recursos naturales propios. Dentro de este panorama, ¿en qué medida los países importadores de tecnologías podrán ser exportadores de manufacturas?

Las consideraciones hechas hasta aquí sobre las posibilidades del comercio internacional no implican de manera alguna debilitar los esfuerzos para mantener y acrecentar la capacidad exportadora del país. Ponen más bien el acento en la necesidad de redoblar los esfuerzos en ese sentido dado que el panorama no es ciertamente alentador. Se requiere fortalecer la participación nacional en los beneficios generados por el comercio exterior, así

^{1/} Véase Capítulo V, sección C - "El sector industrial".

como examinar todas las nuevas posibilidades en el campo agropecuario, industrial y sobre todo en las exportaciones de minerales industrializados. Sin embargo, el Perú no puede depositar la trayectoria futura de su desarrollo sobre bases inciertas.

Las relaciones dinámicas de la economía peruana con las condiciones del comercio y el financiamiento internacionales y el proceso de concentración del ingreso en grupos minoritarios de la población, han determinado entre otros factores, una estructura de producción y gasto interno influida por las formas de producción y gasto de los centros industriales. El desarrollo de estos últimos depende cada vez menos de la ampliación de la base del mercado interno para una misma canasta de bienes y servicios, y cada vez más se dinamiza en función de la diversificación de la disponibilidad de bienes y servicios para los consumidores. Esta modalidad de crecimiento por diversificación es propia de un estadio de desarrollo donde la población crece lentamente, están cubiertas las necesidades elementales y la distribución del ingreso ha llegado al máximo de las posibilidades que permite la estructura económico-social. Los problemas del Perú corresponden, naturalmente, a factores muy diferentes y propios de un país en vías de desarrollo, con un nivel de ingresos por habitantes entre 8 y 10 veces menor del que alcanzan los países industriales, con una población que crece entre 2 y 3 veces más y con un sector excluido de la economía que en términos de población, supera al 50 por ciento del total.

Estas características por sí solas son suficientes para impulsar el desarrollo del Perú en términos concordantes con las condiciones de su propio estadio de desarrollo, selectivamente influido por el contexto internacional. Esto significaría un tipo de crecimiento basado principalmente en la ampliación de su mercado y no en la diversificación del mismo; en el suministro de ocupación productiva e ingresos más altos para su creciente población excluida, que demandaría una canasta de bienes y servicios seleccionada y reducida.

El proceso de desarrollo de los países industriales se realizó en el marco de una canasta de bienes y servicios disponibles mucho más reducida que la actual, y la función primordial del avance tecnológico fue mucho más

/enfático en

enfático en mejorar la eficiencia de la producción de esa reducida canasta de bienes, que en crear otros nuevos y las necesidades consecuentes de los mismos. Este proceso se fue transformando lentamente e invirtiendo en sus formas dinámicas de crecimiento, para basarse hoy mucho menos en la ampliación del mercado, y mucho más en la creación de nuevos bienes y por lo tanto, en la sugestión permanente de nuevas necesidades.

Los hechos mencionados gravitan fuertemente sobre la forma de crecimiento del reducido sector moderno peruano. Una consecuencia directa de ello, es que los empresarios encuentran oportunidades crecientes de inversión y asociación con capitales foráneos, para la diversificación de la canasta de bienes y servicios, mucho más fácilmente que para la ampliación del mercado interno. Esto último exigiría políticas económicas y sociales tendientes a concretar el mercado potencial, que afectarían, por lo menos transitoriamente, a las condiciones económicas de los sectores más pudientes. Esto hace que el sector moderno no incluya dentro de la esfera de sus intereses las transformaciones estructurales que podrían ampliarle las perspectivas económicas: un mercado más amplio, menos diversificado, pero con mayor correspondencia con el estadio de desarrollo.

El sector moderno es impulsado más bien a copiar indiscriminadamente la tecnología de los países industriales, se adhiere a sus hábitos de consumo e incorpora cada vez con menos retraso los nuevos bienes y servicios que la investigación tecnológica crea en los centros más avanzados. Para los grupos promotores del sector moderno, la incorporación rápida al mercado de los nuevos bienes creados, al mismo tiempo que es la motivación para invertir y generar ingresos, es el modo de equiparar su bienestar y formas de vida a la de los centros más desarrollados.

Por esta vía, los lazos entre la parte de la economía que se moderniza crecientemente y aquella excluida de la dinámica del proceso, irán debilitándose y podrían disociarse casi totalmente en la medida que la política gubernamental correctiva tenga que actuar cada vez más como respuesta a las tensiones sociales y pierda fuerza para encarar soluciones más profundas.

/En esta

En esta modalidad deformada de crecimiento en beneficio exclusivo del sector moderno, la ampliación del mercado interno no es un requisito para el dinamismo de ese sector. Por el contrario, la existencia de un mercado reducido con ingresos similares a los vigentes en los centros industriales es una condición de este proceso de desarrollo. Si además se considera que la mayor parte de la inversión, del gasto público y del crecimiento se realiza en el sector moderno y que la población que el mismo ocupa y se beneficia de su expansión es reducida, se concluye que el desarrollo del sector moderno es rápido, dinámico y en acelerada transformación a tal punto que en todos los factores aparentes del desarrollo sus diferencias con los centros desarrollados se reducen.

Por su parte, dentro de este contexto, la política gubernamental asume de manera no explícita, la responsabilidad de solucionar los problemas que esta modalidad de crecimiento va acumulando en términos de marginalidad. Los alcances de su acción dependen de la capacidad para generar ingresos a través de un sistema tributario interno que afecta sólo superficialmente a la acumulación privada interna, sin incidir sustancialmente sobre ella, y a través de tributos al comercio exterior.

Ahora bien, ha surgido una brecha creciente entre los recursos que puede movilizar el sector público y su participación como árbitro de un proceso social deformado, también creciente. Cualquier desviación de sus recursos hacia una política que escape de los requisitos de funcionamiento del sistema, implicaría necesariamente recurrir a fuentes financieras externas, que aumentan la dependencia, sin que simultáneamente estos volúmenes de recursos sean suficientes para volcar el proceso en una dirección distinta. El déficit fiscal, los desequilibrios de la balanza de pago, las presiones inflacionarias, la redistribución más regresiva del ingreso, no son más que diferentes expresiones de un mismo problema. Dentro de este cuadro, ¿puede plantearse una política pública que se convierta en el factor dinámico para incorporar a las poblaciones excluidas?

Podría suponerse que la intensificación del modelo actual de crecimiento arrastraría al resto de la economía, transformándola y asimilándola. Ello descansaría sobre el supuesto de un sector público en posición

/preeminente en

preeminente en el proceso productivo, capaz de modificar un sistema de ingresos insuficiente. Pero esta modalidad de crecimiento actual y su intensificación futura no requieren ni de un nuevo sector público ni de la concreción del mercado potencial interno. Lo primero, porque implicaría un debilitamiento de su propia dinámica y lo segundo, porque la "isla moderna" adoptó prematuramente formas de crecimiento por diversificación, producto de otros estadios de desarrollo. Por tanto, la posibilidad de la transformación inducida de los sectores excluidos se atenúa, requiriéndose más bien una acción deliberada para su desarrollo.

Las formas de crecimiento por diversificación llevan necesariamente a la dependencia cultural y tecnológica, a crecientes desequilibrios en el balance de pagos y en el presupuesto fiscal, a una concentración del ingreso, a una desocupación o subocupación de los recursos humanos y al debilitamiento de la integración nacional. Por tanto, su fortalecimiento sólo puede tener lugar en el ámbito de grandes tensiones y desigualdades, y en un marco de supeditación a los centros industriales.

Ello no significa, sin embargo, que su dinamismo pueda agotarse fácilmente. Las fisuras de los años recientes en la economía peruana no implican necesariamente la iniciación de una ruptura del modelo tradicional de crecimiento, ni un agotamiento inmediato de la pauta de desarrollo inducido desde afuera.

Cambios en la intensidad de aplicación de ciertos mecanismos de política económica y una coyuntura favorable de los mercados internacionales, podrían ser suficientes para paliar en parte los desequilibrios recientes. La modernización del sistema tributario que no implica necesariamente una transformación del mismo, y la racionalización del gasto público, podrían significar la superación de los déficits fiscales. Por otra parte, un problema más de fondo como el insuficiente crecimiento agropecuario que presiona crecientemente sobre el balance de pago, también podría atenuarse con una política aislada de producción.

Sin embargo, el éxito posible de estas medidas dejaría de todas maneras subsistentes las debilidades esenciales del sistema y probablemente lo único que se habría logrado es trasladar sus limitaciones y contradicciones

/a otro

a otro nivel, sin modificar en lo sustantivo la naturaleza de su funcionamiento. Por de pronto, podría crecer rápidamente el sector moderno, adquiriendo cada vez con mayor celeridad y en asociación con el capital extranjero, las formas nuevas de consumo que dinámicamente vayan creando los centros industriales. Pero aún así podría surgir una etapa en la que el mercado nacional resulte insuficiente para la dinámica de ese desarrollo distorsionado, especialmente en los rubros en que el avance tecnológico, a la par que crea nuevos tipos de bienes, define escalas de producción progresivamente crecientes. En este caso quedaría la alternativa de producir internamente, para un mismo bien terminado, las fases de producción donde las economías de escala sean menores, e importar los productos intermedios que requieran grandes escalas de producción.

2. Transformación de la economía para la integración nacional y la ampliación del mercado interno

En términos generales, la intensificación de la actual modalidad de crecimiento del país, conduce implícitamente a definir la continuación de un crecimiento orientado hacia afuera. Tal modalidad exigiría un número muy grande de años para desarrollar un mercado interno de relativa importancia, en relación al necesario para lograr un desarrollo industrial nacional autopropulsado. En cambio, la transformación del patrón actual de crecimiento ha de dar énfasis a la materialización, lo más rápidamente posible, del mercado potencial que constituye una población de más de 6 millones de personas que están hoy excluidas del sistema; a la selección de una "canasta de bienes y servicios" promedio ponderada, que sea apropiada al estadio de desarrollo que vivirá el Perú en los próximos veinte años; al aprovechamiento más intensivo de los recursos naturales que el país posee; a la adopción selectiva de las tecnologías externas requeridas y a la definición de los campos específicos en que ésta debe crearse; y principalmente a planificar la transformación del sector excluido.

Una concepción de esta naturaleza permitiría una orientación de la economía peruana más equilibrada entre su vocación exportadora y su desarrollo hacia adentro, mediante la integración nacional. En efecto, la estrategia basada en las líneas señaladas, no implica descuidar una política

/activa de

activa de exportaciones; lo que sí entraña es abandonar la idea pasiva de que una gran dinámica del sector externo pueda constituir el motor central del desarrollo del país, y por esa vía inducir al resto del sistema. La política de exportaciones en el contexto de estas líneas estratégicas, se plantea como un requisito o una condición indispensable de financiamiento externo para un proceso de desarrollo cuya dinámica radicaría en la valoración del mercado interno. Aún más, el sector moderno de la economía debería sufrir profundas transformaciones para adecuarse activamente al nuevo proceso; sin estas transformaciones sería imposible alcanzar los objetivos mencionados.

En síntesis, esta línea estratégica significa definir un patrón de desarrollo que ponga énfasis simultáneamente en las reformas estructurales y en la creación de nuevos polos de desarrollo.

El primer aspecto, las reformas estructurales, emerge como una política fundamental para incorporar a las poblaciones excluidas al proceso económico, tanto las que radican en el medio rural, como aquéllas que forman la periferia de los centros urbanos. Conviene definir este aspecto por lo menos en torno a cinco reformas básicas.

En primer lugar, la reestructuración de la propiedad agrícola como modalidad de acceso al sistema y como generadora de ingresos para la masa campesina, hasta convertirla en consumidora real de productos industriales. Con ello se estará reconociendo que el problema agropecuario del país no es principalmente un problema de producción, sino el de una estructura de tenencia y uso de la tierra que es fuente importante de las desigualdades de ingreso, con enormes repercusiones en el campo social y político.

En segundo lugar, se requiere reestructurar el sector minero para aumentar la participación nacional en los ingresos generados por esta actividad. Por lo menos deben explorarse detenidamente dos líneas de acción; por una parte, las modalidades de participación directa en la producción y comercialización de estos productos y, por otra, la industrialización minera para elevar los valores agregados que el país genera.

En tercer lugar, dinamizar y reestructurar al sector industrial, por la expansión del mercado interno, producida como consecuencia del incremento simultáneo de la capacidad de consumo de los sectores hoy excluidos y

/del aumento

del aumento de la producción agropecuaria; por la vía de la sustitución programada de importaciones, especialmente las dinámicas, y entre ellas las básicas; por el aprovechamiento intensivo de los recursos naturales industrializables que el país posee; y por la preparación y luego participación activa del país en los procesos de integración económica regional, que permitirán al sector industrial aprovechar las posibilidades que emanan de un mercado ampliado.

En cuarto lugar, transformar la fisonomía del sector público para ejercer el liderazgo del proceso de desarrollo. Ello implica modificaciones sustantivas de su estructura administrativa, así como de los sistemas de captación de ingresos y de orientación del gasto público.

En quinto lugar, orientar de una forma distinta y asociada a los sectores productivos, los recursos que el país destinará a los sectores de apoyo en el campo de la infraestructura y los servicios sociales. El proceso quedaría incompleto y con alcances limitados, si a la vez que crea condiciones de potencialidad económica no se plantea, simultáneamente, en concordancia con los recursos, una política selectiva de mejoramiento de los servicios sociales a la población.

Este conjunto de reformas básicas debe realizarse en un marco que modifique y traslade las actuales tendencias de atracción urbano-rural. De no ser así, se habrían creado mayores y más dinámicas fuerzas de atracción que consolidarían y agudizarían el macrocefalismo de Lima-Callao. Existe una tendencia de migración que sólo, en parte, tiene su origen en condiciones económicas y aunque éstas pudieran superarse, el proceso obedece también a factores culturales inherentes a una sociedad en transformación. Por tanto, se requiere crear "centros de demanda" alrededor de nuevos polos urbanos de desarrollo, que trasladen hacia ellos la corriente migratoria actual. Se trata de crear polos urbanos compensatorios al de Lima-Callao.

Existe un mínimo de requisitos esenciales para lograr un desenvolvimiento satisfactorio de un polo de desarrollo.

En primer lugar, el polo debe estar instalado geográficamente donde existan recursos naturales de magnitud e importancia como para justificar su localización. Como se trata de polos compensatorios al área metropolitana,

/se requiere

se requiere que éstos tengan un carácter predominantemente industrial en su conformación final. Por lo tanto, su localización debe tener en cuenta las posibilidades de abastecimiento de energía, que permita la producción de bienes en condiciones de economicidad en cuanto a los costos de bienes; y de agua para cubrir necesidades de tipo industrial, agrícola y humano. Se requiere asimismo que la población que se vaya concentrando cuente con suficientes alimentos, para lo cual debe considerarse la aptitud de las tierras cercanas para los cultivos agrícolas y las explotaciones ganaderas.

En segundo lugar, en el estadio actual de desarrollo no pueden volcarse los recursos generados en la economía moderna, de manera significativa, hacia los nuevos polos de desarrollo; por lo tanto, se requiere establecer una programación financiera muy clara, que posibilite la construcción del polo en sus primeras etapas. Este aspecto tiene relación con las necesidades propias para la transformación y dinamización del sector moderno. La estrategia no implica que parte de los recursos actuales deba ser transferida hacia la creación de los nuevos polos de desarrollo. No se trata de destruir una base económica existente, sino de transformarla; luego, más importantes que las transferencias hacia los nuevos polos, serán las asignaciones dentro del propio sector moderno. Pero si las posibilidades de transferencias de recursos no pueden ser significativas, debe surgir una nueva política de captación de ingresos del sector público basada en una vinculación más directa con el proceso productivo, en especial a través de las empresas estatales, que con formas nuevas de organización y de servicios, debiera participar en explotaciones como las mineras, industriales y de servicios.

Por otra parte, cabría pensar también en una programación financiera adecuada para el establecimiento de polos, que fuera capaz de generar recursos para su propia expansión. Por ejemplo, si resulta factible la instalación de un polo de desarrollo en la zona norte del país, bien podría pensarse, en una primera etapa, en la explotación y exportación de los recursos naturales de la zona, que genere los excedentes necesarios para la ampliación sucesiva del polo en las fases de industrialización de los mismos recursos. En definitiva, se requiere que el diseño de los nuevos polos tenga en consideración su propia potencialidad.

/Conviene examinar

Conviene examinar ahora algunos aspectos que se juzgan esenciales. Por lo pronto, las dos opciones consideradas, el modelo histórico de desarrollo hacia afuera y el nuevo modelo de integración nacional con reformas estructurales y creación de polos de desarrollo, significan orientaciones de política incompatibles y en el largo plazo sería imposible mantener su vigencia simultánea.

En efecto, como se ha visto, el nuevo modelo propuesto requiere la realización de reformas indispensables en la estructura de la economía. En la medida en que las condiciones desfavorables que tienden a corregirse con las reformas son consecuencias directas de la vigencia del modelo histórico, las orientaciones políticas no podrían pretender en forma alguna la compatibilización entre ambas.

Particularmente, en cuanto el Estado orientara sus acciones para intensificar y hacer más perdurable el modelo actual, se sacrificarían las posibilidades de desarrollo que se buscan, en beneficio de una minoría, aumentando las desigualdades e impidiendo asimismo un mejor aprovechamiento del espacio económico al evitar que ciertos recursos se encaminen hacia los polos de desarrollo.

La puesta en marcha de las políticas de apoyo a la nueva estrategia ha de realizarse en circunstancias en que la economía peruana está estructurada en el molde del modelo de desarrollo costero. Este no podría detenerse, pues es imposible lograr la reorientación repentina de todo un sistema económico. Por consiguiente, las políticas relativas al modelo nuevo habrán de aplicarse en presencia y con la continuidad del modelo histórico.

El sector moderno de la economía seguirá su evolución, mientras que las políticas estarán orientadas con creciente vigor hacia el desarrollo del sector no moderno, en función de la realización de las grandes reformas indicadas. Pero asimismo, el sector moderno se intensificará reformándose simultáneamente, porque es a través de la mayor participación del Estado en ese sector, que será posible extraer nuevos recursos que se destinarán al financiamiento de las grandes acciones que involucra la modernización del resto de la sociedad.

/Las reformas

Las reformas en el sector moderno habrán de realizarse: 1) porque el Estado mismo que pertenece al sector moderno ha de reformarse; 2) porque también tiene que modificarse la estructura productiva, hoy vinculada a las estructuras presentes del ingreso y del consumo.

Esta intensificación y transformación del sector moderno, implica que Lima continuará desarrollándose pero no lo hará a las máximas tasas hoy previstas, porque la mejor utilización del espacio económico que se producirá a través de la reforma agraria y de la creación de polos de desarrollo, disminuirá relativamente el excedente de población rural-urbana.

Orientar simultáneamente una política de desarrollo que dé énfasis al conjunto de reformas básicas establecidas y a la creación de nuevos polos de desarrollo, requiere de una cronología precisa para sus diferentes etapas. ¿Cómo podría iniciarse dinámicamente un proceso de tan vastos alcances?^{1/}

En los capítulos siguientes se examinan de manera más precisa algunas ideas al respecto. Por ejemplo, la primera potencialidad a que podría recurrirse para dinamizar el proceso y superar parcialmente a mediano plazo algunos de los desequilibrios actuales, radica en un programa de sustitución de importaciones en los campos industriales y agropecuario. En la industria, mediante una sustitución basada en la aplicación de criterios selectivos para orientar la oferta hacia necesidades más vitales, así como integrar verticalmente el proceso; en lo agropecuario, centrándola en los productos vitales de alimentación y en las materias primas para el sector industrial. Simultáneamente podría iniciarse el establecimiento de los complejos mineros-industriales, base de futuros polos de desarrollo, como podría ser por ejemplo, el complejo de fosfatos del norte del país.

^{1/} Una vez definidas las orientaciones a largo plazo, éstas deben concretarse en un plan a mediano plazo que cubra la primera etapa de la estrategia.

Capítulo II

LA TRANSFORMACION DE LA DINAMICA SOCIAL

A. El comportamiento de la sociedad peruana

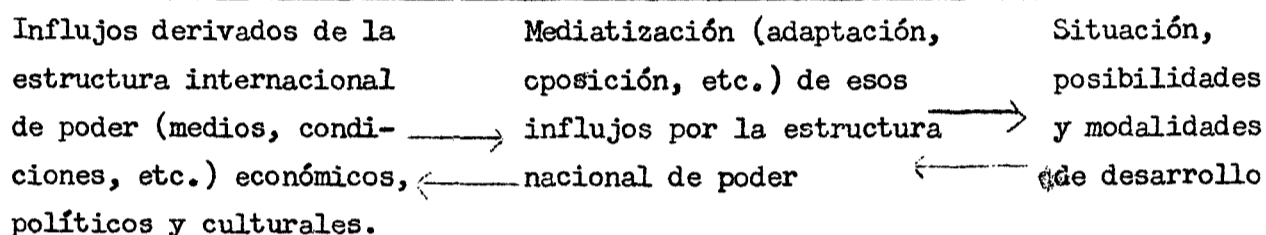
1. Consideraciones generales

Los estudios del desarrollo peruano (efectuados por el INP) han omitido habitualmente la consideración de los aspectos sociológicos, pero este vacío ha comenzado a cubrirse, ya que dentro del pensamiento contemporáneo se robustece la idea de que los problemas del desarrollo deben estudiarse con un enfoque global e integrado dentro de una óptica interdisciplinaria.

La perspectiva teórica utilizada y que ha llevado al oscurecimiento - quizás involuntario - de los mencionados aspectos, se basa en el supuesto de que la estructura socioeconómica peruana es "dual", es decir que "a una economía capitalista en rápida expansión, asentada principalmente en Lima metropolitana, se contraponen una economía feudal que abarca a casi todo el resto del país." ^{1/} Ambas partes de esa estructura - la feudal o precapitalista y la moderna o capitalista - no formarían un todo coherente y entrelazado entre sus partes sino que tendrían una existencia paralela. Esta dicotomización de la realidad ha sido y es muy usada como recurso metodológico en la sociología aún cuando sus extremos típico-ideales suelen recibir la nominación de "sociedad tradicional" y "sociedad moderna". El concepto de estructura dual aplicado a la sociedad peruana es útil para describir el estadio de desarrollo de sus distintas partes por separado, a partir de un conjunto de indicadores económicos y sociales, pero no permite percibir con claridad el papel que juega la estructura de poder - nacional e internacional - en la dinámica del proceso de desarrollo. La evolución de la sociología del desarrollo ha llevado a plantear la necesidad del estudio de tal estructura, a fin de aprehender los rasgos básicos de la organización y dinámica de la sociedad en su conjunto. En

^{1/} Instituto Nacional de Planificación, Plan de Desarrollo Económico y Social 1967-70. Lima 1966, Vol. II, página 13.

consecuencia, cabe plantearse un esquema de análisis que permita estudiar no sólo las diferencias entre los distintos sectores geográficos y sociales, sino también interpretar la vinculación entre los mismos y la posición y relación que el país tiene, como totalidad nacional, en la estructura internacional de poder. Se propone el siguiente esquema de análisis.^{1/}

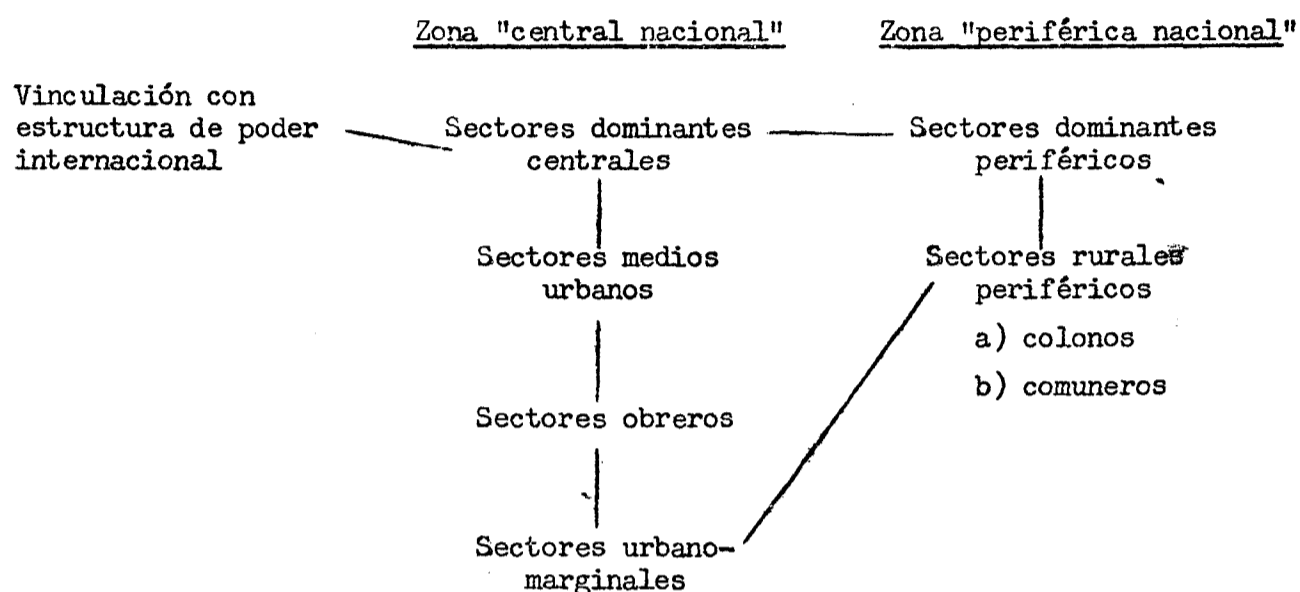


Este marco conceptual para el análisis del proceso de desarrollo peruano permite tanto un análisis diacrónico como sincrónico; desde un punto de vista histórico es posible interpretar la historia peruana a partir de la modificación sucesiva de los influjos de los distintos centros, la adaptación a esos influjos y los cambios que se produjeron en la sociedad a partir de esa interrelación.

Este capítulo, de objetivos más modestos, sólo intenta presentar una descripción sumaria del segundo momento o término de ese esquema, es decir, de la estructura nacional de poder, esperando que la misma sirva de orientación para la comprensión de algunos aspectos del desarrollo peruano y pueda guiar estudios futuros.

Los rasgos más destacados de la estructura socio-política peruana, sugieren que su análisis no debe comenzar por el sistema político formal, sino por la caracterización de los grupos sociales y sus relaciones, sea entre ellos o con la estructura internacional de poder. Para esta clasificación, inicial e hipotética, de la estructura socio-política se adoptó el siguiente esquema de análisis que presenta algunos grupos y sus vinculaciones más significativas:

^{1/} Ver. F.H. Cardoso y E. Faletto - Dependencia y desarrollo en América Latina - ILPES (mimeo) 1967.



Se supone la existencia de dos "zonas" distinguibles por sus modos peculiares de distribución y mantenimiento del poder y, dentro de cada una de ellas se consideran sólo algunos de los grupos que pueden discernirse estructuralmente. Es una imagen esquemática, sólo justificable como punto de partida y que debería completarse con el aporte de estudios más detenidos; es probable que la estructura social peruana se asemeje más a una que se ha propuesto para caracterizar a los países latinoamericanos.

"La estructura esencial de las relaciones entre las metrópolis desarrolladas y la periferia subdesarrollada del mercado internacional, aparece en el curso del desarrollo histórico de América Latina dentro del continente, dentro de cada uno de sus países y en forma interna dentro de sus regiones. Dentro de cada una de éstas se creó igualmente un centro metropolitano y su correspondiente periferia "subdesarrollada"..... al nivel regional, cuyos centros comerciales se encuentran en la situación económica desventajosa de una periferia con respecto a las metrópolis nacionales e internacionales, pero que por su parte son metrópolis con respecto a su periferia rural".^{1/}

^{1/} Andrew G. Frank, La participación popular en lo relativo a algunos objetivos económicos rurales, CEPAL (Ditto); 1964, pág. 7.

En la literatura sociológica peruana se han hecho intentos para quebrar esa dicotomización y se ha afirmado que la estructura social peruana se caracterizaría por la pluralidad de situaciones sociales, económicas y culturales y, por lo tanto, debería ser percibida más como un "archipiélago" que como una dualidad:

"..... una de las características del actual proceso peruano es la desarticulación, inarticulación o desagregación de la sociedad peruana, motivada por el crecimiento inarmónico de los sectores y regiones, y por las serias desproporciones de distribución entre estratos sociales. Puede así determinarse una fuerte diferencia entre la sierra y la costa, Lima y las provincias, la industria y la agricultura, el medio urbano y el rural, entre los sectores modernos y los de actividades económicas tradicionales, en la participación e integración de unos conjuntos frente a otros, entre las diversas clases sociales, en lo criollo frente a lo serrano, y en la fuerte diferenciación que opone lo indígena y tradicional al resto de la sociedad, hasta dar la impresión de culturas o subculturas diferentes y aún contrapuestas".^{1/}

Estas imágenes sobre la estructura social peruana acentúan la necesidad de estudios sociológicos que ayuden a una regionalización significativa del país, no sólo en términos de estructura y organización de la producción, sino también en relación con la presencia de distintos modos de organización socio-cultural.

A continuación, y dentro de los límites propuestos a este trabajo, se esbozarán los rasgos fundamentales de los grupos señalados y sus vinculaciones, para intentar posteriormente una caracterización sumaria de los aspectos básicos de la estructura socio-política.

2. La organización social en la zona "central"

a) Los sectores dominantes del "centro"

Hay dos interpretaciones difundidas sobre la composición de los sectores económicos dominantes que, por su diversidad, conviene presentar.

Jorge Bravo Bresani rechaza la posibilidad de utilizar los conceptos de

^{1/} José Matos Mar, Dominación, desarrollos desiguales y pluralismos en la sociedad y cultura peruana, en J.M. Mar (ed.) Perú problema, Moncloa Editores, Lima, 1968.

"empresa" o "firma" como unidades de análisis útiles en el estudio de estos sectores, ya sea porque las firmas y empresas se extienden a otras actividades, incluso inconexas con su actividad principal^{1/} o porque se integran con otras empresas dentro de su misma actividad. Por lo tanto considera a las empresas en su interpretación "sólo en tanto y en cuanto constituyen el corazón de estos grupos de intereses".^{2/}

Asimismo estima que es difícil distinguir el carácter nacional o extranjero de estos "grupos de interés". En primer lugar, la legislación actual, que sólo distingue entre empresas formadas de acuerdo a las leyes peruanas y empresas formadas en el exterior que operan en el país, es ineficaz para identificarlas claramente. En segundo lugar, y al amparo de esa legislación, muchas empresas han cambiado de status: hay empresas que si bien comenzaron como peruanas al expandirse, trasladaron su sede a otro país; otras que eran de origen extranjero y por razones políticas adquirieron status nacional y finalmente el caso común de empresas que comenzaron siendo nacionales y luego fueron compradas, total o parcialmente, por capitales extranjeros. En tercer lugar, por el "control fundamental que organismos bancarios y parabancarios internacionales ejercen sobre la totalidad de la economía".^{3/} En consecuencia, y basado en este conjunto de razones, concluye que los grupos de interés, unidades básicas de análisis, deben ser estudiados al margen de su aparente carácter nacional o extranjero.

Según este autor, los principales grupos de interés serían, en orden de importancia, los siguientes:

- i) Entidades exportadoras en sus dos grupos: los grandes productores de artículos primarios (grandes firmas mineras y agrarias) y las grandes empresas comerciales de exportación;
- ii) Los bancos del Perú;
- iii) La energía (especialmente petróleo y eléctrica), las comunicaciones y los materiales de construcción (en especial fábricas de cemento);

^{1/} Consultar el concepto de "conglomerado" utilizado por Celso Furtado en Un projeto para o Brasil - Editora Saga - Rio de Janeiro - 1968.

^{2/} Jorge Bravo Bresani, Gran empresa y pequeña nación en J. Matos Mar (ed.), Perú problema, página 121, Moncloa Editores, Lima, 1968.

^{3/} Jorge Bravo Bresani, ob. cit. pág. 124.

/iv) las

iv) Las actividades comerciales, separando el comercio mayorista e importador del minorista;

v) El sector industrial.

Dentro de estos grupos, cuando se busca el poder real, él "escapa a nuestros análisis porque huye siempre hacia atrás, trasladándose al final al exterior". De tal suerte que el grupo de poder nacional no es sino un conjunto de "intermediarios", pues "sean ellos peruanos o extranjeros, no son más que lugartenientes o mandatarios: ejecutivos y administradores a sueldo de los consorcios extranjeros".^{1/}

Este grupo de "intermediarios", que tienen solamente un poder delegado del exterior, forman un conjunto heterogéneo, inestable, sólo capaz de negociar las condiciones en que se realizarán las decisiones. Una de las características fundamentales del conjunto, es su constante variación, que admite tanto el fracaso y la desaparición como la escapada al borde del abismo, el reflotamiento y la renovación".^{2/} No es una "oligarquía", sino "la más alta capa de la clase media que se diferencia de su matriz al identificarse con intereses poderosos y foráneos".^{3/}

Bourricaud sostiene que existe una oligarquía en el Perú y la define como una "red de familias con clientelas", dirigidas por un pater familias y que constituyen "clanes cuyas unidades elementales yuxtapuestas y coordinadas cubren sectores muy amplios de la vida económica".^{4/} Estos clanes son su unidad de análisis.

Se trata de una "oligarquía exportadora" (agraria, minera, banquera, comercial, inmobiliaria) con algunos clanes especializados en un producto y otros más "abiertos", que tienen intereses en múltiples sectores de la economía.

Esta expansión de las actividades tiene una razón especulativa:

"El oligarca no se comporta como un rentista inerte: árbitro entre el algodón, el azúcar, el zinc, el plomo, procura desembarazarse de compromisos

^{1/} Jorge Bravo Bresani, Mito y realidad de la oligarquía peruana, pág. 45, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1966.

^{2/} Jorge Bravo Bresani, Ob.cit., pág. 48.

^{3/} Ob.cit., pág. 47.

^{4/} François Bourricaud, Poder y sociedad en el Perú contemporáneo, pág. 37, Buenos Aires, Sur, 1967.

en determinado sector para atender mejor a aquella producción cuyas perspectivas son alentadoras: el oligarca es un especulador - y si está dispuesto a delegar la mayor parte de las funciones tradicionales del hombre de negocios moderno - gestión técnica, administración - hay una que retiene porque está enlazada a lo que denominare su propensión especulativa: la política de las inversiones, o más bien, la estrategia de las participaciones".^{1/}

Estas familias no descienden de "nobles coloniales" pero, debido en gran parte al escaso desarrollo industrial - que significa existencia de pocos "nuevos ricos" -, la coincidencia entre el "mundo de los negocios" y la "sociedad" es muy grande.

Hay en las dos teorías algunas coincidencias interesantes:

a) Dejan fuera del "grupo nacional de poder económico" a los terratenientes de la sierra, que en algunos casos son considerados como la base del mismo y concentran el poder en la costa;

b) Minimizan el poder del grupo industrial mientras que otro autor^{2/} lo sitúa ya como el hegemónico dentro del conjunto;

c) Ambos consideran unidades de análisis que superan los criterios de "empresa" e incluso "sector económico" (sean grupos de interés o clanes familiares).

Pero no hay duda que existen diferencias fundamentales en las dos interpretaciones: la primera maximiza la vinculación de los sectores dominantes nacionales con los grupos externos de poder, percibiendo una estructura de poder nacional típica de una colonia; los sectores económicos dominantes nacionales no son nada más que desprendimientos de la clase media, variables, heterogéneos y sin bases propias de poder. La segunda oscurece la relación con los grupos externos y por lo tanto la considera una oligarquía nacional fuerte con poder real donde confluyen el poder económico y el prestigio social.

^{1/} F. Bourricaud, ob. cit. pág. 39.

^{2/} A. Quijano, Naturaleza, situación y tendencias de la sociedad peruana contemporánea, Universidad de Chile, (mimeo) 1967.

Desde el punto de vista del control de las decisiones económicas no hay duda que la teoría de Bourricaud presenta una debilidad fundamental, pues es notoria la importancia que tiene la inversión extranjera en casi todos los sectores productivos - minería, industria, comercio, productos agrícolas de exportación, etc.

La teoría de Bravo Bresani no parece responder satisfactoriamente cuando se analiza la vinculación del poder económico con el poder político. Los grupos de interés extranjeros no se vinculan al país en términos "coloniales" - en estos casos hay un control económico y político total de la colonia por parte de la metrópoli - sino que tienen que establecer un "pacto" con los grupos dominantes nacionales que deben garantizar por lo menos en el caso extremo de un "país enclave", la estabilidad necesaria del sistema político. Es aquí donde flaquea esta interpretación, pues no parece correcto afirmar que este grupo está formado nada más que por un desprendimiento de la clase media. Por un lado oscurece el hecho de que el Perú tiene grupos nacionales que controlan algunos sectores importantes de la estructura económica de la costa y por otro ha hecho desaparecer del análisis a los "gamonales" de la sierra. Parece poco probable que ambos grupos hayan cedido el poder, para que un sector de la clase media se vincule directamente con los consorcios extranjeros, con todas las consecuencias desfavorables que ese abandono del poder tendría para ellos en términos del control de las decisiones económicas y políticas.

En consecuencia, parece correcto afirmar que existen sectores económicos nacionales poderosos en el "centro", que refuerzan su dominio en base a las vinculaciones que han establecido con los "consorcios extranjeros" - y en esa medida han desplazado históricamente de los puestos hegemónicos a los "gamonales" de la sierra - y a su propia diversificación; pero que han debido compartir el poder político a medida que el mayor nivel de desarrollo genera las condiciones para que se expandan otros grupos sociales, en especial la clase media, que presionan por su incorporación.

b) Los sectores medios urbanos

No hay estudios que permitan distinguir con claridad los distintos componentes de los sectores medios. No obstante, parece aceptado que no existe

/un grupo

un grupo importante que sea "residuo"^{1/} de un sistema de estratificación anterior, puesto que los profesionales, industriales y comerciantes independientes no se desarrollaron mucho durante la colonia e incluso durante el siglo XIX como para convertirse en un grupo social con intereses propios que ejerciera una presión importante sobre el aparato político. En consecuencia, la significación socio-política de los sectores medios parece ser un fenómeno de este siglo.

La expansión del desarrollo socio-económico en los últimos decenios parece haber expandido dos tipos de sectores medios:

- i) el "independiente" recibe un impulso con la expansión de la industrialización, el comercio y los servicios;
- ii) el "dependiente" se difunde con el proceso de burocratización y aparece como el sector "emergente" significativo.

Esta expansión de los sectores medios hace referencia directa a un proceso de movilidad social importante, que encontrará una expansión adicional en la difusión y absorción de nuevos modos de vida y pautas de consumo provenientes del exterior. Desde el punto de vista socio-político, la movilidad social reciente de estos sectores y las formas que ha adoptado su incorporación, conforman una de las causas principales que explica la orientación e intereses de los mismos.

En primer lugar se ha señalado que es probable que este fenómeno de movilidad haya afectado a sectores bajos, y sobre todo medios, de la sociedad, sin alterar substancialmente la composición de los sectores altos; se trataría de una movilidad estructural (por la creación de nuevos puestos) y no de reemplazo (ocupación de los ya existentes), si bien existiría una presión de los sectores medios para acceder a los puestos de poder.

"Aún cuando, como se ha señalado anteriormente, el sistema económico conserva en esencia el carácter tradicional de selectividad exclusivista en sus altos niveles y el virtual estancamiento promocional y la segregación de

^{1/} Para los conceptos de clases medias "residuales" y "emergentes", ver L.A Costa Pinto, Estructura de clases y cambio social, Buenos Aires, Paidós, 1964.

sus populosos sectores inferiores, en los últimos tiempos se observa con claridad la inusitada expansión de los distintos estratos del nivel intermedio y la constante presión que tiende a ampliar los canales de comunicación entre niveles intermedios y superiores".^{1/}

En segundo lugar, la movilidad de estos grupos está ligada a la expansión del sistema educacional medio y superior, que ha servido no sólo como instrumento de ascenso social sino también, aunque parcialmente, de mecanismo de consolidación institucional de posiciones.

En tercer lugar, el reclutamiento de estos sectores se habría realizado en virtud de criterios "clientísticos", es decir, basado más bien en criterios sociales y políticos y no tanto en conocimientos especializados. "La burocracia forma una vasta clientela de los grupos de poder y presión dominantes y funciona como un mercado de servicios entre estos grupos y entre los que se forman en el propio seno de la burocracia".^{2/}

Por lo tanto, se trataría de sectores medios subordinados a los sectores dominantes que todavía no han "logrado definir un sistema de valores originales susceptible de imponerse al conjunto de la sociedad ...".^{3/}

En cuarto lugar, la movilidad "estructural" ha expandido a los sectores medios, pero no ha alterado la cúspide del poder y ha favorecido su integración al sistema en la medida en que han vivido una experiencia de movilidad y, por lo tanto, ella ha reforzado la legitimidad del mismo.

Pero la inestabilidad de sus posiciones - "en el Perú no hay una burocracia que garantice a sus empleados un ingreso y una promoción regulares"^{4/} genera en ellos una ansiedad por la búsqueda de status y su consolidación; "..... el arribismo pasa a ser la orientación dominante y el arribista el tipo social por excelencia".^{5/}

Asimismo, esa inestabilidad y las dificultades para consolidar su posición ingresando a los estratos altos del poder, los induce a una actitud

^{1/} Carlos Delgado, Notas sobre la movilidad social en el Perú, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1967.

^{2/} A. Quijano, ob. cit., pág. 46.

^{3/} F. Bourricaud, ob. cit., pág. 84.

^{4/} F. Bourricaud, ob. cit., pág. 82.

^{5/} A. Quijano, ob. cit., pág. 47.

de ambivalencia ante éstas. Su agresividad ante la oligarquía está encauzada (en un universo inestable la prudencia es indispensable); desplazada (se descarga contra substitutos) y sublimada (la astucia y la prudencia se transforman en refinamiento y escepticismo).^{1/}

Por su misma posición estructural, el poder económico de los sectores medios es reducido y, en consecuencia, su base de sustentación debería consistir en la utilización del aparato del Estado y en su capacidad de organización y eficacia políticas. Sin embargo, en condición de subordinación es arduo para los mismos llegar a consolidar autónomamente su posición y por ello se ha sostenido que la persistencia de la actual estructura de poder está condicionada "..... a la carencia de una toma de conciencia por parte de las clases medias, que tarda en llegar, y a una institucionalización autónoma de éstas mediante el sindicato de cuadros y métodos de selección de burocracia privada y pública despersonalizados, pero al mismo tiempo capaces de suministrar funcionarios responsables y seguros de su capacidad, independientes de los intereses que deben servir o de las convicciones que ellos profesan".^{2/}

En países como el Perú, donde el control del aparato estatal significa el control sobre las regalías que pagan las compañías extranjeras de exportación, se debería esperar de parte de los sectores medios una política estatista y nacionalista, ya que el fortalecimiento del aparato estatal implica un sustancial apoyo - económico y político - de su posición como estrato social. Tal política, incrementando las regalías obtenidas, sentará las bases de un Estado que ejercería un mayor control sobre el aparato productivo y distributivo. El estudio de las causas históricas que den cuenta de las razones por las cuales este fenómeno no alcanzó a producirse, queda como un campo de investigación para el futuro.

En resumen, los sectores medios del Perú parecen presentar una significativa movilidad individual, articulada en un sistema de clientelas, que ha contribuido a frustrar la potencial orientación autónoma de los mismos; en otras palabras, se han expandido sin consolidar su poder.

1/ F. Bourricaud, ob. cit., pág. 81

2/ J. Bravo Bresani, ob. cit. págs. 48-49.

c) Los sectores obreros

El primer rasgo que cabe señalar es la heterogeneidad de estos sectores que se expresa no sólo en cuanto a la posición que ocupan en la estructura productiva, sino también en relación con el tipo de empresa y su tamaño, localización, importancia del producto dentro de la economía, etc.

Por ello sería imprudente, a falta de estudios pormenorizados, intentar plantear un conjunto coherente de hipótesis que cubriera a todo el sector; en consecuencia, sólo se hace referencia a algunos de los rasgos más generales de su estructura y orientación.

En primer lugar, la mencionada heterogeneidad parece expresarse a nivel de la organización y la acción de los sectores obreros. Desde el punto de vista organizativo, parece percibirse la presencia de un vasto conjunto de sindicatos, cuya fuerza se expresa a nivel de la empresa, coordinados por federaciones y centrales cuyo poder es tanto menor cuanto mayor es la amplitud de su representación sindical.

En segundo término, el aparato sindical parece cubrir sólo a una porción de los sectores obreros; por ejemplo, en la industria ha llamado la atención la existencia de una considerable mano de obra artesanal - que superaría el 50 por ciento - en su mayoría sin representación sindical; el mismo fenómeno parece suceder con los obreros de la pequeña y mediana minería.

