

Revista OIGA, 18 de julio de 1994

AGENDA PERU:

# SIN DEMOCRACIA NO HAY MODERNIZACION

**E**l último jueves fue presentado el documento de trabajo 'Buen gobierno y desarrollo en el Perú: Hacia una agenda para la gobernabilidad democrática' elaborado tras más de un año de labor por el equipo del proyecto *Agenda: Perú* conformado por Francisco Sagasti, Max Hernández, Pepi Patrón y Nicolás Lynch.

El documento recoge, desde los diferentes puntos de vista de sus autores, los elementos que configuran una percepción compartida sobre la naturaleza, las características, posibilidades, dificultades y aspiraciones que surgen de una reflexión colectiva sobre los temas de gobernabilidad democrática y el buen gobierno en el Perú y fue posible gracias a la colaboración desinteresada de más de 200 personas, entre historiadores, sociólogos, antropólogos, economistas, dirigentes estudiantiles, médicos, militares consultados. Se trata de un texto abierto que, según sus autores, puede ser enriquecido con las ideas de quienes quieran realizar nuevos aportes.

Pero, ¿en qué consiste la gobernabilidad y el buen gobierno? Según refiere el documento los conceptos de gobernabilidad y buen gobierno tienen que ver con el ejercicio eficiente, eficaz y legítimo del poder y la autoridad para el logro de objetivos sociales y económicos. La gobernabilidad surgió como tema de preocupación central en las democracias occidentales hacia mediados del decenio de los sesenta cuando se puso en evidencia la limitada capacidad de respuesta de las instituciones políticas en Europa, Norteamérica y Japón para enfrentar las recientes exigencias sociales y la diversidad de inter-



LA GOBERNABILIDAD y el buen gobierno están relacionados con el ejercicio legítimo del poder.

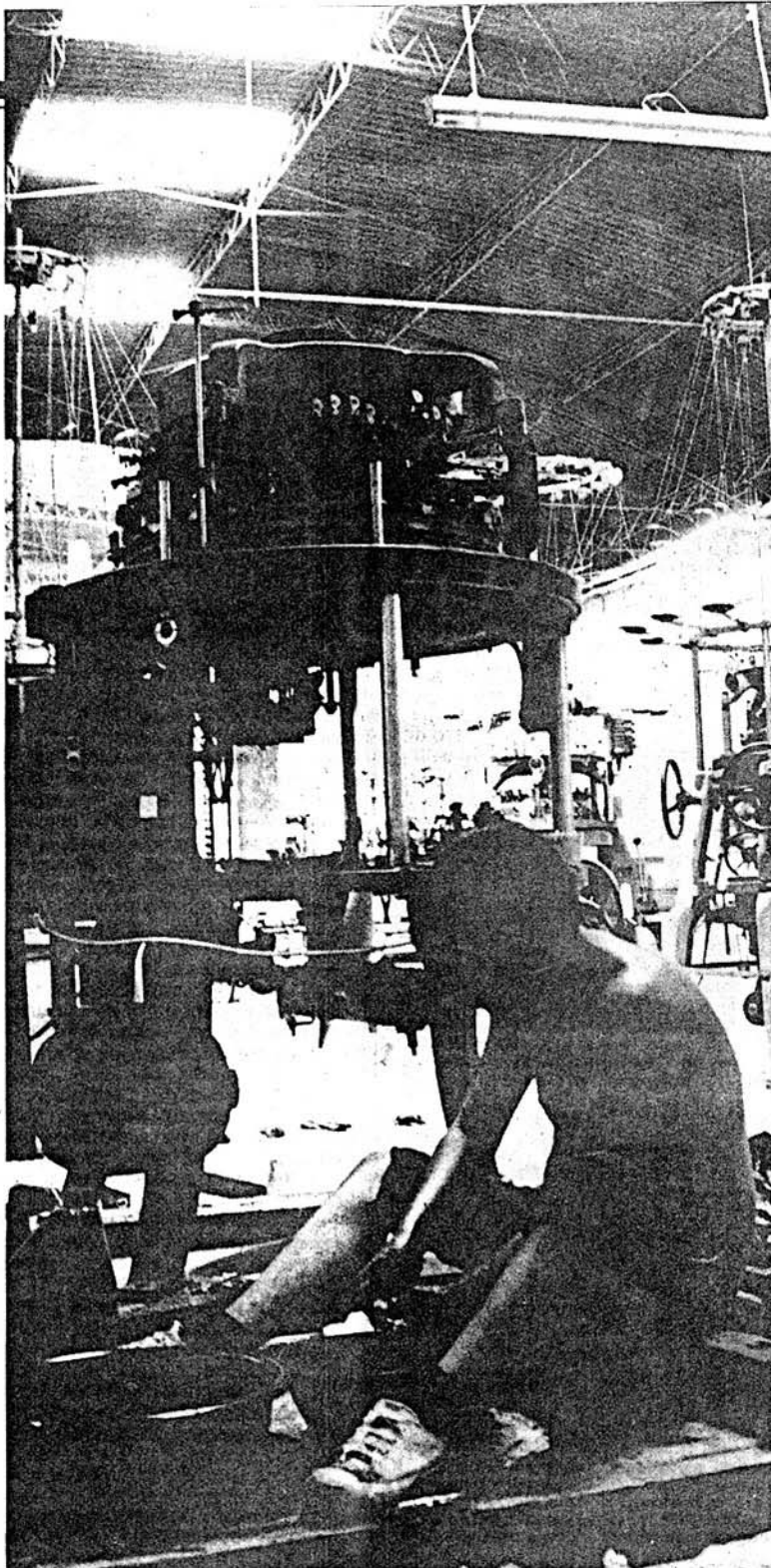
reses que era necesario conciliar para lograr un buen gobierno. De manera más dramática, el colapso del totalitarismo en Europa Oriental y en la ex Unión Soviética hacia fines del decenio de los ochenta puso sobre el tapete los temas de legitimidad, eficacia y eficiencia de los regímenes políticos dentro de un orden internacional que experimenta profundas transformaciones.