Ambos rasgos, la importancia de los sindicatos por empresa y la parcial representatividad sindical, llevan a pensar en la posible existencia de dos tipos de obreros cuya presencia sería detectable dentro de cada uno de los subsectores. Por un lado, el obrero que tiene un nivel de remuneración relativamente alto, que trabaja en grandes empresas con cierto nivel tecnológico que está representado por sindicatos poderosos a nivel de la empresa y que por lo tanto puede mantener e incrementar sus salarios reales; por otro, el obrero que trabaja en empresas artesanales, con bajo nivel de salario, sin representación sindical e incapaz para defender su nivel de ingresos. Estos tipos de obreros indicarían una fractura importante dentro del conjunto del sector que vendría a unirse a las ya mencionadas.

Por otra parte, la mano de obra obrera parece provenir en gran parte de zonas rurales y, en consecuencia, habría una persistencia de "actitudes rurales", tales como la aceptación del paternalismo empresarial, el percibir

/el trabajo

el trabajo como mero instrumento de integración a la vida urbana etc., que deteriorarían la posibilidad de una acción conjunta basada en la percepción de un interés común.

Además, se observaría una tendencia a apelar al Estado en la resolución de los conflictos - "paternalismo estatal" - actitud que encontraría su raíz en la temprana concesión de la legislación social por parte del Estado.

Todos estos factores, sumariamente reseñados, permitirían extraer una conclusión provisoria: las múltiples divisiones que presentan los sectores obreros fragmentan su presión como conjunto, a la vez que permiten a una élite de los mismos, ascender hasta colocarse dentro de los lindes de la clase media. Por otro lado, como totalidad, aparecen como un sector privilegiado, es decir que se encuentran dentro de los límites de la "sociedad participante", y separado claramente de la periferia, sea ésta urbana o rural.

d) Los sectores urbano-populares

El incremento del proceso migratorio rural-urbano, que triplicó la población de ciudades como Lima en 25 años y la concomitante expansión de los núcleos urbanos periféricos, dieron lugar a la aparición de un nuevo protagonista social: el poblador de las barriadas. Su rápido incremento, el enorme volumen que alcanzaba - algunos autores creían que cubría el 20 por ciento de la población de la ciudad de Lima - y los rasgos sociales que lo caracterizaban generaron hacia él una actitud ambivalente de parte de los grupos urbanos "integrados": por un lado el deseo de ayudarlo a mejorar su situación injusta y por otro el sentimiento de ser amenazados por una masa "marginal", que por su mismo desarraigo podría poner en peligro la estabilidad del sistema social.^{1/}

Este sentimiento de la amenaza potencial que podían significar los pobladores de las barriadas, se basaba en una serie de supuestos sobre su origen y orientación, que conviene explicitar para evaluar correctamente el potencial dinámico que estos grupos representan.

^{1/} F. Bourricaud, ob. cit., pág. 114.

En primer lugar, se trataría de emigrantes rurales, en su mayoría analfabetos y sin calificación profesional para las labores urbanas, que serían virtualmente "expulsados" de su zona de origen, ya sea por la presión demográfica, por el deterioro de los suelos o por la modernización de las haciendas ganaderas de la sierra.

En segundo lugar, se suponía que estos individuos sufrían un fuerte trastorno cultural en el paso del campo a la ciudad, pues éste implicaría una ruptura de los antiguos patrones de conducta, inadecuados en el medio urbano, sin la capacidad para absorber los predominantes en la urbe. Esta situación de transición entre distintos patrones normativos, rasgo típico de la "movilización social", produciría una especie de "anomia" (falta de normas) desde el punto de vista individual y una situación de "masa disponible" desde el punto de vista colectivo, ya que se suponía que estarían particularmente predispuestos para llenar ese "vacío normativo" con nuevos símbolos, valores y normas no necesariamente coherentes con los predominantes en el medio social del cual serían marginados.

En tercer lugar, se creía que por la falta de contacto directo y personal con el mundo integrado, estos migrantes serían particularmente sensibles a los símbolos y valores difundidos por los medios de comunicación de masas - que difunden nuevos modos de vida y en especial nuevas pautas de consumo sin un énfasis coherente sobre los medios legítimos para lograrlos - produciéndose de ese modo la "revolución de las expectativas".

En cuarto lugar, la capacidad de absorción estructural del sistema estaría limitada por el ritmo de desarrollo y por la modalidad del mismo, en especial del sector industrial, que adopta formas productivas que impiden una absorción masiva de mano de obra y que obligarían a los migrantes a incluirse en algunos de los rubros deprimidos del sector terciario o a permanecer como desempleados.

En estas condiciones, siendo incapaz el sistema social para integrar cabalmente la masa movilizada, era dable esperar una gran inestabilidad en el sistema socio-político. Sin embargo, estas dificultades no se han producido, por lo menos hasta ahora, y es interesante, por lo tanto, considerar algunas hipótesis que podrían servir de esquema analítico para interpretar ese hecho, a la luz de algunas investigaciones realizadas.

/Estos estudios

Estos estudios ponen de relieve algunos mecanismos que, o bien integran aunque defectuosamente al poblador a la sociedad urbana, o bien impiden un comportamiento colectivo que evidencie la falta de integración.

No todos los habitantes de las barriadas son provincianos, ya que hay un porcentaje no despreciable de limeños que llegan a las barriadas provenientes de los barrios urbanos deprimidos de la ciudad, en un proceso de "migración inversa" que ya fue notado en otras ciudades latinoamericanas. Asimismo, no todos los provincianos son de origen rural, ya sea por lugar de nacimiento o por profesión, y algunas veces se presenta el caso del migrante cuyo origen es rural pero que antes de llegar a la metrópolis ha realizado diversas etapas, lo que le ha permitido una cierta "socialización urbana anticipada".

Por otro lado, la persistencia de los vínculos que el poblador mantiene con el lugar de origen y la tendencia de mantener pautas de conductas rurales y contactos sociales con sus comprovincianos, ha dado lugar a un fenómeno de "ruralización" de la vida urbana de estos sectores.

Cabe señalar asimismo que las tasas de analfabetismo de los pobladores de las barriadas son notablemente inferiores a las observadas en los sectores periféricos de la sierra y que el nivel de ingresos es igualmente superior - pese a la conocida inestabilidad ocupacional - de manera que no extraña que los habitantes de estas zonas se declaren en general satisfechos con sus condiciones de vida cuando las comparan con las que tenían previamente.

Los objetivos colectivos de estos pobladores parecen consistir, especialmente en la primera etapa de formación de las barriadas, en un esfuerzo para consolidar la tenencia del terreno y lograr las mejoras indispensables en términos comunitarios: agua, electricidad, servicios sociales, transportes, etc. Para ello organizan juntas de pobladores, cuyos líderes se introducen como intermediarios en la sociedad urbana intentando formar parte, a fin de conseguir sus fines, de alguna de las clientelas políticas existentes. Debe agregarse que estos líderes no parecen concitar de parte de los pobladores una lealtad fuerte, de modo que no han surgido movimientos políticos autónomos con base en las barriadas.

Estas consideraciones sumarias permiten poner en duda la veracidad de la primera interpretación. En lugar del poblador "anónimo" y "disponible"

/para absorber

para absorber valores dinámicos, aparece un sujeto parcialmente integrado que sigue pautas de incorporación que se parecen bastante a las señaladas al analizar la movilidad social y el reclutamiento de otros grupos sociales. Pese a ello caben dos interrogantes fundamentales con respecto al futuro socio-político de estos grupos; el primero se refiere a la capacidad del sistema para seguir absorbiendo en el futuro, y dentro de los sistemas de clientela, a nuevos contingentes sociales de este tipo; y el segundo tiene que ver con las orientaciones de las próximas generaciones de los actuales pobladores. Es probable que algunos de los rasgos propios de la movilización se manifiesten una vez que los vínculos rurales se hayan debilitado y los objetivos comunitarios básicos se hayan logrado. Quizás el potencial dinámico no radique en la inestabilidad del migrante reciente sino en la consolidación del parcialmente integrado.

3. La organización social en la zona "periférica"

a) Presencia de un sistema de castas

En la sierra peruana, las relaciones de los hombres con la tierra cobran significación en el contexto de las relaciones que ellos mantienen entre sí. Y estas relaciones sociales parecen estar ordenadas de acuerdo a pautas que las asemejen a un sistema de castas con dos grupos típicos: los mestizos y los indios.

Los clásicos criterios de raza y lengua parecen ser insuficientes para distinguir a ambos grupos.^{1/} Si se utiliza el primero de ellos, se advierte que los índices antropométricos y el color de la piel no bastan para diferenciar a los distintos grupos. El mismo concepto de "indio" no es útil para la antropología física, ya que ella intenta percibir los distintos componentes incluidos en el mismo, destacando los procesos migratorios que precedieron al establecimiento del imperio inca y que agruparon una diversidad de tipos físicos.

El segundo criterio - lengua - también es insuficiente, dado que el contacto entre los dos grupos y la expansión de la educación formal ha dado como resultado que muchos "indios" hablen, o por lo menos comprendan español

^{1/} Ver F. Bourricaud, Cambios en Puno, Instituto Indigenista Americano, México, 1967.

y que muchos mestizos de la sierra hablen y/o comprendan el quechua o el aymará.

En consecuencia, parece correcto sostener que la definición de los conceptos "indio" y "mestizo" deba basarse preferentemente en criterios sociológicos, es decir, en aquellos que hacen referencia a las relaciones sociales que ligan entre sí a estas categorías. El indio sería aquel "que en sus relaciones con los no indios ocupa una posición subordinada, desde el punto de vista instrumental y simbólico", es decir que su dependencia va "mucho más allá de lo que funcionalmente es requerido por la sola naturaleza de los roles que cumple el indígena"^{1/}. Por lo tanto, todos sus rasgos culturales - formas de producción y consumo, modos de expresión y de vida - constituyen la evidencia simbólica de su subordinación. Concomitantemente, el mestizo es el que subordina al indio y todos sus símbolos externos expresan - en ese medio socio-cultural - su posición de dominación; "el misti, aún el más degradado, ejerce una actividad que le confiere un mínimo de autoridad: será por lo menos vigilante, quipu o rodeante".^{2/}

El modo en que se expresan estas relaciones de dominación lleva a pensar en la existencia de algunos elementos propios de una estructura de castas ^{3/}. Se trataría de grupos cuyas relaciones de poder estarían basadas no sólo en criterios instrumentales sino también de prestigio, cuyos círculos sociales serían relativamente cerrados y de expansión restringida cuya membresía se realizaría por criterios de adscripción y cuya cultura los diferenciaría claramente. Antes de analizar los aspectos dinámicos que tienden a transformar esta situación, conviene esbozar las dos formas típicas en que se expresan las relaciones socio-económicas de ambos grupos: la hacienda y la comunidad de indígenas.

El estudio de la evolución de los sistemas de tenencia de tierras desde la época preincaica hasta nuestros días, supondría un complejo análisis que no cabe hacer aquí, ya que incluye múltiples modos de relación de los hombres entre

1/ F. Bourricaud, Cambios en Puno, pág. 20.

2/ F. Bourricaud, Cambios en Puno, pág. 14.

3/ Gonzalo Aguirre Beltrán, Estructura de casta y clase, Instituto de Estudios Peruanos, Lima 1966.

sí vinculados a grados variados de control de los mismos sobre la propiedad, y/o el uso o usufructo de la tierra. Sin embargo, este proceso tiene un rasgo fundamental que aparece en la época colonial y se acentúa con la emancipación: la paulatina expansión de las haciendas y la reducción concomitante de las tierras en poder de los indios. Durante la conquista y la colonia, una serie de disposiciones - sobre la propiedad de las tierras por parte de las comunidades, sobre la prohibición de su venta, etc. - intentaron impedir el despojo de las tierras indígenas, pero con el advenimiento de la Independencia, que parceló las tierras de las comunidades y convirtió al comunero en propietario de su predio, se desarrollaron muchos procedimientos que en la práctica redujeron paulatinamente las tierras de las comunidades.^{1/} Asimismo, las haciendas y las comunidades de indígenas no son los únicos sistemas de tenencia de tierras presentes en la sierra, pero son, sin duda alguna, los más significativos.

b) El sistema social de la hacienda^{2/}

Una abundante bibliografía se ha dedicado a la descripción del funcionamiento del sistema social de la hacienda de la Sierra peruana.

La transformación de algunos de los elementos típicos de las haciendas lleva a suponer que los rasgos que se presentarán a continuación no corresponderían a la totalidad de las mismas.

Se trata de propiedades extensas que incluyen dos modos de organización productiva, de los cuales uno, la empresa patronal, está principalmente orientado hacia la comercialización de sus productos en los mercados locales, regionales e incluso internacionales; y el otro está constituido por un conjunto de pequeñas parcelas, en manos de los colonos, que son laboradas para la subsistencia de los mismos y sus familias. Por esta doble faz, la hacienda ha sido denominada "complejo hacienda-minifundio".

^{1/} CIDA. Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola, Perú, Unión Panamericana, Washington, 1966.

^{2/} El sistema socio-económico de la hacienda ha sido equivocadamente considerado como "feudal", al prestar atención sólo al carácter de las relaciones laborales y olvidar el destino capitalista de la producción; parece más correcto calificarlo como "sistema señorial".

/Asimismo, la

Asimismo, la hacienda se beneficia de la existencia de una abundante mano de obra próxima - campesinos sin tierra o minifundistas - que en medio de escasas alternativas ocupacionales se ligan a la hacienda mediante el sistema de "colonato" que consiste en que el propietario ofrece una parcela de tierra al colono a cambio de "obligaciones", tales como trabajar gratuitamente en las tierras del señor, ya sea como pastor o agricultor, contribuir con servicio doméstico en la residencia del mismo, etc. La mano de obra de estas haciendas, sobre todo en el caso de las pastoriles, se encuentra dispersa y poco vinculada entre sí.

Por otra parte, el propietario es "ausentista" y su actitud básica es la del "rentista" - y no la propia del "empresario" - en el sentido que tiende a actuar en términos de la consecución de una renta que le permita mantener el modo de vida que considera adecuado. Por lo tanto, el control que ejerce el propietario sobre su hacienda es débil y ella queda a cargo de un mayordomo que establece entre él y los colonos indígenas una estructura fuertemente jerarquizada que incluye capataces, rodeantes, etc.

Además, en este tipo de organización social, la condición del indio no es sólo de subordinación, sino también de inseguridad. Las "obligaciones" que debe prestar al hacendado lo ligan a la hacienda y la indefinición de las mismas lo sitúan en una situación que "envuelve la condición del indígena en un complejo de temores y represiones".^{1/} "El siervo de Vicos sufría de múltiples formas de temor, tantas y frecuentemente tan intensas que tenemos ciertas dudas si la subcultura local desarrolló algunas formas de evasión, permitiendo a los siervos gozar, en algún momento, de un estado de tranquilidad. En los términos más generales de las interacciones personales, el siervo percibía todas las relaciones humanas como hostiles en tanto que ellas tenían un propósito de dominación".^{2/} A fin de reducir su inseguridad, el colono

^{1/} Julio Cotler, La mecánica de la dominación interna y del cambio social en el Perú, en J. Matos Mar (ed.), ob. cit. pág. 165.

^{2/} Ralph Klein, The self image of the adult males in an Andean culture, citado por J. Cotler, ob. cit. pág. 165.

trata de establecer alguna relación de compadrazgo que lo ligue al patrón y éste utiliza éstos vínculos para reforzar la lealtad del colono y para que éste oriente su agresividad hacia sus pares, impidiendo la formación de una conciencia de grupo entre sus subordinados. Por todo ello, un sociograma de las relaciones sociales en la hacienda indicaría la presencia de "múltiples radios inconexos que convergen en un sólo vértice".^{1/}

c) El sistema social de la comunidad de indígenas

Una comunidad de indígenas es "toda aglomeración rural de fuerte predominio indígena con la sola condición de que este grupo no esté directamente comprometido en una actividad cualquiera bajo la dirección o el provecho de un misté".^{2/} Desde un punto de vista típico-ideal, las comunidades son autónomas respecto del otro gran sistema de tenencia de la sierra peruana, la hacienda, pero de hecho y en muchos casos, los comuneros son también colonos y en situación extrema, toda la comunidad es dependiente de una hacienda, en cuyo caso se habla de una comunidad "cautiva".

Los miembros de la comunidad son pequeños propietarios de tierras - casi todos ellos caen dentro de la categoría de minifundistas -^{3/} que las cultivan con fines de subsistencia. Por lo tanto, la comunidad no se defiende estrictamente por el régimen de propiedad de la tierra, que sigue siendo individual aún cuando suele haber obligaciones colectivas como en el caso de ciertos criterios de rotación, sino por los sentimientos y actitudes comunitarias de sus miembros. Los lazos de solidaridad interna que ligan a los miembros de las comunidades, permiten percibir la existencia de fuertes sentimientos de pertenencia de los miembros hacia la comunidad.

En las comunidades de indígenas, a diferencia de las haciendas, se

^{1/} Julio Cotler, ob. cit., pág. 167.

^{2/} F. Bourricaud, Cambios en Puno, ob. cit., pág. 98.

^{3/} Una apreciación de la Comisión de Reforma Agraria estimó que para el total del Departamento de Puno el promedio de tierra por familia comunera de 5 personas era de 4.86 ha. y de tierras en cultivo de sólo 0.9 ha.

está en presencia de una alta densidad demográfica, y dada la extrema escasez de tierras, los comuneros deben migrar o intentar subsistir mediante ocupaciones no rurales que llevan a una incipiente diferenciación ocupacional.

Si el colono muestra una marcada supeditación hacia el "misti", el comunero se siente más libre y no presenta el servilismo del primero; sin embargo su relación con el mundo no-indio está entorpecida por la desconfianza que muestra hacia cualquier extraño debido al temor de que se le usurpen las tierras.

La escasez de tierras ha llevado a las comunidades a mantener múltiples conflictos judiciales con las haciendas vecinas, y entre ellos mismos, de modo tal que sería idílico suponer que una comunidad de indígenas es un grupo social perfectamente integrado. Estas comunidades suelen tener sus propias autoridades, pero el sentimiento de pertenencia parece no radicar en la presencia de instituciones formales, sino en su oposición a la hacienda.

d) Las vinculaciones con el sistema de poder

Los modos de organización productiva de esta zona, que acaban de ser esbozados, permiten percibir los distintos sistemas de autoridad que se ejercen y el grado de autonomía que les cabe al indígena, al colono e al comunero en cada uno de ellos.

De una manera general, el colono de la hacienda es representado por el hacendado en sus vinculaciones con el exterior - en muchos casos incluso en las transacciones comerciales - y por lo tanto, no tiene vinculación directa con el sistema local, regional o nacional de poder. El comunero es más autónomo, pero por distintas condiciones que se analizarán a continuación, debe utilizar la mediación del mestizo - autoridad política, administrativa y judicial - en sus contactos con las instituciones oficiales.

Por un lado, comúnmente el indígena es analfabeto, lo que le impide vincularse directamente con el sistema nacional de poder ^{1/} y por esta misma razón debe utilizar al mestizo como intermediario en sus vinculaciones con los organismos administrativos o de justicia locales.

^{1/} Los departamentos de la "mancha india" (Ancash, Apurímac, Ayacucho, Cuzco, Huancavelica y Puno) cuentan con el 29 por ciento de la población total del país, pero sólo tienen el 14 por ciento de la población electoral y eligen a 50 de los 185 representantes del Parlamento. Ver J. Cotler, ob. cit., pág. 174.

Por otra parte, el reclutamiento de las autoridades locales se realiza en base a criterios "particularísticos" que permiten la existencia del "sistema gamonal" - vinculación estrecha de los distintos poderes económicos y políticos locales - y su perpetuación. Por lo tanto, puede concluirse que el indio de esta zona debe utilizar siempre el aparato "mediador" controlado por los mestizos y que garantiza el control que éstos ejercen.

Cabe hacer aquí una digresión sobre el carácter de la administración política del Estado y sus vinculaciones con el poder local. Mucho se ha criticado la organización centralizada del aparato político-administrativo:

"Desde el distrito hasta el departamento, la estructura política del Estado peruano depende del Poder Ejecutivo a través de los ministerios y en una forma jerárquica descendente, que va desde los prefectos hasta los gobernadores de distritos, los asuntos más importantes de la administración pública, tales como la elaboración de los presupuestos locales, nombramiento de funcionarios y maestros, la decisión de realizar obras públicas, etc., son generalmente resueltos en la capital de la República y en menor grado en las capitales de departamento y provincia".^{1/}

Esta estructura sería en gran parte la culpable de una administración deficiente y de una escasa participación de la población local, ya que todo lo esperaríamos de un Estado paternalista. En consecuencia se propone que se fomenten las tendencias de autonomía local y regional de modo de aumentar la participación y producir una mayor coordinación entre los organismos al nivel local que reduzca los costos y levante la moral.^{2/}

Esta interpretación, un tanto formalista, oscurece el hecho de que los poderes locales no son necesariamente más democráticos y más proclives a la transformación requerida en un proceso de desarrollo y que en algunas situaciones pueden llegar a convertirse en una barrera difícil de franquear. Para evaluar la eficacia dinámica de una descentralización política administrativa,

1/ Gabriel Escobar sostiene esta posición. Consultar su obra Organización social y cultural del sur del Perú. Instituto Indigenista Interamericano. México, 1967, pág. 231 y siguientes.

2/ Gabriel Escobar, ob.cit., pág. 239.

es condición necesaria conocer los mecanismos reales de distribución del poder a nivel local.

En la descripción de un caso, quizás extremo, se señala que "..... el hacendado hasta hace tres años era la máxima autoridad política, social y judicial. Cuando se suscitaban rencillas, robos y hasta crímenes, el administrador o su representante era el primero que intervenía. Si el caso requería la intervención de la autoridad competente, lo remitía a ésta. Las autoridades locales tradicionales eran nombradas y juramentadas por el administrador, no bajaban a la Gobernación de Pisac a fin de recibir la juramentación del caso".^{1/}

O sea que, como se ha afirmado en una publicación oficial: "..... es general que el puesto de gobernador sea dado a un miembro de la "clase alta local" quien se interesa apenas en algo más que mantener el status quo. Los alcaldes son también nombrados sobre estas bases^{2/}.

e) Los indicios del cambio

La descripción de la estructura social de las zonas rurales periféricas permite percibirla como una dicotomía social, indios y mestizos, que se concreta en las relaciones que ellos mantienen dentro del contexto de las haciendas y comunidades. Sin embargo, múltiples indicios - de significación variable según las zonas - permiten sugerir que esa estructura dicotómica está en proceso de transformación.^{3/}

En primer lugar, la hacienda tradicional tiende a perder significación por el estagnamiento de su producción y comienza a emerger una nueva capa de "empresarios modernos". La modernización de la hacienda tiene desde el punto de vista social tres consecuencias fundamentales:

a) La aparición de un estrato empresarial con rasgos similares a los que presenta el de la costa;

b) La reducción del personal empleado en las mismas, y

T. C. Cevallos Valencia, Informe sobre Chawaytiri. Instituto de Estudios Peruanos (mimeo) 1965. Citado por J. Cotler, ob. cit., pág. 176.

Plan regional para el desarrollo del sur del Perú, Lima, 1959, pág. 62.

Ver A. Quijano, Naturaleza... ob. cit. pág. 20 y siguientes.

c) La conversión paulatina del colono en campesino asalariado.

Analizando este proceso en la región de Huancavelica, un autor ha afirmado que "son testigos de esta expulsión los barrios periféricos de la ciudad de Huancavelica, cuyo acrecentamiento espectacular, como promedio, ha triplicado su población en menos de 25 años.

Estas expulsiones masivas alcanzan su máxima intensidad en 1963. A partir de esta fecha se explica mucho menos por consideraciones demográficas que por motivaciones psicológicas el temor de las invasiones internas y de la reforma agraria. Para evitar esos riesgos, las haciendas más dinámicas, las tenidas por las sociedades anónimas familiares, se deshacen de sus últimos trabajadores residentes, dispuestos a engancharlos inmediatamente bajo otro régimen. En ocasión de esos cambios aparece por primera vez en la región el tipo de trabajador agrícola no residente, temporal y asalariado.^{1/}

Algunos observadores han llamado la atención sobre los "costos sociales" de este proceso de modernización y han sugerido métodos - tales como el promover en el colono el interés por mejorar su ganado en vez de mejorar sólo el del hacendado en las explotaciones ganaderas - que a la vez que modernicen la explotación mantengan el nivel del empleo.

En segundo lugar, la transformación de las comunidades, que absorben de distintos modos el proceso de pérdida de tierras ante las haciendas, la fragmentación de la propiedad y la erosión de los sueldos. Para adaptarse a las nuevas condiciones, algunas comunidades se ven obligadas a transformar su estructura como es el caso de la de Huayopampa.

"Entre las tendencias de cambio social dignas de mención, debemos anotar la disolución de la familia extensa y el correlativo crecimiento de la familia nuclear; la privatización de las tierras en función de su valor diferencial para la economía de mercado; la gradual limitación del poder de las familias 'cacicales'; el desarrollo de nuevas formas de participación en la sociedad nacional a través de sus instituciones políticas, la reintegración del sistema

^{1/} Henri Favre. La evolución y situación de las haciendas en la región de Huancavelica, Instituto de Estudios Peruanos. Lima, 1966, pág. 19.

de gobierno comunal y sus controles en base a todos los factores anteriormente mencionados. Son también dignas de anotarse las transformaciones sufridas por el patrón de poblamiento bajo el condicionamiento de los focos del mercado regional.^{1/}

En tercer término, se manifiesta un proceso de penetración de lo rural por lo urbano, no sólo en términos económicos sino también socio-culturales, lo que ha sido considerado como una de las condiciones básicas del proceso de "movilización campesina"^{2/} y del surgimiento de una emergente clase media rural.

En resumen, la estratificación rural tradicional tiende a cambiar; por el surgimiento de un estrato empresarial más moderno que se distingue del rentista anterior y que está estrechamente vinculado al "Centro" de su sociedad; por la conversión del colono en asalariado; por el deterioro del campesino minifundista y por la aparición de una clase media rural vinculada sobre todo al comercio y los servicios. Todo ello, por supuesto, en un marco de emigraciones masivas hacia las zonas urbanas y especialmente hacia la metrópoli.

En medio de esta transformación, ha llamado la atención el surgimiento de un nuevo personaje, el cholo, que se convierte en el símbolo concreto de ese proceso de cambio.^{3/} Aún cuando el concepto tiene múltiples acepciones, puede decirse que en general hace referencia a un proceso de movilidad; trata de describir a un individuo que asciende e intenta identificarse con los modos de vida de los grupos urbanos. El cholo es, pues, el indio en proceso de incorporación. Es esencialmente móvil, desempeña variados oficios y por su receptividad a la cultura urbana es uno de los canales concretos más significativos de difusión de la misma. Los lazos que mantiene con su lugar de origen

1/ F. Fuenzalida (y otros). Estructuras tradicionales y economía del mercado. La comunidad de indígenas de Huayopampa. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1968, pág. 290.

2/ A. Quijano. Los movimientos campesinos contemporáneos en América Latina. Revista "Visión" del Perú, Lima, N° 2, agosto de 1967, pág. 28 y siguientes.

3/ A. Quijano. La emergencia del grupo "cholo" y sus implicaciones en la sociedad peruana, Lima, 1964 (mimeo).

impiden que se convierta en un desarraigado y, por lo tanto, el problema significativo no es el de su adaptación socio-cultural sino el de "la aptitud de la sociedad peruana para ofrecerle a este recién llegado el lugar que espera".^{1/}

4. Legitimidad y modernización del sistema socio-político

La dinámica conjunta de diversos procesos acaecidos en los últimos años - urbanización, industrialización, expansión de las exportaciones, incremento del comercio y los servicios, ampliación del aparato del Estado, desarrollo de la educación, cambios en las zonas rurales periféricas, etc. - han modificado el sistema de estratificación. Este amplio proceso de movilidad social y la integración concomitante de algunos sectores al sistema político - en especial los sectores medios y obreros - revelaría que este sistema ha ganado aceptación por parte de la población como el más adecuado y justo, es decir, como el más legítimo. Indudablemente, esto ha sido así para algunos sectores, pero lo que interesa mostrar es la persistencia de las fuentes de distinto orden que debilitan la legitimidad del sistema y pueden conducir a su inestabilidad.

Por un lado, el Perú tiene un sistema político basado en una "participación ampliada"^{2/}, es decir, que implica la participación de la mayoría de los sectores urbanos y excluye una buena parte de los rurales.^{3/} Esta es la primera fuente importante de ilegitimidad que se incrementará a medida que se amplíe el proceso de movilización de los sectores periféricos excluidos y ellos pugnen por su incorporación al sistema.

No es ésta, sin embargo, la única condición que debilita el sistema, pues existen otras que están enraizadas en el seno mismo de la estructura participante; ingenuo sería pensar que el sistema socio-político peruano funcionaría adecuadamente, si no fuera por la existencia de una masa indígena

^{1/} F. Bourricaud, Cambios en Puno. ob. cit. pág. 234.

^{2/} Sobre las etapas de modernización política, ver G. Germani, Política y sociedad en una época de transición, Buenos Aires, Paidós, 1964.

^{3/} G. Delgado en Notas sobre movilidad social en el Perú, ob. cit. pág. 27, señala que no vota el 53.1 por ciento de los peruanos de 21 y más años de edad.

/excluida que

excluida que comienza a dinamizarse, pues hay defectos que provienen del funcionamiento del sistema de clientelas que ha sido uno de los modos típicos de integración de los nuevos grupos participantes.

En primer término, está en franco deterioro el sistema de clientelas. Este sistema se basa en la existencia de un conjunto intrincado de lealtades personalizadas - económicas, políticas, sociales, étnicas, etc. - que cruzan los niveles de clase e institucionales^{1/}, y ha otorgado una cierta estabilidad a la sociedad peruana al unir sectores sociales que por otra parte están separados abruptamente no sólo por contornos económicos sino también étnico-culturales. El funcionamiento del sistema, que ha permitido la permanencia de la actual estructura de poder al limar los conflictos entre los distintos grupos y absorber a una parte de los mismos, muestra su insuficiencia cuando se percibe la pugna, dentro de los estratos e instituciones, entre los individuos que ponen el acento en la necesidad de una acción autónoma de los mismos y los que están vinculados al sistema de clientelas. Los primeros son "marginales", dentro de su contexto de acción, que pugnan por la autonomía de su clase o institución. Al hacerlo ponen en evidencia la endeblez del sistema.

En segundo lugar, el poder económico controla al político - no es azaroso que este informe no haya comenzado por el análisis del proceso político-formal, pues éste no representa cabalmente la distribución real del poder entre los distintos grupos sociales - y en esa medida el Estado, débil y fluctuante, sólo intenta mantener un compromiso precario entre los distintos "grupos de presión" y carece de la suficiente capacidad de decisión para orientar el proceso político-económico.^{2/} En estas condiciones se genera un sentimiento de desconfianza hacia las instituciones y partidos políticos que debilita notoriamente el sistema.

En estas circunstancias no extraña que el sistema de clientelas horade

^{1/} CEPAL. La situación social de América Latina en la postguerra, Solar Hackette, Buenos Aires, 1965.

^{2/} Jorge Graciarena - Poder y clases sociales en el desarrollo de América Latina, Buenos Aires, Paidós, 1967.

el aparato estatal y pueda convertirse, sobre todo por su enraizamiento en la administración pública, en una de las barreras más difíciles de franquear para cualquier gobierno que en su estrategia de desarrollo proponga la modificación de la actual distribución del poder.

De este somero análisis de las fuentes de ilegitimidad del sistema socio-político pueden deducirse fácilmente los objetivos que deberían guiar su fortalecimiento. El reforzamiento del aparato estatal sentaría las bases para una mayor confianza en las instituciones políticas, dado que los gobernantes electos contarían con las condiciones necesarias - al crearse un poder "contrabalanceador" que pudiera competir con éxito con los sectores económicos dominantes - para orientar a la nación hacia los objetivos que ella se haya fijado. En otras palabras, fortalecer al Estado en las actuales circunstancias, significa equilibrar el poder político con el económico y liberar a las instituciones político-administrativas de la tutela de las clientelas. Asimismo, la modernización del sistema socio-político debe marchar hacia su conversión en una "democracia total", en la que todos los habitantes se sientan representados; mientras ello no se logre, subsistirá una fuente significativa de ilegitimidad y por lo tanto de inestabilidad.

Capítulo III

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL SECTOR PUBLICO

A. Comportamiento del sector público

1. Factores estructurales que influyen la acción estatal

El sector público peruano está influenciado en su comportamiento por una serie de aspectos de carácter estructural que en gran medida lo condicionan. Piénsese, por ejemplo, en la influencia que ejerce sobre la composición y costo de las inversiones en infraestructura, un territorio tan amplio caracterizado por una topografía variada y difícil, que supone para la explotación de sus potencialidades inversiones muy cuantiosas y de elevado costo, con un proceso de lenta maduración.

A la característica anterior habría que agregar la existencia de un sector agropecuario atrasado desde el punto de vista de sus técnicas de explotación y de su capacidad actual de generación de ingresos. Esta agricultura, tanto en la sierra, la costa o la selva, plantea la necesidad de programas de investigación agropecuaria, de infraestructura y de extensión de nuevas técnicas que sólo el sector público está en condiciones de costear. Agréguese a esta circunstancia la inadecuada distribución de la tierra y la conveniencia de desarrollar una política de transformación del sistema de tenencia dentro de un programa de reforma agraria que, además, sea apoyado con la creación de una infraestructura agropecuaria adecuada. Los procesos productivos agropecuarios no sólo requieren de nuevas técnicas para aumentar la productividad y de una remodelación del tamaño de las unidades agrícolas, sino además del apoyo permanente en términos de mejores insumos (fertilizantes, semillas seleccionadas, etc.) y crédito en condiciones favorables. Estos y otros aspectos han determinado un constante aumento de los gastos agropecuarios del sector público que representaba el 1.7 por ciento del gasto total en 1960 llegando a 4.1 por ciento en 1966.

/Por otra

Por otra parte, el escaso nivel productivo de la mayoría de los predios minifundiarios del país no genera un excedente tributable. Entretanto, la gran propiedad agrícola ha sido gravada con impuestos territoriales sólo a partir de 1968 ^{1/}, no habiendo tributado anteriormente, excepto los predios agrícolas modernos de la costa a través del impuesto a la renta. La contribución de la agricultura nacional para costear los servicios públicos es escasa, debiendo el resto de los sectores productivos costear la expansión del gasto agropecuario anotado.

El sector minería, tal como se explica en otra sección, tiene gran importancia económica en el país, pero su explotación se ha entregado principalmente a empresas extranjeras, cuyos capitales han sido atraídos al país a través de los incentivos que brinda el código minero y la legislación tributaria. La tasa media de tributación del sector minero es, por lo general, más baja de lo que se observa en otros países latinoamericanos. ^{2/} Frente a esta contribución tributaria que procede de la minería, el sector público actúa en forma pasiva; casi como un recaudador de tributos fijos, como forma de captar parte del excedente minero que sale del país. El sector público peruano tiene un bajísimo gasto público en minería (excluyendo el petróleo) y en verdad actúa débilmente como promotor del desarrollo de la pequeña y mediana minería nacional. Los programas de prospección minera, de levantamientos mineralógicos, etc., son aún limitados en relación a las grandes potencialidades mineras del país. A pesar de que los esfuerzos que realiza el Banco Minero son importantes, en verdad, resultan magros frente a la enorme tarea de movilizar los cuantiosos recursos aún no explotados.

Las necesidades de investigación minera, de estudios tecnológicos, de extensión y de crédito a los pequeños y medianos mineros son cuantiosos y constituyen un elemento de presión sobre el gasto público que aún no ha tenido la respuesta adecuada.

Otro sector que tiene dinamismo en la economía peruana es la industria,

^{1/} Decreto con fuerza de ley, en agosto de 1968 estableciendo el impuesto territorial en el país.

^{2/} Ver el sector minero - Capítulo V, Sección B.

vinculada a los centros urbanos del país, en especial el área de Lima metropolitana. En esta zona se concentra el gasto público como consecuencia de las necesidades expansión y equipamiento urbanos, de provisión de agua, energía eléctrica, combustibles y otros servicios indispensables para el funcionamiento de una urbe que se aproxima a los dos millones de habitantes.

También han aumentado los gastos en el sector industrial, incrementando su importancia relativa de 2.8 por ciento en 1960 a 4.5 por ciento en 1966, luego de llegar a 7.5 por ciento en 1963. Respecto de la inversión industrial aumentó notablemente entre 1960-64 disminuyendo posteriormente.

El sector industrial urbano constituye la mayor base tributable del país. En él se generan los ingresos personales más elevados, se concentra la propiedad urbana y se consume un elevado porcentaje de la producción nacional y de los productos importados. Constituye, sin duda, el núcleo básico generador de excedente tributable, sea que se le grave en forma directa o indirecta. La maquinaria tributaria administrativa realiza aquí sus mayores esfuerzos de fiscalización y de captación de ingresos.

Pero un país con las características geográficas del Perú requiere una infraestructura capaz de movilizar recursos naturales tan variados como distantes de los centros de consumo. Requiere carreteras, ferrocarriles, puertos, etc., que conecten áreas distantes; energía eléctrica que alimente las fábricas; canales de riego que irriguen zonas áridas, abrir nuevas tierras a través de la colonización, etc. Actualmente se está en la etapa de construcción de una infraestructura que conecte el espacio económico y genere la energía suficiente. Estas costosas obras son de responsabilidad del Estado y su pronta ejecución es la que mejora las perspectivas para el desarrollo del sector privado y de la economía en su conjunto. El país ha expandido la inversión pública en infraestructura económica, la que ha representado en los últimos años entre 50 y 60 por ciento de la inversión pública.

El funcionamiento de las obras de infraestructura crea para el Estado nuevos compromisos. Son cuantiosos, en efecto, los gastos que es preciso hacer en conservación de carreteras, renovación del equipo ferroviario o portuario, mantenimiento de aeropuertos, aviones comerciales, etc. El funcionamiento de los servicios que se facilitan a través de la infraestructura, si bien permite

/generar ingresos

generar ingresos públicos, involucra, por otro lado, elevados gastos corrientes de conservación.

Otra característica del comportamiento de la economía peruana, esclarecida suficientemente en otras secciones, es la marginación de la población. Este fenómeno involucra inactividad productiva, desempleo abierto o disfrazado de una proporción muy alta de la población y una elevada tasa de crecimiento demográfico en ciertas áreas del país. A fin de enfrentar el problema de la marginación, el sector público se ha visto obligado a expandir sus gastos en programas de cooperación popular, de educación, de salud, vivienda y seguridad social.

Estos gastos, en gran medida, se han orientado hacia el área metropolitana y a las zonas donde se agudizan las tensiones sociales. En términos porcentuales, el gasto en los sectores sociales aumenta su participación en el gasto total del sector público, de 30 por ciento en 1960 a 41 por ciento en 1966, y constituye el grupo de gastos más elevado.

La acción tendiente a reducir la marginación resulta insuficiente por el lado de los gastos sociales, si no va acompañada de aumentos efectivos en el nivel de productividad y de empleo de la población que los recibe. Es decir, lo fundamental parece ser crear para los sectores marginados una actividad económica capaz de hacerles posible la aplicación de sus mayores conocimientos, su mejor salud o su mejor vivienda. En este sentido, son los gastos en los sectores directamente productivos los que pueden permitir una mayor utilización de los recursos naturales y brindar mayores oportunidades de empleo productivo. Sólo así se han de generar nuevos bienes y servicios en el mercado que ayuden a crear una mayor oferta frente a una demanda popular que se expande a consecuencia de los gastos sociales.

La magnitud de la marginación en el país conduce a que un importante núcleo social no genere un excedente tributable desde el punto de vista del ingreso. El impuesto a la renta no puede, en consecuencia, extenderse hacia masas de población que tienen un ingreso de subsistencia. Ello limita, naturalmente, el área tributable, reduciendo las posibilidades de financiamiento directo sobre las rentas a un estrecho grupo social.

/Anteriormente, se

Anteriormente, se ha explicado el papel que ha jugado el comercio exterior, como sector dinamizador del área "moderna" de la economía. El sector externo ha sido un potenciador económico, pero ha sufrido continuas variaciones cíclicas. Se trata de un sector que, si bien contribuye a financiar al sector público, le transfiere su vulnerabilidad. A consecuencia de las variaciones en el quantum y los precios de los bienes exportados, las finanzas públicas suelen verse afectadas por aspectos de coyuntura que el sector público difícilmente puede controlar.

Por otra parte, la formación y desarrollo de un sector exportador dinámico ha costado grandes recursos al sector público, sea en forma de subsidios a los exportadores, de exenciones tributarias, de crédito, etc. Si se pudiese calcular el volumen de ingresos que el Estado ha dejado de percibir para incentivar la venida de capital extranjero a actividades como la minería, la agricultura, la pesca y la industria, se podría tener una noción del sacrificio que el país ha hecho para hacer posible un sector exportador dinámico.

Otro factor que ha condicionado el comportamiento del sector público ha sido la inorgánica estructura del aparato estatal. La administración pública presenta conocidas deficiencias. ^{1/} Mucho se ha escrito acerca de su inflexibilidad, los entorpecimientos que entraña para la gestión gubernativa, la irracionalidad en la división de funciones y en los procedimientos administrativos, y de la creciente descentralización del gasto público que tiende a concentrarse en el subsector público independiente y hace difícil su coordinación y control.

Las deficiencias anotadas se traducen en una inadecuada asignación de los recursos públicos e institucionales, en la rigidez para reasignarlos conforme a nuevas prioridades y en la incapacidad administrativa para movilizar recursos financieros suficientes.

Lo anterior ha determinado una organización estatal incompleta y sin capacidad promocional suficiente, lo que la transforma más que nada en un ente pasivo, cuya acción se reduce en lo fundamental al sector moderno de la economía y que carece de organismos ágiles en áreas estratégicas básicas.

1/ Ver informes emitidos por ONRAP

Los factores estructurales reseñados anteriormente han venido actuando simultáneamente, con distinto grado de intensidad y han influenciado la estructura de los gastos e ingresos públicos.

2. Estructura de los gastos del sector público

El análisis de la estructura del gasto público es más significativo si se le relaciona con los tipos de presiones básicas que provienen de los factores condicionantes ya mencionados. Para establecer estas relaciones es conveniente utilizar una clasificación del gasto que muestre los distintos sectores.^{1/}

a) Composición sectorial del gasto público

Este análisis examina grupos de gastos que tienen propósitos similares dentro del proceso de desarrollo. El crecimiento económico se expresa en un aumento de la cantidad de bienes y servicios. Una parte importante de ellos está formada por bienes agrícolas, mineros e industriales y a los sectores que los producen se les llama "sectores productivos", consistiendo su función en proveer a la población de elementos básicos para satisfacer sus necesidades. A fin de impulsar los procesos productivos, el sector público genera servicios o produce directamente bienes (que puede o no vender en el mercado) en áreas de actividad como agricultura, minería, industria, turismo, etc.

Para hacer posible estos procesos, se requiere de infraestructura económica cuya función es proveer energía y combustibles, servicios de transportes y comunicaciones, irrigación, etc. Se les denomina a éstos "sectores de infraestructura".

La infraestructura económica requiere, además, para generar todos sus efectos en los procesos productivos, de gastos de infraestructura social, como educación, salud, seguridad social, vivienda y servicios comunales. A éstos se les llama gastos en "sectores sociales".

Para ampliar sus funciones políticas y administrativas, el Estado debe producir, además, servicios gubernamentales generales, como administración,

^{1/} Los gastos del sector público en su conjunto comprenden los realizados por medio del Presupuesto del Gobierno Central, los desembolsos efectivos de los organismos públicos independientes, incluyendo la compra de insumos para las empresas públicas, las colocaciones financieras de los bancos estatales de fomento y los gastos de los gobiernos locales.

/policía, justicia,

policía, justicia, relaciones exteriores y defensa nacional. Estos son los "sectores de servicios generales".

Por último, el sector público maneja una gran cantidad de transacciones financieras, relacionadas con el fluir de fondos bancarios o el pago de la deuda pública. Se les denomina "servicios financieros".

Desde el punto de vista mencionado, en la estructura del gasto del sector público se operan los siguientes cambios básicos en los años extremos del período 1960-66:

	<u>1960</u>	<u>1966</u>
Sectores productivos	5.1	9.0
Sectores de infraestructura	13.7	13.4
Sectores sociales	30.3	41.4
Servicios generales	26.3	23.5
Servicios financieros	24.6	12.7
	<u>100.0 %</u>	<u>100.0 %</u>

Se puede observar que el sector público ha ampliado sus esfuerzos en los sectores sociales y en los productivos; que ha mantenido, en términos relativos, su contribución al desarrollo de la infraestructura y que ha bajado el peso relativo de los servicios generales y de los financieros.