A mediados de los ochenta los temas de gobernabilidad y del buen gobierno se convirtieron en preocupación central de las instituciones financieras internacionales y en particular del Banco Mundial. Estas han puesto énfasis en la eficacia y la eficiencia en el manejo económico, argumentando que la transparencia en el ejercicio responsable de la función pública son necesarios para el buen desempeño económico. Los organismos políticos internacionales han destacado la importancia del respeto a



DESPUES DE amplio proceso de consultas y entrevistas con más de 200 personas de diversos ámbitos, *Agendas: Perú* presentó el documento preliminar 'Buen gobierno y desarrollo en el Perú: hacia una agenda para la gobernabilidad democrática'. En la foto los integrantes del equipo (de izq. a der.) Nicolás Lynch, Francisco Sagasti, Max Hernández y Pepi Patrón.





LOS AVANCES tecnológicos de los últimos decenios han generado un nuevo contexto internacional para el desarrollo de las actividades productivas que, unido a los procesos de liberalización comercial, tienen un profundo impacto en los mercados laborales. Este fenómeno tiene lugar tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo.

los derechos humanos, a las instituciones democráticas y la necesidad de evitar conflictos armados. En el Perú—añade el documento— para avanzar en la dirección de la gobernabilidad democrática y el buen gobierno, es necesario prestar atención a tres procesos fundamentales que están estrechamente ligados entre sí: el primero se dirige hacia la igualdad de las relaciones sociales, el segundo apunta al desarrollo de las actividades productivas y la expansión de los mercados y el tercero conduce a que la sociedad forje instituciones que pueda reconocer y aceptar como suyas. Estos son la *democratización social*, la *modernización productiva* y la *legitimación institucional*.

La democratización es el proceso por el cual se eliminan las desigualdades extremas y en el Perú debe enfrentar obstáculos como el racismo, la pobreza, la discriminación de género y la centralización. La legitimación es el proceso por el cual los ciudadanos reconocen al Estado como algo que les pertenece. Este proceso no ha logrado materializarse en el Perú hasta la fecha, principalmente debido a que no ha existido una sociedad civil activa y vigorosa ni una cultura democrática.

A continuación, con el ánimo de contribuir a profundizar la reflexión promovida por *Agenda: Perú* sobre estos temas, extractamos algunos pasajes del oportuno documento referidos a la modernización productiva.