Los sectores individuales que han aumentado su participación relativa en el gasto del sector público son: educación (de 13 al 20 por ciento en el lapso de 1960-66); agricultura (de 1.7 al 4.1 por ciento) e industria (de 2.8 al 4.5 por ciento). No obstante el aumento anotado en el sector industrial, las empresas públicas, como los Estancos del Tabaco, del Alcohol y de la Sal, la Empresa Petrolera Fiscal, la Corporación Nacional de Fertilizantes, la Sociedad Siderúrgica de Chimbote (SOGESA) y algunas empresas subsidiarias de las Corporaciones Regionales de Desarrollo alcanzaban en 1964 el 2 por ciento del valor agregado de este sector.

Los gastos agropecuarios del Gobierno Central muestran mayor énfasis en el desarrollo agrícola que en el ganadero; gran costo en el manejo de la

/administración de

administración de aguas, apareciendo débil el gasto en colonización y pesca.^{1/}

Los gastos en infraestructura del Gobierno Central muestran un persistente aumento en transportes (carreteras), en obras de riego y en obras sanitarias (hospitales y centros de salud), mientras disminuyen en términos relativos los gastos en energía (electricidad y petróleo) y en obras comunales.

b) Distribución institucional del gasto público

El Gobierno Central gasta alrededor de 60 por ciento del gasto público, los organismos del subsector público independiente gastan alrededor de 37 por ciento y el 3 por ciento restante se canaliza a través de los gobiernos locales.

c) Composición económica del gasto

La expansión de los esfuerzos en los sectores ya mencionados ha tenido su repercusión en la composición económica del gasto público.

Se ha producido un aumento de la inversión pública, en gran parte financiada con préstamos externos, y esto ha repercutido en un aumento posterior en los gastos corrientes, en la forma de remuneraciones, compra de bienes y servicios y pago de intereses de la deuda.

La estructura económica del gasto del sector público se anota a continuación:

	<u>1960</u>	<u>1965</u>	<u>1967</u>
<u>Gastos corrientes</u>	<u>69.2</u>	<u>65.1</u>	<u>71.6</u>
Remuneraciones	42.9	40.6	45.0
Compra de bienes y servicios	14.7	14.2	14.9
Subsidios	8.5	7.6	7.6
Intereses	3.1	2.7	4.1
<u>Gastos de capital</u>	<u>30.3</u>	<u>34.9</u>	<u>28.4</u>
Formación bruta de capital	9.5	14.0	10.6
Transferencias	11.4	11.0	8.9
Amortizaciones	<u>9.9</u>	<u>9.9</u>	<u>8.9</u>
Total	100.0 %	100.0 %	100.0 %

^{1/} Si bien el sector pesca se considera como sector productivo independiente, para fines de gasto público se analiza conjuntamente con el sector agropecuario, en razón de que los gastos presupuestales correspondientes se computan principalmente en el Ministerio de Agricultura.

/Se observa

Se observa la expansión del rubro formación bruta de capital hasta el año 1965 (de 9 por ciento a 14 por ciento); luego baja gradualmente, llegando a 10.6 por ciento en 1967. Se observa a la vez, hacia 1967, un aumento del gasto en remuneraciones de 40.6 por ciento en 1965 a 45 por ciento en 1967, mientras en el mismo lapso los pagos por intereses crecen de 2.7 por ciento a 4.1 por ciento.

En 1967, el gasto corriente llega a representar un 72 por ciento del gasto y la tasa de inversiones cae de 35 por ciento en 1965 a 28 por ciento.

d) Estructura de la inversión pública

Desde el año 1960, en que la economía del país aparece en franco estado de recuperación, luego de la recesión de los años anteriores, la tasa de inversión bruta interna total se eleva y la economía empieza a reajustarse paulatinamente, consolidándose en parte con algunas de las medidas dictadas por el Gobierno para lograr una firme estabilización monetaria.

Dentro de este marco - y con la influencia de los compromisos de agosto de 1961 en Punta del Este - se ve aparecer en las esferas políticas y del Gobierno una más clara apreciación del papel que corresponde al Estado en la promoción del desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de la gran masa de la población. Tales condiciones influyen sin duda en la aceleración de los gastos fiscales.

Nuevos organismos descentralizados como las corporaciones de desarrollo regional y el acrecentamiento de las actividades públicas en servicios de educación, salud y vivienda, son el resultado de la aceptación del rol que corresponde al sector público en el desarrollo del país.

A pesar de los esfuerzos realizados, la inversión pública no tiene una gran significación dentro del volumen de la inversión nacional. Ello se debe, en parte, a que la relación entre la inversión nacional y el PBI es elevada y por consiguiente, el porcentaje de inversión pública aparece reducido en comparación con la experiencia de otros países latinoamericanos. Es así como en el Perú, la inversión pública subió de 8.8 por ciento de la inversión nacional en 1960 a 20.0 por ciento en 1965, manteniéndose a este nivel con posterioridad, mientras que en otros países latinoamericanos dicha relación fluctúa entre 30 y 70 por ciento. Pero en estos últimos, la inversión nacional no sobrepasa el 15 por ciento del PBI, mientras en el Perú alcanza el 20 por ciento.

/La relación

La relación de la inversión pública con el PBI pasó de 2.0 por ciento en 1960 a 4.0 por ciento en 1964, decreciendo luego a 2.6 por ciento en 1967.

La estructura de la inversión real del sector público (para formación bruta de capital) muestra cambios sectoriales, entre los años 1960-65, como se deduce de las cifras extremas que se anotan:

	<u>1960</u>	<u>1965</u>
Sectores productivos	6.6	16.8
Sectores de infraestructura	65.3	56.3
Sectores sociales	20.6	25.4
Servicios generales	7.4	1.5
Otros	0.1	-
Total	100.0 %	100.0 %

Las cifras expuestas muestran un gran impulso en inversiones en los sectores productivos (agricultura e industria) y en servicios sociales (educación y salud); mientras disminuye la importancia relativa de la inversión en infraestructura y en edificios públicos para servicios generales.

En los primeros años de la década 1950-59, la inversión pública es ejecutada principalmente por organismos del Gobierno Central. Con el proceso paulatino de descentralización de las funciones públicas que se observa a mediados de dicha década, la inversión pública corre paralela a dicha descentralización, siendo ejecutada en proporción creciente a través de las nuevas entidades del subsector público independiente. Se observa que en todo el período corresponde la mayor proporción del esfuerzo inversor a los organismos públicos descentralizados. El Gobierno Central invierte alrededor del 40 por ciento del total del sector público nacional y el subsector público independiente el 60 por ciento.

La descentralización de las funciones públicas por medio de entidades independientes, contribuye a la deformación en la estructura organizativa del Estado. En materia de administración financiera, la acción de dichos organismos escapa, en muchas ocasiones, a las líneas directrices de política general que deben imprimir los órganos por excelencia de la actividad pública como son los ministerios. También desde el punto de vista de una planificación eficaz

/de las

de las obras del Gobierno, la ejecución del volumen más considerable de dichas obras por organismos descentralizados, dificulta la asignación de recursos y la posibilidad de mantener un sistema flexible para decidir órdenes de prelación en las inversiones. La tendencia descentralista de la inversión acarrea por consiguiente algunas serias consecuencias en ese aspecto. La inversión que realiza el Gobierno Central se caracteriza esencialmente por estar constituida por obras de infraestructura, que representan el capital social básico para el desarrollo, mientras que la inversión que se ha venido efectuando en el subsector público independiente se ha caracterizado por estar constituida principalmente por la actividad de capitalización de las empresas del Estado.

Los rubros en que se concentra la inversión del Gobierno General Central corresponden a irrigaciones, caminos y construcciones escolares; mientras que los organismos del subsector público independiente, a través del Fondo de Salud y Bienestar Social, Fondo de Desarrollo Económico y Corporaciones Regionales de Fomento, realizan obras hospitalarias, sanitarias, de irrigación, caminos y otras de carácter local. Algunas como la Corporación del Cuzco (CRIF) incluyen en sus actividades la realización de explotaciones industriales, en este caso una fábrica de fertilizantes.

Las inversiones empresariales más importantes están representadas por realizaciones de la Empresa Petrolera Fiscal y la Sociedad Siderúrgica de Chimbote, destacándose en los tres últimos años las efectuadas por la Corporación de Energía del Mantaro.

e) Aumento de la participación del gasto público en el PEI

La expansión de los esfuerzos en servicios sociales (educación, salud y vivienda) y en los sectores productivos, agricultura e industria, han conducido a un aumento de la participación del gasto público en la economía nacional.

La participación del gasto del sector público en el producto nacional creció desde 17 por ciento en 1960 a 25 por ciento en 1967, aproximadamente.

3. Problemas de financiamiento del sector público

En materia de financiamiento fiscal, el país carece de una verdadera tradición tributaria, y sólo muy recientemente ha adquirido experiencia en el endeudamiento internacional. Tradicionalmente, la expansión de las exportaciones e importaciones generó un excedente financiero suficiente para financiar un mayor nivel de actividad estatal.

/Pero cuando

Pero cuando el país comienza a hacer esfuerzos por atender los problemas de la marginación de la población y procura inducir un desarrollo regional, a través de mayores gastos sociales y de la ampliación de los gastos en agricultura y en infraestructura, se produce una brecha creciente entre los niveles de gasto público y de ingresos corrientes, generándose un creciente déficit fiscal. La incapacidad del sector público para movilizar recursos se traduce en presiones inflacionarias que en cierto modo, a través del alza en el nivel de precios, reducen una parte de los beneficios recibidos por la población a través de los gastos sociales del Estado.

a) El estancamiento de la tributación

La falta de conciencia tributaria y de experiencia prolongada en la materia han dificultado el desarrollo del sistema impositivo del país. La experiencia de los países desarrollados y la de los subdesarrollados más avanzados, muestra que a medida que se avanza de un estadio de desarrollo a otro se producen aumentos en la carga tributaria. Países como Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania Occidental soportan cargas tributarias que fluctúan entre 20 por ciento y 35 por ciento del PBI; mientras, en países en vías de desarrollo, dicha carga sólo alcanza entre 15 y 25 por ciento del PBI; en Uruguay y Argentina esta carga sobrepasa el 20 por ciento; en Brasil llega a 23 por ciento, en Venezuela a 22 por ciento, en Ecuador a 23 por ciento, en Bolivia a 14 por ciento y en Chile a 20 por ciento.

No obstante que el Perú comienza a industrializarse, a desarrollar su infraestructura física y a extender los servicios sociales, la legislación tributaria ha evolucionado lentamente, y el sistema de administración de impuestos no puede impedir un amplio margen de evasión, generándose un estancamiento de la presión tributaria, la cual aumentó sólo de 12 a 13 por ciento entre 1960 y 1967.

b) La regresividad del sistema tributario

Siguiendo la línea de menor resistencia, el sistema tributario ha tendido a desarrollarse en base a la imposición al consumo. La tributación indirecta que representaba en 1960 al 62 por ciento de la tributación total, alcanzó a significar el 76.5 por ciento en 1967.

/Los impuestos

Pero cuando el país comienza a hacer esfuerzos por atender los problemas de la marginación de la población y procura inducir un desarrollo regional, a través de mayores gastos sociales y de la ampliación de los gastos en agricultura y en infraestructura, se produce una brecha creciente entre los niveles de gasto público y de ingresos corrientes, generándose un creciente déficit fiscal. La incapacidad del sector público para movilizar recursos se traduce en presiones inflacionarias que en cierto modo, a través del alza en el nivel de precios, reducen una parte de los beneficios recibidos por la población a través de los gastos sociales del Estado.

a) El estancamiento de la tributación

La falta de conciencia tributaria y de experiencia prolongada en la materia han dificultado el desarrollo del sistema impositivo del país. La experiencia de los países desarrollados y la de los subdesarrollados más avanzados, muestra que a medida que se avanza de un estadio de desarrollo a otro se producen aumentos en la carga tributaria. Países como Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania Occidental soportan cargas tributarias que fluctúan entre 20 por ciento y 35 por ciento del PBI; mientras, en países en vías de desarrollo, dicha carga sólo alcanza entre 15 y 25 por ciento del PBI; en Uruguay y Argentina esta carga sobrepasa el 20 por ciento; en Brasil llega a 23 por ciento, en Venezuela a 22 por ciento, en Ecuador a 23 por ciento, en Bolivia a 14 por ciento y en Chile a 20 por ciento.

No obstante que el Perú comienza a industrializarse, a desarrollar su infraestructura física y a extender los servicios sociales, la legislación tributaria ha evolucionado lentamente, y el sistema de administración de impuestos no puede impedir un amplio margen de evasión, generándose un estancamiento de la presión tributaria, la cual aumentó sólo de 12 a 13 por ciento entre 1960 y 1967.

b) La regresividad del sistema tributario

Siguiendo la línea de menor resistencia, el sistema tributario ha tendido a desarrollarse en base a la imposición al consumo. La tributación indirecta que representaba en 1960 al 62 por ciento de la tributación total, alcanzó a significar el 76.5 por ciento en 1967.

/Los impuestos

Los impuestos directos, por su parte, gravan los ingresos de las personas y los ingresos provenientes de las empresas y el capital. Los provenientes de las personas están constituidos por aquéllos que gravan a las rentas del trabajo, y el conjunto de los ingresos personales a través de un impuesto complementario, y adicionalmente, por contribuciones de los asalariados al seguro social. Los correspondientes a las rentas del trabajo, así como las contribuciones sociales, aumentaron su participación en el financiamiento fiscal de 6 por ciento del total de ingresos tributarios del sector público en 1960 a 7.4 por ciento en 1966; mientras el impuesto complementario bajó su contribución relativa de 8 por ciento en 1960 a 5.4 por ciento en 1966, debido al aumento de las deducciones a la renta bruta para calcular la renta imponible y a la ineficaz fiscalización tributaria. En cambio, los impuestos a las rentas de los asalariados, por lo general mejor fiscalizados o retenidos en la fuente, acusan el incremento ya mencionado.

Los impuestos sobre las utilidades de las empresas y a las rentas del capital acusan una fuerte disminución relativa; mientras en 1960 contribuían con 24.3 por ciento de las recaudaciones impositivas, en 1966 sólo lo hicieron en 10.7 por ciento. Esto se debe en gran medida al extraordinario aumento de las deducciones y exenciones tributarias y de la evasión. Frente a esta realidad, el Gobierno ha tendido a aumentar las tasas de los impuestos y ello, a su vez, provoca un aumento de la evasión. Una reforma del impuesto sobre la renta, es básica para establecer una mayor justicia tributaria estimulando a la vez la reinversión de utilidades.

Los impuestos al capital contribuyen con menos del 1 por ciento al financiamiento del sector público. El impuesto territorial sólo se ha creado en 1968.

Estos antecedentes demuestran hasta qué punto el país no ha logrado aún desarrollar un sistema tributario más acorde con las posibilidades efectivas de captar excedentes tributables, especialmente en las áreas urbanas.

El retroceso experimentado en la tributación sobre las rentas y la propiedad queda reflejado en el descenso de la importancia relativa de estos impuestos en el total de ingresos tributarios desde 38.1 por ciento en 1960 a 23.5 por ciento en 1966.

/Frente a

Frente a esta situación, el Gobierno ha puesto énfasis en la tributación sobre el comercio exterior y el consumo interno. En efecto, los impuestos sobre el comercio exterior han venido siendo aumentados gradualmente, pese a las exenciones existentes, incrementando su participación de 21 por ciento en 1960 a 28 por ciento en 1966. Los impuestos sobre las importaciones experimentaron los incrementos más significativos, elevando su participación de 19 por ciento a 26 por ciento, mientras la tributación sobre las exportaciones bajaba de 2.2 por ciento a 1.7 por ciento.

Los impuestos indirectos al consumo también han aumentado su participación, de 40.4 por ciento en 1960 a 48.4 por ciento en 1966. Los tributos a las transacciones son los que han crecido más, pasando su contribución de 17 por ciento en 1960 a 25 por ciento en 1966; entretanto, los tributos tradicionales sobre el consumo y la producción han perdido importancia relativa.

Las contribuciones patronales al seguro social, que son transferidas a los costos de producción, aumentaron su importancia relativa de 3.8 por ciento a 5.3 por ciento en el mismo período.

Las cifras anteriores son reveladoras de la alta regresividad que ha llegado a tener en los años recientes el sistema tributario y de la urgencia de revisar las tendencias que acusa.

c) Vulnerabilidad frente a los cambios en el comercio exterior

El sistema tributario del país ha venido acentuando su dependencia del comercio exterior. Cerca de un tercio de la recaudación impositiva proviene de las exportaciones e importaciones, haciendo más vulnerable el sistema de financiamiento con respecto a las fluctuaciones cíclicas provenientes del exterior. En 1967, todo el sistema fiscal se vio fuertemente afectado, debido a que la disminución de la actividad de comercio exterior se trasladó con todos sus efectos restrictivos sobre la actividad estatal.

De todas maneras, dada la gran importancia del comercio exterior en el PBI, parece ser que el sector público podría captar una cuota aún mayor de los ingresos provenientes del sector externo. Por ejemplo, la relación entre el monto de los impuestos a las importaciones y la magnitud de éstas, acusa la siguiente tendencia entre 1960 y 1966.

(Miles de

(Miles de millones de soles corrientes)

	<u>1960</u>	<u>1961</u>	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>
1. Valor de las importaciones	12.2	14.6	16.1	17.3	18.2	22.6	27.6
2. Impuestos sobre importaciones	1.4	1.8	1.9	2.1	3.4	4.4	5.5
Tasa de participación (por ciento)	11.5	12.3	11.8	12.1	18.7	19.5	19.9

Si bien la tasa de participación de los impuestos sobre las importaciones ha aumentado en relación al valor de las mismas, cabe pensar que conforme a la experiencia de otros países en vías de desarrollo, sería posible alcanzar una mayor presión tributaria sobre las importaciones.

Por su parte, el valor de las exportaciones relacionado con el rendimiento de los impuestos correspondientes acusa las siguientes tendencias:

(Miles de millones de soles corrientes)

	<u>1960</u>	<u>1961</u>	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>
1. Valor de las exportaciones	13.6	15.4	16.4	16.5	20.1	20.4	24.2
2. Impuestos sobre exportaciones	0.2	0.2	0.2	0.2	0.4	0.3	0.3
Tasa de participación (por ciento)	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1

Se verifica que la presión tributaria sobre las exportaciones se ha mantenido en el período.

El fenómeno de recesión en el comercio exterior peruano en 1967 determinó un impacto no sólo sobre la tributación al comercio exterior, sino además sobre la tributación a las transacciones internas, una parte de las cuales están formadas por bienes importados.

d) Inelasticidad del sistema tributario

Los impuestos gravan los ingresos, las transacciones, los consumos y demás rubros que conforman el ingreso nacional. Si el ingreso del país viene

/aumentando, es

aumentando, es decir, si crecen los salarios, las utilidades, las ventas, etc., es natural que las recaudaciones de los impuestos que los gravan aumenten proporcionalmente. Cuando ante un incremento del ingreso nacional se produce un aumento proporcional de las recaudaciones de los impuestos, existe un sistema tributario elástico. Cuando el aumento es menos que proporcional, se le denomina inelástico.

Los coeficientes de elasticidad histórica ^{1/} de los impuestos directos, en su conjunto, han sido inelásticos en el período 1960-66.

<u>Coeficientes de elasticidad</u>	<u>1961</u>	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>
Directos	0.6	0.7	1.27	-0.001	0.3	0.6
A las rentas de trabajo	1.0	1.5	1.3	-0.1	2.8	3.1
Complementario	- 0.1	3.1	1.8	-0.1	1.2	1.9
A las utilidades y el capital	1.6	-0.3	0.9	0.3	0.4	0.1

La inelasticidad de los impuestos directos aparece en gran medida influida por la creciente inelasticidad de los impuestos a las utilidades y al capital, no suficientemente compensados por la creciente elasticidad de los impuestos sobre las rentas del trabajo. El impuesto complementario acusa elasticidad, seguramente bajo la influencia de las rentas provenientes del trabajo.

Los impuestos al comercio exterior muestran elasticidad histórica y diferente, según se trate de exportaciones o de importaciones. Se aprecia inelasticidad de los impuestos a las exportaciones a partir de 1965.

<u>Coeficientes de elasticidad</u>	<u>1961</u>	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>
Al comercio exterior	1.7	0.5	1.4	3.2	0.9	2.7
A las importaciones	1.0	0.6	1.2	3.2	1.1	2.9
A las exportaciones	1.4	-0.5	3.5	3.1	-0.6	0.9

Los impuestos indirectos son elásticos. Sólo en 1965 y 1966, los impuestos a las transacciones tienen una elasticidad menor que la unidad.

^{1/} Si se incluyen los aumentos de tasas y la creación de nuevos impuestos por no poder depurarse, se habla de elasticidad histórica, y cuando se les excluye se le denomina elasticidad automática.

<u>Coeficiente de elasticidad</u>	<u>1961</u>	<u>1962</u>	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>
Impuestos internos indirectos	2.4	1.1	2.6	1.2	1.0	1.5
Al consumo y producción	0.5	1.1	0.8	0.7	1.3	0.9
A las transacciones	4.6	1.0	3.7	1.4	0.9	0.9

La situación descrita es ilustrativa. Los impuestos directos, salvo los que gravan a las rentas del trabajo, acusan inelasticidad tributaria en años recientes, mientras los impuestos a las importaciones y al consumo y producción muestran gran elasticidad.

e) Inviabilidad administrativa del sistema tributario

El sistema tributario, de acuerdo a su legislación, con toda su complejidad legal y su falta de integración, resulta difícil de administrar por los mecanismos tradicionales. La capacidad para obligar el pago de impuestos está vinculada a la racionalidad del sistema tributario legal, a los instrumentos legales punitivos, a la capacidad de fiscalización y al grado de resistencia que desarrollen los contribuyentes.

Estos factores determinan una especie de coeficiente de evasión que mide la brecha entre la carga tributaria legal y la efectiva.

Aún cuando es difícil medir dicho coeficiente, los antecedentes disponibles parecen confirmar la impresión de que existe una gran evasión de impuestos, en especial en el caso de los tributos directos.

La resistencia que opone el contribuyente en el país parece derivar, en cierta medida, de una tradición de exención de impuestos. No existe, pues, una mentalidad de integración nacional que reconozca en el Estado a un sistema promotor, que necesariamente ha de financiar el desarrollo con el esfuerzo de los que tienen mayor capacidad tributaria.

La resistencia al pago de los impuestos por ciertos grupos sociales hace, en cierta medida, que el sistema tributario peruano sea inviable en su forma actual, tanto por sus aspectos legales como por su contenido económico y social. Un cambio de correlación en la fuerza política de los grupos que ejercen la dominación, ha de hacer posible crear un sistema tributario más acorde con las necesidades del país y ajustado al necesario sacrificio que los distintos grupos sociales deban hacer.

/f) El

f) El endeudamiento público

El desigual desarrollo de los sistemas de gastos públicos y de los ingresos corrientes llevó a un gradual aumento del endeudamiento del sector público.

Los ingresos de capital aumentaron considerablemente entre 1960 y 1966. El endeudamiento creció de 1 135 millones de soles en 1960 a 5 525 millones de soles corrientes en 1965, quedando en 4 382 millones en 1966 y en más de 5 000 millones en 1967. Parte importante de estos préstamos fue de carácter externo y comprometió no sólo la posición fiscal, sino también la del balance de pagos. El crédito interno ha tenido, por su parte, impactos inflacionarios.

La necesidad de financiar las amortizaciones e intereses de los préstamos repercute ulteriormente en el propio sistema de gasto público, que tiene ahora que incluir ingentes sumas para enfrentar al servicio de tales deudas, disminuyendo así, en ejercicios posteriores, la capacidad de expandir los gastos en obras de desarrollo.

4. Crisis en la situación fiscal

Los factores mencionados antes, han conducido gradualmente a una crisis fiscal y administrativa que es más palpable en el nivel de los organismos del Gobierno Central y que se ha agudizado en los años 1967 y 1968. La situación presupuestaria de estos dos años es bien representativa de la profundidad del desequilibrio fiscal.

El déficit presupuestario resume, en buena medida, los desequilibrios, no sólo del Gobierno Central, sino además los que se originan en el subsector público independiente a los cuales subsidia.

El monto del déficit presupuestario contable ha fluctuado como sigue:

	<u>(millones de soles corrientes)</u>				
	<u>1963</u>	<u>1964</u>	<u>1965</u>	<u>1966</u>	<u>1967</u>
Déficit presupuestario	1 175	2 253	1 378	3 577	4 586
Porcentaje sobre el total de gastos del Gobierno Central	9.9	14.4	6.9	15.0	16.6

La importancia relativa de un déficit presupuestario se aprecia comparándolo con el total de gastos del Gobierno Central. Se ve, en este sentido,

/que el

que el déficit creció de 9.9 por ciento en 1963 a 16.6 por ciento en 1967.

Al comparar el total de gastos con los ingresos se observa una creciente brecha:

	<u>Gastos del Gobierno Central</u>	<u>Ingresos corrientes</u>	<u>Balance</u>	<u>Porcentaje del déficit sobre el gasto total</u>
1963	11 891	10 613	-1 278	7.4
1964	15 623	12 994	-2 629	16.8
1965	19 919	15 499	-4 420	22.2
1966	23 784	18 190	-5 594	23.5
1967	27 572	20 430	-7 142	25.9

A partir de 1966, el Gobierno Central ha tenido déficit, incluso en cuenta corriente que ascendió a 115 millones de soles en 1966 y 1.334 millones en 1967.

Las cifras exponen de manera significativa la gravedad de la situación deficitaria del Gobierno en los últimos años. El sector público se ha transformado en un sector crítico en el contexto de los problemas de estabilidad monetaria.

a) Medidas de política económica compensatoria

Con el objeto de enfrentar el creciente déficit fiscal, el Gobierno ha adaptado políticas compensatorias destinadas a controlar, por un lado, los gastos y, por otro, a elevar los ingresos.

La política de gastos del Gobierno intentó contener los gastos corrientes y los de capital. Respecto de los primeros, decretó en 1967 la congelación de sueldos y salarios públicos; pero el aumento del número de empleados y los reajustes de sueldos del magisterio han obstaculizado ahorros significativos en este frente. En todo caso, la importancia relativa de los gastos en remuneraciones del Gobierno Central bajaron de 50 por ciento en 1960 a 46 por ciento en 1968 (cifras presupuestarias). Los gastos en compra de bienes y servicios también han sido contenidos, reduciéndose de 14 por ciento en 1964 a 12 por ciento en 1968. No obstante, las transferencias para gastos corrientes, que se destinan por lo general a subsidios y aportes a entidades del sector

/público independiente,

público independiente, han mantenido su importancia relativa (entre un 13 y 14 por ciento).

En contraste, como consecuencia de la política de endeudamiento, los intereses de la deuda pública pasaron a gravitar en forma creciente, incrementándose de 1.5 por ciento del gasto en 1964 a 4.7 por ciento en 1968.

El gasto en formación bruta de capital se redujo entre 1966 y 1968, tanto en términos absolutos como relativos (de 2.987 a 2.502 millones de soles corrientes, esto es de 12.5 por ciento a 8 por ciento). Las inversiones indirectas del Gobierno Central (transferencias de capital) también vienen reduciendo su importancia relativa, de 6.7 por ciento en 1966 a 4 por ciento en 1968. En cambio, los pagos por amortizaciones de préstamos crecieron de 5.8 por ciento a 11 por ciento en el mismo período. Se observa, pues, que todas estas medidas han conducido a un debilitamiento de la tasa de inversiones públicas, la cual redujo su contribución a la capitalización nacional.

En el lado de los ingresos, el Gobierno inició esfuerzos por aumentar las recaudaciones fiscales. Desde luego, la devaluación del sol realizada en 1967 incrementó las recaudaciones provenientes del comercio exterior. Además, se han aumentado los impuestos a los consumos (gasolina) y se elevaron algunas tasas arancelarias. En el frente de la tributación directa, las medidas han sido de escasa significación fiscalista, salvo la creación del impuesto territorial en 1968.

Debe destacarse la situación de numerosas leyes dictadas con fines de incentivar la producción, y que en la práctica han sido desvirtuadas constituyendo tan sólo un fácil mecanismo para evadir impuestos. En general, el dictado de leyes de exención tributaria, ha contribuido aún más a impedir el desarrollo del sistema tributario directo.

b) Crisis en la organización estatal

Los factores anteriores han contribuido grandemente a debilitar la capacidad operativa del sector público en años recientes. Desde luego, la política de remuneraciones ha contribuido a generar una emigración de los técnicos del Gobierno Central hacia el subsector público independiente y al sector privado. La reducción de la inversión ha restado capacidad de promoción

/al Estado

al Estado, a la vez que ha hecho más lenta la ejecución de los proyectos iniciados.

La permanencia dentro de la maquinaria pública de factores negativos tales como la falta de normatividad, la defectuosa definición funcional, la inadecuada descentralización y la ineficacia de los procedimientos, entre otras rigideces de tipo administrativo, gravitan no sólo en la productividad del sector público, sino que además contribuyen al deterioro de su estructura financiera y, por lo tanto, la inacción en el campo de la reforma administrativa conlleva un elevado costo para la sociedad.

La actual organización del Gobierno Central señala aspectos importantes de dispersión en la estructura de los distintos servicios y su distribución por funciones. Esta dispersión conspira contra la eficiencia de importantes actividades de promoción social y económica, y distorsiona la capacidad de dirección técnica y decisión política unitaria sobre sectores integrales de la actividad pública.

La dispersión es particularmente grave en el caso del sector transportes, cuyos programas se hallan repartidos en diferentes ministerios, entidades públicas independientes y municipales. Ello imposibilita la adopción de un criterio sectorial homogéneo y consistente, dificulta la acción planificadora e impide el planteamiento y la adopción de decisiones alternativas y la determinación de prioridades. Finalmente, origina duplicidad de esfuerzos y conflictos de jurisdicción.

La inclusión de la Dirección de Comercio en el Ministerio de Hacienda y la de Correos y Telecomunicaciones en el Gobierno y Policía, son ejemplos, entre otros, de la incompatibilidad existente entre ciertos servicios, directamente ligados al desarrollo económico y social y su inclusión en ministerios ajenos a la función a que pertenecen.

La dispersión funcional es un proceso acumulativo histórico. Las estructuras administrativas no se han adecuado progresivamente a las nuevas exigencias que planteaba la evolución natural de las actividades estatales, dificultando en la actualidad el proceso de desarrollo socio-económico y el cumplimiento de las diversas funciones del Estado.

/Las leyes

Las leyes que rigen el Gobierno Central son anticuadas y no se concilian con aspectos de racionalidad mínima. Esto, a su vez, origina una dilación en la solución de problemas administrativos o de otra índole, que deben ser abordados como demandas del sector privado o de otros organismos del mismo sector público.

En el campo de la administración financiera y presupuestaria deben establecerse asimismo definiciones claras de responsabilidad entre los diversos organismos que administran los impuestos y las recaudaciones y aquéllos que manejan los gastos en sus distintos niveles.

La ausencia de control moderno en la recaudación de impuestos ha facilitado el fraude y la evasión, y la ausencia de leyes punitivas que puedan frenar en forma ejemplar estos abusos, ha dado como consecuencia poca operatividad en el aparato estatal.

La organización presupuestal resulta aún débil, particularmente en la oficina central del presupuesto y en las oficinas sectoriales, muchas de las cuales actúan con patrones tradicionales no compatibles con sus nuevas responsabilidades.

La contabilidad pública global es llevada por el mismo organismo que tiene a su cargo la pre y post-auditoría, lo cual constituye una falla seria en la técnica del control.

En materia de control de las actividades económicas del sector privado se nota una insuficiencia considerable que facilita la organización de monopolios o la proliferación de comerciantes ocasionales y oportunistas. Esto contribuye a propagar, con mayor intensidad que la normal, factores de carácter inflacionario latentes en la economía y derivados, lógicamente, de su misma estructura, antes que de simples aspectos monetarios.

En lo tocante al control interno de la administración pública, se puede decir que sólo algunos organismos poseen ciertos sistemas que les permiten supervisar los resultados de su acción.

Si se agrega a los factores señalados la ausencia de un servicio civil integral ^{1/} con sistemas de selección, promoción o incentivos, se comprende

^{1/} Aún cuando existen disposiciones legales y vigentes cuyo cumplimiento no es efectivo.

mejor el cuadro de la eficiencia del sector público y se deduce la imprescindible necesidad de cambios profundos para adecuarlo a las nuevas exigencias que el desarrollo deliberado exige.

Por otro lado, la proliferación de entidades autónomas está ocasionando la pérdida, por el Gobierno Central, del control de servicios públicos vitales. Asimismo, disminuye la responsabilidad por ciertas actividades de alto interés nacional, dando por resultado el doble mal de la duplicidad y la dispersión.

La tendencia observada de evitar el rígido encuadramiento de la organización administrativa del Gobierno Central (fiscalización y control financieros, sistemas de ascensos y retribución del personal y utilización de recursos), recurriendo a algunas formas de descentralización o autonomía mediante la creación de organismos especiales que se agrupan en el denominado subsector público independiente, parece haber excedido su condición de una técnica al servicio de determinados fines de la acción estatal.

En determinados casos, la configuración legal de estas entidades ahonda el problema. Contienen normas contradictorias, apuntando algunas veces hacia la autonomía y otras hacia la integración en una dependencia del Gobierno Central, alcanzando en algunas ocasiones la frontera de las actividades públicas y privadas, lo que engendra entidades híbridas que originan difíciles conflictos de jurisdicción.

En lo relativo a los gobiernos locales, éstos ven mermada su acción al abarcar el Estado muchas de las funciones que le son propias. En la actualidad se concretan a servicios comunales elementales como limpieza de calles, ornato, alumbrado público, mercados, recolección de basura, etc., dejando de lado funciones que han sido absorbidas por los otros niveles institucionales, tales como obras públicas, desarrollo de la comunidad, educación, salud, etc.

La crisis presupuestaria que ha vivido el país en los últimos años ha agravado aún más estas fallas de la organización institucional del sector público.

c) Imagen del sector público peruano en 1968

La exposición anterior ha ilustrado acerca de las principales características de la evolución del sector público. Corresponde ahora resumir brevemente los elementos que configuran la imagen actual del sector público del país.

/i) Se

i) Se trata de un sector público que sólo en los últimos años asume un papel más activo en el proceso de desarrollo económico y social, pero que posee gran rigidez para actuar y se encuentra incompleto en su estructura institucional;

ii) La acción pública se concentra principalmente en los centros urbanos, en especial el área de Lima metropolitana, y no ha logrado aún movilizar cuantiosos recursos naturales existentes ni reducir la marginación de la mayoría de la población;

iii) La estructura administrativa es inorgánica e hipertrofiada en ciertas áreas (existen por ejemplo 35 universidades), pero no hay una institucionalidad capaz de orientar el desarrollo de la minería y de la industria nacionales;

iv) El aparato estatal presenta una baja eficiencia global;

v) Una cuota importante del gasto se orienta hacia los sectores sociales y en gran medida se financia con impuestos indirectos que pagan los consumidores, con altos costos de administración y una lenta ampliación de los núcleos poblacionales beneficiados;

vi) Existen esfuerzos financieros para promover la agricultura, la industria y la infraestructura física, pero paralelamente el sistema tributario no ha logrado aumentar la presión tributaria, obligando a un amplio esquema de endeudamiento, principalmente externo y de corto plazo.

B. Bases para una estrategia de transformación del sector público

El proceso de transición en que se halla un Estado como el Perú, organizado fundamentalmente dentro de un esquema liberal cuyas funciones son las de un simple coadyuvante y regulador del proceso económico, a un Estado productor y promotor del desarrollo económico y social, explica gran parte de los problemas que afloran. En estas circunstancias históricas radica la causa principal del desfinanciamiento que se advierte en los gastos estatales. Aún cuando hasta la fecha el Perú no presenta problemas tan graves como los que tienen otros países latinoamericanos se sospecha, que, al igual que lo ocurrido en ellos, una estructura de ingresos públicos que no se adecúe oportunamente a la de gastos racionalizados, producirá ineludiblemente un deterioro permanente de las finanzas públicas.

El crecimiento de los gastos públicos es un fenómeno irreversible. Si bien en algunos países el gasto público se ha logrado disminuir, en períodos muy cortos por una disminución forzada de las aspiraciones colectivas expresadas en términos de demanda, a la larga nunca ha sido posible mantenerlo a niveles iguales a los que alcanzó cuando comenzaron las preocupaciones conscientes del Estado por transformarse en un agente impulsor del desarrollo.

De ahí que en una estrategia de desarrollo del sector público deba plantearse fundamentalmente el problema de cómo lograr una estructura más racional de gastos y un sistema tributario capaz de generar suficiente ahorro público que sólo requiera ser apoyado con préstamos en forma complementaria.

1. Propósitos básicos de la estrategia

Dentro de las líneas consideradas es conveniente definir una imagen objetiva del sector público peruano hacia 1988. No se trata de diseñar una situación ideal ni teórica, sino más bien realista y pragmática de lo que habrá de lograrse como esencial en un período de 20 años.

Los rasgos de un sector público promotor que funcione con relativa eficiencia en el contexto de una economía mixta hacia 1988, deberían contener los siguientes elementos:

/i) Sector

i) Sector público modernizado y flexible con capacidad de promoción, especialmente en el sector agropecuario, la minería y la industria, apoyando dichos esfuerzos con la construcción de una infraestructura económica y social básica;

ii) Capacidad de realizar un proceso de transformación de las estructuras nacionales, a fin de lograr un mejor aprovechamiento del espacio económico e impulsar la movilización de amplios recursos naturales en torno a nuevos polos de desarrollo debidamente relacionados y cuyos beneficios deben distribuirse en forma más igualitaria dentro de la población. Lo anterior implica la transformación gradual del sistema de poder existente y la solución del problema de la marginación, logrando una mayor integración del país;

iii) Estructura administrativa orgánica y eficaz, que permita una más racional asignación de los recursos públicos dentro de las prioridades nacionales que señale la estrategia de desarrollo;

iv) Participación directa o asociación con el capital extranjero o nacional a través de empresas mixtas en actividades agrícolas, mineras, industriales, comerciales y financieras, a fin de captar para el país excedentes cuantiosos que hoy se desaprovechan para el proceso ahorro-inversión;

v) Sistema tributario moderno que grave todas las fuentes creadoras de excedentes tributables y que conforme una presión tributaria progresiva y elástica al crecimiento del ingreso. La presión tributaria tendrá que sobrepasar hacia 1988 una tasa del 20 por ciento del PBI, como requisito esencial para financiar el gasto y las inversiones requeridas para el desarrollo de nuevos polos;

vi) Capacidad de movilización de ahorro interno mucho mayor, a fin de lograr que los excedentes real y potencial de la economía se orienten hacia el logro de una mayor productividad, sacrificando consumos no indispensables, tanto para acelerar el desarrollo del sector moderno como del no moderno de la economía;

vii) Atracción hacia la función pública de los mejores técnicos y capacidades administrativas, a fin de mejorar la capacidad de planeación, dirección y administración de la política nacional de desarrollo, con vistas a lograr los objetivos trazados.

Estas características, comparadas con la situación actual, ilustran la magnitud del esfuerzo nacional de desarrollo que debe hacerse en los próximos años.

/A continuación

A continuación se discutirán los lineamientos de las políticas de gasto público, de financiamiento, de reforma institucional y de reorientación del planteamiento gubernamental.

2. Lineamientos de una política de gasto público

Las responsabilidades del sector público en la conducción de una nueva estrategia nacional de desarrollo suponen una ampliación de la participación en el PBI. Si la economía peruana proyecta alcanzar unos 700 dólares por persona hacia 1988, la experiencia de otros países en ese nivel de desarrollo sugiere que la participación del gasto público fluctuará para aquella época entre 30 a 35 por ciento del PBI.

Esta tasa de gasto público habrá de orientarse en un 35 a 40 por ciento a inversiones nacionales reproductivas. Cabe anotar que si en los próximos 20 años continúa la expansión del gasto público en servicios sociales, con el ritmo de los pasados seis años, el presupuesto corriente no sería capaz de generar ahorro público, pues el costo de mantener escuelas, hospitales y viviendas absorberá la mayor cuota del gasto. Si este tipo de gasto social se financia con préstamos, el servicio de la deuda reducirá aún más la capacidad del sector público para financiar gastos promocionales en agricultura, industria y minería, actividades que además de crear bienes y generar excedentes exportables, ofrecen bases sólidas para el sistema tributario, permitiendo acelerar la acumulación pública.

En suma, el gasto público deberá enfatizar el desarrollo de los sectores productivos, financiando una política de transformaciones (reforma agraria, reforma minera, etc.) y una política de tecnificación (programas de investigación y tecnología y de incremento de la productividad).

Los gastos en infraestructura económica deberán dar prioridad al desarrollo de las fuentes de energía más vinculadas a los futuros polos de desarrollo y el sistema de transportes tendrá que acelerar las vinculaciones entre los polos y subpolos, creando una red de comunicaciones con capacidad para autopotenciar el desarrollo conjunto del sistema económico. Los gastos en irrigación habrán de recoger también las orientaciones de desarrollo que surjan de los polos diseñados.

/Los gastos

Los gastos de infraestructura social^{1/} deberán planearse no sólo en función de atenuar tensiones sociales, sino en términos de apoyar las necesidades de mano de obra de la industria, la agricultura diversificada, la minería nacional, la administración pública y la prestación de servicios. La educación habrá de favorecer primordialmente la acentuación de la nacionalidad, el espíritu de iniciativa y el desarrollo de los valores culturales del país. El gasto social habrá de descentralizarse territorialmente, a fin de incorporar progresivamente a los sectores excluidos que habitan en el sector rural y en los sectores suburbanos.

Los gastos en servicios generales tendrán que optimizarse a fin de evitar una burocratización excesiva del Estado y la formación de una administración pública con exceso de personal y elevados costos de operación.

Particular importancia revista la compra de bienes y servicios en el sector público que representa, como promedio histórico en el sexenio 1960-1965, aproximadamente un 20 por ciento del total del consumo público. En otros países latinoamericanos, esta relación es considerablemente menor. Si se tiene en cuenta que en 1965 los gastos en bienes y servicios constituyen el 2.5 por ciento del producto bruto interno, es decir, unos 2 500 millones de soles, el ahorro en este rubro por una mayor eficiencia o productividad en el uso de los recursos de la administración pública, podría significar economías del orden de varios cientos de millones de soles, lo que contribuiría a aumentar el ahorro público.

^{1/} Como se vio antes, existe un gran crecimiento de los gastos sociales, tales como educación y salud. Realmente no se puede decir aún que estos incrementos representen una ampliación proporcional de dichos servicios en términos de habitantes servidos y, sin embargo, los gastos en consumo en materia de educación casi se han duplicado en relación con el producto bruto interno entre 1960 y 1965, pues de 2.2 por ciento han pasado a 4.2 por ciento del producto bruto interno. Algo similar está ocurriendo en los gastos de consumo en salud que, desde 1.2 por ciento del producto bruto interno, han alcanzado a 2.1 por ciento en los años antes indicados. Es evidente que un crecimiento tan acelerado y violento como el que se señala no podría ser financiado por el sector público, aún cuando tuviera una estructura tributaria más eficiente que la actual, sin grave peligro de provocar serias distorsiones en el conjunto de la economía. Esto no quiere decir que no sea necesario mantener un esfuerzo sostenido en materias tan importantes y básicas para el desarrollo de un país como son la salud y la educación. De lo que se trata es que el crecimiento de estos rubros guarde relación con el desarrollo de los restantes sectores y con el aumento de la eficiencia de los servicios.

/Respecto a

Respecto a la descentralización del gasto público, a través del robustecimiento de los organismos autónomos y regionales, cabe señalar que conviene que el Gobierno Central mantenga un control importante en la asignación del gasto, a fin de evitar su descoordinación y que, en la práctica, se desvirtúe la estrategia nacional de desarrollo. Más adelante se señalan algunos procedimientos para acentuar la coordinación mencionada.

3. Orientaciones acerca de una política de financiamiento

Al describirse el comportamiento del sistema tributario han quedado en claro las principales deficiencias del financiamiento del sector público. Una reforma tributaria ha de proponerse la modernización del sistema impositivo, ampliando la base tributable y extendiendo la carga tributaria a todos los sectores nacionales en estricta proporción a sus recursos. En este sentido, la incorporación de las masas, excluidas del sistema económico, social y político y la consiguiente elevación de su nivel de ingresos han de permitir ampliar en el futuro la base del excedente imponible, reduciendo de este modo, en forma gradual, la dependencia de los impuestos frente al sector externo.

Por otra parte, se ha de dar progresividad al sistema tributario directo, de modo que las personas y las empresas que ganen más ingresos paguen proporcionalmente más. En este sentido, la tributación indirecta ha de ser progresiva de modo de gravar con tasas más altas los consumos de bienes no esenciales, liberando de impuestos al consumo de bienes esenciales que conforman la canasta de productos de los sectores sociales que poseen menores ingresos. En la forma prevista, se pasaría gradualmente de un sistema tributario regresivo a uno progresivo.