#### **Modernización económica y mercado**

El Perú ha venido experimentando un proceso de transformación económica que se ha desarrollado en forma lenta y desigual a lo largo de los últimos decenios. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los años sesenta, el crecimiento económico se sustentó principalmente en la exportación de productos primarios y en la inversión extranjera, al mismo tiempo que se limitó la intervención estatal en la economía y se mantuvo la disciplina fiscal y monetaria. Durante este período se mantuvo la estructura agraria tradicional y empezaron a acelerarse el crecimiento demográfico y las migraciones hacia las ciudades, particularmente Lima. Las crecientes demandas sociales pusieron en evidencia las limitaciones de la estrategia de desarrollo, que estuvo basada en la exportación de productos primarios y se insertó en una estructura social y política excluyente.

• En 1959, la Ley de Promoción Industrial (N° 13270) señaló un cambio fundamental en la estrategia de crecimiento económico, que se desplazó desde la exportación de productos primarios hacia la industrialización por sustitución de importaciones. Los instrumentos principales para poner en práctica esta nueva estrategia fueron la pro-

(Pasa a la página siguiente)





tección arancelaria y el financiamiento en condiciones preferenciales, que estuvieron acompañados por una mayor intervención estatal en prácticamente todos los ámbitos de la economía.

- La protección a la industria nacional llevó a un aumento en el precio de los productos manufacturados en relación con el de los productos agropecuarios, lo que generó una transferencia de recursos del campo a la ciudad. Para financiar la caja fiscal y mantener los subsidios a la industria los sucesivos gobiernos recurrieron también a impuestos a las exportaciones de productos primarios. Además, en prácticamente todas las ramas de la industria surgieron estructuras oligopólicas que contribuyeron a mantener elevados los precios de los precios manufacturados.

El resultado fue que todos los peruanos, desde los consumidores de productos industriales, hasta los campesinos y los exportadores, solventaron la expansión de una estructura industrial que creció en base al apoyo del Estado y que no llegó a convertirse en motor del crecimiento económico.

- Durante el período 1980-1990, que coincidió con el retorno a la democracia tras 12 años de gobierno militar, no se alteró en lo fundamental el tipo de vinculación establecida entre los sectores productivos y el Estado.

Las inconsistencias en el manejo de la política macroeconómica durante este período y, sobre todo, las políticas heterodoxas y populistas del gobierno, llevaron al virtual colapso de la economía peruana. La hiperinflación resultante trastocó no sólo el precario orden económico existente, sino que —unida al terrorismo de Sendero Luminoso— creó una situación de inseguridad y desorden intolerable para todos los peruanos.

- A partir del decenio de los ochenta, una de las consecuencias de la crisis de los procesos de acumulación económica ha sido la expansión del sector informal en las actividades productivas y de comercio, caracterizado por la escasa inversión por puesto de trabajo, baja productividad y por el uso de tecnologías generalmente rudimentarias. Además, la mayoría de las actividades del sector informal se realizan al margen de las estructuras legales vigentes, debido principalmente a la maraña de complejas regulaciones y dispositivos que hacen prácticamente imposible actuar dentro de la ley. Si bien los estimados varían considerablemente, es claro que una proporción significativa de la población económicamente activa —que con seguridad excede el 50%— trabaja en el sector informal.

- En la actualidad el Perú se encuentra aún en la búsqueda de un nuevo patrón de acumulación, capaz de generar el ahorro interno que, complementado con financiamiento externo, alimente un proceso de crecimiento económico sustentable en el mediano plazo. Las reformas de política económica puestas en marcha por el gobierno del



**LA PREOCUPACION** por el tema de la gobernabilidad no ha estado necesariamente asociada a la afirmación de las prácticas democráticas. Sin embargo, la experiencia histórica ha demostrado que no existe esta supuesta contradicción entre eficiencia en el ejercicio del poder y la democracia. Por el contrario, la formación de consensos se ha vuelto indispensable.

ingeniero Alberto Fujimori tienen como objetivo declarado instaurar la plena vigencia de un sistema productivo que se rija, en forma prácticamente exclusiva, por la lógica del mercado. De acuerdo con los planteamientos del gobierno, esto debería acelerar el proceso de modernización productiva y llevar a una economía eficiente, competitiva y capaz de insertarse adecuadamente en el nuevo contexto internacional.