La circunstancia anterior conducirá a superar la inelasticidad - ingreso que afecta al sistema tributario. Habrá que sustituir muchos impuestos proporcionales por progresivos; instalar el sistema denominado "pay as you earn", a fin de evitar el rezago en el pago de los impuestos; establecer un sistema de reavalúo permanente y automático de los catastros que se crean para el impuesto territorial; establecer impuestos a la plusvalía generada por obras públicas de modernización y reemplazar los tributos fijados en unidades monetarias fijas por tasas proporcionales. Las medidas enunciadas han de significar la introducción de la elasticidad automática en el sistema tributario.

/Las políticas

Las políticas anteriores deberán complementarse con una racionalización de la legislación tributaria, a la vez de fortalecer a los organismos de hacienda encargados de la fiscalización tributaria, condiciones indispensables para hacer viable el sistema legal de impuestos.

La reforma tributaria podría concretarse por etapas atacando en los siguientes frentes de acción:

i) Reforma de la ley de impuesto a la renta, con vistas a racionalizarla en torno a un fuerte impuesto combinado a la renta y patrimonio, de carácter progresivo; eliminando las deducciones no justificadas, de modo de hacer posible un ensanchamiento de la base imponible y en algunos casos la reducción de las tasas;

ii) Establecimiento de un impuesto predial, de carácter progresivo que grave con tasas más elevadas a la gran propiedad mal explotada y a los terrenos urbanos no construidos;

iii) Racionalización del impuesto sobre herencia, a fin de garantizar una mejor distribución de la riqueza;

iv) Reemplazo, a corto plazo de las actuales leyes de incentivos tributarios, por un estatuto único de incentivos tributarios que permita evitar la evasión tributaria y la creación de actividades privilegiadas, orientando racionalmente los incentivos hacia sectores estratégicos y regiones polarizadas;

v) Revisión del sistema tributario que grava actividades realizadas por empresas extranjeras, a fin de que la carga tributaria que les afecta sea similar a la que esas mismas actividades pagan en otros países latinoamericanos;

vi) Mayor progresividad a los impuestos a las ventas de bienes suntuarios y prescindibles, a fin de desalentar su importación o su fabricación en el país, en perjuicio de actividades de mayor prioridad;

vii) Revisión del arancel aduanero, de manera de elevar las tasas de ciertas importaciones con fines de protección de la industria nacional;

viii) Acción eficaz contra el contrabando y la evasión de impuestos.

La ejecución de un programa de reforma tributaria ha de requerir profundos estudios técnicos. Asimismo, exigirá un cambio en la mentalidad tributaria del país, generalmente renuente a pagar tributos que son justos y necesarios para dotarlo de las obras de infraestructura indispensables para

/que el

que el sector privado pueda desarrollar sus actividades económicas. Un país sin infraestructura básica no podrá crear impulsos suficientes para el desarrollo del sector privado, y deberá limitarse a que el capital extranjero explote sus recursos naturales y exporte materias primas hacia el mercado mundial.

4. Lineamientos de un proceso de transformación del sector público

La puesta en marcha de una nueva política nacional de desarrollo supone iniciar un cambio gradual de la forma como el sector público asigna sus recursos y aumentar su capacidad para movilizarlos adecuadamente. La estructura institucional vigente fija un determinado patrón de gasto público y orienta los recursos humanos, materiales y equipos en una dirección que no es la más favorable para acelerar el desarrollo.

El diseño de una estrategia que enfatice el desarrollo del sector no moderno del país y que atienda a los problemas de la mayoría de la población, que se oriente a aprovechar todo el espacio económico disponible para elevar el nivel de ingresos de los sectores más pobres, a través de la incorporación de nuevos recursos naturales y de la transformación de las estructuras, supone una transformación profunda de la actual organización estatal. Se trata de pasar de un sector público pasivo y esencialmente urbano a un sector público promotor y ágil que tenga capacidad de acción en todo el país.

Una nueva política nacional de desarrollo implica iniciar con urgencia un proceso de reforma del sector público. De acuerdo con las características ya descritas, es conveniente abordar el proceso de reforma en dos etapas principales:

. Etapas de ordenamiento y transformación. En esta fase se trata de poner orden en el inadecuado esquema de organización del sector público, realizando una transformación estructural indispensable para hacer posible una política ulterior de ordenamiento del gasto público.

Se podría realizar esta etapa en cuatro períodos:

i) Ordenamiento del Gobierno Central

Existe conciencia en el país acerca de la irracionalidad actual en la división de funciones en el nivel de los ministerios y servicios públicos. Conforme a los estudios realizados por el INP y ONRAP, podría dictarse una ley de ordenamiento de ministerios que estableciera los siguientes despachos:

1) Ministerio

- 1) Ministerio de gobierno
- 2) Ministerio de relaciones exteriores
- 3) Ministerio de justicia y culto
- 4) Ministerio de defensa
- 5) Ministerio de economía y hacienda
- 6) Ministerio de agricultura
- 7) Ministerio de minería y energía
- 8) Ministerio de industria y comercio
- 9) Ministerio de transportes y comunicaciones
- 10) Ministerio de construcción y vivienda
- 11) Ministerio de educación pública
- 12) Ministerio de salud pública y previsión social
- 13) Ministerio de trabajo y comunidades

El orden anterior no significa una precedencia jerárquica sino una secuencia funcional.

Una vez establecido por ley el número de ministerios y sus funciones globales, procedería dictar otra ley o reglamento fijando los servicios dependientes de cada ministerio, de manera de asignarle las dependencias que se relacionan con la función correspondiente. Por ejemplo, todas las reparticiones que tengan funciones de transporte y comunicaciones pasarían a depender del ministerio de transportes y comunicaciones, y así en los demás casos.

El nuevo esquema ministerial y de servicios públicos permitiría crear las bases para un presupuesto sectorial que haría posible un mejor ensamble entre el plan de mediano plazo y el plan anual, relacionando los programas de acción y estableciendo prioridades a nivel sectorial, y en cada sector, a nivel de programa y proyectos. El ordenamiento de la organización estatal es, pues, la base indispensable para el ordenamiento del gasto público.

ii) Ordenamiento del sector público independiente

Conviene definir las relaciones entre los organismos y los respectivos ministerios, de acuerdo con las funciones y el sector de actividades de cada ente. En un decreto ley podrían fijarse las formas en que los organismos autónomos se relacionarían con el Gobierno Central.

/Debería hacerse

Debería hacerse un nuevo ordenamiento del sector público independiente, separando los organismos del Gobierno General - entidades autónomas y gobiernos locales - de las empresas públicas.

Sería conveniente estudiar aquellas entidades autónomas que podrían fusionarse, configurando unidades de acción más fuertes y centralizadas.^{1/}

Procedería además estudiar la conveniencia de crear una corporación nacional de desarrollo que, a la manera de la Nacional Financiera de México o la Corporación Venezolana de Fomento, pueda captar ahorros y canalizarlos hacia proyectos promocionales, en especial de sustitución de importaciones a nivel nacional y regional.

Los planes de largo, mediano y corto plazo, así como los presupuestos anuales de estos organismos, serán aprobados por el Gobierno Central e integrados a los planes de desarrollo y al presupuesto del sector público.

iii) Transformación de los organismos de desarrollo regional

Es conveniente adecuar la organización, funciones y actividades de los organismos regionales de desarrollo a los requerimientos de la nueva estrategia. Se debería proceder a fusionar las corporaciones u oficinas regionales de desarrollo que existen a nivel departamental, en corporaciones de desarrollo regional más fuertes, a nivel de áreas más amplias diseñadas por la variedad de los recursos naturales en torno a los polos de desarrollo, que se impulsarán tomando en consideración la estrategia de desarrollo.

Las cuatro o cinco corporaciones de desarrollo regional que se establezcan han de ser dirigidas por una autoridad designada por el Poder Ejecutivo y funcionar vinculadas a la futura corporación nacional de desarrollo y el sistema nacional de planificación.

Un decreto ley podría estructurar las bases de establecimiento de estas corporaciones, determinar las funciones correspondientes y fijar el área geográfica que cubrirá cada una.

Los planes regionales de desarrollo, así como sus presupuestos anuales,

^{1/} Existe una gran dispersión institucional en las entidades de educación (35 universidades) y de asistencia social (beneficencias públicas, etc.).

/se incorporarán

se incorporarán a los planes nacionales y al presupuesto nacional.

iv) Ordenamiento de los organismos asesores del sector público

Se ha producido una confusión acerca de los organismos asesores básicos del sector público. Estos deberán organizarse en sistemas, con oficinas centrales adscritas a la Presidencia y oficinas sectoriales adscritas a cada ministerio.

Los sistemas fundamentales deben reorganizarse en base a dependencias actualmente existentes. Ellos son: sistema nacional de planificación, sistema nacional de racionalización de la administración pública, sistema nacional de presupuesto y contabilidad, sistema nacional de control de personal, sistema nacional de estadísticas.

- El fortalecimiento del Sistema Nacional de Planificación, de manera de aumentar su capacidad técnica y sus vinculaciones con los centros de decisión. Al efecto, se procedería a reformar el INP y las sectoriales de planificación, transformando estas últimas en oficinas ministeriales de planificación y presupuesto. La creación de un comité de plan económico anual dentro del sistema de planificación fortalecerá la coordinación de la política económica de corto plazo y permitirá formular planes operativos anuales debidamente instrumentados;

- La reorganización de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, de manera de integrarla con técnicas de alto nivel que puedan realizar una adecuada programación y administración presupuestaria. El presupuesto del sector público debería ser totalmente reestructurado a la luz de una nueva ley orgánica que simplifique la actualmente existente;

- Reorganización de la ONRAP, de manera que pueda llevar a cabo la tarea correspondiente en forma coordinada con los organismos de decisión;

- Fortalecimiento de la Dirección de Estadística, a fin de respaldar los estudios y planes de desarrollo con mejor información;

- Establecimiento de un moderno sistema de administración de personal, con una oficina nacional de personal y oficinas en los ministerios;

- Formación, con base en ONERN, de un instituto de recursos naturales;

- Creación de una escuela superior de administración pública, encargada de la capacitación de funcionarios.

2a. Etapa de mejoramiento de la eficiencia del sector público. Esta es una fase de intensificación destinada a mejorar el rendimiento de la administración. Esto se logrará mejorando la planificación, la presupuestación, la organización y métodos administrativos, a la vez que perfeccionando la carrera administrativa.

Para lograr una eficiencia sustantiva, es indispensable que el sistema nacional de planificación coopere en la formulación de una "estrategia nacional de desarrollo", que fije los objetivos básicos o propósitos del desarrollo nacional en una perspectiva de largo plazo. Esta estrategia ha de ejecutarse por etapas y cada etapa ha de diseñarse dentro de un plan de mediano plazo, el cual sería ejecutado en el corto plazo por el plan operativo anual.

El presupuesto del sector público fijará las prioridades de gasto público dentro de la línea de los planes y diseñará los programas y proyectos a ejecutar.

La Oficina de Racionalización deberá mejorar permanentemente los procedimientos y métodos, dentro de las nuevas organizaciones que se creen, para maximizar los resultados a obtener.

Se deberá perfeccionar el aparato contable y de control de la administración y velar por el cumplimiento de las metas programadas.

La capacitación de funcionarios se deberá hacer masivamente, de manera de crear la mentalidad adecuada a un Estado moderno y promotor.

5. Orientaciones para la implantación de un mecanismo de planes anuales

La iniciación de una nueva política de desarrollo nacional y la necesidad de realizar un ordenamiento del sector público sugieren la conveniencia de implantar gradualmente un mecanismo de planes anuales operativos. Este instrumento recoge las orientaciones de la nueva estrategia de desarrollo adoptada y además expresa en el corto plazo, las acciones concretas a realizar para ordenar la política económica.

Se propone iniciar en 1969 la implantación gradual de un sistema de planes anuales, comenzando así la tarea de ordenar las inversiones públicas, determinar el gasto corriente, orientar la estructura de las importaciones, canalizar el crédito, determinar el volumen deseable de la oferta monetaria, etc., teniendo presente el impacto que estas variables tendrán sobre la estabilidad monetaria, el nivel de ocupación y la tasa de crecimiento económico.

/La experiencia

La experiencia que se recoja, permitirá perfeccionar más adelante el instrumental de análisis y de gestión de la política económica, y establecer un mecanismo permanente de planificación operativa vinculado orgánicamente con los esfuerzos de planificación a mediano plazo.

La instalación de un sistema de planes anuales se haría gradualmente, introduciéndose los instrumentos básicos en forma de esquemas sencillos. El plan económico estará integrado por los siguientes instrumentos debidamente compatibilizados.

- a) Un presupuesto económico nacional simplificado;
- b) Un presupuesto del sector público;
- c) Un presupuesto monetario;
- d) Un presupuesto de comercio exterior;
- e) Un presupuesto de caja del sector público.

a) Presupuesto económico nacional

Se elaborará un esquema simplificado de presupuesto económico que estará basado en las cuentas de ingreso y producto nacional y en los presupuestos ya mencionados, e incluirá provisiones para el próximo año a nivel de la economía en su conjunto.

En una primera instancia se elaborará un modelo simplificado de programación de corto plazo y esquemas contables para expresar las proyecciones globales de producto e ingreso nacionales. Se comenzará confeccionando un presupuesto económico exploratorio que sirva para definir el nivel de gasto público, de importaciones, de consumo e inversión privada, etc.

Una vez realizados los ajustes y proyectos de presupuestos parciales, se elaborará un presupuesto económico prospectivo. En el futuro se podrán formular modelos más complejos, sin perder de vista la posibilidad de llegar a utilizar modelos de simulación.

b) Presupuesto del sector público

El presupuesto funcional establecido en el país sería revisado integralmente y reformulado en sus bases, a fin de que constituya el verdadero plan de acción del sector público. Se dividiría en dos:

/i) Presupuesto

i) Presupuesto del Gobierno General, comprendería un presupuesto de servicios y un presupuesto de inversiones. Cada uno de éstos se subdividiría por sectores (agricultura, minería, industria, educación, salud, vivienda, administración general, defensa, etc.). En cada sector se abrirían programas, actividades y proyectos.

ii) Presupuesto del sector empresas públicas, separando los gastos corrientes y de capital y subdividiendo ambas en programas, actividades y proyectos.

La integración de los presupuestos anteriormente mencionados constituirá el presupuesto consolidado del sector público. Se prepararía además un documento anexo detallado denominado Presupuesto de inversiones del sector público.

La identificación muy clara y precisa del esfuerzo de inversiones del sector público puede facilitar la capacidad de negociación del Gobierno para aumentar la presión tributaria (hoy de sólo 14 por ciento del PBI) y obtener concurso externo, a la vez que facilitará el ordenamiento del proceso de inversiones nacionales.

La formulación del presupuesto se haría con la cooperación estrecha entre la Oficina Nacional de Presupuesto y el INP, quedando este último a cargo de la formulación de las prioridades de inversión y de configurar el anteproyecto del presupuesto de inversiones, antes de someterlo al Ministerio de Hacienda.

c) Presupuesto monetario

La política de estabilización supone un ordenamiento monetario y crediticio riguroso con el fin de regular la oferta monetaria. Es conveniente la formulación anual de un presupuesto monetario en el que se fijen las cuantías de las distintas variables monetarias existentes y además se señalen las orientaciones que seguirá la política crediticia, procurando redistribuir el crédito y orientarlo hacia actividades que cubran el territorio nacional.

El Banco Central de Reserva posee los elementos de análisis monetario indispensables para configurar el anteproyecto de presupuesto monetario anual y seguir su ejecución.

d) Presupuesto de comercio exterior

La situación en cuanto a la disponibilidad de divisas, por lo menos a corto plazo, requiere disponer un instrumento capaz de seleccionar muy

/estrictamente su

estrictamente su utilización. La elaboración de un presupuesto de divisas que contenga las distintas fuentes, ya sean exportaciones, créditos, etc. dará un marco adecuado para establecer una clara asignación de las mismas, en función de los requisitos de importaciones de diversa índole, haciéndolas compatibles con los programas y políticas prioritarias, así como con el cumplimiento de los compromisos relativos a la deuda externa.

e) Presupuesto de caja del sector público

Contendría una proyección mensual de los ingresos públicos y un programa de pagos formulado de manera de impedir una brecha entre recaudaciones y pagos, evitando recurrir a un financiamiento inflacionario de corto plazo.

El Gobierno ha creado un mecanismo interinstitucional encargado de preparar un plan anual operativo integrado. Este mecanismo no supone la creación de nuevos organismos, sino sólo la coordinación de las entidades responsables de la política económica.

Se creó un Comité del Plan Económico Anual, integrado por el Ministro de Hacienda y Comercio, el Presidente del Banco Central de Reserva, el Presidente del Banco de la Nación y el Jefe del Instituto Nacional de Planificación. Este Comité estará asesorado por un secretariado técnico, compuesto por funcionarios destacados por cada una de las entidades mencionadas. Este secretariado técnico discutirá las bases metodológicas del plan anual, un modelo sencillo de programación de corto plazo y fijará tentativamente metas de crecimiento del PIB para el próximo año, metas de exportaciones e importaciones, de consumo e inversión, privadas, de gasto público, etc. Con base en estas cifras formulará un presupuesto económico exploratorio que servirá para orientar la preparación del presupuesto del sector público, los presupuestos monetarios y de comercio exterior para 1969. Una vez elaborados los presupuestos mencionados, el secretariado iniciará el plan económico para 1969.

Capítulo IV

LOS CAMBIOS FUNDAMENTALES EN LA OCUPACION DEL ESPACIO ECONOMICO

A. Situación actual de la ocupación del espacio económico

1. Antecedentes generales

En la época pre-hispánica el Perú tenía un espacio económico conformado a las necesidades de una sociedad autárquica, caracterizada por un uso intensivo de la tierra y una relativa coincidencia en la distribución de la población y del ingreso.

Con la conquista, se estableció una nueva vinculación económica y cultural con la metrópoli hispánica dominante, cambiando radicalmente la importancia relativa de los recursos naturales. La minería pasó a ser el foco de la actividad económica, pero no distribuía su valor localmente. Por el contrario, en las primeras etapas de la colonia, esta actividad sustrajo al país fuertes ingresos, al convertir la fuerza de trabajo existente y los alimentos producidos, en metales preciosos que salen hacia la metrópoli.

La estructura del espacio económico cambió totalmente a consecuencia de este proceso, tornándose cada vez más dispares la distribución geográfica de la población y la del ingreso.^{1/} El avance tecnológico mundial fue,

^{1/} La estructura del espacio económico, o sea la forma por la cual la actividad económica aprovecha el espacio geográfico, es determinada fundamentalmente por el crecimiento de la población y sus necesidades de subsistencia por la distribución e importancia de los distintos recursos naturales; por las vinculaciones con otras economías y por el nivel socio-cultural de la población. En la misma medida en que una economía se desarrolla y el nivel cultural y tecnológico se eleva, cambia la importancia relativa de los distintos recursos naturales. Asimismo el avance en los medios de transporte y las vinculaciones con otras economías afectan la importancia relativa de los recursos naturales e influyen en la conformación y en los cambios de la estructura del espacio económico. Dentro de los elementos que caracterizan la estructura del espacio económico, se destacan la distribución de la población, del producto y del ingreso, los que no son necesariamente coincidentes.

/gradualmente cambiando

gradualmente cambiando y multiplicando los focos de explotación de los recursos naturales, al demandar los mercados internacionales productos extractivos tales como guano, salitre, algodón, azúcar, café, hierro, petróleo, cobre, etc.

Cuando el nivel de ingreso en un sitio dado se eleva, a consecuencia, por ejemplo, de un nuevo proyecto minero, se genera un efecto de atracción sobre las poblaciones de las áreas circundantes que buscan mejorar su ingreso. Si el área del proyecto tiene recursos agropecuarios potenciales, surgirá una producción agrícola para el mercado local.

La explotación minera, por consiguiente, en el caso de tener condiciones de relativa permanencia, puede ser el embrión de un polo de desarrollo, crear la infraestructura necesaria y agregar valor localmente; pero, si la explotación se interrumpe bruscamente, sea por cambios de la demanda^{1/} o por agotamiento del recurso natural, antes que la economía local haya adquirido cierto impulso propio, la población del área agrícola retorna al nivel de subsistencia o bien se suma al contingente de los marginados del proceso económico, migrando hacia otros sitios donde existan expectativas de lograr mejoras en el ingreso.

Por su parte, los proyectos agrícolas diseñados para la explotación de tipo agro-industrial, verticalmente integrados, y que tengan un control total sobre su espacio económico, forman verdaderas islas que no irradian sus beneficios hacia las áreas circundantes.

Los cambios en la ocupación del espacio económico del Perú, que se producen a lo largo del tiempo, han ido agravando las deformaciones de su estructura. La distribución geográfica de la población tiende a alejarse cada vez más de la distribución espacial del ingreso.

El gran centro urbano-comercial, Lima Metropolitana, capta la mayor parte del producto y del ingreso y es el mayor foco de atracción para una población marginada que constituye alrededor de la mitad de la población total. La estructura de tenencia de la tierra, la formación de un subsector moderno, y el agravamiento de la saturación en el subsector no moderno, constituyen los principales elementos generadores de las deformaciones en la ocupación del espacio económico.

^{1/} Como el caso del salitre.

La diferencia entre ambos sectores radica en el hecho de que la productividad de la mano de obra en el sector moderno está determinada por la demanda y las exigencias del mercado, condicionantes a su vez del nivel tecnológico y de la ocupación de la mano de obra; mientras que en el sector no moderno la productividad está determinada fundamentalmente por la relación hombre-tierra y por la calidad de los recursos naturales.

2. Relaciones entre la fuerza de trabajo y el uso de la tierra

En la costa, la fuerza de trabajo agropecuaria en 1965 alcanzó aproximadamente 280 000 personas (Cuadro 4), mientras que habría podido explotarse idéntica superficie en dicho año con sólo 253 000 personas, suponiendo la misma estructura de uso de la tierra y el mismo nivel tecnológico.^{1/} Cabe señalar que, si se utilizaran todos los recursos de tierra y agua de la costa de acuerdo a su capacidad potencial, podría ocuparse productivamente alrededor de 520 000 personas. Esta capacidad potencial se lograría, según los conocimientos actuales, con la ejecución de proyectos de riego posibles de desarrollar en el futuro, y mejorando la eficiencia de los proyectos en operación.

En la sierra la situación es más seria. Mientras la fuerza de trabajo agropecuaria en 1965 era de 1 224 000 personas, el sector sólo requería, de acuerdo a la estructura de uso de la tierra, no más de 446 000 personas para explotarla, sin cambios tecnológicos; o sea, poco más de un tercio (Cuadro 4). Sin embargo, si se utilizara totalmente la capacidad de uso potencial de la tierra en la sierra podría darse ocupación productiva a unas 784 000 personas. Como se ve, esta cifra aún queda por debajo de la fuerza de trabajo actual.

^{1/} Esta cifra representa la demanda actual (1965) de mano de obra (Px) calculada en base a las estadísticas de superficie de cada cultivo publicadas por CONESTGAR, y la demanda de mano de obra correspondiente a cada uso con la tecnología actual estimada según datos proporcionados por el Ministerio de Agricultura, INP y ONERN. La demanda en jornadas fue convertida a hombres, considerando la estacionalidad de los cultivos sucesivos, etc.; se ha considerado también la demanda generada por el manejo ganadero y la explotación forestal.

Cuadro 4

EVALUACION PRELIMINAR DE LAS RELACIONES POBLACION RURAL/RECURSOS NATURALES AGROPECUARIOS
PARA LAS REGIONES NATURALES DEL PERU

Región	Fuerza de trabajo agropecuario 1965 miles de personas	Demanda actual (1965) de mano de obra miles de personas	Demanda potencial de mano de obra pop. básica miles de personas	Coefficiente de exceso de mano de obra (Pa/Px)	Coefficiente de uso de la tierra (Px/Pb)	Coefficiente de saturación (Pa/Pb)	Potencialidad relativa de los recursos hab. rurales por Km ² (potenciales)
	Pa	Px	Pb	CH	CT	CS	
Perú	1 719.2	801.3	3 886	2.14	0.19	0.44	10.4
Costa	280.9	253.1	520	1.11	0.49	0.54	13.4
Sierra	1 224.3	446.0	784	2.74	0.57	1.56	7
Selva	214.0	102.2	2 582	2.09	0.04	0.08	12

/Ia relación

La relación entre la fuerza de trabajo actual (1 224) y la potencial que podría efectivamente ocuparse bajo el supuesto de que toda la tierra fuera utilizada según su capacidad potencial (784), se ha denominado coeficientes de saturación. Este coeficiente se ha calculado en 1.56, y al ser mayor que la unidad, indica la existencia de un excedente estructural de mano de obra en el sector agropecuario, que no puede ser ocupado productivamente en la misma área sin sacrificar la productividad del conjunto de la fuerza de trabajo. Por otra parte, ya se ha mencionado que la superficie actual en uso podría explotarse con sólo 446 000 personas; la relación entre esta cifra y la ocupación potencial de 784 000 personas, indica que la tierra no está utilizada al máximo de su capacidad potencial en lo que se refiere a la ocupación productiva de la mano de obra. Esta utilización es de 57 por ciento de lo que permite su potencialidad.

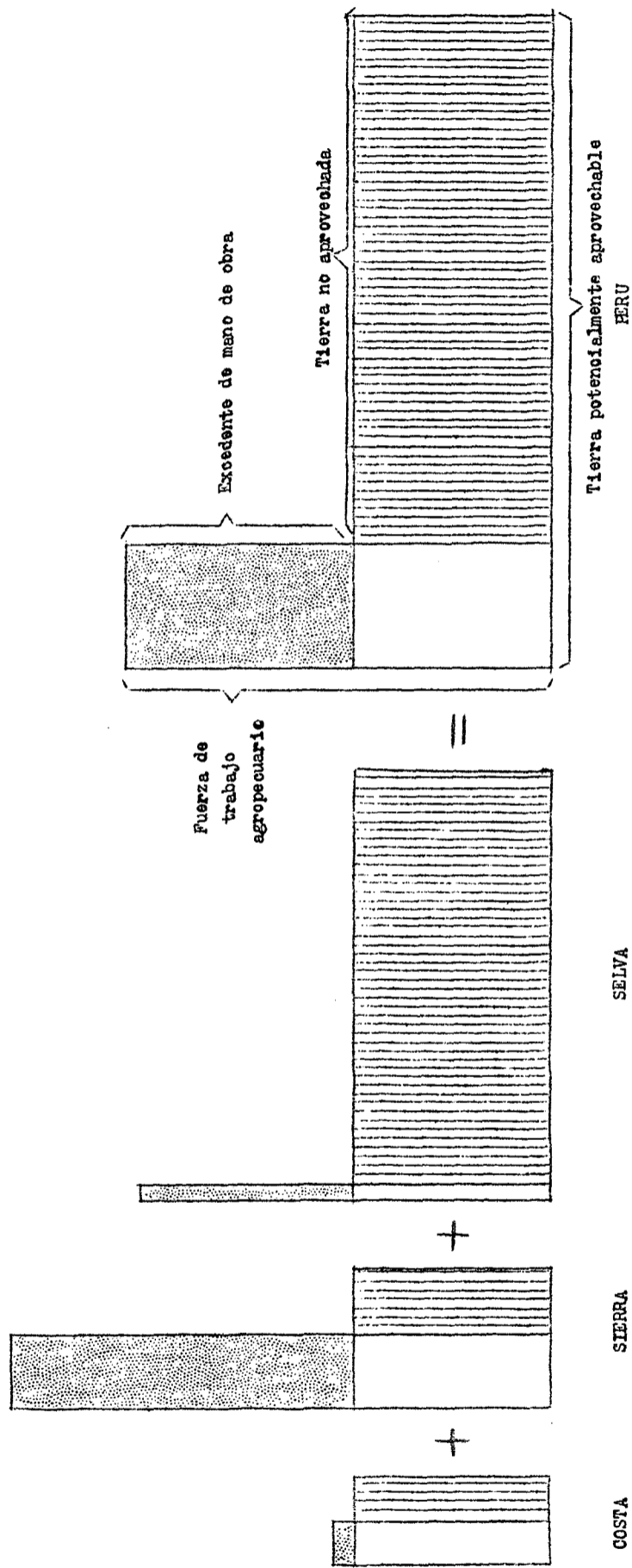
El Gráfico 1 permite visualizar la situación que se acaba de examinar. Las áreas en este gráfico representan en la misma escala la fuerza de trabajo actual (Pa). La demanda actual de mano de obra (Px) y la demanda potencial o población básica (Pb). Es fácil observar las relaciones entre las tres áreas para cada una de las regiones naturales del país. La relación entre la fuerza de trabajo actual (Pa) y la demanda actual de mano de obra (Px) indica el exceso de mano de obra (CH) en relación a la estructura actual de uso de la tierra.

Además de las relaciones entre fuerza de trabajo y tierra, en el Gráfico 2 se han representado, en escalas relativas, el valor de la producción agropecuaria y forestal del año 1965 y la productividad de la fuerza de trabajo actual.

En resumen, Perú presenta en 1965, con referencias al balance entre población rural y tierra, las siguientes características. En el área explotada la superficie incorporada a los cultivos, junto con el área ganadera y forestal, sólo permite ocupar plenamente un 47 por ciento de la fuerza de trabajo agropecuaria. Paradójicamente, esta subocupación de la mano de obra tiene lugar mientras se utiliza solamente un 20 por ciento de la capacidad potencial de la tierra en el país.

/Gráfico 1

Gráfico 1
EQUILIBRIO HOMBRE/TIERRA EN EL PERU
Situación en el año 1965



/En la

En la costa, se constata un relativo equilibrio entre la fuerza de trabajo agropecuaria y la superficie explotada. La superficie podría ser doblada si se ejecutaran todos los proyectos de riego. La costa alberga un 16 por ciento de la fuerza de trabajo agropecuaria del país y produce 43 por ciento del total de la producción agropecuaria y forestal.^{1/} En la sierra, 71 por ciento de la fuerza de trabajo produce 44 por ciento del total de la producción, y en la selva, 13 por ciento de la fuerza de trabajo produce 13 por ciento de la producción total del país. Esta distribución permite deducir que la producción por persona que genera la fuerza de trabajo en la sierra es sólo 23 por ciento en relación a la costa, y la de la selva sólo 35 por ciento (Gráfico 2).

3. Algunas implicancias económicas en la sierra

La inexistencia de acceso físico (infraestructura) en la sierra, no explica la magnitud del contraste entre un excedente de mano de obra de 2.74 y una utilización de la tierra de 0.57; ello sólo se explica por un sistema inconveniente de tenencia de la tierra que conduce a un nivel tecnológico inadecuado.

Si el excedente de mano de obra de la sierra se desplazara hacia otras áreas o actividades, y se mantuviera constante el rendimiento de la tierra sin cambiar su estructura de uso, la producción obtenida por persona se elevaría 2.74 veces y sería 63 por ciento de la productividad de la costa. (Compárese con el 23 por ciento actual).

Si en cambio, se utilizara la capacidad potencial de la sierra, en términos de ocupación de mano de obra, el coeficiente de saturación se reduciría de 2.74 a 1.56 y el excedente de mano de obra bajaría de 63.7 por ciento a 36 por ciento de la fuerza de trabajo del año 1965.

Al utilizar la tierra de la sierra de acuerdo a su capacidad potencial, la producción se incrementaría casi dos veces, ocupándose plenamente 64 por ciento de la fuerza de trabajo de 1965 con una productividad por persona casi tres veces superior a la actual.

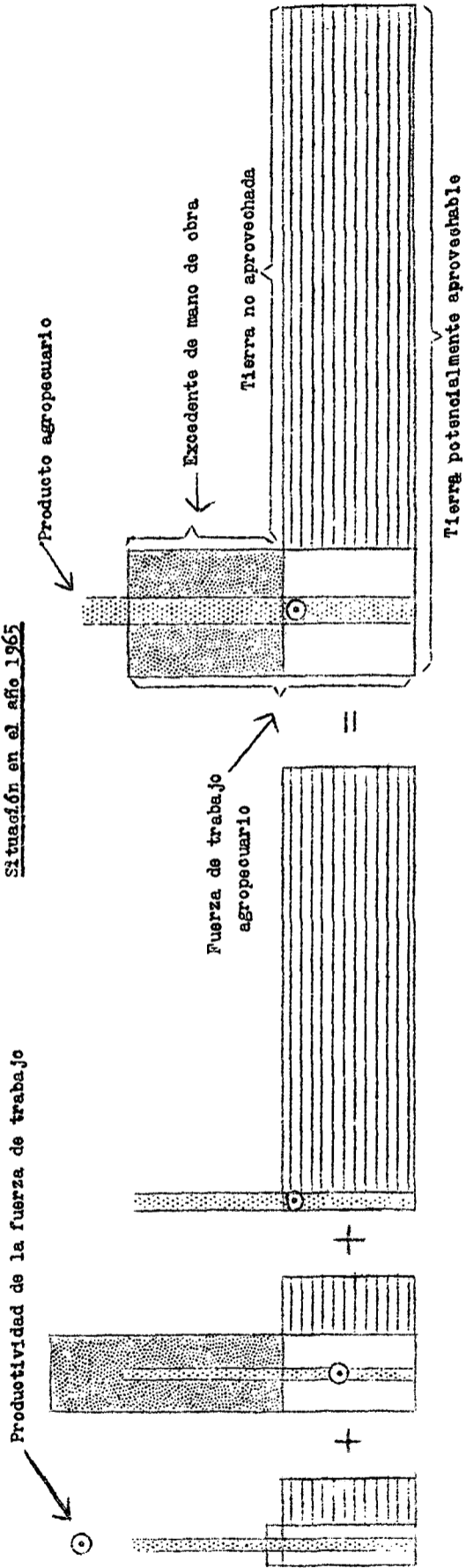
El cuadro 5 ilustra los cambios económicos entre las dos situaciones planteadas, y lo que representa, en términos económicos, la existencia de

^{1/} Fuente: Perú 65 (CONESTCAR).

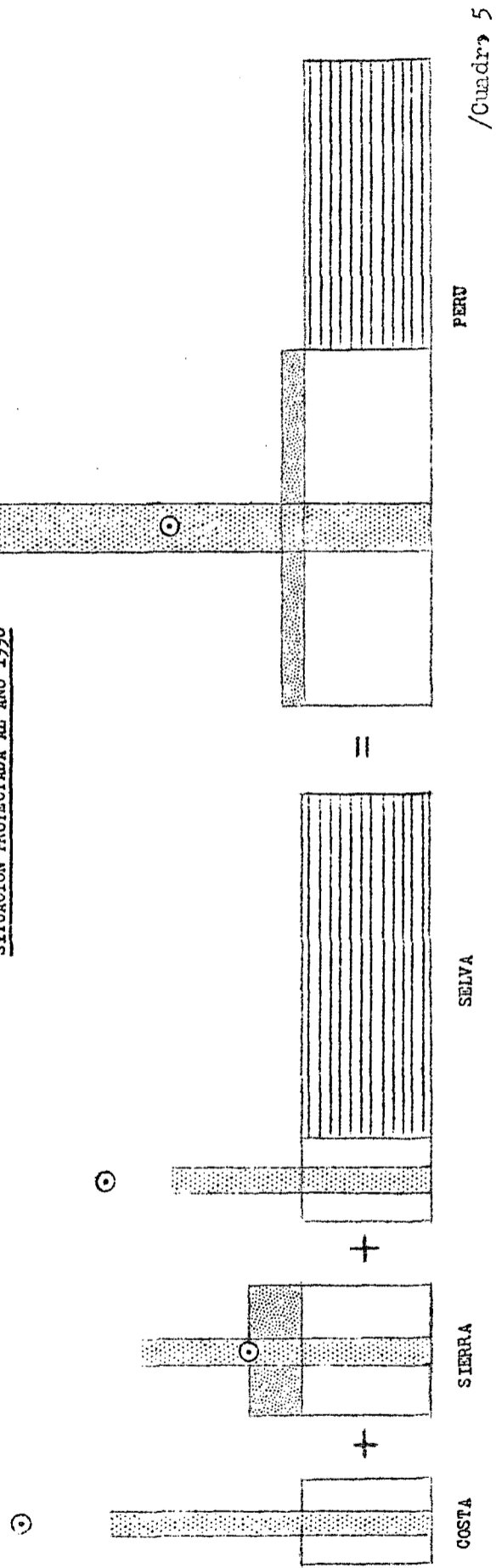
Gráfico 2

EQUILIBRIO HOMBRE/TIERRA EN EL PERU

Situación en el año 1965



SITUACION PROYECTADA AL AÑO 1990



Cuadro 5

HIPOTESIS DE EXPANSION DEL USO DE LA TIERRA EN LA SIERRA

	<u>1965</u>	<u>Año "Tn"</u>	
	<u>(miles de personas)</u>		
Fuerza de trabajo agropecuario	11.224	784	
Demanda de mano de obra	446	784	
Excedente	778	-	
Migración total	-	440	más el crecimiento en el período
	<u>Valores relativos</u>		
Producto	100	200	
Auto-consumo	<u>50</u>	<u>38</u>	
Producto al mercado	50	162	
Producto total por persona activa	<u>100</u>	<u>200</u>	
	1 224	784	
Crecimiento de la productividad	<u>200</u> :	<u>100</u> = 3.12	
	784	1 224	
Crecimiento del producto comercializado	162:50	= 3.24	
Producto comercializado por persona activa	<u>50</u>	<u>162</u>	
	1 224	784	
Crecimiento del producto comercializado por persona	<u>162</u> :	<u>50</u> = 5.05	
	784	1 224	

Supuestos básicos:

a) Se entiende que en el año 1965, la fuerza de trabajo era de 1 224 000 de personas, y se supone que parte de ella se desplaza desde la agricultura en la sierra hacia sectores no agrícolas de la economía o hacia otras áreas del país (costa o selva). En un año cualquiera "Tn" la fuerza de trabajo agropecuaria en la sierra se habría reducido a 784 000 personas; b) En el mismo lapso de "n" años se ha expandido el uso de la tierra en la sierra, hasta su capacidad potencial, doblándose el producto agropecuario; c) En el año 1965, 50 por ciento del producto agropecuario de la sierra es auto-consumido por la población rural de la misma. Al reducirse la fuerza de trabajo agropecuaria en el lapso de "n" años a 1/1.56 de su magnitud en el año base, los que se quedan pueden consumir más, admitiéndose que el auto-consumo per cápita crezca al 1 por ciento acumulativo anual.

/áreas saturadas

áreas saturadas y la inadecuada estructura de tenencia y uso de la tierra en la sierra.

Con la eliminación de las deformaciones estructurales, la producción agropecuaria podría ser doblada, incorporando prácticas de fertilización que permitirían la eliminación del barbecho y la irrigación suplementaria, en donde sea factible. Ello no demandaría un cambio apreciable en el nivel de capacitación del agricultor serrano, que ha conocido estas técnicas por tanto tiempo como el agricultor europeo.

La productividad de la mano de obra podría ser triplicada, eliminándose así la sub-ocupación y mejorándose la distribución del ingreso. El producto comercializado por persona se multiplicaría por 5 y el producto comercializado total por 3, con lo que se ampliaría la demanda de productos manufacturados y servicios. La modernización de la economía serrana dinamizaría al conjunto de la economía, aumentándose el capital social básico del país por el uso más intensivo de la mano de obra y del recurso natural tierra; las inversiones necesarias serían mínimas, posibilitando su uso alternativo en el desarrollo urbano industrial.

Un programa como el planteado cambiaría la estructura de ocupación del espacio económico en la sierra, eliminando sus deformaciones más importantes.

Resta por considerar la situación de las 440 000 personas activas que no tendrían ocupación productiva. A este contingente ocupacional se añadiría el crecimiento vegetativo a producirse en el lapso que abarcaría la transformación agropecuaria, cuestión que se aborda en las páginas siguientes.

B. Lineamientos de una estrategia de cambio en la ocupación del espacio económico

Los lineamientos de una estrategia de cambio exigen definir una imagen-objetivo de la estructura del espacio económico del país a 20 años plazo, los elementos que la harían viable y los que condicionan las trayectorias que determinarían las opciones estratégicas.

Del análisis de la situación actual de la ocupación del espacio económico, puede concluirse que la fuerza de trabajo agropecuaria y la tierra son recursos básicos que se encuentran sub-utilizados; que una utilización más intensiva de la tierra aumentando la superficie agrícola, es la forma viable

/de incorporar

de incorporar a la economía considerables recursos humanos ociosos, y que esta incorporación ejercerá un fuerte estímulo sobre el desarrollo del sector urbano-industrial, que es el dinamizador de la economía en su conjunto.

¿Cuál es el plazo mínimo para la eliminación de la subocupación que sea concordante con el ritmo de expansión de la superficie, el cambio en el uso del suelo y el crecimiento de la fuerza de trabajo agropecuaria?

Según cálculos, basados en la información existente para lograr una conformación del espacio económico eliminando el problema de la saturación, habría que promover cambios sustanciales en la distribución de la población del país (Cuadro 6). Esto plantea nuevas interrogantes. ¿Cómo inducir a la población a desplazarse en el sentido y con la intensidad que requiere la transformación del país? ¿Cuál es el costo social de las acciones necesarias, en términos de proyectos específicos, y cuál su impacto en la economía del país?

¿Existen alternativas más viables y efectivas de ocupación del espacio económico para alcanzar los objetivos que busca la sociedad peruana?

1. Definición de la imagen-objetivo

Para definir la imagen-objetivo dentro de la imagen global expuesta, se ha aplicado un procedimiento de aproximaciones sucesivas, construyendo un modelo inicial, basado en un número limitado de variables, e introduciendo otras nuevas en la medida que el análisis lo requiera.

El modelo inicial contiene los siguientes elementos:

i) Uso actual de la tierra expresado en términos de demanda actual de mano de obra por área específica.^{1/}, ^{2/}

^{1/} Como área específica se considera las zonas fisiográficas - costa, sierra y selva - por departamento, excepto el de Loreto, que fue sub-dividido en las provincias de Coronel Portillo y Ucayali como una área y el resto del departamento como otra, formando un total de 43 áreas específicas.

^{2/} ILPES. La evaluación de la potencialidad de los recursos naturales. 1968.

- ii) Uso potencial de la tierra expresado en términos de demanda potencial de mano de obra, para las mismas áreas;
- iii) Coeficientes de saturación y balance de población rural por área específica;
- iv) Definición de grupos de departamentos contiguos, dentro de los cuales el balance hombre/tierra fuera equilibrado, esto es, regiones dentro de las cuales la población pudiera redistribuirse con un mínimo de desplazamiento;
- v) Distribución razonable de la población rural hacia 1990 y los cambios en relación a la distribución de 1965;
- vi) Superficie agrícola por área específica a ser alcanzada en 1990 y los cambios en relación a 1965.

El cálculo de los coeficientes de saturación y el balance de la población se proyectaron en base a la población rural de cada área específica, en un supuesto de inmovilidad de la población rural entre áreas; pero con migración hacia centros urbanos cuya localización aún se encuentra indefinida en esta etapa del modelo.

Se ha partido de la hipótesis inicial de que la fuerza de trabajo total del país siga creciendo hasta 1990 a una tasa acumulativa de 3.2 por ciento anual y que la fuerza de trabajo no agrícola lo haría a 4.5 por ciento. La fuerza de trabajo agropecuaria habrá alcanzado su máximo absoluto en 1990, con un índice de crecimiento de 1.24 en el lapso 1965-1990, pasando en años subsiguientes a decrecer en términos absolutos (Cuadro 6 y 7). En esta hipótesis, la fuerza de trabajo agropecuaria se reduciría, en términos relativos, de 47 por ciento de la fuerza de trabajo total del país en 1965 a 29 por ciento en 1990.^{1/}

Para definir las regiones y la distribución ideal de la población, elementos de la imagen objetivo, habría que definir el nivel de población rural global a que se llegaría en 1990 con un crecimiento de 24 por ciento

^{1/} En el modelo se ha trabajado con población rural y no con fuerza de trabajo agropecuaria, utilizándose una relación constante de 3.47 entre ambas, lo que corresponde al promedio del país.

Cuadro 6

HIPOTESIS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR SECTORES
AGRICOLA Y NO AGRICOLA EN EL PERU

Año	Hipótesis	I			II			III		
		F.T. Total $i_t = 3.2\%$	F.T.No A. $i_u = 4.26\%$	F.T.A.	F.T.No A. $i_u = 4.50\%$	F.T.A.	F.T.No A. $i_u = 4.75\%$	F.T.A.	F.T.No A.	F.T.A.
1965		3 654.7	1 935.5	1 719.2	1 935.5	1 719.2	1 935.5	1 719.2	1 719.2	
1970		4 268.7	2 384.5	1 884.2	2 411.6	1 857.1	2 440.7	1 828.0		
1975		4 985.8	2 937.7	2 048.1	3 004.8	1 981.0	3 077.7	1 908.1		
1980		5 823.4	3 619.2	2 204.2	3 744.0	2 079.4	3 881.0	1 942.4		
1985		6 801.7	4 458.8	2 342.9	4 665.0	2 136.7	4 893.9	1 907.8		
1990		7 944.4	5 493.2	2 451.2	5 812.6	2 131.8	6 171.2	1 773.2		
1995		9 279.0	6 767.0	2 512.0	7 242.5	2 036.5	7 781.9	1 497.1		
2000		10 837.9	8 336.2	2 501.7	9 024.2	1 813.7				

F.T. Total = Fuerza de Trabajo Total
 F.T. No A. = Fuerza de Trabajo No Agrícola
 F.T.A. = Fuerza de Trabajo Agrícola
 i_t = tasa de crecimiento de la F.T. Total
 i_u = tasa de crecimiento de la F.T. No A.

/Cuadro 7

Cuadro 7

HIPOTESIS DE CRECIMIENTO RELATIVO DE LA POBLACION ACTIVA AGRICOLA
EN FUNCION DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACION ACTIVA NO AGRICOLA

Año	Crecimiento relativo de la fuerza de trabajo total $i_t = 3.2\%$	Tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola Valores relativos								
		$i_u = 4.26\%$		$i_u = 4.50\%$		$i_u = 4.76\%$				
		Fuerza de trabajo agrícola a/	Porcentaje b/	Fuerza de trabajo agrícola a/	Porcentaje b/	Fuerza de trabajo agrícola a/	Porcentaje b/			
1965	1 000	1 000		47.0	1 000		47.0	1 000		47.0
1970	1 168	1 096	$i_a = 1.85\%$	44.1	1 080	$i_a = 1.55\%$	43.5	1 063	$i_a = 1.23\%$	42.8
1975	1 340	1 191	1.68	41.1	1 152	1.30	39.7	1 110	0.87	38.3
1980	1 593	1 282	1.48	37.8	1 209	0.97	35.7	1 130	0.36	33.3
1985	1 861	1 363	1.23	34.4	1 243	0.56	31.4	1 110	-0.36	28.0
1990	2 173	1 426	0.91	30.8	1 240	-0.05	26.8	1 031	-1.48	22.3
1995	2 539	1 461	0.48	27.1	-	-	-	-	-	-
2000	2 965	1 455	-0.01	23.1	-	-	-	-	-	-

a/ Proyección de la población activa en la agricultura.

b/ Porcentajes de la fuerza de trabajo total.

c/ Tasas de crecimiento anual acumulativo medio de la fuerza de trabajo agrícola (i_a) en cada período.

en la población rural alcanzando alrededor de 7.4 millones de personas (2.1 millones de fuerza de trabajo agropecuaria). Para ocupar plenamente esta fuerza de trabajo, o sea, para absorber totalmente en los próximos 20 años la subocupación, habría que ampliar la superficie agrícola 2.65 veces con relación a la superficie del año 1965.^{1/} Esta ampliación representa un crecimiento de la superficie agrícola a una tasa acumulativa promedio de 4.34 por ciento anual.

Si además, se prevé un crecimiento de la oferta agrícola del Perú del 4.5 por ciento anual acumulativo, la ampliación de la superficie se haría manteniendo prácticamente constante el rendimiento promedio de la tierra agrícola del país en su conjunto. Es de preverse, sin embargo, que el rendimiento de la tierra actualmente incorporada crezca algo en ese lapso. En estas condiciones, para que el promedio se mantenga constante, sería necesario que la tierra a incorporar tuviera rendimiento por unidad de superficie menores que el promedio actual. Esto no tendría mayores consecuencias si la incorporación de tierras se hiciera a muy bajo costo y si la relación hombre/tierra fuera lo suficientemente reducida para indicar el uso intensivo de tecnologías sustitutivas de mano de obra. Tal situación no es de preverse para el Perú antes del fin del siglo, habrá así que considerar un margen de, por lo menos, un 1 por ciento anual acumulativo para el incremento de la productividad promedio de la tierra. En estas condiciones, la superficie agrícola no podría crecer a más de un 3.5 por ciento anual acumulativo.^{2/} Con eso se llegaría a 1990 aún con un 15 por

^{1/} El coeficiente de exceso de mano de obra en 1965 era de 2.14 (Cuadro 4), lo que significa que la superficie agrícola era de 1:2.14 de la requerida para la plena ocupación de la fuerza de trabajo. Si ésta crece 1.24 veces en el lapso, la superficie agrícola tendría que crecer 1.24 x 2.14 igual 2.65 veces, para absorber totalmente la subocupación en el sector.

^{2/} Es oportuno hacer notar que dentro del incremento de la oferta agrícola atribuida a la ocupación de área, se ha considerado el resultado de la utilización de las tierras actualmente mantenidas en barbecho en la sierra, que alcanzan a unas 710 000 hectáreas, y que otros criterios cuantifican como aumento de productividad.

ciento de subocupación. Esta cifra, comparada con el 53 por ciento de 1965, es realmente insignificante y podría eliminarse en pocos años más, dado que la fuerza de trabajo agropecuaria probablemente entraría a declinar en términos absolutos.

Una vez alcanzado un relativo equilibrio entre la población rural y la superficie agrícola, cesaría la necesidad de incorporar nuevas tierras, pasando el aumento de la producción a depender de las mejoras tecnológicas. En el momento en que se estabilice la fuerza de trabajo agropecuaria, la productividad crecerá a la misma tasa que el producto y cuando aquélla decrezca numéricamente, la productividad crecerá según la suma aritmética de las tasas del producto y de la fuerza de trabajo.

Basado en estas consideraciones, el modelo contempla alcanzar para 1990 una área total de tierra incorporada capaz de ocupar al 85 por ciento de la población rural. Por lo tanto, si la población rural en 1990 deberá alcanzar la cifra de 7.4 millones de personas, la tierra incorporada deberá ser equivalente a la plena ocupación de una fuerza de trabajo correspondiente a 6.29 millones de habitantes rurales.

El modelo de distribución de la población rural en 1990 que se presenta en el Gráfico 2 y en los cuadros 8 y 9, fue elaborado con los siguientes supuestos adicionales:

- i) Que la migración rural sierra-costa o sierra-selva se haga con un mínimo de desplazamiento;
- ii) Que no haya migración rural entre departamentos de la sierra;
- iii) Que las potencialidades en la costa y sierra sean totalmente utilizadas;
- iv) Que el resto del 85 por ciento que no quepa en la sierra o la costa sea trasladado hacia las áreas potenciales más próximas en la selva.
- v) Que el excedente de 15 por ciento que no tenga tierras que ocupar permanezca en sus respectivos departamentos de sierra.

Esta distribución permitiría llevar el coeficiente de exceso de mano de obra en la sierra a 1.41 en 1990 que comparado con 2.74 de 1965, representa prácticamente la mitad. Ello se debe a que el excedente del 15 por ciento de subocupación en 1990 se concentraría en la sierra.

Cuadro 8

HIPOTESIS PRELIMINAR DE DISTRIBUCION DE LA POBLACION RURAL
PROYECTADA AL AÑO 1988 POR REGION FISIOGRAFICA

Región	Miles de habitantes		
	Población rural proyectada 1988	Población rural en 1965	Cambios de población rural
Perú	7 402	5 969	+ 1 433
Costa	1 823	975	+ 848
Sierra	3 815	4 251	- 436
Selva	1 764	743	+ 1 021

Cuadro 9

Departamentos	Población rural básica (Pbr)			Población rural en 1965 (Par)			Población repartida en 1988					
	Costa	Sierra	Selva	Total	Costa	Sierra	Selva	Total	Costa	Sierra	Selva	Total
	Tumbes	71.1	-	-	71.1	24.5	-	-	24.5	71.1	-	-
Piura	213.4	62.8	-	276.2	218.6	204.1	-	422.7	213.4	100.5	-	313.9
Lambayeque	352.0	5.9	-	357.9	134.6	12.7	-	147.3	352.0	9.4	-	361.4
Cajamarca	3.9	276.2	65.9	346.0	28.2	670.2	47.4	745.8	3.9	441.9	65.9	511.7
Amazonas	-	15.9	442.1	458.0	-	58.9	34.3	93.2	-	25.4	442.1	467.5
La Libertad	316.0	132.5	-	448.5	114.5	268.3	-	382.8	316.0	212.0	-	528.0
San Martín	-	16.0	711.0	727.0	-	-	78.0	78.0	-	-	315.5	315.5
Ancash	94.7	140.8	-	235.5	44.1	385.3	-	429.4	94.7	225.3	-	320.0
Huánuco	-	61.4	184.6	246.0	-	244.5	62.2	306.7	-	98.2	184.6	282.8
Lima y Callao	233.9	91.6	-	325.5	200.0	109.9	-	309.9	248.0	196.2	-	444.2
Pasco	-	60.4	114.8	175.2	-	81.9	27.5	109.4	-	101.6	34.1	135.7
Junín	-	251.9	268.6	520.5	-	236.2	70.5	306.7	-	292.9	87.4	380.3
Coronel Portillo y Uceyalli	-	-	843.0	843.0	-	-	65.0	65.0	-	-	170.3	170.3
Loreto	-	-	4 457.0	4 457.0	-	-	241.3	241.3	-	-	299.2	299.2
Ica	200.9	5.6	-	206.5	132.5	1.9	-	134.4	200.9	2.4	-	203.3
Huancavelica	-	88.8	-	88.8	-	270.1	-	270.1	-	142.1	-	142.1
Ayacucho	-	257.5	21.2	278.7	-	321.4	13.3	334.7	-	398.5	16.5	415.0
Apurímac	-	212.0	-	212.0	-	248.9	-	248.9	-	308.6	-	308.6
Cuzco	-	255.3	414.4	669.7	-	393.7	66.4	460.1	-	408.5	82.3	490.8
Arequipa	200.9	146.0	-	346.9	62.3	93.6	-	155.9	200.9	116.1	-	317.0
Puno	-	611.0	121.5	732.5	-	615.9	13.1	629.0	-	763.7	16.2	779.9
Madre de Dios	-	-	1 285.6	1 285.6	-	-	24.0	24.0	-	-	49.5	49.5
Moquegua	76.3	13.9	-	90.2	3.1	25.4	-	28.5	76.3	22.2	-	98.5
Taena	45.6	13.9	-	59.5	13.0	8.3	-	21.3	45.6	10.3	-	55.9
Total	1 808.7	2 719.4	8 929.7	13 457.8	975.4	4 251.2	743.0	5 969.6	1 822.8	3 815.8	1 763.6	7 402.2

2. Elementos complementarios de la imagen-objetivo

En párrafos anteriores se ha llegado a una primera hipótesis de uno de los aspectos de la imagen-objetivo del cambio del espacio económico. Asimismo, quedó planteado un interrogante fundamental: ¿cómo inducir a la población a desplazarse en el sentido y con la intensidad que requiere la transformación del país? La respuesta a este interrogante permitirá completar la imagen-objetivo.

Si el problema fuera mirado simplemente como un problema agrícola, cuya solución pudiera ser instrumentada exclusivamente por la aplicación de la reforma agraria, proyectos de colonización e infraestructura, es poco probable que se logran los objetivos buscados. El alcance del problema va mucho más allá de su aspecto agrícola, pues se trata de un reordenamiento del espacio económico del país, en el cual el desarrollo urbano-industrial y su vinculación espacial jugarán un papel fundamental.

Se ha planteado, inicialmente, el modelo espacial del sector agropecuario por ser el más rígidamente condicionado por la distribución geográfica de los recursos naturales. Las opciones o alternativas que ofrece este sector, en términos de ocupación del espacio económico, son mucho más limitados que las que ofrece el desarrollo urbano-industrial.

a) Áreas de actuación estratégica

El modelo espacial permite identificar áreas de características comunes en cuanto a la dinámica del desarrollo, que pueden clasificarse en tres grupos (Mapa 1).

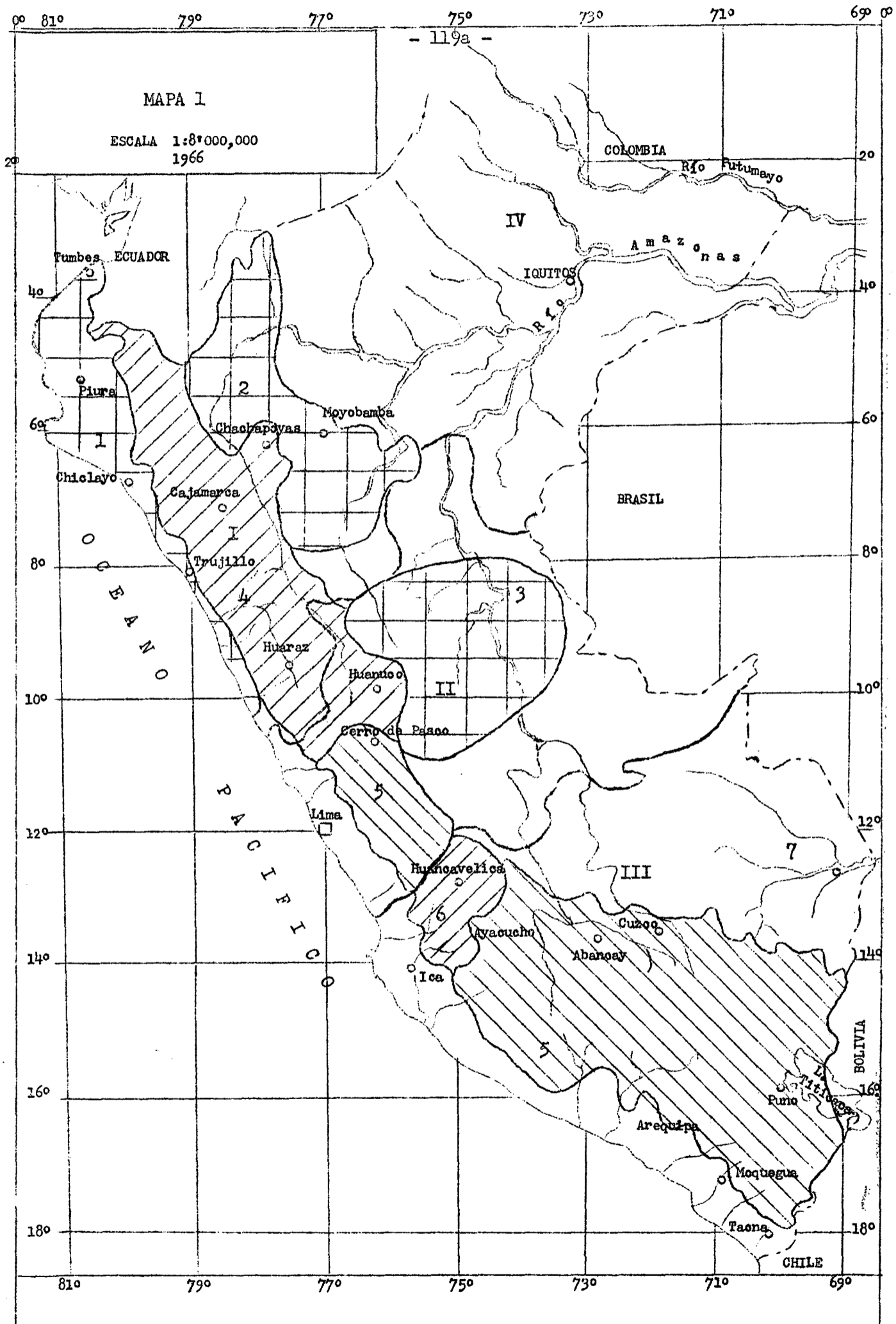
I Áreas de elevado coeficiente de saturación

II Áreas de saturación moderada

III Áreas con elevada capacidad potencial de absorción de población rural y urbana.

Grupo I Representado por las áreas 4 y 6, que comprende la sierra de los departamentos de Piura, Cajamarca, Amazonas, la Libertad, Ancash, Huánuco y Huancavelica. En 1965 estas áreas presentaban coeficientes de saturación comprendidos entre 2.0 y 4.0. Las áreas específicas que conforman el área 4, sierra de los departamentos mencionados, excepto Huancavelica, tendrían que reducir su población rural en los próximos 20 años aproximadamente en

/MAPA 1



700 000 personas, (incluyendo el crecimiento vegetativo a operarse) para reducir el coeficiente de saturación promedio de 2.7 a 1.6, con lo que se habrá alcanzado una relación hombre/tierra soportable. En la sierra de Huancavelica (6), la reducción tendría que ser de alrededor de 130 000 personas en el mismo período.

Grupo II Comprende los departamentos de la sierra central y sur, y con la exclusión de Huancavelica, conforman el área 5. Estos departamentos tienen en su conjunto un coeficiente de saturación de 1.1 y el proyectado para el año 1990 será de 1.3 con una migración total de 50 000 habitantes rurales hacia las áreas vecinas de costa o selva.

Grupo III Comprende las áreas 1, 2, 3, 7 y 8.

El área 1, incluye la costa de los departamentos de Tumbes, Piura, Lambayeque y Ancash. Es el área cuya potencialidad permite un desarrollo a más corto plazo, no sólo en el sector agrícola, sino también en el sector urbano-industrial. El complejo de recursos naturales de Piura: petróleo, gas natural, fosfatos y potasio, además de la energía en la sierra cercana, permiten prever la formación de un complejo de industrias químicas pesadas, cuyo efecto local en este polo de desarrollo potencial, se reflejará en una mayor demanda de alimentos en la propia región, lo que constituirá un fuerte incentivo al aumento de la ocupación agropecuaria y a la ampliación de los proyectos de irrigación.

El área 2, comprende los valles de los ríos Santiago y Huallaga Central. Será la de mayor absorción de mano de obra agropecuaria y forestal proveniente de la sierra del área 4. Deberán analizarse con mayor profundidad las posibilidades de desarrollo urbano-industrial en esta área, que podría ser productora de alimentos, especialmente pecuarios. El área posee también fuerte potencial forestal, siendo todavía poco conocida desde el punto de vista minero.

/El área

El área 3, que comprende la selva al sur de Tocache en San Martín, la de Huánuco y Pasco y las provincias de Coronel Portillo y Ucayali en Loreto, tendría su centro en Pucallpa, donde podría constituirse el segundo polo de desarrollo urbano-industrial. Dicho polo se basaría en los recursos de petróleo, gas natural, sal, energía y madera. El complejo industrial a formarse en esta región, pese a ser de base química, no es de ninguna manera competitivo con el de Piura, sino complementario. Esta área comprende el importante entronque vial, Lima-Pucallpa y Marginal de la selva, y junto con la costa norte y el área 2 (Huallaga Central y Santiago) podrá absorber el excedente de población rural de la sierra norte (área 4).

El área 7, comprende la selva de Junín, Cuzco y Madre de Dios con un polo posible en Puerto Maldonado.

El área 8, comprende el departamento de Loreto con exclusión de las provincias de Coronel Portillo y Ucayali.

b) Regiones estratégicas

La definición de estas áreas permite delinear un esquema de regionalización dinámica del país en cuatro regiones. La región norte, que comprende las áreas 1, 2 y 4 (excepto Huánuco); con sus centros dinámicos en Talara, Chiclayo y Trujillo, balanceados por algunos centros aún no definidos en el Huallaga Central y Santiago. La región central, con Lima, Huánuco, Pasco, Junín, Coronel Portillo y Ucayali, con el polo interior de Pucallpa vinculado complementariamente al de Lima. La región sur, que abarca todos los departamentos al sur de los anteriores, caracterizándose por la ausencia de un polo dominante, y donde más bien deberá haber un desarrollo urbano diversificado en las más importantes ciudades de la región. No se conoce en la actualidad ningún punto que presente una concentración notable de recursos naturales que pueda conducir a la conformación de un polo dominante.

/La última

La última región, constituida por Loreto, excluyendo las provincias de Coronel Portillo y Ucayali, tiene su centro en Iquitos y es una región cuya importancia inmediata mayor radica en objetivos de integración nacional. No se prevé un importante desarrollo agropecuario en esta región. La explotación forestal, el petróleo y el turismo pueden constituir la base de su futuro desarrollo.

Este preliminar enfoque regional permite bosquejar una cronología de acciones estratégicas que ayudarán a definir las prioridades en los proyectos de desarrollo.

Con anterioridad se mencionó que el problema fundamental consiste en inducir a la población a moverse en el sentido y con la intensidad deseada. Se han definido áreas de expulsión y áreas de atracción y se ha planteado una cuantificación preliminar para definir órdenes de magnitud.

Las acciones deben ser evaluadas por sus efectos en las distintas áreas específicas y sus consecuencias económicas en lo que se refiere a las inversiones y al crecimiento del producto. En la sierra habría que promover la migración, pero al mismo tiempo hay que actuar en el sentido de aumentar la producción y la productividad, a través de un uso más racional de los recursos de la propia región. Esta acción de desarrollo que deberá fundamentarse en una reforma agraria integral podría tener un efecto desacelerador de la migración.

Existe una diferencia fundamental en cuanto al énfasis de las acciones entre los distintos grupos de áreas. En las áreas de absorción, la acción deberá centrarse en la ampliación de la infraestructura y en la costa, además de lo anterior, en la reorientación del uso de la tierra por la aplicación de la reforma agraria en algunas áreas específicas. En las áreas de saturación moderada, el énfasis deberá radicarse en la reforma agraria para lograr un mejor uso de los recursos potenciales. En las áreas de saturación elevada, el problema fundamental es reducir la presión sobre la tierra, por lo que las acciones de reforma agraria deberán ser dosificadas, siendo la verdadera solución en estas áreas, la creación de focos de atracción de la población rural en áreas vecinas de la costa o la selva.

/Cabe ahora

Cabe ahora intentar un análisis de la viabilidad técnica y económica de las acciones planteadas.

En términos globales, los cambios de población entre 1965 y 1990 serían de las magnitudes indicadas en el cuadro 6, con una reducción de 436 000 habitantes rurales en la sierra y aumentos de 848 000 en la costa y 1 021 000 en la selva. Sin embargo, al hacerse los cambios en 20 años, habrá que calcularlos en términos de migración neta de personas, teniendo en cuenta el crecimiento vegetativo de la población en el lapso, que es estimado en 1 433 000 de personas.

Considerando la distribución promedio del crecimiento, la migración neta será de 1 327 000 personas, que efectivamente se desplazarían de un área a otra en las dos décadas consideradas. De éstas, 559 000 irían hacia la costa y 768 000 hacia la selva.^{1/}

Esta migración representaría un promedio de alrededor de 60 000 habitantes rurales por año, o sea a una tasa del 1.25 por ciento de la población rural promedio de la sierra, lo que no es una proporción muy grande y en todo caso menor que la actual migración campo-ciudad.

Con referencia a las inversiones, si se considera un costo promedio de la infraestructura de 1 500 dólares por hectárea irrigada y de 200 dólares por hectárea de secano, y que esta inversión se hiciera en 20 años con una tasa de crecimiento promedio de las inversiones del 3.5 por ciento anual acumulativo, mientras el producto agropecuario crecería al 4.5 por ciento, la inversión total representaría el 6.6 por ciento del producto agropecuario en el mismo lapso.^{2/} Es de observar que la evaluación correspondiente a las inversiones no podría hacerse utilizando exclusivamente

^{1/} Se han tomado los datos a partir de 1965 por ser el año para el cual se dispone de mejor información.

^{2/} Se asume una incorporación de 650 000 hectáreas de riego y de 1 700 000 hectáreas de secano, lo que importa una inversión total de 1 265 millones de dólares. Partiendo de un producto agropecuario igual a 615 millones de dólares en el año base, con un crecimiento de 4.5 por ciento acumulativo anual, el producto al cabo de 20 años alcanzaría a 1 483 millones, y el monto total del producto generado en el período será 19 293 millones.

criterios económicos basados en la relación beneficios/costos. Deberán considerarse, además, criterios sociales de evaluación en función del logro de los objetivos nacionales de eliminación de la marginalidad y de integración del país.

Es posible que algunos proyectos, aisladamente no parezcan económicos, sin embargo, en el contexto general pueden serlo. Lo mismo ocurre con los criterios de prioridad para la ejecución de los proyectos que no pueden basarse simplemente en costo/beneficio.

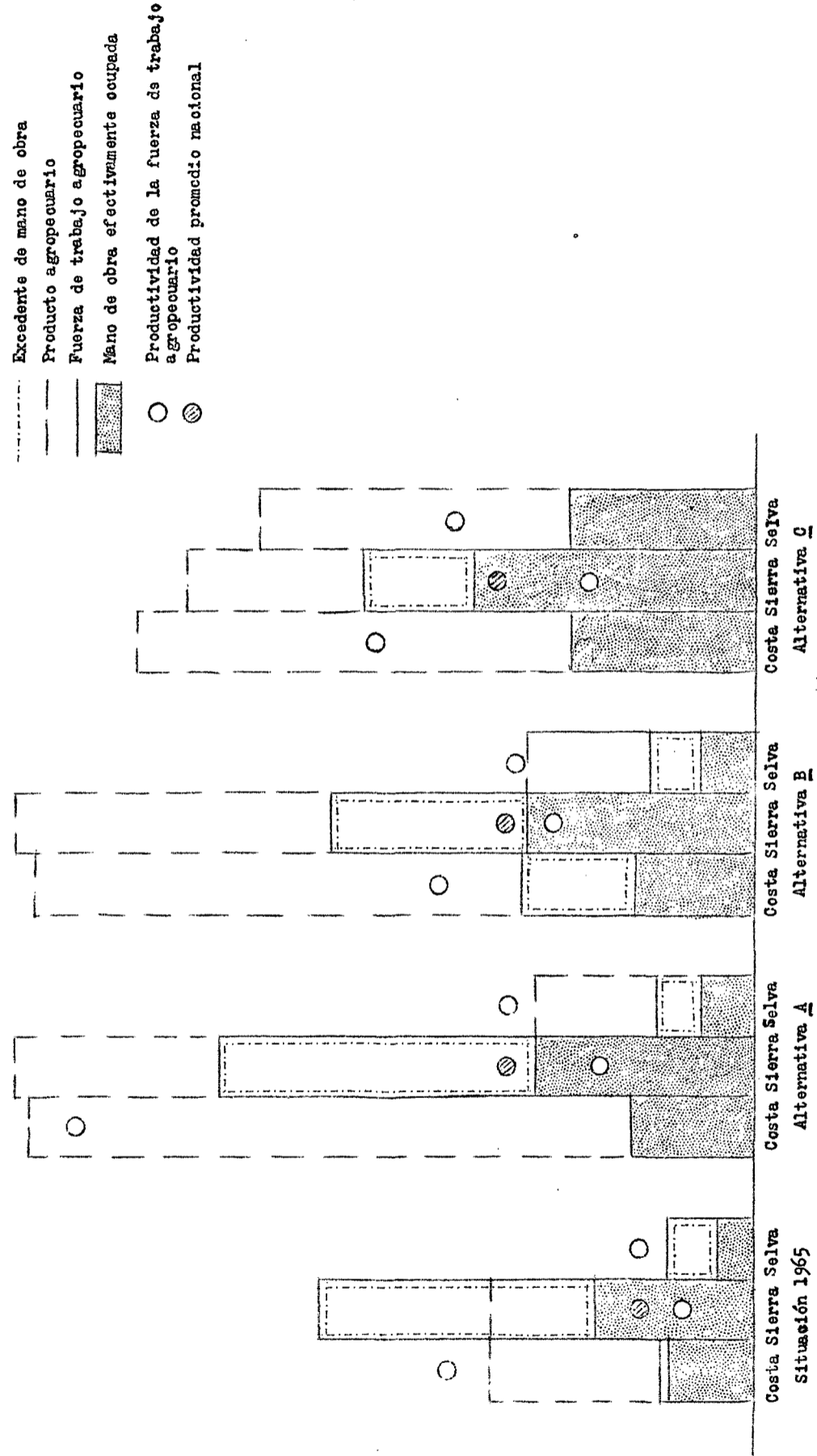
El beneficio directo más importante es el de permitir un crecimiento del producto al 4.5 por ciento anual con una absorción creciente de la subocupación y eliminación de la saturación en el sector agropecuario, contribuyendo así directamente a la reducción del crecimiento de la marginalidad urbana, e indirectamente, a través de un crecimiento de la demanda interna de bienes manufacturados por la ampliación del mercado interno, lo que proporcionará un mayor nivel de empleo urbano.

Para comparar la alternativa de desarrollo planteada con una de desarrollo "vertical", esto es, con mayor énfasis en la intensificación del uso de la tierra en las áreas de uso actual, se han considerado tres modelos que se presentan en el Gráfico 3. En los tres modelos se considera que la población rural crecerá en el período de un 24 por ciento y que el producto agropecuario crecerá a una tasa anual acumulativa del 4.5 por ciento. En los dos primeros modelos, el crecimiento del producto es logrado por un crecimiento del 3 por ciento anual acumulativo de los rendimientos de la tierra y del 1.5 por ciento de la superficie cultivada; en el tercer modelo, la superficie crece del 3.5 por ciento anual acumulativo y el rendimiento de la tierra al 1 por ciento.^{1/}

La diferencia entre el primer y el segundo modelo radica en que en el primero la población rural no cambia de área específica, en cambio en el segundo la población rural es redistribuida de manera que el coeficiente de exceso de mano de obra sea el mismo en las tres regiones, costa, sierra y selva. En el cuadro 10 se presenta un resumen de los modelos.

^{1/} Estas tasas representan el promedio nacional.

Gráfico 3
 PERU: ALTERNATIVAS PARA 1990



Cuadro 10

ALTERNATIVAS DE CAMBIO DEL ESPACIO ECONOMICO

	165						A			B			C			
	C	S	M	C	S	M	C	S	M	C	S	M	C	S	M	
Tasa de crecimiento del producto agropecuario	-	-	-	118	121	36	118	121	36	118	121	36	101	90	81	
Tasa de crecimiento del rendimiento de la tierra	-	-	-	20	88	16	20	88	16	38	69	17	30	64	30	
Tasa de crecimiento de la superficie cultivada	-	-	-	1	36	9	20	36	9	20	36	9	30	45	30	
	1.1	2.7/4	2.1	1	2.4	1.8	1	2.4	1.8	1.9	1.9	1.9	1	1.4	1	
Productividad de la fuerza de trabajo b/	100	23	37	222	51	83	116	65	79	126	54	100				
REGIONES a/																
Producto agropecuario b/	43	44	13	118	121	36	118	121	36	118	121	36	101	90	81	
Fuerza de trabajo agropecuario b/	16	71	13	20	88	16	20	88	16	38	69	17	30	64	30	
Demanda de mano de obra b/	15	26	6	20	36	9	20	36	9	20	36	9	30	45	30	
Coefficiente de mano de obra	1.1	2.7/4	2.1	1	2.4	1.8	1	2.4	1.8	1.9	1.9	1.9	1	1.4	1	

a/ C = Costa S = Sierra M = Montaña o Selva

b/ Valores relativos, todas las cifras están redondeadas.

/Los modelos

Los modelos A y B del cuadro 10, de desarrollo "vertical", presentan de hecho un problema técnico. Si para aumentar la producción al 4.5 por ciento anual acumulativo, sólo se aumenta la superficie cultivada al 1.5 por ciento anual, la productividad de la tierra tenderá a crecer al 3 por ciento anual acumulativo. En los 25 años considerados (1965-90) este crecimiento representaría multiplicar dos veces el rendimiento. En la costa, que contribuyó con un 43 por ciento de la producción agropecuaria del país, en 1965, los cultivos de algodón y caña de azúcar representaron un 47 por ciento de la producción y ocuparon un 50 por ciento de la superficie cultivada de la costa. Los rendimientos de estos cultivos han alcanzado niveles igualados en pocas áreas del mundo y difícilmente podrían ser aumentados en 10 o 20 por ciento y mucho menos duplicados. A no ser que se reduzcan drásticamente las superficies de estos cultivos y se los sustituya con otros mucho más rentables, no se podrá doblar el rendimiento de la tierra en el lapso considerado en la costa.

Desde el punto de vista de la ocupación de mano de obra, el problema sería agravado, pues el excedente aumentaría en valores absolutos como se puede ver en el Gráfico 3. Su redistribución, como aparece en el segundo modelo, obligaría a aumentar la infraestructura social en la costa para atender una población improductiva y crearía marginalidad en la agricultura costeña, casi inexistente en la actualidad. La distribución de la productividad en el primer modelo sería extremadamente desequilibrada, alcanzando valores muy altos en la costa, en detrimento de la sierra y selva no contribuyendo, sino que agravando las distorsiones en la ocupación del espacio económico, por lo que este modelo como el segundo no parecen viables y si lo fuesen, no contribuirían a resolver los problemas más serios que enfrenta el desarrollo económico y social, a largo plazo, del país.

El tercer modelo, por el contrario, exige un esfuerzo menor de tecnificación, reduce la subocupación considerablemente, proporciona una distribución más equitativa del producto y de la productividad, contribuyendo a la corrección de las distorsiones en la ocupación del espacio económico por lo que contribuirá más efectivamente a la integración económica y social del país.

Capítulo V

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SECTORES ESTRATEGICOS

En los capítulos anteriores han quedado expuestos los lineamientos básicos de la estrategia global de desarrollo. Se ha discutido la forma como se encaminaría un esfuerzo nacional para modificar el patrón histórico de desarrollo, y las implicaciones que esto tendría en la ocupación del espacio económico, en la dinámica de las fuerzas sociales y en el papel que corresponderá al sector público.

En este capítulo procede analizar la responsabilidad que le cabrá a los sectores productivos claves dentro de los lineamientos de la estrategia esbozada.

A. El sector agropecuario

1. Principales características y efectos del estancamiento agropecuario en la economía

Ya se ha explicado en el Capítulo I el papel que ha desempeñado el sector agropecuario en el proceso de desarrollo peruano. Se han examinado sus características estructurales y su comportamiento como actividad interna y de exportación. Conviene ahora evaluar brevemente, los factores que han conducido al estancamiento agropecuario.

Las principales características y efectos del estancamiento agropecuario en la economía nacional han sido las siguientes:

- i) Insuficiente desarrollo y rigidez de la oferta agropecuaria, principalmente de alimentos para el mercado interno, abastecido por medio de crecientes importaciones que aumentan la dependencia externa del país.
- ii) Pérdida del dinamismo del sector moderno de exportación, cuyo origen se encuentra en las condiciones adversas de los mercados externos de productos tradicionales.
- iii) Diferencias notables entre el ingreso por habitante agropecuario y el del resto de la economía, que ha venido ampliándose fuertemente en

/los últimos

los últimos veinte años. A consecuencia de ello importantes sectores en el agro se encuentran excluidos de la vida económica, social, política y cultural del país; y además el sector viene expulsando un fuerte contingente de mano de obra que muchas veces no encuentra empleo productivo en los centros urbanos.

a) Importancia del sector agropecuario y la insuficiencia de su desarrollo; la dependencia creciente de las importaciones y deterioro de las exportaciones

En la estructura de la economía peruana se han operado cambios en los últimos años. El sector agropecuario que participaba con aproximadamente 25 por ciento del PBI en el año 1950, decreció su participación a 19.4 por ciento en 1960 y 15.1 por ciento en 1967.

Si bien es cierto que dichos cambios y la disminución de la participación relativa del sector agropecuario en la composición del PBI son consustanciales al proceso de desarrollo, no lo es menos que en el período señalado, la agricultura no creció a un ritmo similar al de la economía en su conjunto y, por el contrario, su estancamiento restó dinámica al proceso de expansión económica que se operó en el país.

En general, el escaso dinamismo del sector agropecuario constituye un hecho histórico en el proceso de desarrollo peruano y adquiere caracteres alarmantes en el último decenio.

En el período 1960-67, el PBI del sector sólo alcanzó un crecimiento acumulativo anual de 2.3 por ciento, pasando en términos absolutos de 14 mil millones de soles en 1960 a 16 500 millones de soles en 1967 medidos a precios del año 1963. Dado que la población total creció en este período a una tasa anual de 3.1 por ciento, el crecimiento del producto en términos per cápita ha sido negativo. Contrasta este indicador con el relativo al PBI total que creció a 5.9 por ciento, dando origen a un producto global por habitante que ha aumentado a 2.8 por ciento anual.

Cabe señalar, sin embargo, que la importancia del sector estriba no solamente en el volumen de producción que oferta, sino en el hecho de que es la actividad que absorbe el mayor contingente de población económicamente activa del país.

i) Dependencia

i) Dependencia creciente de las importaciones

El lento crecimiento de la producción agropecuaria, especialmente alimenticia y el manifiesto dinamismo de su demanda, determinan la existencia de una brecha alimenticia que viene ampliándose fuertemente en los últimos años.

De hecho, la disponibilidad per cápita de alimentos de origen nacional muestra una manifiesta tendencia de deteriorarse. Por ejemplo, en el período 1960-65 las disponibilidades por habitante en trigo se han reducido de 14.6 a 12.6 Kg; en papa, de 139 a 135 Kg; en arroz, de 35.7 a 24.9 Kg; en carnes, de 19.8 a 18.4 Kg; en huevos, de 1.7 a 1.6 Kg; y en leche se mantuvo el mismo nivel.

La brecha alimenticia viene siendo suplida por el vertiginoso aumento de las importaciones de productos agropecuarios que más que se duplicaron, pasando de 67 millones de dólares a 150.5 millones, en el período de 1960-66. La participación de los productos agropecuarios en la estructura de las importaciones del país tuvo un pequeño aumento, pasando de 17 por ciento en 1960 a 19 por ciento en 1966; en dólares esta variación puede ser así expresada en la siguiente forma:

(En millones de dólares)

	<u>1960</u>	<u>1966</u>
Importaciones totales	372.7	814.3
Importaciones de productos agropecuarios ^{1/}	67.0	160.5

Las importaciones de alimentos se elevaron de 57.5 millones de dólares en 1960 a 129.7 millones de dólares en 1966. En cuanto a su composición, ha variado fuertemente en los últimos años como consecuencia de la rigidez de la oferta interna para atender la demanda del país en los rubros de aceite y grasas de origen vegetal y de productos ganaderos, especialmente leche y carnes.

La participación de los productos ganaderos en la estructura de las importaciones de productos alimenticios se ha elevado significativamente, de 25 por ciento en 1960 en 39 por ciento en 1966, pasando de 15.6 millones de dólares a 49.9 millones.

^{1/} No incluye insumos, máquinas e implementos.

A su vez, las importaciones de cereales y sus preparados (trigo principalmente) han crecido a un ritmo más lento; en 1960 el país importó 33.4 millones de dólares y en 1966, alrededor de 45 millones.

En 1966 las importaciones de cereales y carnes sumaron 72.2 millones de dólares o sea aproximadamente 45 por ciento de las importaciones agropecuarias del país.

En cuanto a las importaciones de aceites y grasas resulta oportuno expresar su evolución, pues crecieron de 6.3 millones de dólares en 1960 a 30.4 millones en 1966.

Las cifras anotadas revelan pues una creciente dependencia en el abastecimiento alimenticio nacional del exterior. El aumento de las importaciones, apoyado en un dinámico sector externo, ha constituido la solución a la rigidez de la oferta interna; naturalmente, este mecanismo ha funcionado como una válvula de escape mientras el país ha tenido disponibilidad de divisas.

Las presiones de los grupos urbanos, cuya demanda por alimentos crece a un ritmo anual de 6 por ciento, y que han sido atendidas por la vía de la importación masiva, han deprimido y dificultado la producción nacional, perjudicando a los agricultores y consumidores peruanos. Cabe señalar que la importación de alimentos, en gran parte orientada a satisfacer la demanda calificada de los grupos urbanos de elevados ingresos, favoreció en mayor grado a éstos, por cuanto se dispuso en un período de 8 años (1959-1967) de una tasa estable de cambio mientras en la economía tenía lugar un proceso inflacionario. Pero por otro lado, el grupo de productores nacionales que abastece parcialmente la demanda interna tuvo que regular sus precios en función del precio de las importaciones, influido por un tipo de cambio sobrevaluado.

En la medida que las presiones sobre el balance de pagos comprometieron la disponibilidad de divisas, el problema del abastecimiento de alimentos se ha ido agravando debido principalmente a la demanda inelástica de los alimentos importados y a la rigidez de la oferta interna. Como consecuencia de la devaluación del sol, el nivel de las importaciones aumentó sólo en 0.3 por ciento su valor entre 1966 y 1967, mientras las importaciones de alimentos crecieron en 5.6 por ciento, lo que demuestra claramente su inelasticidad.

/El lento

El lento aumento de la producción alimenticia frente al incremento sostenido de la demanda, condujo al aumento de los precios de los alimentos reforzando así el proceso inflacionario que ha venido soportando la economía en años recientes.

En el período 1960-66, el valor de los productos agrícolas se incrementó en 55 por ciento,^{1/} mientras el índice general de precios al consumidor^{2/} creció más de 67 por ciento en el mismo lapso. Es preciso señalar que el alza en los precios de los productos alimenticios tiene efectos negativos sobre la distribución del ingreso, al afectar en mayor medida a los sectores de bajos ingresos, que destinan alta proporción de éstos a la adquisición de productos alimenticios.

Con respecto a precios, conviene distinguir aquellos rubros en que la producción nacional resulta insuficiente para satisfacer la demanda interna, debiéndose importar los déficits correspondientes; y aquellos otros, en que la producción nacional cubre totalmente dicha demanda.

En los primeros, el precio del producto importado regula el precio del producto nacional. En el período 1960-66, a consecuencia del tipo de cambio estable que tuvo el país, el precio de estos productos sólo experimentó ligeros incrementos. A partir de la devaluación en 1967, la situación varió radicalmente, siendo este tipo de productos directamente afectados por dicha medida y regulándose sus precios en función del nuevo tipo de cambio. En algunos rubros, fue tal el impacto de la elevación de precios sobre la demanda, que obligó a ciertos cambios en la calidad del producto importado y, por consiguiente a que el alza fuera menor (carne y mantequilla).

Por el contrario, los productos cuya producción nacional cubre totalmente la demanda experimentaron entre 1960 y 1966 mayores incrementos en sus precios. A partir de la devaluación, la elevación de precios al nivel del productor no fue significativa, de manera que no hubo compensación frente al incremento en el costo de vida y los mayores costos de producción a que daba lugar ésta. Tal es el caso de las hortalizas, tubérculos y

^{1/} Sólo comprende productos agrícolas y no los ganaderos.

^{2/} Lima Metropolitana y Callao.

menestras, entre las cuales, salvo algunas excepciones, el precio relativo en abril de 1967 era mayor que en abril de 1968.

ii) Deterioro en la exportación agropecuaria

El sector agropecuario de exportación viene acusando un continuo debilitamiento en términos absolutos, debido al deterioro de los precios de sus productos en el mercado internacional. El índice del cuántum de exportaciones agropecuarias disminuyó fuertemente en los últimos años, reduciéndose en 25 por ciento desde 1963 hasta 1967. Considerando la merma en la producción del algodón, cuyo volumen fue 40 por ciento menor que en el año 1966, la pérdida en términos cuantitativos traducida por el índice de cuántum es elocuente:

Índice de cuántum

	1963 = 100
1960	84.6
1961	95.1
1962	101.2
<u>1963</u>	<u>100.0</u>
1964	90.7
1965	84.5
1966	88.8
1967	75.2

Esta gradual reducción en el cuántum de las exportaciones agropecuarias fue agravada por la tendencia negativa de los precios de sus productos en el mercado internacional. El valor unitario en dólares de las exportaciones agropecuarias aumentó entre 1963 y 1964 en 16.3 por ciento y luego bajó violentamente en el año 1967 a un nivel inferior al de 1963. Los índices de valor unitario en dólares de las exportaciones, presentan el siguiente comportamiento:

/1950 105.0

1950	105.0
1951	153.5
1952	112.7
1953	88.9
1960	90.6
1963	100.0
1964	116.3
1965	101.0
1966	99.8
1967	99.1

Por otro lado, la pérdida de importancia de la exportación agropecuaria en el total exportado es manifiesta; así en 1950 por cada 100 dólares exportados, 57 correspondieron a productos agropecuarios, mientras que en 1967 éstos sólo alcanzaron a 20 dólares, debido al deterioro de las exportaciones agropecuarias y al avance de los productos mineros metálicos (en especial al cobre) en el mercado internacional.

A fin de apreciar mejor la contribución que el sector agropecuario viene prestando a la economía del país, en su modelo de crecimiento hacia afuera, se comparan los valores de exportación con los de importación, que históricamente presentan un margen favorable a los primeros y se verifica que esta posición cambia negativamente. En 1956 la relación importación-exportación fue de 39.1 por ciento, es decir, por cada 100 dólares de productos agropecuarios exportados, se importaba solamente 39 de tales productos, sin embargo la relación aumentó a 49.7 por ciento, a 78 por ciento y 90 por ciento en 1964, 1965 y 1966 respectivamente, para llegar en 1967 a que el valor de las importaciones sobrepasara al de las exportaciones.

b) El sector moderno de la economía agropecuaria del Perú y su desajuste con el resto de la agricultura

La agricultura del Perú se caracteriza por contener un sector moderno que, a medida que avanza en su evolución tecnológica, se separa cada vez más del resto de la economía agropecuaria del país. Parte de ese sector moderno se orienta a atender la demanda calificada de los grupos urbanos de más altos ingresos, pero es poco significativo,

/encontrándose muy

encontrándose muy articulada con las industrias alimenticias y organizaciones de supermercados. En cambio, en su mayor parte produce para la exportación.

En sus relaciones productivas, este sector no mantiene vinculaciones con la agricultura del sector campesino. El proceso se agrava más por el hecho de existir enclaves externos en la rama principal de la producción del sector moderno, o sea la producción azucarera.

Durante mucho tiempo la economía del azúcar ha estado vinculada estrechamente con el sector agrícola de la sierra; esta región constituye la reserva de mano de obra abundante y barata. Por otro lado, la ecología favorece una complementariedad natural entre las actividades agrícolas de las regiones de la sierra y la costa donde se desarrolla la caña de azúcar y en la Ceja de Montaña de la vertiente oriental donde el café encontró su habitat en nuestro país. Cuando terminan las cosechas de los cultivos de subsistencia en la sierra, empieza la mayor demanda de mano de obra para el corte de la caña en la región de la costa y la apaña del café en la vertiente oriental de los Andes. Sin embargo, aprovechándose de la disponibilidad de divisas y un régimen de cambio favorable, las empresas modernas, principalmente las azucareras, han realizado una intensa mecanización de sus cultivos, efectuando importaciones de equipos y maquinarias agrícolas con alrededor de 10.3 millones de dólares en 1960 hasta llegar a 23.1 millones y 18.2 millones de dólares en los años de 1966 y 1967, respectivamente. La sustitución de la mano de obra en las operaciones de preparado de los suelos, deshierbe y de cosecha principalmente, constituye en los últimos años un nuevo factor de expulsión de la gente del campo para la ciudad, que se suma a los factores estructurales de expulsión citados en el capítulo anterior.

La tecnificación de los cultivos en la costa orientada hacia la mecanización, no sólo se ha desarrollado por la fácil disponibilidad de divisas para importar equipos, sino sobre todo como cierta forma de escapar a los problemas laborales, que surgen en la medida en que los trabajadores se organizan en sindicatos y presionan por derechos establecidos en la legislación del trabajo del país.

/Dentro de

Dentro de esta orientación, los grandes agricultores prefieren dedicarse, en lo posible, a los cultivos que exigen menor empleo de mano de obra y en las cuales se pueden establecer tareas definidas que no sobrepasen el plazo de tres meses para que los obreros no tengan derecho a ciertas regalías. Por ejemplo, en el Valle de Huaura hay una cierta tendencia a cultivos como la cebada que requiere muy poca mano de obra, mientras cultivos como el tabaco bastante rentables en ciertas áreas de la costa, no son desarrollados por ser actividades que necesitan emplear mano de obra permanente.

Los conflictos laborales que se producen en la agricultura costera, provocan la desocupación abierta hoy existente en la región, siendo numerosas las familias que mantienen ocupada a una sola persona. Este fenómeno es distinto del existente en los cultivos de subsistencia de la sierra donde no hay desempleados, pero todos se encuentran en un nivel de subocupación permanente.

Los problemas existentes en la costa no solamente causan un bajo aprovechamiento de los recursos humanos, sino también, del recurso tierra por falta de mejor utilización del potencial de los suelos con cultivos de más alta productividad. Entretanto, el país sigue aumentando sus importaciones de productos agropecuarios.

Por otro lado, los efectos de la mecanización en la costa resultan positivos en cuanto al incremento de la productividad por persona activa.^{1/} Así en 1965 ella fue 4.3 veces superior a la de la sierra y 2.6 veces a la del país. Mientras en la sierra el valor de la producción era de 7 500 soles por persona activa y en el país de 12.1 mil soles, en la costa se elevaba a 32 700 soles.^{2/} Estas diferencias de productividad aumentan la brecha que separa al sector moderno de la agricultura del país que se encuentra en la costa, del sector de la sierra.

Sin embargo, si bien la agricultura de la costa presenta avances considerables en la mecanización, no ha logrado el mismo adelanto en las

^{1/} No trabajamos con datos referentes al efectivo de mano de obra empleada por falta de información.

^{2/} Datos de 1965 - INP.

técnicas de fertilización. Por ello su productividad por hectárea no ha seguido respaldada por el mismo ritmo de la producción por persona activa. En 1965 el valor de la producción por hectárea ha sido 1.6 veces superior al de la sierra, donde gran parte del área cultivada por los campesinos es asolada periódicamente por las heladas y es afectada por encontrarse en pendientes inadecuadas para el desarrollo de la agricultura.

c) El impase de la reforma agraria y los factores que restan dinámica al sector agropecuario

La agricultura es una actividad muy antigua en el Perú. Su historia se remonta a las formas comunales de propiedad y organización de la producción incaica y a su destrucción por los conquistadores españoles que implantaron un sistema feudal con la finalidad de captar el volumen de excedentes económicos de la mano de obra campesina y disponer de esta mano de obra esclava para la minería. La evolución del régimen feudal fue lenta, y hasta hace pocos años se mantuvo incólume. Sin embargo, los movimientos campesinos de fines de los años cincuenta y principios de los sesenta han sido suficientemente vigorosos como para debilitar el sistema.

Por otro lado, la presión campesina ha coincidido con la pérdida de importancia relativa del sector agropecuario en el contexto de la economía del país; la dinámica de desarrollo depende cada vez menos de la captación de los excedentes económicos de la mano de obra campesina y, simultáneamente, los centros urbanos han adquirido una mayor importancia en las decisiones políticas, en detrimento de los grandes propietarios tradicionales del campo, como ya se explicó en el Capítulo II.

En principio, las presiones campesinas se manifestaron sólo como movimientos limitados a los cambios en la estructura de la propiedad, pero luego, en el transcurso del proceso, este objetivo inicial se transformó. En estas circunstancias resultaba difícil lograr el apoyo de ciertos sectores urbanos y casi imposible aislar a los propietarios tradicionales ineficientes como blanco.

/A fin

A fin de atenuar las tensiones en el campo, se dictó una ley de reforma agraria, que a pesar de no ser extrema, ni radical, no pudo ser aplicada. Se produjo así un impase en el proceso de la reforma agraria. Los grandes propietarios tradicionales, de hecho perdieron poder; el régimen gamonal, principalmente en la sierra, es ahora un sector débil, pero sin embargo, se mantiene en virtud de alianzas con el sector moderno de la economía.

El impase trae una secuela de problemas: los propietarios procuran sacar más utilidades a fin de reinvertirlas en otras actividades, pero en esta forma se reducen las inversiones en el sector, afectando su productividad, y no se posibilita el surgimiento de nuevos agricultores capaces de dinamizar la producción.

Ciertos propietarios se tornan ausentistas y a la distancia, viviendo principalmente en Lima, sólo se dedican a explotaciones extensivas que mantienen la tierra subutilizada. Actualmente áreas de la sierra y de la costa bajo regadío, donde la tierra es escasa, tienen niveles muy bajos de utilización y productividad debido a los problemas estructurales que se presentan.

Otra parte importante de las explotaciones se ha modernizado; en los valles de la sierra se encuentran haciendas ganaderas que poseen un adecuado rebaño, densidad deseada por área de pastura, elevado índice de extracción, en resumen buenos rendimientos. Pero, en estas mismas tierras podrían producirse otros cultivos más rentables.

¿Porqué el empresario ganadero no explota su propiedad para sacar mayor rentabilidad de sus tierras, por el uso de cultivos intensivos? Ello se debe a que los empresarios ganaderos pueden administrar sus predios a la distancia, cosa que no podrían hacer en caso de dedicarse a cultivos intensivos, actividad que exige una administración permanente de la finca.

Si desde un punto de vista económico es injustificable el uso extensivo de las escasas tierras de la sierra, más lo es aún desde el ángulo social, ya que al lado de las tierras de los valles ocupados con pasturas extensivas, viven los campesinos en las pendientes, con sus cultivos de subsistencia, en situación dramática.

/Los aspectos

Los aspectos mencionados constituyen algunos de los principales obstáculos a la producción nacional de materias primas y productos alimenticios.

En el trasfondo del estancamiento agropecuario está el inadecuado régimen de tenencia de la tierra. En efecto, 0.1 por ciento de las propiedades controlan 60 por ciento de las tierras y 95 por ciento sólo disponen de 10 por ciento de las tierras. La estructura agraria del Perú está, pues, fuertemente polarizada entre el latifundio y el minifundio. La distribución de la tierra es tan injusta que, en el Departamento de Puno, por ejemplo, donde hoy existe un excedente de mano de obra tres veces superior al necesario para cultivar las tierras en explotación, se podría ocupar toda la fuerza de trabajo existente en su área rural, si se redistribuyeran las tierras con su actual potencialidad.

La curva de la distribución de la tierra en el país puede ser representada por el gráfico que sigue. El tipo de concentración que se evidencia en el gráfico es común para casi todas las regiones del país, aun cuando es más grave en ciertas zonas como Cajamarca, La Libertad, Ancash, Huánuco y Huancavelica. La desigualdad en la distribución se manifiesta incluso en los valles más fértiles de la costa.

El país presenta, pues, uno de los casos más dramáticos de concentración de la propiedad de la tierra en toda la América Latina.

Asimismo, el tipo de estructura que predomina en el agro peruano, constituye un factor permanente de expulsión de la población campesina y desencadena un proceso de migración rural-urbana responsable del crecimiento de 6 por ciento anual acumulativo de la población de Lima y de la creación de ciudades barriadas, como en Chimbote.

En el fondo, la defectuosa estructura agraria funciona como agente generador de los grupos excluidos en el campo y en las ciudades.

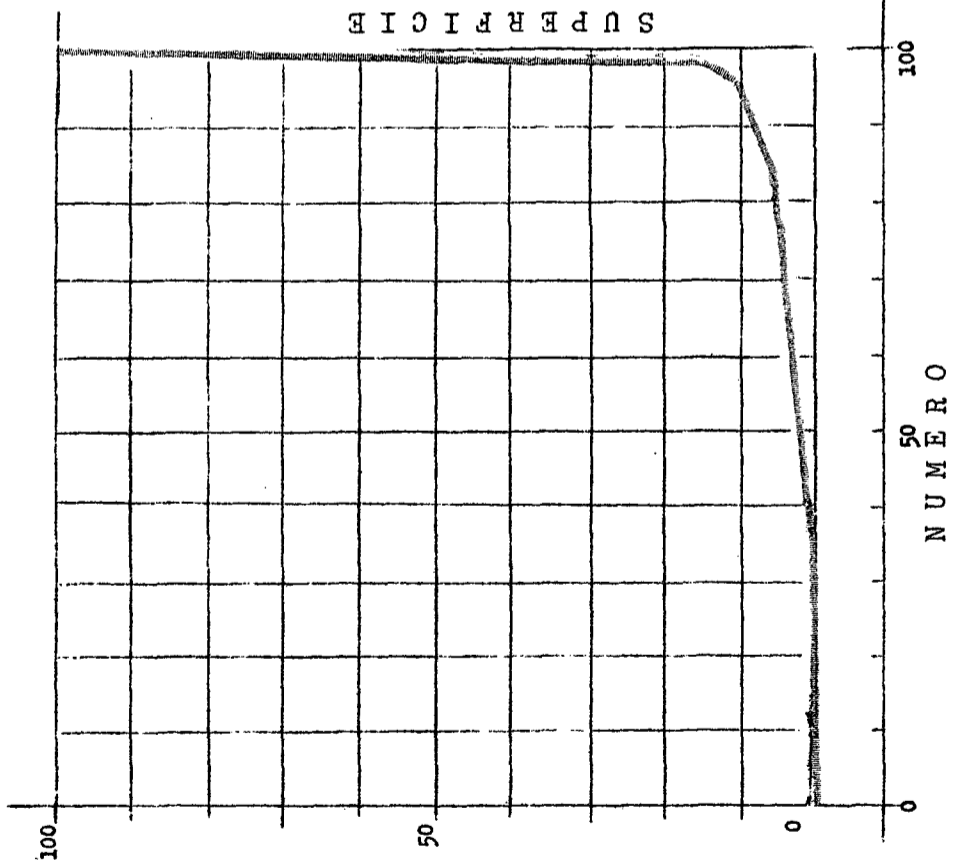
d) La inviabilidad de la estrategia implícita en el actual modelo de crecimiento del sector agropecuario

En el modelo de crecimiento actual de la economía agropecuaria hay una estrategia implícita que tiene los siguientes objetivos principales:

/Gráfico 4

Gráfico 4

PERU: NUMERO Y SUPERFICIE DE UNIDADES AGROPECUARIAS 1961



Area en hect. menor que	Nº de unidades %	Area total %
1	34.2	0.6
5	83.2	5.5
20	95.8	10.2
100	98.7	15.4
500	99.6	24.1
1 000	99.8	30.3
2 500	99.9	39.1
72 500	100.0	100.0

Fuente: CIDA - Tenencia de la tierra.

/i) expandir

i) expandir la frontera agrícola en la ceja de montaña de la vertiente oriental y en la región de la selva, a fin de orientar corrientes migratorias hacia aquellas tierras, buscando la atenuación de las actuales tensiones sociales provocadas por la existencia de grandes excedentes poblacionales y mala distribución de la tierra en esta región;

ii) distribuir títulos de propiedad a los feudatarios en las áreas deprimidas donde la tensión social sea muy fuerte;

iii) modernizar el sector agropecuario de exportación;

iv) ampliar áreas regadas en la costa e impulsar en ellas el desarrollo de los medianos empresarios agrícolas, estableciéndose así una agricultura eficiente capaz de abastecer la creciente demanda urbana.

Esta estrategia agropecuaria ha tropezado con diversas dificultades que se enumeran:

i) La expansión de la frontera agrícola en la ceja de montaña de la vertiente oriental y en la región selvática, exige elevadas inversiones en infraestructura y costos muy altos para desmonte y preparación de los suelos. Estos gastos han comprometido crecientes recursos públicos, limitando el financiamiento disponible para la apertura de la frontera agrícola en la selva.

ii) La distribución de títulos de propiedad a los feudatarios en la sierra si bien disminuye las tensiones sociales, a la larga agrava el problema ya que polariza una estructura agraria en sus dos extremos, el latifundio y el minifundio.

iii) La modernización del sector agropecuario de exportación se ha logrado, en gran parte, a costa de importaciones crecientes de máquinas, equipamiento e insumos, lo que ha derivado en una presión sobre la balanza de pagos, en una producción con mayor contenido importado, en el empleo creciente de la mecanización de técnicas economizadoras de mano de obra que han agravado aún más el problema de la ocupación.

iv) La ampliación de las áreas regadas en la costa requiere también grandes inversiones por hectárea incorporada al proceso productivo, estando la oferta de tierras limitada a largos plazos de maduración de los proyectos, que varían de 4 a 20 años.

/Paralelamente y

Paralelamente y como complemento de las obras de regulación de riego, el país no dispone de una política de aguas; no se aplican tarifas por el consumo de agua, lo que ocasiona un gran desperdicio.

A su vez, el sector de medianos empresarios agrícolas es pequeño en el país; se encuentra disperso en extensas áreas geográficas y posee muy poca participación en la estructura del poder político, por cuyo motivo no ha activado suficientemente al sector público en el sentido de definir una política agropecuaria que pudiese contemplarlo a través de la canalización del crédito, de asistencia técnica a sus fincas, de política de precios y de organización de la comercialización de su producción.

Por los motivos expuestos, la estrategia implícita que ha seguido el sector agropecuario ha producido el desarrollo necesario. Asimismo, en el caso de que los esfuerzos se orientaran hacia el sector moderno de la agricultura, tal desarrollo sería insatisfactorio porque constituye un modelo excluyente de amplios sectores de la población y agravaría los problemas sociales del país.

Las razones expuestas justifican la conveniencia de formular los lineamientos de una nueva estrategia de desarrollo agropecuario.

2: Bases para una estrategia de desarrollo del sector agropecuario.

Identificadas las causas básicas que deforman el actual modelo de crecimiento agropecuario, se requiere diseñar una imagen del comportamiento del sector a 20 años plazo, en forma realista y programática, así como establecer una trayectoria para remover los obstáculos que limitan su crecimiento e impiden en consecuencia el desarrollo de la economía en su conjunto.

Planteada como finalidad fundamental la transformación del actual patrón de desarrollo, el principal papel que el sector agropecuario deberá jugar en dicho proceso es el de incorporar productivamente la masa rural a la actividad económica, de manera que sea posible disminuir, progresivamente, los sectores rurales excluidos y los que forman hoy la periferia de los centros urbanos. La integración económica y social de la población determinará el cambio de la estructura de la actual demanda, calificada y distorsionada, hacia otra, con amplia base de productos de consumo

/popular, constituyendo

popular, constituyendo un sólido apoyo a un nuevo patrón de desarrollo dinámico y autónomo. Este es el principal desafío que enfrenta la actual generación peruana.

Conseguir el objetivo propuesto implica: proceder a una profunda reestructuración agraria, tomando en consideración la promoción de nuevos polos de desarrollo alternativos al de Lima Metropolitana; eliminar la actual rigidez de la oferta agrícola, con el objeto de facilitar el desarrollo del conjunto de la economía y sustituir gran parte de las actuales importaciones, como asimismo explorar nuevas líneas de exportación.

En cambio, si continuaran las actuales tendencias de la agricultura, ellas podrían inducir una acumulación creciente de los problemas sociales, áreas en donde las actitudes de la población excluida son pasivas, desaprovechándose una dinámica social que bien podría ser canalizada y comprometida en la superación de las deformaciones presentes.

Varias razones abonan en perspectiva esta consideración. Por una parte, la agudización de los desequilibrios en el balance de pagos tiende a debilitar la capacidad para importar lo que podría derivar en una reducción del nivel de importaciones de alimentos. Si esto se sumara a la actual rigidez de la oferta interna, crearía graves problemas de abastecimiento, elevándose los precios a nivel de los consumidores y reduciendo, en consecuencia, los salarios reales urbanos, principalmente en los estratos de ingresos más reducidos. Por otra parte, las migraciones campo-ciudad exigirían crecientes inversiones en infraestructura física y social, comprometiendo los escasos recursos que el país podría movilizar para otros usos. En definitiva, las presiones urbanas, sumadas a las presiones rurales, crean condiciones para una toma de conciencia nacional en torno a la definición de una política de desarrollo agropecuario diferente y concordante con la magnitud de sus problemas, y pugnan por el esclarecimiento del papel que deberá corresponderle en el desarrollo de la economía en su conjunto.

/a) Lineamientos

a) Lineamientos de una política agropecuaria

El sector público tendrá que asumir un papel significativamente más trascendente que en el pasado. Es necesario cambiar la orientación de la política, hoy casi totalmente dirigida al "sector moderno" de la economía agropecuaria. Se requiere, una vez más, dejar establecido que los esfuerzos para aumentar la productividad del sector moderno no liberarían al país de los problemas estructurales que lo agobian, sino que más bien tendería a aumentar el abismo que separa la economía moderna, de la tradicional y atrasada.

Los lineamientos de una política agropecuaria ajustada a la realidad peruana y encuadrada en una visión nacional del desarrollo, podrían resumirse en los siguientes puntos estratégicos:

i) reestructurar al sector público vinculado a las actividades agropecuarias, teniendo como objetivo lograr una mejor materialización de los planes, a través de una más estrecha coordinación entre los organismos ejecutivos y la planificación nacional; coordinar, a nivel de programas específicos a los organismos de investigación, fomento, reforma agraria y obras de riego; y orientar las enseñanzas hacia una mayor comprensión de la problemática nacional;

ii) romper el actual "impase" que impide implantar la reforma agraria. Las dudas que pudieran surgir sobre las posibilidades concretas de ejecutar este tipo de política agraria, pueden ser analizadas a la luz de algunas experiencias recientes. Por ejemplo la evaluación que CIDA ha hecho del proyecto de reforma agraria de Angolan, es bastante aleccionador. Es posible que la mitad de las inversiones del proyecto sean financiadas por recursos propios, directos e indirectos. Por otro lado, habría desembolsos netos sólo durante los tres primeros años de la implantación del proyecto; la relación costo-beneficio más probable fluctuaría entre 3.6 y 4.5 y los efectos del proyecto serían de amplia difusión.

El cambio de la actual estructura agraria debería dar prioridad simultánea a la sierra y a los valles de la costa y dentro de éstos, concentrar los esfuerzos en áreas definidas en función de los nuevos polos de desarrollo alternativos y complementarios a Lima. Estas áreas podrían ser:

- Los valles regados de la región costera del norte por ser ésta el área de mayor potencialidad agropecuaria capaz de apoyar el proceso de desarrollo del polo Talara-Chiclayo alternativo al macrocefalismo de Lima.

- La sierra central, teniendo como objetivo anteponer una barrera demográfica a las migraciones hacia Lima, al crear un centro de demanda y desarrollo en el polo de Pucallpa. Esta última región tiene amplias posibilidades para la ganadería y cultivos tropicales, actividades que se complementarían con las industrias concebidas en función de los recursos tales como gas natural, petróleo, madera y energía hoy ya conocidos.

- La región sur, donde la desigual distribución de la tierra mantiene a más de dos tercios de la fuerza de trabajo desocupada o subocupada, que podría encontrar ocupación productiva a través de un mejoramiento de la distribución de la tierra a iniciar en la zona de Puno. La reforma agraria en el sur estaría vinculada a polos de desarrollo menores descentralizados que deberían impulsarse en regiones como Cuzco, Puno, Arequipa e Ica.

iii) Establecer una legislación que garantice al Estado la propiedad del agua, la regulación y administración de su uso, y la fijación de tarifas en base al volumen de agua gastada en el riego; naturalmente serán revisados los actuales derechos y permisos en los sistemas de riego del país, que establecen situaciones tanto más injustas que los problemas de tenencia de la tierra.

iv) Establecer una política restrictiva de importaciones agropecuarias, en función de las posibilidades reales del país para sustituirlas, a la luz de la vocación de sus distintas áreas agrícolas y pecuarias.

v) Garantizar los precios al nivel de los productores de acuerdo con los objetivos que se persigan en cada caso específico, así como establecer precios de estímulo en aquellos productos cuya oferta sea más rígida y el país necesite producir internamente. Lo anterior deberá acompañarse con el establecimiento de precios de garantía, tendientes a disminuir los factores de riesgo de los empresarios agrícolas.

vi) Establecer una política de fomento vinculada de manera directa a las zonas en proceso de reestructuración agraria. Para ello sería necesario establecer mecanismos capaces de colocar a disposición de los agricultores: créditos, semillas seleccionadas, fertilizantes, insecticidas

/y pesticidas,

y pesticidas, máquinas e implementos agrícolas, preferentemente producidos internamente.

vii) Intensificar la modernización de los cultivos de exportación, a fin de disminuir los costos y aumentar la capacidad competitiva del país en el exterior.

viii) Implantar una política de investigación encaminada a aprovechar la vocación de la costa, la sierra, la Ceja de Montaña y selva, y hacia la identificación de los problemas agronómicos y los tipos de explotación de más alta rentabilidad en cada una de las regiones. La investigación deberá estar orientada, preferentemente, hacia las áreas de influencia de los polos antes mencionados.

b) Lineamientos de una política de especialización de áreas productoras y sus principales proyectos estratégicos

Es necesario que el país aproveche mejor su dotación de recursos agropecuarios diversificados a través de una racional especialización de sus distintas áreas agrícolas utilizando la mejor vocación de cada una. La costa, con sus cultivos bajo control de riego durante todo el año, la sierra con su ecología de altitud, las Cejas de Montaña con varios matices de clima entre el frío y el subtropical, y por fin, la selva con su clima tropical húmedo.

La especialización de estas áreas con vocaciones distintas podría redundar en una mejor utilización de los factores de producción, en un aumento de la productividad del sistema, y en una disminución de los costos que facilitarían el proceso de desarrollo de la economía en su conjunto y el industrial, en particular.

i) Especialización de las actividades agropecuarias en la costa

Las condiciones climáticas de la costa y su posición geográfica cercana a los centros de consumo, le otorgan una situación privilegiada para dedicarse a ciertas actividades agropecuarias para las que posee ventajas comparativas. Así, la costa posee condiciones para el desarrollo de una ganadería de leche de alta productividad, capaz de constituir la base para sustituir las actuales importaciones de leche y productos lácteos, que alcanzaron alrededor de 17 millones de dólares en 1965. Las explotaciones lecheras deberán estar basadas en técnicas intensivas, con pasturas de corte,

/uso de

uso de sistemas modernos de inseminación artificial, que redunden en tasas de natalidad de por lo menos 90 por ciento, una mortalidad no superior al 3 por ciento y una producción promedio de 15 litros por vaca.

El éxito del desarrollo de la ganadería lechera en el país dependerá de una nueva política de estímulo a la producción y de un control estricto a las importaciones que deberían ser establecidas en función de los déficit nacionales. Además, los amplios recursos existentes en la costa para el desarrollo de la producción lechera pueden, en el futuro, transformar al país de importador neto actual, en exportador de leche y productos lácteos. Muy pocos países de América Latina poseen las condiciones excepcionales del Perú para el desarrollo de la ganadería lechera. Aún más, este desarrollo debería asociarse a los cultivos de frutales, principalmente de cítricos; complementariedad muy adecuada teniendo en cuenta las características de la producción.

Dentro de esta orientación - sustituir importaciones y especializar la producción en la región de la costa - existen grandes posibilidades para desarrollar el cultivo de trigo, con variedades resistentes a la roya y obtener una producción promedio de alrededor de 3 toneladas por hectárea. Los cultivos deberían establecerse dentro de estrictas condiciones técnicas y la meta podría consistir en sustituir las actuales importaciones, que alcanzan a cerca de 50 millones de dólares anuales en el menor plazo posible. El cultivo del trigo además tendría como ventaja adicional, una mínima presión por nuevas tierras en la costa, puesto que es posible realizarlo en base a un sistema de rotación con otros cultivos, de preferencia leguminosas, tales como la soya, que a su vez contribuiría a sustituir las importaciones de aceites.

Otro importante rubro de especialización de la costa, que hasta ahora no ha sido suficientemente explorado, consiste en la producción de bienes hortigranjeros para el abastecimiento del mercado interno y para exportación; esta producción podría integrarse verticalmente con industrias deshidratadoras, conservas y todo un complejo industrial de productos alimenticios.

Tómese, por ejemplo, la producción de aves como alimento proteico de bajo costo y demanda difundida. El país posee harina de pescado, maíz y afrecho de trigo, que son la base de una ración balanceada de alto valor

/nutritivo. La

nutritivo. La producción de aves es un rubro que no sólo debería ser ampliado para mejorar el patrón alimenticio de la población del país, sino que también podría explorarse la posibilidad de exportación.

Dentro del esfuerzo para mejorar la oferta interna de alimentos debe continuar la intensificación del cultivo de arroz bajo riego, y de ser posible un régimen de rotación con cultivos de leguminosas. La papa, cuyo rendimiento promedio es de 13 toneladas por hectárea en las tierras regadas de la costa, podría continuar aumentando su importancia y la racionalización de su cultivo debería intensificarse.

La caña de azúcar, cultivo tradicional de exportación de la región presenta niveles de productividad relativamente elevados, pero a la vez, también, desniveles acentuados en sus rendimientos. Así, en el valle de Huacho la producción promedio es de 122,7 toneladas por hectárea, mientras que en el valle de Tambo la producción sólo alcanza a 59,6 toneladas por hectárea. Estas diferencias notables revelan la necesidad de una reorientación de las zonas productoras hacia aquellas de mayor potencialidad. Sin embargo, es necesario señalar que no radica en esas diferencias el principal problema de la producción de caña, puesto que Lambayeque y Chicama-Santa Catalina, principales zonas productoras del país, rinden promedios de 101 y 81 toneladas por hectárea, respectivamente y podrían aumentar su productividad aún más. Más bien el mayor problema de la producción de caña del país reside en los rendimientos de azúcar por tonelada de caña, que varían entre 104 kilos en Lambayeque y 70 kilos en Huacho. Esto indica que los cultivos deberían concentrarse en las áreas de la costa de mayor insolación y calor, apoyados a su vez por programas de investigación a fin de obtener variedades de maduración precoz, medianas y tardías, que tengan promedios mínimos de 13 por ciento de sacarosa y rendimientos industriales de alrededor de 110 kilos de azúcar por tonelada de caña.

Por otro lado, debería reorganizarse la comercialización del algodón, cultivo también tradicional de exportación del área, a fin de evitar que la realización de esta función se encuentre exclusivamente en manos de empresas foráneas. Por otra parte, a pesar de las posibilidades de intensificación de su cultivo, que hoy genera un producto de 9 800 soles por

/hectárea, tendrá

hectárea, tendrá que enfrentar en el futuro la competencia del maíz, las oleaginosas, la fruticultura y los productos hortigranjeros para subsistir como actividad económica. Los principales estrangulamientos de la producción de algodón radican, sin duda alguna, en la dificultad de la cosecha, con altos costos por la escasez de la mano de obra y la defectuosa comercialización a que está sometido el productor. La variedad Tangüis, cultivada hoy en grandes áreas de la costa, no ofrece condiciones para realizar una cosecha mecanizada, como las que ofrecen las nuevas variedades americanas que presentan fibras de igual tamaño y características del Tangüis.

En consonancia con las líneas de especialización anteriormente definidas, podría postularse la definición de, por lo menos, los siguientes proyectos de producción, estratégicos para el desarrollo agropecuario de la costa.

- (1) Proyecto lechero
- (2) Proyecto triguero
- (3) Proyecto oleico (basado en el cultivo de la soya, ajonjolí y maní)
- (4) Proyecto de productos hortigranjeros
- (5) Proyecto frutícola (cítricos)
- (6) Proyecto de algodón
- (7) Proyecto arrocero
- (8) Proyecto de caña de azúcar

Los proyectos de producción antes mencionados deberán complementarse con los de infraestructura de riego, entre los que cabe mencionar la puesta en marcha del proyecto de Tinajones, la construcción de los proyectos de Olmos en el norte del país y el de Choclococha en el sur, que son los que en principio presentan las mejores perspectivas para dinamizar los polos de desarrollo de las regiones respectivas.

ii) Especialización de las actividades agropecuarias en la sierra

La sierra tiene limitaciones naturales al desarrollo agropecuario, como consecuencia de la altitud que determina una baja eficiencia térmica, con promedios de temperatura inferiores a 6°C. La topografía de la sierra es bastante irregular, estando subdividida en pisos altitudinales: Alpino con alturas que fluctúan entre 4 500 y 5 000 metros sobre el nivel

/del mar;

del mar; Sub-Alpino con alturas que fluctúan entre 4 000 y 4 500 metros y Piso Montano con alturas entre 3 800 y 4 000.

La agricultura se desarrolla en el Piso Montano, en las tierras ubicadas en las orillas de los ríos y quebradas o en las terrazas superiores; en general en sitios abrigados. Los cultivos son de secano o bajo riego y la precipitación anual de lluvias no constituye un factor limitante, puesto que la sierra recibe entre 500 y 1 800 mm. de lluvias, en el período de setiembre a abril, y la mayor intensidad ocurre en verano, o sea en los meses de enero a marzo inclusive. No existe un período de absoluta sequedad que perjudique a los cultivos; por el contrario, ella sólo se produce, cuando mucho, en los meses de julio y agosto. Naturalmente los efectos de la sequedad están vinculados a otros factores, como son la profundidad de los suelos y el grado de las pendientes.

Los cultivos más resistentes para las condiciones ecológicas de la sierra son la cebada y la quinua; esta última sin gran difusión, a pesar de ser una planta nativa. La papa, el trigo, las habas, el centeno, la oca y diversas hortalizas son otros de los cultivos importantes de la sierra. La papa y el haba son muy susceptibles a las heladas y sólo cuando éstas son tardías afectan en menor medida a los cultivos y se logra una producción económica; sin embargo, cuando las heladas son tempranas prácticamente liquidan su producción. A su vez, las condiciones ambientales son favorables a las enfermedades fungosas que atacan principalmente el cultivo de la papa.

Entre los recursos más importantes en la sierra están los pastos naturales de puna, que se desarrollan adecuadamente en los suelos de piso montano entre los 3 800 y los 4 000 metros de altitud, pudiendo soportar una carga de 3.5 ovinos por hectárea-año; en altitudes superiores a los 4 000 su capacidad forrajera se reduce y la carga de ovinos desciende a un animal por hectárea. La situación es mucho más crítica a partir de los 4 500 metros de altura, ya que el soporte es de solamente 0.25 ovinos por hectárea. Existe escasa investigación sobre la agricultura y pecuaria de altitud. Se desconoce, por ejemplo cuáles son los mejores niveles de fertilización para los principales cultivos, de acuerdo a los tipos de suelos existentes en la sierra; también se desconocen las mejores variedades y el mejor manejo de los cultivos y de los pastos, naturales y artificiales.

/En concordancia

En concordancia con los conocimientos existentes y teniendo como objetivo el aumento de las exportaciones agropecuarias y las necesidades de la demanda interna de alimentos, debería darse prioridad a los aspectos siguientes:

- Desarrollar la crianza de alpaca seleccionada para producción de lana fina, así como la crianza de ovinos de alta calidad, tanto para el consumo interno como para la exportación.

- Intensificar el uso de fertilizantes con el fin de reducir los plazos de descanso de la tierra y mediante este procedimiento aumentar la incorporación de tierras al proceso productivo, dentro de la actual área cultivada de la región. Ello redundaría en un aprovechamiento de la infraestructura actual.

- Intensificar y ampliar con preocupación preferente los cultivos de cebada, quinua, trigo, papa, haba y hortalizas.

- Desarrollar una ganadería vacuna de doble propósito, carne y leche, equilibrada con una agricultura complementaria de hortalizas y frutales. Sin embargo, en ciertos valles, como por ejemplo Cajamarca en el norte y Arequipa en el sur, la especialización debe orientarse preferentemente hacia la ganadería de leche, asociada a los cultivos de hortalizas.

De acuerdo a las condiciones examinadas anteriormente, se deberían desarrollar los siguientes proyectos de producción en la sierra, vinculándolos de manera prioritaria a las áreas afectadas por la reforma agraria.

- Proyecto de fertilización de los suelos, principalmente en la sierra, a fin de incorporar al proceso productivo tierras hoy en descanso, servidas por la actual infraestructura. Del total de tierras en descanso que alcanzaban a 784 000 hectáreas para todo el país en 1965, aproximadamente 710 000 se encontraban en la región de la sierra. En la hipótesis de que en un período de 5 años deberán incorporarse 400 mil hectáreas de estas tierras, hoy en barbecho, con una fertilización intensiva, tendríamos expandida el área cultivada del país en una escala superior a la expansión de la frontera agrícola en el último quinquenio.

/- Proyecto de

- Proyecto de desarrollo de rebaño ovino y de auquénidos (especialmente de alpaca).
- Proyecto de desarrollo de los cultivos de cebada, trigo, quinua, papa y maíz.
- Proyecto hortícola.
- Proyecto ganadero de doble propósito, leche y carne.

iii) Especialización de las actividades agropecuarias en la Ceja de Montaña y selva

La selva con su diversidad de clima desde el subtropical seco al tropical húmedo, ofrece condiciones para solucionar el problema de abastecimiento interno de carne, aceites y arroz, hoy importados. Asimismo se podría aumentar la oferta de otros productos alimenticios y especialmente, materias primas industriales.

Para poder definir programas de producción adecuados a la región, con un mínimo de precisión, se requieren estudios previos muy selectivos en virtud de grandes problemas que se tendrá que enfrentar; así, por ejemplo, no puede desarrollarse una acción económica basada solamente en la agricultura, más bien deberán centrarse los esfuerzos en el examen de proyectos que contemplen posibilidades de industrialización de los productos agropecuarios de la región, y en lo posible, ambas acciones anteriores, asociadas a la creación de polos complementarios, basados en una constelación amplia de recursos naturales, como por ejemplo el polo de Pucallpa. En efecto, la explotación maderera requerirá examinar las posibilidades de una industrialización local. En el mismo sentido, el desarrollo de los cultivos de Palma Africana para eliminar el actual déficit nacional de aceite comestible, deberá ser acompañado de los estudios para su industrialización local.

La ganadería de carne es una de las actividades que ofrece mayores perspectivas en la selva. Su introducción debería realizarse en base a un rebaño con elevada productividad, en función de las características de las distintas áreas. Por ejemplo, debería examinarse la posibilidad de introducir las razas Brahman, Santa Gertrudis e Indu-Brasil, así como los posibles cruces del Indu-Brasil con Charolés, de excelentes resultados y conocido corrientemente con el nombre de Canchim. Las pasturas de la

/selva deben

selva deben constituirse principalmente con hierba jaraguá, "siempre verde", pangola, y de ser posible, en pasturas mixtas con leguminosas como la soya forrajera y centrosema. En la Ceja de Montaña, dadas las condiciones de la región, el ganado más indicado es el Brown Swiss. La ganadería en esta área debería asociarse a los cultivos tales como el café, té y frutales.

Otro de los cultivos que debería intensificarse es el café, en las áreas de la Ceja de Montaña que presenten mejores condiciones, a través de la introducción de variedades de mayor producción y aceptación en el mercado mundial, tipo Robusta (*coffera comphosea*) con el fin de mejorar la participación en un mercado competitivo con sobreproducción. De esta manera, el país podría disponer de café "suave" que otorga mayores aromas a las mezclas, y del Robusta cuya tendencia es de creciente participación en los preparados de los cafés solubles, por el hecho de que proporciona mayor cuerpo a la bebida.

La agricultura tropical exige especial cuidado en el manejo de los suelos, que son fácilmente degradados por su frágil capa protectora. Cuando las fuertes lluvias destruyen esa capa protectora los suelos son expuestos a un lavado, que causa la precipitación de los micro-nutrientes (zinc, boro, hierro, cobre, etc.) y su arrastre junto con los macro-nutrientes (NPK) crea situaciones irreversibles por la ruptura del equilibrio biológico y vegetal, de difícil recuperación.

Cuando los cultivos extensivos abarcan grandes áreas, se rompe incluso el equilibrio climático. Ante estos problemas se tendrían que intensificar las investigaciones en el área tropical y recoger todo el material que existe disponible en otros países que han tenido experiencia en este campo, como son México, Brasil, Ghana y otros países africanos.

Dentro de la orientación señalada, los proyectos estratégicos de producción en el sector agropecuario para la selva, son los siguientes:

- (1) Proyecto ganadero (especialización ganado de carne)
- (2) Proyecto oléico (Palma Africana)
- (3) Proyecto arrocero
- (4) Proyecto maderero
- (5) Proyecto desarrollo de cultivo de caucho
- (6) Proyecto cafetalero
- (7) Proyecto frutícola
- (8) Proyecto tabacalero

/Todos los

Todos los proyectos específicos de desarrollo de cultivo, principalmente de Palma Africana y el frutícola, deberían ser estudiados desde el punto de vista de su posibilidad de integración vertical con la industria localizable en el área y en función de los nuevos polos de desarrollo.

c) Las etapas del desarrollo agropecuario

La materialización de la imagen deseada a veinte años plazo para el sector agropecuario implica seguir una trayectoria que, al correr del tiempo, vaya superando una a una las deformaciones y contradicciones del actual modelo de desarrollo, hasta configurar finalmente una adecuada estructura y funcionamiento del sistema económico y social. El encadenamiento lógico de la acción deberá materializarse a través de los planes a mediano plazo, apoyados en operaciones a corto plazo en sucesivos planes anuales.

Durante 1969 se requiere preparar el primer plan a mediano plazo; sin embargo, se requiere de inmediato reorganizar el sector público ligado a las actividades agropecuarias, así como establecer ciertas políticas básicas.

A modo indicativo se presentan a continuación algunas orientaciones programáticas prioritarias en cada etapa:

i) Primera etapa (1970-75)

- Programa de sustitución de importaciones de alimentos y materias primas agropecuarias, a través del desarrollo e intensificación de los cultivos de arroz, oleaginosas, tabaco, trigo y de la producción lechera.

- Implantación de la reforma agraria en función de los nuevos polos de desarrollo diseñados para el país (Talara-Chiclayo y Pucallpa); así en esta etapa los proyectos prioritarios de reforma agraria deben centrarse en las siguientes áreas:

Primera. Áreas bajo riego que serían incorporadas a los sistemas de riego en la región de la costa norte;

Segunda. Zona de la sierra central;

Tercera. Región sur que empezaría por la zona de Puno.

/- Reorganización

- Reorganización del sector público y formulación de los programas y proyectos estratégicos y de apoyo que constituyen los planes nacionales de corto y mediano plazo.

- Incorporación al proceso productivo de 400 mil hectáreas de tierras hoy en barbecho, a través de fertilización intensiva de los suelos, principalmente en la región de la sierra.

- Implantación de investigaciones básicas, centradas en la problemática agropecuaria del país, con el objetivo de dar oportuna respuesta a las principales interrogantes técnicas y económicas.

ii) Segunda etapa (1976-81)

- Reforma agraria con cobertura amplia y diseño de la reestructuración de la región de la costa central.

- Intensificación de los cultivos e integración vertical con la industrialización de los productos agropecuarios.

- Intensificación de la ganadería en la selva e incorporación de nuevas tierras al proceso productivo, a base de cultivos tropicales anteriormente definidos.

iii) Tercera etapa (1982-88)

- Amplia apertura de la frontera agrícola en la selva.

- Consolidación de la reforma agraria y la intensificación de los cultivos.

B. El sector minero

1. La problemática de la minería

a) El patrón de desarrollo minero

En la época pre-hispánica, los incas explotaron el oro y la plata e hicieron progresos en su labrado. En realidad, fueron más metalúrgicos que mineros y llegaron a dominar el arte de la fundición de los metales. Es por ello que no llegaron a tener una gran explotación minera, sino que se limitaron a aprovechar los depósitos superficiales y los yacimientos más ricos, usando herramientas muy simples.

Con el tiempo, los incas explotaron además del oro y la plata, metales como el cobre y el plomo, y produjeron el bronce. El cobre servía para producir herramientas de labranza.

Durante la etapa colonial, se extrajeron minerales en mayor escala, especialmente metales preciosos, de acuerdo con el pensamiento mercantilista de la época. Fue por ello, que en esta etapa la minería sobrepasó en importancia económica a la agricultura. Pero, la elaboración de los metales comenzó a hacerse en el exterior y el país perdió así una tradición de transformación de metales y producción de instrumentos. La minería tuvo un gran auge a raíz del descubrimiento de la mina de plata de Potosí en 1545. Los procedimientos de producción eran similares a los utilizados por los incas, pero se comenzó a hacer la explotación en profundidad, en base al trabajo esclavo de los indígenas.

Sin embargo, permanecieron fuertes reservas no aprovechadas, situación que se prolongó aún durante el Siglo XIX, en plena República. En general, en este siglo se descuidó el trabajo minero y fueron escasos los esfuerzos por mejorar sus técnicas, excepto la creación de la Escuela de Minería de Puno. La minería comenzó a ser desplazada del comercio exterior por nuevos productos, azúcar, guano y algodón. La guerra del Pacífico contribuyó a la pérdida de grandes riquezas mineras, en especial las del salitre, debilitándose así al sector.

/En el

En el siglo XX se producen algunos cambios importantes.^{1/} En 1905 los principales productos mineros eran el cobre y el petróleo, e Inglaterra el principal comprador. Más tarde Estados Unidos asume la hegemonía del comercio exterior y hacia 1925 absorbe la mayor parte de las exportaciones de ambos productos. En los años siguientes continúa creciendo la importancia de los minerales metálicos y en el período 1945-1967 pasan a ocupar el 45 por ciento de las exportaciones.

Acontecimientos bélicos como la primera y segunda guerras mundiales estimularon la minería. Durante la primera, se amplió la explotación cuprífera y hacia 1930, la producción se expandió rápidamente, siendo la principal compañía cuprífera la Cerro de Pasco Corporation. La crisis de los años 1930-32 afectó duramente la actividad minera, atenuándose luego entre los años 1932-40. En este período se fundó el Banco Minero y se estableció la Corporación del Santa para favorecer la industria del hierro, dándose, además, facilidades a nuevas firmas cupríferas como la Northern Peru Mining. La segunda guerra mundial determinó la elevación de los precios de los metales "estratégicos", situación favorable que duró hasta el conflicto de Corea.

Entre 1935 y 1965 diversos factores favorecieron la actividad minera, entre los que destacan las garantías que otorga al capital extranjero el Código de Minería de 1950 y la nueva Ley de Petróleo de 1952. La guerra de Vietnam ha mejorado últimamente los precios de los metales, en especial el cobre.

El patrón histórico de desarrollo minero ha sido pues, inducido desde afuera; se basa en el capital extranjero y se concentra en productos metálicos de gran demanda bélica cuyos precios son fluctuantes.

b) Las características actuales de la minería

El patrón de desarrollo histórico de la minería ha dado lugar a una serie de resultantes que pueden sintetizarse en los siguientes aspectos:

^{1/} A comienzos del siglo se promulgó un nuevo Código de Minas (1901) que centralizó en Lima la administración y los aspectos jurídicos de la propiedad minera. En 1902 se creó el Cuerpo de Ingeniería de Minas, tratando de tecnificar la minería.

En primer lugar, el tipo de desarrollo ha conducido a un nivel de producción actual, muy inferior al que justificarían las reservas existentes.

Esto sucede principalmente en la gran minería, donde se contemplan futuros proyectos de explotación. Pero no ocurre así en la mediana y pequeña minería, en razón de la menor participación de estos estratos en la reserva total.

En segundo lugar, la potencialidad minera es diversificada y podría constituir una gran gama de posibilidades futuras de explotación. Empero, y a juzgar tanto por la producción actual como por la proyección efectuada en base a proyectos previsibles, gran parte del valor de la producción minera total ha estado hasta ahora concentrada en pocos minerales. En 1965 el 94 por ciento estaba cubierto por el cobre, el plomo, el zinc, la plata y el hierro; el porcentaje restante involucraba a once metales más. En el futuro la importancia del cobre que constituía el 32 por ciento en aquel año, podría llegar a superar el 50 por ciento.

En tercer lugar, la producción se destina en su mayor parte a la exportación, existiendo una muy escasa transformación interna de las materias primas mineras. Esto es particularmente cierto para los minerales metálicos. Además, dicha producción no es fundida en su totalidad. El 15 por ciento del cobre es exportado en forma de minerales y concentrados, el 65 por ciento fundido y sólo el 20 por ciento refinado. Para el plomo, 39 por ciento lo hace en forma de minerales y concentrados y 61 por ciento como productos metalúrgicos. Para el zinc, que es el metal exportado con menor valor agregado, el porcentaje de minerales y concentrados alcanza a 76 por ciento.

En cuarto lugar, la actividad minera es muy vulnerable frente a las fluctuaciones de los precios internacionales; son conocidas las variaciones sufridas por el plomo y zinc en estrecha relación con las oscilaciones de la demanda y la oferta mundiales.

Con características propias, el cobre mantiene un mercado sostenido sobre todo por una demanda y producción crecientes; las guerras de Corea y Vietnam y la huelga de los trabajadores en Estados Unidos, fueron factores más gravitantes en los últimos años para el mantenimiento de precios altos en largos períodos.

/En quinto

En quinto lugar, el grado de conocimiento de la potencialidad minera es parcial, justificadamente, por razones de ambiente geológico y de génesis de la mineralización, se considera que un exhaustivo estudio permitiría ampliar las reservas conocidas. Dichas reservas sólo se han cuantificado con diverso grado de precisión en el caso del cobre, plomo, zinc, plata y oro. Regionalmente, dicha cuantificación no es satisfactoria en muchos casos, y en amplias zonas del país, la evaluación aún no ha sido intentada.

En sexto lugar, existe un creciente desnivel entre las tecnologías aplicadas a la gran minería y a la mediana y pequeña minería. En este caso se repite un fenómeno conocido, por el que coexisten faenas mineras de diversas características; de gran escala de extracción y baja ley unas, de menor volumen y mejores leyes otras. La gran minería y en algunos casos la mediana, desarrolla un nivel tecnológico de alta eficiencia y productividad en las explotaciones. A ello se suman las modernas plantas de concentración-fundición-refinación de la gran minería que agregan un mayor valor a sus productos terminados.

En séptimo lugar, existe una escasa integración vertical en la producción de cada metal, lo que va acompañado de un bajo aporte en valor agregado nacional. Es evidente que la necesidad más apremiante en este aspecto se presenta en zinc, cuya producción se exporta en su mayor parte en forma de concentrados, y en menor medida en el plomo, sobre todo al nivel de pequeña y mediana minería. Los proyectos existentes para estos dos metales parecen viables en principio, y se espera que ambos puedan iniciar sus actividades antes de 1975-76, lo cual significará respectivamente un ingreso suplementario de 8 millones de dólares/año y 12 millones de dólares/año.

i) Caracterización de la gran minería^{1/}

Este estrato está constituido principalmente por tres compañías extranjeras: Southern Peru Copper Corporation, Cerro de Pasco Corporation y Marcona Mining Corporation.

^{1/} La clasificación de gran minería, mediana minería y pequeña minería se basa en la ley 9157 que establece: gran minería es la de producción mayor de 500 000 TM/año, o cuenta con fundiciones o subsidiarias de grandes compañías del exterior; mediana minería es la que produce entre 500 000 y 15 000 TM/año; pequeña minería es la que produce menos de 15 000 TM de beneficio o de 100 TM de exportación o trata su producción en plantas del Banco Minero del Perú y no tiene planta propia.

La primera produce cobre, plomo, zinc y recupera bismuto, plata y oro; la segunda cobre y molibdeno y la tercera, diversos productos a partir de minerales de hierro, desde los de fundición directa hasta "pellets".

Cerro de Pasco Corporation. Explota siete minas, seis de ellas de diversos metales de los ya mencionados y una de carbón; posee 7 plantas de beneficio que suman una capacidad de tratamiento de 7935 TM/día, una planta de fundición y refinación de plomo, otra de carácter similar de cobre, una planta de refinación de zinc y una planta recuperadora de bismuto, plata y oro. Es la única empresa que realiza en el país, la refinación electrolítica del cobre, el zinc y el plomo. El valor total de su producción alcanzó a 57 millones de dólares en 1965.

Southern Peru Copper Corporation. Explota la mina de Tequepala de mineral de cobre y molibdeno. Su capacidad de concentración alcanza a 30 000 TM/día para recuperar cobre y auxiliariamente se recupera molibdeno; posee una fundición de cobre con capacidad para 1250 TM de concentrados. El valor de su producción fue de 89 millones de dólares en 1965.

Marcona Mining Co. Explota los yacimientos del mismo nombre y, como fuera dicho, produce desde minerales para sintetización y fundición directa, concentrados y "pellets", constituyendo estos últimos, actualmente, un 60 por ciento de su producción. El valor de su producción llegó a 44 millones de dólares en 1965.

Las dos empresas mencionadas en primer término, en las minas que explotan y en las que aún tienen en reserva, cubren los siguientes porcentajes de las reservas totales del país a la fecha. 88 por ciento de la de cobre, 66 por ciento de la de plomo, 76 por ciento de la de zinc y 68 por ciento de la de plata.

ii) Rasgos sobresalientes de la pequeña y mediana minería

Se estima que 860 productores mineros constituyen el estrato medio. Su producción en 1965 respecto de la producción total nacional significó: en cobre 20 por ciento; en plomo 67 por ciento; en zinc 48 por ciento y en plata 77 por ciento. En cambio, su participación en la reserva total nacional es de menor importancia: 12 por ciento en cobre, 34 por ciento en plomo, 24 por ciento en zinc y 32 por ciento en plata.

/Una parte

Una parte de estos productores exporta su producción por medio del Banco Minero en forma de concentrados y otra parte los funde, principalmente en la Oroya (Cerro de Pasco).

Aproximadamente el 20 por ciento de la capacidad total de las plantas de concentración en 1965 correspondió a la pequeña y mediana minería.

Con el propósito de verificar la relación que existe a nivel departamental, entre la reserva actual y la producción correspondiente a 1967,^{1/} tanto en la grande como en la mediana y pequeña minería, se han confeccionado los cuadros 11, 12, 13 y 14.

En primer lugar, en lo relativo a la gran minería, el hecho más saliente es que en los departamentos de Moquegua, Ancash, Cajamarca y Junín, la reserva de cobre excede de 81 por ciento del total de dicho estrato a nivel nacional y su producción sólo alcanza a 6.9 por ciento del total nacional, acusándose producción sólo en dos de ellos: Cajamarca y Junín.

En segundo lugar, en la mediana y pequeña minería, se observa que en los departamentos de Ancash, Cajamarca, Cuzco y Huánuco la proporción de la reserva de cobre es superior a la participación de ellos en la producción; lo contrario ocurre en los departamentos de Huancavélica, Lima, Arequipa, Junín, La Libertad e Ica. Es interesante destacar que en los tres primeros dicha reserva es principalmente demostrada, o sea que se dispone de depósitos inactivos o bien cuya potencialidad es superior al nivel actual de explotación.

En una primera deducción, podría pensarse que este fenómeno está vinculado a la distinta posición relativa de unos y otros departamentos respecto del litoral marítimo, correspondiendo la mayor producción a los que tienen mejores condiciones de evacuación de su producción y de infraestructura en general.

Con respecto al crédito minero, cabe señalar que cobre aproximadamente un tercio del volumen de producción de la pequeña y mediana minería nacional (Cuadro 15). Los efectos del crédito pueden apreciarse al comparar los incrementos de producción de los sectores beneficiados por el crédito (cuadro 16) con aquellos otros que no lo han recibido. En el período 1963-65, dichos incrementos fueron respectivamente 18 por ciento y 8.7 por ciento.

^{1/} Datos adelantados por la Dirección de Minería del Ministerio de Fomento.

Cuadro LI.

GRAN MINERIA
RELACION ENTRE RESERVA TOTAL Y PRODUCCION 1967
(Expresado en porcentajes)

	Cobre	Plomo	Zinc
Moquegua	<u>22.98</u> ^{b/}		
Ancash	<u>22.66</u> ^{b/}		
Cajamarca	<u>22.13</u>		
	0.1		
Huancavelica	<u>1.97</u> ^{b/}		
Junín	<u>13.51</u>	<u>2.2</u>	<u>4.7</u>
	6.8	11.2	14.0
La Libertad	<u>0.02</u> ^{b/}		<u>0.4</u> ^{b/}
Lima	<u>2.8</u> ^{a/}	<u>1.0</u>	<u>13.0</u> ^{a/}
		26.0	
Pasco	<u>2.61</u>	<u>96.8</u>	<u>94.9</u>
	1.0	62.8	72.1
Tacra	<u>9.85</u>		
	89.3		
	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>
	100	100	100

a/ Sin datos de reserva

b/ Sin datos de producción

Ref.: 13.51 (porcentaje de la reserva total)

6.8 (porcentaje de la producción)

Cuadro 12

MEDIANA Y PEQUEÑA MINERÍA
RELACION ENTRE RESERVA TOTAL Y PRODUCCION 1967
(expresado en porcentajes)

	Cobre	Plomo	Zinc
Ancash	$\frac{4.5}{1.3}$	$\frac{6.0}{4.8}$	$\frac{3.0}{2.6}$
Ayacucho	$\frac{0.5}{0.1}$	$\frac{2.9}{2.4}$	$\frac{1.8}{0.2}$
Cajamarca	$\frac{15.5}{6.6}$	$\frac{0.9}{4.9}$	$\frac{0.6}{8.9}$
Cuzco	$\frac{12.8}{0.4}$	$\frac{0.5}{1.4}$	$\frac{0.3}{0.7}$
Huancavelica	$\frac{0.6}{6.0}$	$\frac{6.9}{9.9}$	$\frac{4.5}{5.7}$
Huánuco	$\frac{20.9}{1.9}$	$\frac{2.4}{7.8}$	$\frac{3.3}{5.7}$
Junín	$\frac{0.4}{7.9}$	$\frac{16.4}{17.8}$	$\frac{33.6}{27.7}$
La Libertad	$\frac{0.9}{14.9}$	$\frac{0.1}{0.1}$	$\frac{0.1^{b/}}$
Lima	$\frac{11.4}{22.6}$	$\frac{18.8}{6.4}$	$\frac{29.5}{22.1}$
Pasco	$\frac{12.4}{14.3}$	$\frac{35.1}{40.0}$	$\frac{21.0}{24.2}$
Arequipa	$\frac{2.5}{11.1}$	$\frac{0.2}{0.4}$	
Ica	$\frac{1.3}{9.4}$	$0.1^{a/}$	
Puno	$\frac{2.9}{3.1}$	$\frac{2.7}{3.9}$	$\frac{2.3}{3.2}$
Tacna	$\frac{0.1}{0.4}$	$0.2^{a/}$	
	$\frac{100}{100}$	$\frac{100}{100}$	$\frac{100}{100}$

a/ Sin datos de reserva

b/ Sin datos de producción

Ref.: $\frac{6.5}{4.6}$ (porcentaje de la reserva total)
(porcentaje de la producción)

Cuadro 13

GRAN MINERIA
RELACION PORCENTUAL ENTRE PRODUCCION ANUAL 1967
Y RESERVA TOTAL POR DEPARTAMENTOS

	Cobre	Plomo	Zinc	Plata
Cajamarca	0.001			
Junfn	0.23	6.7	5.6	7.9
Lima		34.2		
Pasco	0.18	0.8	1.4	0.3
Arequipa	4.27			
Tacna	4.07			
	0.43	1.31	1.64	0.72

Cuadro 14

PEQUEÑA Y MEDIANA MINERÍA
RELACION PORCENTUAL ENTRE PRODUCCION ANUAL 1967
Y RESERVA TOTAL POR DEPARTAMENTOS

	Cobre	Plomo	Zinc	Plata	Oro
Ancash	0.2	4.3	4.3	7.7	11.9
Ayacucho	0.2	4.5	0.6	0.2	20.1
Cajamarca	0.3	29.2	76.3	6.7	0.5
Cuzco	0.02	15.8	10.5	32.6	
Huancavelica	8.6	7.8	6.5	10.2	49.2
Huánuco	0.07	4.5	8.8	6.0	
Junín	14.6	5.8	4.2	12.2	23.1
La Libertad	14.3	7.0		12.8	19.9
Lima	1.6	1.8	3.8	3.5	5.1
Pasco	0.9	6.1	5.9	4.4	0.6
Arequipa	3.6	8.3		7.7	
Ica	8.1	0.1		25.1	
Puno	0.9	7.9	4.8	2.1	
Tacna	2.9				
	0.81	5.41	5.12	5.80	47.82

Cuadro 15

PORCENTAJE DE LA PRODUCCION DE MINEROS NACIONALES
AYUDADA POR EL BANCO

Años	Oro	Plata	Cobre	Plomo	Zinc	Total
1963	36.70	38.70	35.02	33.91	27.12	31.17
1964	44.32	39.33	41.85	21.64	25.26	25.01
1965	38.21	40.05	35.50	28.65	36.31	33.06

Fuente: Banco Minero

Cuadro 16

INCREMENTO DE LA PRODUCCION Y LA RESERVA POR
ACCION DEL CREDITO DEL BANCO MINERO (1963-1965)
(Porcentaje sobre contenido fino)

	Oro	Plata	Cobre	Plomo	Zinc	Total
Producción	57	8	37	- 17	60	18
Reserva total	17.5	36.3	24.1	25.5	56.5	35.4

Fuente: Banco Minero

/En el

En el mismo período, la reserva del sector prestatario del Banco aumentó en 35.4 por ciento y sus mayores valores se alcanzaron en plata y zinc; es interesante señalar que en tanto en la producción de plomo se produjo una disminución, en la reserva se logró un incremento.

Según el Banco Minero el monto total de los préstamos de mediano y largo plazo alcanzó a la suma de S./ 278 millones en 1967, de los cuales sólo S./ 1.6 millones correspondieron a la pequeña minería.

La información publicada por el Banco (1967) permite establecer cierta vinculación entre los créditos acordados ese año y las reservas de minerales correspondientes. Se observa una preferencia del crédito hacia la zona sur del país y un menor volumen a la zona norte, lo que no guarda relación con la reserva de cobre de dicha zona que es preponderantemente de tipo prospectivo (en Cajamarca) (Cuadro 17).

Cuadro 17

RELACIONES ENTRE RESERVAS Y CREDITOS ACORDADOS

Reservas totales*		Norte	Centro	Sur
Miles de TM.	Cu	847.2	1 806.2	837.6
	Pb	141.9	1 625.6	271.3
	Zn	109.3	2 589.4	262.6
Miles de Kg.	Ag	1 273	7 599.9	2 273.1
	Au	15	5.7	0.8
<u>Colocaciones (Miles de soles)</u>				
Mediano y largo plazo		80 247.7	91 253.0	102 460.5
Corto plazo		9 320.9	26 460.2	79 465.7
Total		89 320.9	117 713.2	181 926.2

Fuente: Banco Minero

* Demostradas y prospectivas

/Dado que

Dado que la orientación del crédito bancario está regida por varios factores, no se pretende concluir que debiera haber una relación directa entre su monto y la reserva calculada. Pero no debiera dejarse de atender a este criterio, que debe ser acaso el primero en una política de créditos.

iii) Estimación de las inversiones en la minería

La mayor parte de las inversiones mineras en el Perú se orientan hacia la gran minería, representando 77.5 por ciento, mientras que la mediana alcanza a 20.9 por ciento y la pequeña sólo a 1.6 por ciento.

No se dispone de datos fidedignos que permitan analizar la estructura de las inversiones en el período 1951-64 a valores constantes; en términos globales puede apreciarse que la relación porcentual entre aporte de capital, reinversión y montos no invertidos pero cuya disponibilidad se descuenta por constituir su monto la suma de las deducciones en conceptos de "depreciación" y "agotamiento", es la siguiente:

	<u>Aportes de capital</u>	<u>Reinversión</u>	<u>No reinvertido</u>	<u>Total</u>
G.M.	45.4	15.1	39.5	100
M.M.	6.1	64.7	29.2	100
P.M.	19.2	80.8	-	100
<u>Total nacional</u>	37.9	24.9	37.2	100

Es obvio destacar, sin desmedro de una investigación que permita ajustar estas cifras, que a medida que se desciende en la escala de los estratos mineros, así como disminuye el aporte de capital, aumenta la reinversión y disminuye el capital no reinvertido. Esto es ostensible en el caso de la gran minería, donde el grueso del capital que podría considerarse disponible no ha sido reinvertido a pesar que la finalidad de las deducciones por concepto de "agotamiento" y "depreciación", era lograr ese objetivo.

Cuadro 18
CONCESIONES MINERAS
Año 1968

Departamentos	Superficie total que paga canon						Superficie total que paga sobrecanon						Relaciones			
	Metálicas		Auríferas		Total (1)		Metálicas		Auríferas		Total (2)		Total (4)		(2)/(1)	(4)/(2)
	Hase	Has.	Hase	Has.	Hase	Has.	Hase	Has.	Hase	Has.	Hase	Has.	Hase	Has.	%	%
República	391 164	76 858	468 022	29 763	250 079	279 842	32 729	13 246	45 975	2 855	13 316	16 171	9.82	5.77		
Arequipe	51 333	25 969	77 302	400	11 075	11 475	2 767	4 348	7 115	-	10	10	9.20	0.08		
Apurímac	-	204	204	-	8	8	-	204	204	-	8	8	100.00	100.00		
Ayacucho	18 891	4 940	23 831	-	41	41	1 443	3 340	4 783	-	-	-	20.07	-		
Ca. Jamarca	19 420	-	19 420	388	1 107	1 495	1 165	-	1 165	220	647	867	5.99	57.99		
Paseo	14 128	13	14 141	3 940	1 044	4 984	2 270	-	2 270	339	116	455	16.05	9.12		
Cusco	6 863	2 090	8 953	-	1 674	1 674	1 037	590	1 627	-	516	516	18.17	30.82		
Huancavelica	31 128	3 641	34 769	64	685	749	2 677	580	3 257	56	296	352	9.36	46.99		
Junín	36 785	7 451	44 236	4 604	7 474	12 078	3 572	-	3 572	458	2 562	3 020	8.67	25.00		
Hidruco	5 844	-	5 844	24	302	326	895	-	895	24	42	66	15.31	20.24		
Anash	11 379	272	11 651	7 904	4 803	12 707	2 716	100	2 816	800	603	1 403	24.16	11.04		
Ica	76 145	3 110	79 255	-	6 609	6 609	262	10	272	-	1 343	1 343	0.34	20.32		
Lima	24 245	738	24 983	6 761	21 829	28 590	5 401	720	6 121	315	4 983	5 298	24.50	18.53		
Piura	586	-	586	-	163 691	163 691	306	-	306	-	620	620	52.21	0.37		
Puno	22 190	27 057	49 247	-	8 040	8 040	4 609	2 719	7 328	-	185	105	14.88	1.30		
Tarma	38 649	-	38 649	788	910	1 698	807	-	807	-	766	766	2.08	16.98		
La Libertad	9 781	1 373	11 154	4 890	5 642	10 531	2 282	635	2 917	643	644	1 287	26.15	12.22		
Lambayeque	-	-	-	-	15 146	15 146	-	-	-	-	40	40	-	-	0.26	-
Moquegua	23 797	-	23 797	-	-	-	520	-	520	-	15	15	2.18	-		

Fuente: Ministerio de Fomento y Obras Públicas (Dirección General de Minería).

/Debe señalarse

Debe señalarse que dentro de la gran minería, alrededor de 60.3 por ciento son inversiones extranjeras, en tanto que en la mediana minería éstas sólo llegan al 8.6 por ciento, siendo inexistentes en la pequeña minería. Para el conjunto de la minería del país, aproximadamente un 50 por ciento de la inversión es de origen extranjero.

iv) Apreciación sobre la actividad e inactividad minera

En el cuadro 18 se indican para cada departamento, las áreas de concesiones mineras, metálicas y no metálicas, que pagan el canon y el sobrecanon que fija la ley. Se excluyen del cuadro las concesiones petrolíferas.

La superficie de las concesiones que deben pagar sobrecanon por no estar activas, aparece con porcentajes de inactividad excesivamente bajos, lo cual permite dudar de su veracidad (Cuadro 19). Parecería, pues, que este arbitrio legal no logra impedir la inactividad ni es medio adecuado para medir dicho fenómeno.

Cuadro 19

SUPERFICIE DE CONCESIONES QUE PAGAN SOBRECANON
(Porcentaje sobre el total de las concesiones)

Metálicas	32 729 Has.	
Auríferas	13 246 Has.	
Subtotal metálicas	45 975 Has.	9.82%
<hr/>		
Carboníferas	2 855 Has.	
No metálicas	13 316 Has.	
Subtotal no metálicas	16 171 Has.	5.77%
<hr/>		
TOTAL	62 146 Has.	

/La inactividad

La inactividad puede estar influida por los bajos precios internacionales en relación al costo de producción, la inaccesibilidad de minas o distancias de transporte en tal magnitud, que las leyes minerales no soporten los costos de transportes y de financiamiento para la explotación. También cabe suponer un margen de especulación que podría estar en pugna con el interés nacional para movilizar su riqueza mineral. Se puede presumir, además, que exista evasión en el pago del sobrecanon.

De todo lo considerado hasta aquí, puede concluirse una caracterización global de la actividad minera cuyos rasgos principales serían:

- Parcial conocimiento de la geología del país, principalmente debido a la falta de recursos del organismo especializado y, vinculado a ello, la existencia sólo parcial de la base topográfica indispensable para llevar a cabo aquellos estudios.

- Nivel de explotación inferior al que merecerían sus reservas, lo cual es ostensible en ciertos minerales, como es el caso del cobre.

- El mayor porcentaje de la producción lo constituyen cinco minerales metálicos, siendo de menor importancia la correspondiente a unos once metales más y la de los minerales metálicos.

- Estructura de productores caracterizada por un fuerte predominio de la gran minería, constituida por pocas empresas extranjeras. La mediana minería, de menor importancia es predominantemente nacional, siendo la pequeña minería de poca significación.

- La producción, en su mayor parte, se destina a la exportación, situándose en términos de total dependencia de las fluctuaciones de precios del mercado internacional. Su relativo grado de diversificación atenúa en parte los posibles perjuicios de esta situación.

- Diverso grado de terminación de los productores mineros, observándose que gran parte de la producción de cobre se exporta en estado de cobre blister y, en menor proporción, como refinado; en cambio, el plomo y el zinc presentan un cierto retraso por carencia de plantas que permiten fundir y refinar una parte de la producción que actualmente se exporta al estado de concentrados.

- Las inversiones realizadas en la minería han sido de origen extranjero aproximadamente en un 50 por ciento, rasgo que adquiere una mayor

/proporción en

proporción en la gran minería y menor en la mediana y pequeña. La tendencia que ha seguido el sector público al legislar para estimular la reinversión en esta actividad no parece haber tenido éxito, ya que sólo fue reinvertida una cuarta parte del monto de las previsiones en la gran minería.

- Relativa eficacia de las disposiciones legales para impedir las concesiones inactivas, que se presume deben ser muy superiores a las que resultan penadas por el gravamen dispuesto para evitar la inactividad.

- Parcial acción directa del sector público; un organismo de crédito cubre la función de fomento en un tercio de la pequeña y mediana minería, con éxito en cuanto a los resultados mensurables, o sea el incremento de la producción y sus reservas.

El resto de los organismos no parece estar coordinado de modo de poder incidir más efectivamente, tanto en la producción como en la exploración.

2. Bases para una nueva política minera

A continuación se exponen las líneas generales de una política minera que permita establecer normas y conducir las actividades del sector.

Una nueva estrategia de desarrollo adquirirá toda su vigencia cuando se avance más en en los estudios geológico-económicos. En efecto, el conocimiento de la geología del país resulta básico en toda labor de explotación minera, y a ello está orientada la Carta Geológica cuyo relevamiento sólo ha alcanzado un tercio de su totalidad. Convendría acelerar su realización con el objeto de finalizar dicha labor en un plazo no mayor de 10 años. Tal ritmo exigirá que los trabajos para lograr la base topográfica sean también acelerados, de modo que con la debida anticipación, se disponga de dicho relevamiento graficado para poder continuar con el relevamiento geológico.^{1/}

^{1/} El estudio geológico considerado, constituye en sí un trabajo básico para futuros estudios; el mapa de provincias metalogénicas complementa a aquél, en el conocimiento de la distribución geográfica de las mineralizaciones de metales y su vinculación genética con los acontecimientos geológicos. Todo ello debe ser utilizado, así como la información cuantitativa que consignan las compañías, para ir teniendo un cabal conocimiento de la reserva de todos los yacimientos y/o mineralizaciones conocidas.

Los estudios especiales para aclarar problemas geológicos y metalogénicos, o las condiciones de los yacimientos de minerales no metalíferos, en particular las vinculadas con el desarrollo de ciertas zonas consideradas prioritarias, deben tener atención preferente.

Respecto a los lineamientos para una política de producción y explotación, corresponde aquí plantearse dos aspectos vinculados principalmente a la gran minería.

a) Las explotaciones actuales

Para el sector público es importante aclarar, en primer término, qué relación guarda el nivel actual de explotación en relación al volumen de las reservas de cada depósito o yacimiento.

Claro está que cualquier ampliación posible de la extracción podría conllevar no sólo nuevas inversiones en dicha etapa, sino en las de beneficio, fundición, etc. Procede, de igual modo, plantear las posibilidades de aumentar el valor agregado de todos los metales que se exportan y cuando ello esté considerado en los proyectos, verificar la posibilidad de su aceleración. Un estudio actualizado de las posibilidades futuras de los mercados internacionales y de las perspectivas de los países productores, es obviamente, el elemento básico que permitirá apreciar en qué medida la minería del Perú puede expandirse.

b) Las explotaciones futuras

Son de interés los proyectos ya concebidos como los de Cerro Verde, Cuacone, Michiquillay, etc., así como las posibles zonas de reserva que las grandes empresas podrían tener sin explotar, y acaso sin haber realizado o terminado la etapa de exploración.

En el primer caso, ya se han hecho proyecciones contemplando su incorporación a la producción en un pronóstico cronológico aproximado. En el segundo, debe verificarse si la circunstancia aquí anotada se presenta realmente y si las condiciones futuras del mercado internacional en el largo plazo indican la conveniencia de intensificar aún más la producción. En cualquier caso, deben arbitrarse los medios para llevar a cabo todos los estudios que permitan cuantificar la reserva potencial.

/Aparte de

Aparte de lo anterior, en el campo de la pequeña y mediana minería debiera actuarse en las líneas siguientes:

i) Conocer al máximo la reserva con que cuentan dichos estratos mineros. Este es el campo propicio para la expansión del sector público, por lo que es imprescindible tener idea de su potencialidad, así como de la relación que ella guarda con la explotación actual. Debe hacerse intervenir el criterio espacial para conocer su verdadera distribución geográfica, así como el verdadero carácter de la reserva, ya que al mencionar la reserva total se han incluido las perspectivas, que no siempre son económicamente explotables y sobre cuya cuantificación es lógico suponer un margen de incertidumbre.

ii) Evaluar el grado de tecnificación que tienen las labores mineras, tanto en la extracción como en plantas de beneficio. Esta es una labor de difícil ejecución y debe constituir un verdadero censo de todas las minas activas con el propósito de poder establecer subestratos, según la cantidad de maquinaria utilizada y su grado de productividad.

iii) Estudiar la estructura detallada de costos en los diferentes subestratos, de modo que pueda apreciarse para cada uno el grado de incidencia de los diversos rubros. Lo dicho en i) y ii) es complementario, a los efectos de poder apreciar posteriormente con qué inversión puede obtenerse un determinado aumento de producción y una disminución de los costos unitarios. Otros países han hecho esto ya y su experiencia puede ser recogida por el Perú.

iv) Planear a nivel del sector público las posibles futuras plantas regionales de beneficio o de fundición y sus escalas correspondientes, lo que podría requerir una expansión previsible de la pequeña y mediana minería. Cabe contemplar la posibilidad de algún proyecto multinacional en acuerdo con países limítrofes.

v) Independientemente de la exploración que realice el sector privado, podría considerarse inicialmente que según el ámbito geográfico donde existen áreas no desarrolladas, el sector público podría llevar a cabo proyectos de investigación de alcance nacional o multinacional. En uno y otro caso, previendo una acción más directa, el Estado podría reservar las áreas que considere de interés. Se podría definir la potencialidad

/minera de

minera de dichas áreas y, en la medida en que constituyan reservas de valor comercial, el Estado podría explotarlas directamente, o utilizarlas como instrumento de negociación para licitarlas en los términos más convenientes para los intereses del país, o concertando empresas mixtas.

Mediante la legislación actual no se ha logrado superar la inactividad minera y no pudiéndose confiar en la declaración espontánea de los concesionarios, debe pasarse al plano de la verificación, o fiscalización periódica.

Lo mismo puede decirse en relación a las facilidades impositivas otorgadas para estimular las inversiones, en particular aquéllas que tienden a ampliar la reserva y/o la explotación según el caso a considerar. Pueden arbitrarse medidas para lograr una mayor reinversión en el campo de la gran minería, tanto en las explotaciones actuales como en las que se concierten en el futuro.

Respecto a las reservas en general, deben instrumentarse medidas que obliguen a quienes disponen de datos técnicos sobre ellas, a comunicarlos al Estado, quien debe tener una idea clara del potencial minero que respalda el futuro nacional de esa actividad.

En el orden institucional procedería:

i) Coordinar todos los organismos que tengan acción sobre la minería, en planes que contemplen los aspectos fundamentales de las labores de cada uno de ellos. Es evidente que dada la importancia actual de la minería, esta coordinación sería realizada con mayor eficacia por la autoridad ministerial.

ii) Fortalecer a los organismos específicos: Servicio de Geología y Minería, para que realice sus estudios básicos con celeridad; y Banco Minero del Perú para que esté en condiciones de estudiar las posibilidades y necesidades de los productores nacionales, asistiéndolos técnica y financieramente.

Dado que el Banco Minero tiene entre sus planes la instalación de dos plantas de fundición-refinación de zinc y plomo respectivamente, y que su actividad de fomento debiera ampliarse dentro de la pequeña y mediana minería, podría estudiarse la posibilidad de crear una empresa minera fiscal que tome a su cargo toda su actividad vinculada a lo extractivo-industrial. En tal caso, el Banco subsistiría como organismo de crédito y fomento y la empresa

/mencionada podría

mencionada podría dedicarse a la extracción-beneficio-fundición o bien desarrollar una acción diversa en cada fase. Pero en cualquier caso su acción sería rectora para los medianos y pequeños productores con los cuales, de un modo general se integraría verticalmente.

Lo anterior señala la necesidad de establecer una política minera nacional que fije las pautas generales y los campos de acción respectivos de los sectores público y privado.

Ello permitiría planear las posibles reformas y reglamentaciones legales que corresponden, así como la reestructuración administrativa conducente a la aplicación de dicha política.

Posteriormente deberían trazarse los planes (anuales y perspectivas), con metas específicas a lograr en cada estrato minero y en cada organismo del sector público, y consolidar la estructura de éstos, para que ejecuten los aspectos que les corresponde de aquella política. Tales metas deben tender, de un modo general, a:

- aumentar el conocimiento de la reserva de minerales, precisando la conocida, e incorporando nuevas reservas;
- estimular la explotación de las reservas con mayor beneficio para el país, ya sea que dicha actividad esté en manos del sector privado o del público;
- aumentar el control del Estado, sobre toda la actividad y dinamizar su acción para permitir el manejo más directo de la reserva a descubrir en el futuro.

C. El sector industrial

1. Caracterización de la etapa actual del desarrollo industrial

El desarrollo industrial del Perú fue lento hasta la época de la segunda guerra mundial. El conflicto bélico determinó condiciones para que la industrialización se activara, a raíz de las dificultades para realizar el abastecimiento de los productos que el país tradicionalmente había importado. Pero es sólo a partir de mediados de la década de los años cincuenta que el proceso se dinamiza y continúa en esta década alcanzando tasas anuales de crecimiento comprendidas entre 8 y 10 por ciento.

El desarrollo de las actividades de las diferentes ramas industriales llevó al sector a ocupar un lugar importante en la generación del producto, alcanzando un grado de industrialización equivalente al 20.5 por ciento del producto bruto interno en 1965. Esta proporción puede considerarse elevada en un país cuyo ingreso por persona era de unos 320 dólares en ese año.

El país posee condiciones para sustentar un proceso de industrialización basada en la extraordinaria riqueza y variedad de recursos naturales, materias primas minerales, combustibles, grandes recursos marinos y forestales y un vasto potencial hidroeléctrico.

No obstante, cabe hacer notar que aunque el sector se ha diversificado y las ramas industriales han crecido a tasas importantes, se percibe en este crecimiento un signo importante: aún subsiste una elevada participación externa en el abastecimiento nacional de productos industriales. En efecto, el porcentaje de abastecimiento importado en la oferta nacional que era de 30.1 por ciento en el año 1958, aumentó a 31.7 por ciento en 1963 y alcanzó a 35.9 por ciento en 1965.

La evolución anotada señala que el desarrollo industrial no ha acompañado el ritmo de crecimiento de la demanda. A pesar de los esfuerzos de industrialización, la evolución del contenido importado de la oferta es contradictoria y poco usual, tomando en consideración que el Perú se encuentra en una etapa incipiente de su desarrollo industrial. Desde este punto de vista, se percibe que no obstante las altas tasas de crecimiento que han alcanzado las diferentes actividades, no se han aprovechado al máximo las posibilidades brindadas por la evolución general de la economía.

Al analizar lo sucedido en los diferentes tipos de industrias, se constata que entre las tradicionales tan sólo en la de tabacos aparece una evolución favorable del coeficiente de contenido importado de la oferta. En todo el resto de esta clase de industrias, el contenido importado en 1965 fue más alto que en

/1958. En

1958. En las industrias dinámicas, en cambio, el coeficiente se redujo en general, excepto en la producción de metales básicos y en industrias diversas. Pero en las demás, la disminución ocurrida es pequeña si se considera que ése es el grupo de industrias que crece con mayor rapidez en cualquier país y que se había partido en ellas desde muy bajos niveles, dado que su desarrollo en el Perú se encuentra en las etapas iniciales (Cuadro 20).

Si el análisis se realiza considerando el destino económico de los bienes producidos, se constata que el coeficiente de contenido importado de la oferta interna en el año 1965 para las industrias productoras de bienes de consumo no duradero, es prácticamente el mismo que el de 1958; que el mismo coeficiente decreció para los bienes de capital; que aumentó sustancialmente para los bienes de consumo duradero y para los de uso intermedio, y asimismo creció para el conjunto de todos ellos (Cuadro 21).

La débil evolución ocurrida en la categoría de los bienes de consumo no duradero debe atribuirse, en primer lugar, al insuficiente desarrollo del sector agropecuario que tradicionalmente se ha mostrado incapaz de producir materias primas en abundancia como para estimular el rápido desarrollo de las industrias que las insumen. Así, la oferta interna se satisface en base a materias primas, muchas veces semi-industrializadas, que son importadas por las industrias nacionales y además en base a productos de uso final de industrias de origen agropecuario que el país continúa importando.

En segundo lugar, la lenta disminución de las importaciones de bienes de consumo no duradero debe atribuirse a las particularidades que presenta la demanda de tales bienes en el Perú. Una considerable proporción de la población del país no posee capacidad de demanda de productos industriales, lo que es consecuencia de la existencia de un amplio sector de la población que prácticamente no tiene ingresos monetarios. Por otra parte, en el grupo de población que pertenece a la economía monetaria, los mecanismos de distribución del ingreso conducen a una alta concentración cuyo efecto es que en el grupo mayoritario no cristalicen las demandas potenciales de bienes de uso diario en las magnitudes que serían posibles. Además, la capacidad de demanda de los grupos minoritarios en los que se concentra el ingreso, se traduce muchas veces, en relación a los productos de este tipo de industrias, en una demanda muy diversificada de bienes refinados importados y en la capacidad de pagarlos cualquiera que sea su precio.

La acción de los factores de marginación económica y de mala distribución del ingreso que conducen a la elevada concentración de éste, son también determinantes para que la evolución de la demanda de los bienes de consumo

Cuadro 20

PARTICIPACION EXTERNA EN LA OFERTA DE PRODUCTOS INDUSTRIALES

Agrupaciones industriales	1958	1961	1965
20 Alimentos	9.0	7.5	11.2
21 Bebidas	1.7	1.5	2.6
22 Tabaco	30.5	38.9	26.4
23 Textiles	12.9	14.0	26.6
24 Calzado y confecciones	19.0	18.7	19.7
25 Maderas	36.9	43.4	57.9
26 Muebles	0.6	0.5	5.4
27 Papel	31.0	31.6	38.0
28 Imprenta	9.3	9.1	11.5
29 Cuero	4.4	5.8	15.5
30 Caucho	26.8	30.0	37.0
31 Quimica	52.1	50.5	46.0
32 Petróleo	17.0	25.0	22.2
33 Minerales no metálicos	16.1	15.9	15.5
34 Metálicas básicas	42.0	45.0	47.7
35 Metálicas simples	53.3	-	41.7
36 Mq. no eléctricas	93.2	-	86.2
37 Mq. eléctricas	92.5	-	84.1
38 Equipo de transporte	70.1	-	69.2
39 Diversas	31.8	-	53.3
<u>Total</u>	<u>31.0</u>	-	<u>35.2</u>

Fuente: D.G.I., Departamento de Estudios Sectoriales.

Cuadro 21

DISPONIBILIDAD INTERNA DE MANUFACTURAS

Clasificación	Porcentaje		
	1958	1963	1965
I. Total de bienes finales	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Producción para mercado interno	69.9	68.3	64.1
Importaciones	30.1	31.7	35.9
1. Total de bienes de consumo	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Producción para mercado interno	86.9	87.9	82.6
Importaciones	13.1	12.1	17.4
a) Consumo no duradero	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Producción para mercado interno	89.2	92.7	89.8
Importaciones	10.8	7.3	10.2
b) Consumo duradero	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Producción para mercado interno	82.0	77.7	70.9
Importaciones	18.0	22.3	29.1
2. Total de bienes de capital	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Producción para mercado interno	19.9	27.6	26.0
Importaciones	80.1	72.4	74.0
II. Total de bienes intermedios	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Producción para mercado interno	66.9	66.4	64.1
Importaciones	33.1	33.6	35.9

Fuente: D.G.I., Departamento de Estudios Sectoriales.

/duradero tenga

duradero tenga las más altas tasas de incrementos; pero en virtud del insuficiente crecimiento de la oferta nacional, el abastecimiento presenta las tasas más espectaculares de crecimiento de la oferta importada. Aquí el incremento de la demanda también ha ocurrido sobre todo en los últimos años, en los grupos de ingresos medios, mediante el estímulo ofrecido por los métodos de financiamiento a crédito en la comercialización al detalle. Ello determinó que se iniciaran en años recientes las primeras etapas de sustitución, que consisten en el ensamblado de partes importadas, por lo que el abastecimiento externo integra un alto porcentaje de la oferta. Pero además, las exigencias de refinamiento y diversificación de los grupos de más altos ingresos, conducen al consumo de productos terminados importados aunque exista para algunos renglones, oferta local.

Los factores que anteceden, llevan también a otras conclusiones: la estructura de la industria peruana no puede estar bien integrada porque responde a las características de los patrones de consumo de los grupos de ingresos medios y altos, que son de poca importancia numérica, concentrándose mayormente en Lima. Las escalas de producción son pequeñas y sólo se justifican bien en las etapas de elaboración final, lo que contribuye a que la dependencia de los insumos importados se mantenga. Al mismo tiempo esas pequeñas escalas dan lugar a estructuras de costos muy elevados y son asimismo determinantes de tendencias hacia altos beneficios en la producción y aún en la comercialización.

Desde el punto de vista geográfico, el territorio del Perú presenta dilatadas extensiones y obstáculos naturales al desarrollo de las comunicaciones, lo que unido a la baja densidad de población, separa las ciudades y centros poblados, dificultando la integración industrial a nivel nacional. Esta circunstancia, se ha reflejado en una localización industrial orientada hacia la producción de bienes finales en las proximidades de los mercados de consumo. Como consecuencia de ello y de la elevada concentración de factores favorables en la zona de Lima Metropolitana, se ha originado la centralización de la producción industrial en esta zona, en donde se radica más de un 60 por ciento del producto bruto del sector.

Como la ciudad de Lima es de gran importancia en el país, sólo ella ha justificado la instalación de numerosas actividades que requieren tamaños mínimos de mercados: el desarrollo industrial se concentra en Lima y atiende

/fundamentalmente a

fundamentalmente a las particularidades de su demanda, que responde a niveles de ingresos mucho más altos que en el resto del país. Por ello el crecimiento se produce a muy bajo ritmo en las demás regiones. Estos factores contribuyen también a conformar una estructura productiva no bien integrada.

Como se expresó antes, el Perú posee una constelación de recursos naturales muy rica y variada. Constituye, desde este punto de vista, uno de los países mejor dotados de la América Latina. Por esta circunstancia, atrajo desde muy temprano capitales y empresas extranjeras que se instalaron en las actividades mineras, del transporte, agro-industria, explotación petrolífera y comercio, con la finalidad de extraer y exportar las materias primas para su utilización en las economías centrales, o su distribución en el mercado mundial. Se originó así una corriente de exportación casi total de los bienes primarios que podrían industrializarse internamente, lo que fue y en cierto modo continúa siendo un factor favorable para el financiamiento de las importaciones y del presupuesto del Estado. Pero al mismo tiempo, significó limitaciones a la capacidad nacional de decisión sobre el destino a darse a los mismos.

A medida que el sector industrial nacional se desarrolla, la permanencia de la situación indicada va constituyendo un factor obstaculizante que se relaciona con la ausencia casi total de industrias básicas importantes, recortándose las posibilidades de desarrollo de todas las industrias derivadas, y contribuyendo así también a la falta de integración industrial. La tasa de incremento de la producción nacional en el grupo de industrias metálicas básicas, que fue de 2.7 por ciento en el período 1958-61, y de 10.4 por ciento en el 61-65 por efecto de la puesta en marcha de la planta de Chimbote, no puede ocultar el hecho de que el coeficiente de importaciones en la oferta total de ese grupo industrial, que era de 42 por ciento en 1958, ascendió a 45 por ciento en el año 1961 y pasó a 47.7 por ciento en 1965, demostrando la insuficiencia de la producción nacional para satisfacer los requerimientos del desarrollo económico.

Por otra parte, las empresas extranjeras que han explotado los recursos de máxima productividad del país, necesariamente recurrieron a los recursos humanos nacionales, en la medida en que éstos fueren preparándose, dando

/lugar a

lugar a la creación de oportunidades atractivas para los hombres emprendedores. Pero esto significó restarle potencialidad al grupo empresarial dinámico dedicado a la producción industrial nacional, y por lo tanto al propio proceso de desarrollo del sector.

Son conocidos los factores que han creado los lazos de dependencia de la economía industrial del Perú y que representan limitaciones a la continuidad del proceso de sustitución de importaciones y a las posibilidades de crear una industria nacional fuerte y bien integrada, que tenga posibilidades de competir exitosamente en los mercados de integración subregional y latinoamericano. En efecto, el capital extranjero, en la mayoría de los casos presenta en su país de origen una integración, vertical u horizontal, que le permite exportar parte de su producción intermedia, para la fabricación en el Perú, de los bienes finales que produce la empresa peruana. En la medida en que la vinculación productiva y dependiente está acompañada por lazos de carácter financiero, la rigidez de esta situación no permite prever la continuidad o sucesivas etapas del proceso de sustitución.

Lo anterior señala que los lazos de vinculación financiera y técnica, que en etapas iniciales de la sustitución pueden haber favorecido el desarrollo, contrapesan igualmente para limitarlo y arrojan como consecuencia un desarrollo industrial insuficiente.

La magnitud de los recursos naturales y la modalidad de explotación, dieron lugar a un comercio de exportación muy intenso y variado, determinando la ausencia de problemas de balanza comercial y de pagos y abundancia de divisas durante largos años. Ello significó para el país la existencia de facilidades para importar productos industriales de uso final, bienes intermedios y de capital.

Por otro lado, el uso de bienes importados se vio estimulado durante largos períodos por la sobrevaluación de la moneda, determinada por el mantenimiento de su paridad en circunstancias que se venía produciendo un proceso de crecimiento de los precios internos. Así, los precios relativos favorecieron al producto importado, desalentando la producción industrial nacional.

/Todavía, como

Todavía, como el Estado no se vio enfrentado a agudos déficit, sino muy recientemente, el arancel aduanero se mantuvo a bajos niveles durante largos años, contribuyendo también de este modo al uso de productos importados, asociándose a las causas anteriores que motivan el desarrollo industrial insuficiente.

La acción del Estado en la conducción y promoción del desarrollo industrial debe evaluarse por su participación en la actividad industrial directa, como también por las orientaciones de su política, la organización institucional para llevarlo a cabo, y los mecanismos promocionales utilizados.

Las actividades industriales del Estado se han concretado a la refinación de petróleo, la industria siderúrgica, la fabricación de fertilizantes y los estancos del tabaco y de la sal. La participación de las actividades del Estado en el producto bruto industrial representan escasamente un 2 por ciento.

En refinación de petróleo, la capacidad instalada de propiedad del Estado fue prácticamente insignificante hasta hace poco tiempo y aún con la creación de la planta de la Pampilla, representaba escasamente 25 por ciento de la demanda interna.

En siderurgia, la planta estatal tiene una capacidad de producción del orden de la tercera parte de la demanda interna de productos de acero, y el país depende en forma fundamental del producto importado para el abastecimiento de aquélla.

En la producción de fertilizantes, la planta estatal es de escasa magnitud y su concepción y localización, no responden a las posibilidades que el Perú demuestra desde el punto de vista de la riqueza de sus yacimientos de materias primas. Los estancos del tabaco y de la sal son antiguos e ineficientes y en los últimos años el Estado se ha desinteresado en el mantenimiento de estos monopolios.

Todo lo anterior demuestra una participación insuficiente del Estado en la actividad directa. Además, el Estado no ha definido los campos de actividad industrial que son de su interés, por lo que contribuye a retrasar la posibilidad de que el sector privado invierta en algunos sectores básicos. La consecuencia más importante que deriva de la debilidad de la acción

/estatal, se

estatal, se muestra en la ausencia de industrias básicas importantes, y por consiguiente en la falta de todos los efectos difusores que las mismas tienen en el resto del sector industrial.

La política promocional hacia el sector no se ha aplicado de acuerdo a planes de desarrollo, ni persigue objetivos y metas concretas.

No existe una identificación de las industrias que se consideran prioritarias en la etapa actual de desarrollo. Ni existe una definición de políticas con respecto a la participación del país en los procesos de integración.

La legislación industrial comprende dos leyes generales cuya aplicación es casuística, respondiendo a la iniciativa e interés del empresario privado. Cualquier actividad industrial tiene posibilidad de recibir los beneficios que ellas acuerdan. Pero las leyes no establecen los criterios generales, que deben guiar el juicio de los funcionarios encargados de asesorar al poder ejecutivo, respecto a la procedencia o no del otorgamiento de los beneficios solicitados por cada empresa.

Además de las anteriores, existen leyes y decretos particulares de fomento a diversas industrias específicas, pero como las ya citadas, son de aplicación casuística, y no se proponen objetivos determinados. Existe una ley de fomento a la industria de montaje de automotores, pero no constituye la expresión de una política que obedezca a una programación de la industria automotriz, que tenga como objetivos el desarrollo de las industrias mecánicas, ni está complementada con otras disposiciones que hagan viable ese desarrollo.

No existen leyes que rijan la industria siderúrgica, la de fertilizantes, las petroquímicas u otras que sean básicas, y que requieran para su desarrollo medidas específicas de acuerdo a los objetivos y a los programas que se propongan. Por ejemplo, una industria dada ¿se intentará desarrollarla para el mercado interno exclusivamente o para un mercado regional integrado? En este último caso, ¿qué plazos se requieren para estar en condiciones de competir en cada tipo de mercado, y con cada tipo de producto?

Existen leyes y decretos supremos que promueven la instalación de parques industriales en diversas ciudades del país. La política de descentralización se hace genérica en la medida que iguales estímulos se ofrecen

/para diferentes

para diferentes localizaciones, y como consecuencia se vuelve inefectiva. Es irreal pensar en el desarrollo industrial simultáneo en 7 u 8 ciudades del país. Por otra parte, la dispersión industrial en un país de las características del Perú no puede concebirse por el desaprovechamiento de economías externas.

Las promociones industriales se realizan a base del manejo de escasos instrumentos, el arancel y el tributo. El crédito ha sido utilizado de manera insuficiente para promover la realización de nuevas inversiones. La política estatal sólo ha tendido de manera muy débil a promover la mayor tecnificación de las empresas, mediante una mejor organización administrativa a nivel de firma, el mejoramiento de la productividad, el mayor uso de la capacidad instalada, la producción de acuerdo a normas, el mejoramiento de la calidad y el mantenimiento de la uniformidad. No existe promoción específica para la pequeña industria.

La organización institucional para la promoción del desarrollo industrial, muestra una proliferación de organismos encargados del diseño y ejecución de políticas o planes de desarrollo, con jurisdicción en pequeñas zonas geográficas o manejando aisladamente mecanismos de estímulo, lo que limita considerablemente la posibilidad de realizar políticas coordinadas a nivel nacional, o de todos los instrumentos de política económica.

En las condiciones que se ha reseñado, el Estado se ha mostrado hasta ahora, ineficaz para orientar el proceso de sustitución de importaciones. Así el proceso de industrialización por sustitución que se viene realizando en el Perú, está repitiendo los errores cometidos en igual proceso en la mayoría de los países de América Latina.

Mientras que la instalación de industrias básicas es insuficiente y no ha permitido dinamizar al resto del sector, se han establecido multitud de industrias que trabajan con pequeñas escalas de producción y altos costos, evidenciando las sobre-inversiones realizadas. En cambio no se han establecido otras que habrían sido importantes desde el punto de vista de la mejor integración sectorial. El fraccionamiento y el armado se realizan en muchas actividades, sin perspectivas visibles de iniciar procesos reales de elaboración industrial.

/Por las

Por las razones precedentes, la política del Estado tiene como consecuencia la presencia de una estructura industrial no bien integrada, y contribuye por ese lado a la insuficiencia del desarrollo del sector.

La empresa privada es la que ha realizado las acciones fundamentales en el desarrollo que ha alcanzado la actividad industrial peruana. Pero estas acciones deben calificarse como insuficientes porque así lo son sus resultados.

El proceso de sustitución de importaciones, como se expresó antes, repitió los errores cometidos en otros países; quizás en el Perú ellos están acentuados, puesto que el proceso de industrialización ha dado lugar a una sustitución neta de importaciones que es negativa, al haber aumentado el coeficiente de abastecimiento externo de productos industriales. Si bien parte de ese resultado es atribuible a otras causas que ya se han expuesto, no puede ocultarse el hecho de que el desarrollo industrial se ha basado en la realización de actividades que significan transformaciones sencillas en muchos casos, y en otros constituyen armado o ensamblado de partes y piezas, lo que requiere el mantenimiento de un alto grado de dependencia respecto a insumos externos: estos procesos no exigen una capacitación industrial muy intensa y tampoco contribuyen a crearla.

Es en los aspectos mencionados, que se relacionan con la tecnificación industrial, donde radican los resultados menos favorables de la forma de acción de los empresarios privados.

Las informaciones recogidas indican que pocos empresarios industriales han introducido sistemas de contabilidad analítica de costos en sus establecimientos, lo que tiene el significado que los industriales prácticamente se desinteresan por las innovaciones administrativas imprescindibles para poder realizar las correcciones internas en el proceso de producción, que puedan llevar al abaratamiento de sus productos.

Existe una limitada apreciación empresarial de la importancia de la normalización como elemento básico para controlar y aceptar las materias primas que constituyen los insumos productivos y para dar lugar al tipo de productos que garanticen una determinada calidad a ofrecer a los usuarios, o que satisfaga las condiciones requeridas por éstos.

/La utilización

La utilización del control de calidad que debería realizarse a nivel de empresa, desde la recepción de las materias primas hasta el producto final pasando por etapas importantes del proceso, tiene muy escasa difusión. No existe comprensión del valor del control de calidad, desde el punto de vista de la disminución de costos, así como del efecto sobre la calidad y uniformidad de la producción.

La investigación tecnológica industrial prácticamente no existe. La tecnología es aportada por los fabricantes de maquinarias, o por las empresas extranjeras asociadas, por la compra de patentes y marcas mediante el pago de "royalties" u otras formas, que significan la adopción de tecnologías elaboradas en el extranjero.

Todos los factores anteriores, que representan un bajo nivel de tecnificación de la industria, influyen asimismo para que el desarrollo industrial sea insuficiente. Pero además, si se tiene en cuenta que ellos coexisten en un medio que satisface las tendencias hacia los altos beneficios, se configura un ámbito industrial que no puede estar interesado por competir en mercados externos ni está en condiciones de hacerlo; asimismo se resiste a la apertura de posibilidades de competir con el empresario extranjero en el propio mercado, dentro de esquemas de integración.

En síntesis, el proceso de desarrollo industrial del Perú no es suficiente, a pesar de que se ha realizado con intensidad y en general por la vía de sustituir importaciones. Pero la estructura de la demanda, la insuficiencia de desarrollo del sector agropecuario, la débil participación del Estado en la conducción del proceso, la participación del capital extranjero no orientada en forma adecuada y las débiles tendencias hacia la tecnificación, han determinado una estructura productiva no bien integrada, un sector vinculado al exterior por lazos de dependencia, y en definitiva, un desarrollo industrial que ha acompañado de manera débil al desarrollo general de la economía. Las tasas de crecimiento con ser altas, han sido menores de lo que habría permitido la etapa favorable de desarrollo por la que el país pasó en los últimos años. Como consecuencia, la sustitución neta de importaciones ha sido negativa.

Frente a esta situación presente, el país muestra una constelación de recursos naturales tan rica y variada, que lo señalan como bien dotado de materias primas básicas para sustentar un desarrollo industrial más intenso y diversificado.

2. Las líneas estratégicas del desarrollo industrial

En sus aspectos fundamentales, la estrategia del desarrollo industrial para los próximos 20 años estará enmarcada por las grandes orientaciones señaladas para el conjunto de la economía, que determinan el grado de importancia que tendrán los diferentes patrones de desarrollo en cada época. La ponderación asignada a cada patrón en el desarrollo económico peruano, desde un punto de vista cronológico, conforma en cierto modo el sentido de la estrategia industrial. Esta toma, pues, como un dato, el diseño de la estrategia global que implica que el desarrollo general se realiza por vías bien definidas. Al mismo tiempo, las modalidades del desarrollo industrial, han de conducir a resolver los grandes problemas que se evidenciaron en la interpretación dada precedentemente, venciendo las rigideces estructurales actuales y aprovechando los factores potenciales favorables.

La reforma de la estructura de la propiedad agraria planteada en primer término, engendrará consecuencias de importancia en el desarrollo industrial. La reforma significa la integración a la economía monetaria, de parte de la población incluida hoy en el sector no moderno y también, la posibilidad de incrementar la producción de alimentos y materias primas de uso industrial. Ambas circunstancias influirán sobre la industria. La primera en el sentido de incrementar el consumo de productos industriales, en virtud de la creación de capacidad de demanda en grupos de población que hoy no la tienen. Estas nuevas demandas tenderán a la satisfacción de las necesidades de los grupos que actualmente no tienen ingresos o los poseen a bajos niveles, y se concentrarán en las industrias productoras de bienes de consumo no duradero, alimentos, bebidas, tabaco, textiles, calzado, vestuario, artículos de cuero, madera y muebles. Estas actividades se transformarán en industrias dinámicas.

El incremento de la producción agrícola, suministrará materias primas más abundantes para las industrias de base agropecuaria, lo que permitirá que la oferta de ellas responda a los incrementos de demanda antes señalados. Por otro lado, el aumento de la producción de alimentos determinará una disminución de los precios relativos de éstos con respecto a otros bienes, por lo que aumentará la capacidad adquisitiva de los salarios, permitiendo la expansión de la demanda de otros bienes industriales de consumo.

/El proceso

El proceso de tecnificación que va ligado a la reforma agraria, significará un importante incremento de la demanda de productos industriales por parte del sector agrícola. Estas demandas se radicarán en las industrias productoras de bienes intermedios y de capital, consistiendo entre las primeras, en múltiples productos de las industrias de derivados de petróleo, químicas y petroquímicas, y entre las segundas, en muy variados productos de las industrias mecánicas requeridos para la ejecución de obras de riego, labores agrícolas, de lechería, obras y equipos mecánicos de almacenamiento y manipulación de productos, transporte, etc.

La dinamización industrial se producirá por una parte en las regiones en las que se realizará la reforma agraria, radicándose en las zonas urbanas correspondientes. Asimismo, como la zona de Lima Metropolitana continuará recibiendo el influjo de migraciones internas, aunque de menor importancia relativa que ahora, también las industrias de esta zona recibirán el impacto del crecimiento de la demanda. Por una parte, ello ocurrirá en las industrias tradicionales, puesto que el aumento de la población y de la capacidad de consumo así lo inducirán. Y también en las industrias dinámicas, por su mayor preparación determinada por su condición de pre-existentes.

De todos modos, el desarrollo industrial inducido por la reforma agraria, determinará el incremento en el uso de la capacidad instalada, así como la ampliación de la misma.

Desde el punto de vista del cumplimiento de otros aspectos de la estrategia industrial, será fundamental que este proceso de expansión se realice considerando objetivos de racionalización de los procesos productivos, de aumentos de productividad, de modernización del equipamiento y de reconversión de actividades, de acuerdo a la situación de cada industria específica. De esta manera, se mejorará la posición competitiva de la industria peruana con respecto a la extranjera.

Al mismo tiempo que desde el punto de vista del desarrollo industrial se aprovechan las circunstancias y los efectos que acompañan a la reforma agraria, el país deberá continuar un proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones.

Las posibilidades que aún quedan por esta vía son muy amplias, recordando que el 35.9 por ciento del abastecimiento interno de productos industriales, es importado.

/Sin embargo,

Sin embargo, con el fin de que no se reiteren los errores cometidos hasta el presente, el proceso de sustitución de importaciones debe proponerse los objetivos siguientes:

- a) conseguir una estructura productiva mejor integrada, vertical y horizontalmente;
- b) instalar industrias que sean técnica y económicamente viables, no sólo desde el punto de vista de los empresarios sino también considerando criterios sociales de evaluación; asimismo debe evaluarse su capacidad para competir en un mercado integrado;
- c) lograr la disminución del coeficiente global de abastecimiento externo de productos industriales, teniendo en cuenta el contenido importado de los insumos que exige cada industria nueva de sustitución;
- d) mejorar el grado de utilización de la capacidad productiva ya instalada y evitar las sobre-inversiones.

La sustitución de importaciones tendrá que ser orientada y estimulada por el Estado. Con ese fin la política de sustitución deberá contemplar la programación del proceso en función de los objetivos generales señalados.

Se requerirá determinar objetivos específicos para las industrias básicas, las que estarán destinadas al mercado interno en forma exclusiva, y las que se programarán para mercados más amplios. Convendría realizar sistemáticamente estudios de factibilidad y aún la formulación de proyectos para acelerar la instalación de estas industrias. Habrá que definir la participación que se asignará al Estado en la producción industrial básica - siderurgia, refinación de petróleo, petroquímica, fertilizantes, etc. - y en cuales actuará a título monopólico o en régimen de competencia, si será propietario exclusivo, o asociado con capital privado nacional o extranjero; como socio mayoritario o minoritario.

Asimismo deberían realizarse estudios de factibilidad de producción de los bienes intermedios y de capital utilizados en agricultura, minería, industria petrolera y construcción.

En forma especial convendría programar la industria automotriz. Existe experiencia utilizable acumulada en diversos países de América Latina, tanto en políticas acertadas como en otras que han resultado erróneas; pero el programa ha de ser elaborado en función de los objetivos específicos que se propongan previamente para la industria nacional.

/Habría que

Habría que adecuar la política de promoción industrial, de manera que sea específica para cada tipo de actividad, según los objetivos perseguidos y los factores que afecten su desarrollo. Esto requeriría modificar la legislación de promoción industrial de manera de ajustarla al funcionamiento de un sistema de planificación, e incluir en ella el manejo de todos los instrumentos de política económica, actualmente dispersos. Convendría disponer los mecanismos de coordinación entre los organismos encargados del manejo de instrumentos específicos.

La expansión del mercado interno por la vía de la reforma agraria, y la sustitución programada de importaciones, constituyen las orientaciones estratégicas que conducirían el desarrollo industrial en las primeras etapas. Ellas debieran complementarse con políticas tendientes a corregir condiciones actuales que representan obstáculos para el desarrollo industrial, en forma de permitir e ir preparando el tránsito ulterior por nuevas trayectorias. Estas políticas se refieren a la propiedad de la industria peruana y a la capacidad nacional de decisión sobre el destino a dar a los recursos naturales.

Desde el primer punto de vista, habría que definir una política relativa a la participación del capital extranjero en la industria del país, estableciendo, si se considera necesario, los límites específicos de esa participación en función de la importancia estratégica asignada a cada actividad industrial. Por otra parte, esta política debería llevarse a cabo en la medida en que lo permita la capacidad de generación de ahorro del país.

La política relativa a los recursos naturales, constituye un elemento importante de otra orientación estratégica, que podría considerarse fundamental en el desarrollo económico e industrial del Perú, como es la formación de polos de desarrollo. Ella está estrechamente ligada a la posibilidad de realizar una mayor utilización de los recursos con que el país cuenta para acelerar su desarrollo.

La ejecución de una política sobre recursos naturales, tendiente a lograr que se realicen en el Perú los procesos de transformación y elaboración industrial, sólo podría concretarse en plazos dilatados. Se presentan notorios obstáculos de naturaleza política, tecnológica, económica y comercial, para que ella pueda ser realizada; por consiguiente, deberá ser persistente y selectiva.

/Los criterios

Los criterios de selectividad se deducen de la consideración del objetivo de creación de polos de desarrollo, que constituye la orientación estratégica con que ellos se relacionan.

La localización de estos polos está condicionada por la existencia de una dotación amplia de recursos naturales de variada naturaleza, que puedan ser objeto de explotación económica, justificando la instalación de industrias diversas y de todos los servicios urbanos conexos con un asentamiento intenso y progresivo de la población que a ellos se traslade. La magnitud económica y demográfica de un polo quedará limitada por la magnitud de la explotación posible de los recursos naturales.

El proceso de formación y desarrollo de un polo, requiere la identificación previa de las zonas potencialmente más aptas desde el punto de vista del balance cualitativo y cuantitativo del complejo de los recursos minerales, agrícolas, energéticos e hidráulicos. La evaluación de los recursos debe complementarse con la realización de análisis de prefactibilidad de su utilización.

La evaluación global de las localizaciones consideradas requerirá la definición de los criterios políticos, sociales, económicos y financieros sobre los cuales ha de sustentarse aquélla. A la vez han de considerarse los plazos en que el polo podría llegar a potencializarse y autosustentarse, en función del calendario de inversiones, de las necesidades y formas de financiamiento, de la magnitud de generación de excedentes y de otros factores que han de surgir en análisis más detenidos.

La magnitud de los esfuerzos financieros requeridos para la construcción de cada polo, significa que el país sólo estará en condiciones de acometer su creación en forma sucesiva y no simultánea.

De todo lo expresado surge que la política relativa a los recursos naturales, tendría que orientarse hacia aquéllos que están localizados en las zonas identificadas para la formación de un polo.

La política relativa a la capacidad nacional de decisión sobre el destino a dar a los recursos naturales, no significa necesariamente que el Estado deba expropiar todas las fuentes que alimentarán al polo de desarrollo. Podrían preverse distintos grados de transferencia al dominio nacional, desde la recuperación total de ciertas fuentes para el Estado, la asociación estatal

/con las

con las empresas o el capital privado extranjero o nacional en distintas formas, hasta el contrato de servicios para la explotación de un recurso. La decisión se adoptaría en función de la importancia que se asigne a cada recurso en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del polo, de la naturaleza de los proyectos, de la magnitud de las inversiones, del mercado al que se destinarán los productos, de las características de la comercialización y de otros factores. En cualquier forma, la posesión de cada recurso debería condicionarse al cumplimiento de programas específicos de utilización industrial en determinados plazos y grados.

La estrategia global establece la conveniencia de desarrollar un polo en la zona norte del país, como medio de intensificar el uso de los recursos naturales en esa región, creando un centro que sea compensatorio y complementario del gran centro de Lima Metropolitana y actúe como un foco de atracción para las poblaciones excedentes de la zona de sierra norte.

La formación de polos de desarrollo requiere la adopción de políticas combinadas en energía, transporte, comunicaciones, recursos naturales, agricultura, industria y servicios públicos, de manera de programar conjuntamente el desarrollo económico y el acondicionamiento territorial de la región geográfica en que se asentará cada polo.

En lo que se refiere a la política industrial, deberían realizarse los estudios de factibilidad técnico-económica de utilización industrial de los recursos naturales, para la constitución de complejos industriales integrados horizontal o verticalmente.

Tendría que programarse el calendario de las inversiones respectivas y formular oportunamente los proyectos definitivos.

Además, habría que programar el resto de las industrias que podrían instalarse en el polo para satisfacer las demandas de su población, y establecer también una cronología en función de la evolución prevista para el tamaño creciente de su mercado. Por este lado, sería posible promover gran número de actividades industriales en las ramas tradicionales, en la de materiales de construcción y en servicios mecánicos. También se requeriría prever las actividades complementarias para el servicio y suministro de las que constituirían los complejos industriales.

/Del conjunto

Del conjunto de proyectos resultará una cronología global de instalaciones industriales y de servicios conexos, cuyo cumplimiento tendría que ser estimulado por una política industrial específica para el polo, de manera que no se produzcan estrangulamientos.

Convendría que la programación industrial la realice un sector de planificación industrial, como parte de un organismo especial de planificación económica del polo a crearse, el cual debe estar conectado con el sistema nacional de planificación. Asimismo, sería conveniente establecer las vinculaciones entre ese organismo especial y el que debería responsabilizarse del acondicionamiento territorial de la región del polo, cuyos cometidos tendrán que comprender la programación de la infraestructura de energía, riego, transporte y comunicaciones de la región, incluso la urbanización y los servicios públicos conexos y la dirección de la ejecución de las obras.

La ejecución de la política de promoción industrial del polo, debería ser regulada por una ley especial que relacione los estímulos a otorgar, con los objetivos perseguidos en la programación del polo.

Aun cuando el Perú en el curso de los próximos veinte años logre duplicar su población y su ingreso e integre toda su población al proceso económico; aunque logre la reestructuración de su economía y en particular de su industria, mediante las reformas de estructura, el mejor aprovechamiento de sus recursos y la creación de polos compensatorios de Lima, la economía no estará en condiciones de sustentar un desarrollo industrial suficientemente dinámico y sostenido.

El tamaño del mercado continuará siendo un factor limitante para la instalación de muchas industrias, que requieren tamaños mayores que los que pueden concebirse en las hipótesis enunciadas.

Esta conclusión se refuerza más, si se tiene en cuenta que el Perú como los demás países en desarrollo, no genera su propia tecnología, sino que usa la que proviene de los países desarrollados y así continuará durante bastante tiempo.

El sentido en que está orientándose la innovación tecnológica que se está llevando a cabo en los países desarrollados, requiere tamaños de mercado mucho mayores para que pueda aplicarse en forma económica. Se calcula que la tecnología de automatización, cuya introducción en la industria ha comenzado

/recién en

recién en los últimos años, requerirá mercados del orden de 200 a 250 millones de habitantes.

En consecuencia, el Perú no podría sustraerse de participar en procesos de integración económica con otros países de la región, con el fin de alcanzar en conjunto tamaños de mercado que permitan la instalación de industrias a nivel regional, el aprovechamiento de las nuevas tecnologías y aún la investigación en conjunto de algunas tecnologías propias de la región.

No obstante lo anterior, la caracterización de la economía industrial del Perú, realizada en las primeras páginas, indicaría que el país no se encuentra en este momento en condiciones adecuadas para obtener el mejor provecho de su participación en un proceso de integración, en virtud de una serie de factores que se traducen en un proceso de industrialización no suficientemente dinámico.

Por lo tanto, el país debe prepararse para participar en esquemas de integración, resolviendo los problemas que se han manifestado como causantes de la situación actual. En ese sentido, las orientaciones estratégicas planteadas precedentemente deben considerarse como elementos que al mismo tiempo que permiten un mayor desarrollo industrial, conllevan una preparación para la participación en el mercado integrado.

Pero además, es preciso que el país programe su desarrollo industrial, previendo una participación intensa en la integración regional, como una perspectiva que a la vez que conveniente es inevitable y por otra parte es irreversible en el largo plazo. Ya se ha visto como no se preparó hasta ahora, al estar desprovisto de industrias básicas que produzcan a escala económica.

La siderurgia, los fertilizantes, la petroquímica, las industrias mecánicas y eléctricas, y particularmente entre éstas la automotriz, requieren ser concebidas y programadas con el pensamiento puesto en el futuro mercado integrado.

El país debiera emprender de inmediato, investigaciones tendientes a la identificación de las industrias que sería factible instalar con miras a abastecer el mercado regional. Se considera necesario analizar detalladamente las estadísticas de comercio exterior de los países del área, con el fin de

/determinar en

determinar en los rubros de importaciones, aquellos bienes que aún no se producen en ninguno de ellos. Sería oportuno proyectar ya la máxima participación peruana en la sustitución de importaciones a nivel regional, lo que significaría exportar bienes a los otros países de la región.

La programación industrial en los polos de desarrollo no debería estar dirigida exclusivamente al mercado nacional, sino que tendrían que investigarse las posibilidades para que la industrialización de los recursos naturales aproveche de la manera más intensa la potencialidad del mercado ampliado subregional y latinoamericano. El Perú puede proponerse absorber parte de la sustitución regional de importaciones, mediante la industrialización de su rica variedad de recursos.

Asimismo la industria existente, que está orientada para producir exclusivamente para el mercado interno, debería ser preparada para soportar el impacto que eventualmente podría significar la competencia extranjera que tuviera acceso al mercado peruano en un proceso de integración. Parte de esa industria que hoy mira sólo al mercado interno, tendría que reorientarse para participar agresivamente en la conquista de mercados externos.

A los fines anteriores, se requeriría un proceso de tecnificación industrial que tendría que abarcar todos los aspectos de la producción. Convendría desarrollar programas de productividad industrial a nivel sectorial y de firma empresaria con el fin de optimizar los sistemas productivos, seleccionar los equipos adecuados, equilibrar las líneas de producción, hacer mejor uso de la capacidad instalada, eliminar desperdicios y pérdidas de tiempo en los procesos mediante layouts apropiados, etc. Con igual fin sería preciso dar máximo apoyo al proceso de normalización industrial, abarcando las materias primas que se utilizan y los bienes producidos. El Estado debería hacer progresivamente obligatorio el uso de las normas en todos los productos estratégicos, y no sólo en los alimenticios y farmacéuticos como actualmente sucede.

La normalización debiera ser complementada por la utilización del control de calidad y de cumplimiento de normas. El Estado tendría que participar mediante la realización de control estadístico de calidad de productos. Pero fundamentalmente, debería inducirse a las grandes empresas industriales a realizar el control de calidad en los propios establecimientos, porque es

/en ellos

en ellos donde puede arrojar mayores beneficios, al controlar las materias primas que ingresan a las fábricas, los materiales en proceso en etapas importantes de su elaboración y los productos terminados. En estas condiciones el control de calidad, junto con la normalización, contribuyen de manera eficaz a la mayor tecnificación, al abaratamiento de los costos de producción y a la obtención de calidad mejor y más homogénea en los productos.

El uso de todos los instrumentos de tecnificación industrial antes referidos debería ser programado, puesto que su aplicación generalizada sería imposible actualmente y antieconómica en muchos casos. Tampoco se dispondría de los recursos humanos y financieros que se requerirían. Por consiguiente, convendría aplicar criterios de selectividad en función de la importancia estratégica que se asigne a las diferentes industrias en el mercado regional, ya sea para competir con las empresas extranjeras dentro del mercado peruano o en el mercado externo.

Los elementos de estrategia que se han reseñado, requieren que el Estado asuma una clara posición de liderazgo del desarrollo industrial del Perú. En primer término, le corresponde establecer la institucionalización adecuada para coordinar todos los esfuerzos de desarrollo industrial alrededor del sistema de planificación, que es el que señalará los objetivos y metas de cada actividad industrial. En segundo lugar, habrá que disponer de todo el arsenal de instrumentos de política económica, con el fin de poder aplicar simultáneamente cualquier combinación de estímulos o de desalientos que se requieren en cada actividad específica, de acuerdo a los objetivos buscados.

Asimismo le corresponde al Estado programar y ejecutar las reformas estructurales que hagan posible la materialización del mercado interno. También debe fijar las orientaciones y programas de la sustitución de importaciones.

Al Estado le corresponden las investigaciones relativas a la identificación de las localizaciones más adecuadas de los polos de desarrollo, en función de los recursos naturales existentes y de las posibilidades técnico-económicas y políticas de utilización.

/Además, el

Además, el Estado debe programar y poner en práctica la política de transferencia al dominio nacional de las decisiones relativas al uso y destino de los recursos, y de participación del capital extranjero en la industria.

Igualmente se deberán programar y ejecutar las acciones necesarias para preparar la participación del país en los procesos de integración, en las condiciones más ventajosas posibles.

El Estado debiera programar las industrias básicas y determinar en cuales de ellas habrá de participar, formulando los proyectos y realizando las inversiones de acuerdo a calendarios definidos previamente.

Los lineamientos estratégicos que preceden constituyen una base para orientar los planes sectoriales de desarrollo de mediano plazo y para fundamentar la política industrial en función de los objetivos de más largo plazo, corrigiendo al mismo tiempo los escollos principales que se detectan en la forma de desarrollo actual.

Anexo I

BASES PARA LAS INVESTIGACIONES FUTURAS

En el presente anexo se proponen varias líneas de investigación, cuyo objetivo será de aclarar interrogantes que se plantearon o que estaban implícitos en las discusiones de los lineamientos de la estrategia de desarrollo del Perú, que se ha expuesto en páginas anteriores.

La ejecución de estas investigaciones suministrará una base más segura para afirmar el alcance y la significación de las orientaciones señaladas, permitiendo definir más claramente las políticas y llegar incluso, en algunos casos, a los proyectos concretos.

1. Programa de investigaciones en el sector público

a) Estudio de la estructura tributaria

Se necesita analizar a fondo las características económicas y fiscales de los impuestos, estudiar su regresividad, inelasticidad, vulnerabilidad y dispersión.

Se requiere un análisis más que de tipo legal, principalmente de carácter económico, a fin de precisar la incidencia que tiene el sistema tributario nacional, sobre la estructura productiva.

b) Otros estudios

Junto a la investigación anterior, aunque con menor propiedad, se requiere:

- i) Estudio de la política de préstamos externos e internos.
- ii) Análisis del sector público independiente, su financiamiento, organización y programas.
- iii) Estudio de la incidencia tributaria del arancel aduanero.
- iv) Análisis por sectores y programas de las inversiones públicas.
- v) Diseño detallado de una nueva estructura del sector público.
- vi) Estudio de las corporaciones regionales de desarrollo y su ubicación.

/vii) Análisis

- vii) Análisis de las posibles funciones de organismos descentralizados y creación de otros.
- viii) Estudio de creación de una Corporación Nacional de Desarrollo y anexos de las empresas industriales del Estado.

2. Investigaciones necesarias para aclarar el modelo de ocupación del espacio económico

En el capítulo que trata de los cambios fundamentales en la ocupación del espacio, se ha presentado un modelo de cambio y un ritmo promedio de ampliación del área ocupada y de aumento de rendimientos en la tierra incorporada. Para convertir estos planteamientos en acciones concretas, habrá que antecederlas por un conjunto de investigaciones a corto plazo, que determinarán las trayectorias factibles.

Estas trayectorias tienen que ser compatibilizadas con el crecimiento del producto, con la ocupación de la mano de obra y con la capacidad de inversión de la economía peruana.

La primera línea de investigación será un análisis de los proyectos existentes, en sus distintos grados de avance, con miras a determinar la relación entre las inversiones, su distribución en el tiempo; los componentes de la inversión, internos y externos, y de los internos lo que es representado por insumos y lo que es por mano de obra, especialmente la mano de obra no capacitada; los plazos de maduración y los calendarios de producción.

Debería analizarse además alternativas en la tecnología de construcción y sus efectos en la cronología y en los costos en moneda extranjera.

La segunda línea de investigaciones, se refiere a la determinación de los costos y beneficios de las técnicas de intensificación de la producción en las áreas de uso actual, con proyecciones a largo plazo, con la finalidad de determinar la magnitud del crecimiento de los beneficios marginales a varios niveles de producción.

La tercera línea de investigación, será la construcción de un modelo de simulación que permita determinar los efectos a largo plazo en la economía peruana, de las distintas combinaciones de intensificación y expansión del espacio económico. Este modelo permitirá tomar las decisiones políticas sobre una base científica, considerando los efectos en la distribución del ingreso, la ocupación de la mano de obra y los costos de los alimentos y materias primas en el país.

/Este modelo

Este modelo de simulación, deberá comprender el efecto de los nuevos polos de desarrollo contemplados en la estrategia, sobre sus áreas de influencia, ampliando la oferta y la demanda dentro de cada una de las regiones del país.

3. Investigaciones en el sector agropecuario

Las investigaciones en el sector agropecuario deben orientarse a forjar la materialización de la estrategia de largo plazo diseñada para el país, suministrando los elementos básicos para la formulación de los programas y proyectos que constituyen los planes nacionales de corto y mediano plazo.

Así la trayectoria de la estrategia agropecuaria en sus diversas etapas requiere apoyarse en conocimientos concretos de la problemática agropecuaria del país, lo que implica establecer con prudente antelación los proyectos claves de investigación que puedan dar oportuna respuesta a las principales interrogantes técnicas y económicas.

En base a la estrategia diseñada en el país, los lineamientos de la investigación agropecuaria en las diferentes etapas, deben obedecer rigurosamente al siguiente orden de prioridad:

a) Investigaciones a ser implantadas inmediatamente y desarrolladas en la primera etapa (1970-75).

i) Investigación sobre fórmula y dosificación de fertilizantes y competitividad de variedades para los principales productos alimenticios básicos del país, en las siguientes áreas de producción:

1.1 Región de la sierra central afectada por la reforma agraria.

- Hortalizas
- Maíz
- Cebada
- Frijoles, arvejas y habas
- Pasturas de corte

1.2 Región de la costa central abarcando principalmente los valles de Cañete, Rimac, Huaura y Pativilca.

- Hortalizas
- Pajas
- Maíz
- Menestras
- Frutales

/- Oleaginosas

- Oleaginosas (soya, ajonjolí y maní)
- Pasturas de corte
- 1.3 Región de la costa norte
 - Arroz
 - Menestras
 - Frutales (cítricos principalmente)
 - Hortalizas
 - Pasturas de corte
- 1.4 Región de la sierra sur (Puno) afectada por la reforma agraria
 - Pajas
 - Cebada
 - Quinua
 - Cañahua
 - Pasturas de corte

ii) Investigaciones sobre los flujos de la producción agropecuaria y los actuales procesos de comercialización con el fin de implantar sistemas de comercialización que eliminen las imperfecciones del mercado y al mismo tiempo estimulen a los productores y beneficien a los consumidores.

iii) Estudios sobre organización y administración rural, teniéndose como objetivo establecer explotaciones y sistemas de organización racionales de producción, principalmente en las zonas de reforma agraria.

iv) Intensificación y continuidad de los trabajos de fitopatología y entomología a fin de establecer una acción preventiva en cuanto a evitar enfermedades y plagas en los cultivos principales.

v) Desarrollo de investigaciones sobre mejoramiento y manejo de las pasturas de puna en la sierra, así como de manejo y mejoramiento del rebaño de auquénidos.

vi) Desarrollo progresivo de investigaciones en la selva, para dar apoyo a la apertura de la frontera agrícola, la que será intensificada posteriormente; en esta etapa estudiar las áreas más aptas para el desarrollo de la palma africana y caucho, con fines de selección de variedades, multiplicación de semillas y propagación de elones de caucho resistentes a las enfermedades y de alta productividad.

/vii) Estudios

vii) Estudios sobre posibilidades de exportación de productos tropicales hacia la región templada de América Latina, especialmente en los rubros de azúcar, jugos de frutas, productos hortícolas envasados, pollos y frutas frescas.

b) Investigaciones a ser intensificadas en la segunda etapa (1976-81).

i) Investigaciones de mejoramiento genético de los principales cultivos, teniéndose como objetivo especializar la producción en la costa, sierra y selva, aumentando su complementariedad natural a través de una acción planificada.

ii) Investigaciones sobre mejoramiento genético del rebaño de auquénidos y ganado de dobles propósitos en la sierra, del rebaño lechero en la costa y del ganado de carne en la selva.

iii) Intensificación de los estudios de competitividad de variedades iniciadas en la primera etapa y de la introducción de nuevos cultivos.

iv) Evaluación de los proyectos de reforma agraria y de producción, con el objetivo de proponer recomendaciones que puedan mejorar permanentemente los sistemas de organización de la producción.

4. Investigaciones a realizar en vinculación a la estrategia minera

a) Geológico-mineras

i) Posibilidad de estudiar al espectrofotómetro, la relación porcentual que guardan una serie de cationes vinculados a los distintos tipos de mineralizaciones que constituyen yacimientos, para una mejor delimitación de las provincias metalogénicas.

ii) Establecimiento de áreas de interés para la localización de proyectos de investigación mineralógica (mediante procedimientos combinados geoquímicos-geofísicos-geológicos), que podrían realizar en colaboración el Servicio de Geología y Minas y el Fondo Especial de las Naciones Unidas, independiente de los trabajos que normalmente realiza aquel servicio y que complementarían su labor. Debe prestarse preferente atención, a las zonas que fueren mencionadas como posibles polos de desarrollo.

b) De economía minera (en la mediana y pequeña minería)

i) Grado de mecanización de todas las explotaciones.

ii) Inversión realizada en todas las explotaciones.

iii) Costos de extracción, concentración y transporte en dicho nivel.

/iv) Potencialidad

iv) Potencialidad de los recursos, si es posible, con mayor precisión que la que existe actualmente.

Las investigaciones anteriores deben dar base a un plan integral con cuantificación a nivel departamental, que permita apreciar:

- Necesidades futuras de infraestructura;
- Necesidades de mecanización en la extracción, y de plantas de concentración;
- Necesidades futuras de plantas de fundición, regionales, y escalas posibles;
- Requerimientos y posibilidades de producción nacional de insumos;
- Cuantificación de metas de producción futuras a incluir en el plan; y
- Necesidades de financiamiento global del plan.

Es obvio destacar que para este tipo de trabajo puede procederse al estudio de una manera suficientemente representativa de los estratos considerados.

De economía minera (en la gran minería)

v) Estudio comparativo de la tributación minera vigente en otros países, para los recursos explotados en Perú, que permita vincular a los regímenes de México, Venezuela, Chile y Perú.

vi) Estudio comparativo de la tributación sobre los insumos importados.

c) Relativos a la infraestructura

i) Investigación de la fluencia de los distintos productos mineros desde minas hasta puertos y la gravitación que tienen los costos de transporte.

ii) Determinación de las necesidades de energía y transporte aún no satisfechas que se plantean regionalmente en relación a la potencialidad minera actual.

d) Relativas a la participación del sector en la integración regional

i) Potencialidad de producción futura de la zona sur, en minerales de cobre, con miras a considerar la posibilidad de planear una fundición de cobre de propiedad multinacional (Perú-Chile-Bolivia), que podría ser conveniente para los países en cuestión, sobre todo por razones de escala.

/ii) (Coincidiendo

ii) (Coincidiendo con el punto ii) del apartado a)

Estudio de investigación de recursos mineros en el norte del Perú, conjuntamente con el sur de Ecuador, cuya delimitación en el vecino país sería consultado oportunamente.

5. Investigaciones en el sector industrial

a) Investigaciones relativas a la identificación de posibles sustituciones de importación a nivel nacional

Etapas

i) Series de importaciones a nivel de productos específicos, para los últimos cinco años, correspondientes a todos los bienes de origen industrial cuyos montos de importaciones hayan superado en el último año registrado, un valor mínimo a decidir, por ejemplo, 500 000 dólares, o su equivalente en soles.

Como estas listas tendrán utilidad posteriormente para otros tipos de investigación en todos los países del grupo, es importante que se formulen con criterios homogéneos en cada uno de ellos. En este sentido, convendría especificar para cada producto el nombre, el número de código arancelario peruano, su equivalente en el código NABALALC y en la clasificación CIIU, la unidad de medida, el volumen físico de las importaciones realizadas y el monto de las mismas.

ii) Eliminación de las series de todos aquellos productos que muestran tendencia de importación decreciente, en correspondencia con procesos de sustitución.

iii) Establecimiento de orden de prioridades para la realización de estudios de factibilidad en relación a la fabricación de productos en el país, por lo que deberán definirse los criterios que se consideren más importantes desde el punto de vista nacional.

iv) Realización de los estudios de factibilidad, definiéndose análogamente los criterios de evaluación a utilizar:

- Magnitudes totales de inversión, del producto de la ocupación, de los insumos y sustitución neta de importaciones, tomando en consideración el contenido importado de los insumos.

- Relaciones: producto generado por unidad de inversión y por hombre ocupado. Sustitución neta por unidad de inversión; insumos nacionales a insumos importados.

/- Costos de

- Costos de producción y relación beneficios-costos.
- Capacidad de producción a instalar según las tecnologías intensivas en uso de capital y porcentaje de la capacidad instalada, que se usará por el mercado nacional.
- Evaluación de la importancia de la sustitución para el desarrollo nacional considerando los efectos indirectos del proyecto hacia adelante y hacia atrás (productos e insumos).

vi) Clasificación de las industrias estudiadas en viables y no viables. Identificación en cada grupo de las que se consideran irrenunciables, las que interesan desde el punto de vista de la participación en empresas multinacionales y de las que serían negociables con otros países en el proceso de integración.

vii) Formulación de cronologías, tentativas de instalación para las industrias viables.

b) Investigaciones destinadas a la identificación de posibles industrias que producirán para exportar al mercado subregional

i) Las series estadísticas de importaciones realizadas por el Perú deberían ser puestas a disposición de las demás del Acuerdo. El Perú, recíprocamente, tendrá que recibir las series análogas de importaciones de productos industriales construidos en los demás países con iguales requisitos.

ii) Se establecerá un orden de prioridades para la realización de los estudios de factibilidad de fabricación de productos en el país, para lo que deberán definirse los criterios que se consideran más importantes. Por ejemplo, magnitud total de las importaciones regionales por producto: tipo de industrias de origen de cada uno; de capital, intermedios o de uso final; tipo de relaciones inter-industriales nacionales que generará la producción, etc.

iii) Se realizarán los estudios de factibilidad y se definirán los criterios de evaluación a utilizar:

- Magnitudes totales de inversión, producto, ocupación, insumos y balance neto del comercio exterior;
- Relaciones: producto generado por unidad de inversión y por hombre ocupado;
- Exportaciones netas por unidad de inversión;

/-Insumos nacionales

- Insumos nacionales e insumos importados;
 - Costos de producción de acuerdo a tecnologías intensivas en uso de capital: relación beneficios costos;
 - Precios de colocación del producto en mercados de los países de la subregión. Capacidad de competencia, actual y potencial, con los abastecedores actuales;
 - Evaluación de la importancia de la producción para el desarrollo, en función del cumplimiento de los rasgos de la imagen propuesta.
- iv) Clasificación de las industrias estudiadas en viables y no viables. Identificación en cada grupo, de aquéllas que Perú tendría interés en negociar para instalar en su territorio, de aquéllas en las que interesaría participar en el financiamiento de empresas multinacionales y de las que serían negociables.