- Sin embargo, para que el mercado asigne recursos en forma eficiente, es necesario que los agentes económicos —consumidores, empresas productoras de bienes y servicios, inversionistas y trabajadores, entre otros— dispongan de la información adecuada sobre el funcionamiento y las señales de los diferentes mercados (bienes, servicios, trabajo, capitales, tierras, tecnología) para

tomar decisiones. El funcionamiento del mercado, por sí solo, no corrige las asimetrías que existen en el acceso a la información y en la capacidad para procesarla (más bien las acentúa); para que aquél opere como un eficiente asignador de recursos, es necesario establecer un marco de regulaciones, normas, leyes y organizaciones que atenuen estas asimetrías, evitando la concentración de poder monopólico, el fraude y el uso de información privilegiada que ponen en desventaja a unos agentes frente a otros.

- Además de las acciones gubernamentales encaminadas hacia lograr que el mercado funcione como un eficiente asignador de recursos, el Estado tiene la responsabilidad de proporcionar una visión de futuro para el país, y de establecer un marco estratégico para articular las acciones de quienes participan en la tarea del desarrollo nacional, incluyendo las empresas privadas. Esto implica la necesidad de establecer instituciones y mecanismo de planeamiento estratégico del desarrollo que, sin caer en la tentación del dirigismo estatal, deben ser capaces de movilizar talentos, iniciativas y voluntades en todos los niveles desde el local hasta el nacional.

- Los avances tecnológicos de los últimos decenios —particularmente en los campos de microelectrónica, telecomunicaciones, biotecnología y nuevos materiales— han generado un nuevo contexto internacional para el desarrollo de las actividades productivas que, unido a los procesos de liberalización comercial, tienen un profundo impacto en los mercados laborales. Este impacto tiene lugar tanto en los países industrializados, en los que la amenaza del desempleo estructural está alterando profundamente las relaciones entre los empresarios, los trabajadores y el Estado, como en los países en desarrollo, en los cuales el imperativo de la eficiencia productiva para competir en el mercado internacional (que frecuentemente empuja al ahorro de mano de



**DESDE** la finalización de la segunda guerra mundial hasta mediados de los 60 el crecimiento económico se sustentó en la exportación de productos primarios.





A PARTIR del decenio de los ochenta, una de las consecuencias de la crisis de los procesos de acumulación económica ha sido la expansión informal en las actividades productivas y el comercio, caracterizado por la escasa inversión por puesto de trabajo.

obra) contrasta con la demanda de empleo por parte de quienes ingresan a la fuerza de trabajo.

• En la actualidad, alrededor del 10% de la población económicamente activa del Perú está desempleada y los subempleados exceden el 70%. La falta de trabajo es uno de los principales

problemas en el Perú de los noventa y la mayoría de la población lo percibe como tal. No es posible esperar que el proceso de democratización productiva permita, en el corto plazo, alterar esta dramática situación, que se agrava debido a que cada año ingresan a la fuerza de trabajo alrededor de 250,000 jóve-



LA FALTA de trabajo es uno de los principales problemas del Perú de los noventa y la mayoría de la población lo percibe como tal. No es posible esperar que el proceso de democratización productiva permita, en el corto plazo, alterar esta dramática situación que se agrava debido a que cada año ingresan a la fuerza de trabajo alrededor de 250 mil jóvenes.



nes. En particular, no se puede confiar en que la inversión extranjera —orientada principalmente hacia sectores extractivos o de industria moderna, en los cuales la inversión por puesto de trabajo excede largamente los 50 mil dólares— resuelva el problema del empleo en el Perú.

Todo esto hace que el proceso de modernización económica se desarrolle de una manera desigual, desbalanceada y que sea muy difícil que rinda frutos que alcancen a toda la población en un futuro mediano. En un extremo hay quienes interpretan este proceso como una 'modernización cosmética' que abarca a una pequeña parte de la población y que se extiende al resto en la forma de una 'modernización ilusoria', limitada al campo de los símbolos y las expectativas. Se advierte un desfase entre el discurso de la modernidad —asociado al individualismo, a la competencia y a la libertad del mercado— y los patrones de comportamiento a todo nivel, que exhiben rezagos de rentismo y mercantilismo, así como de demanda de privilegios, favores y dádivas.

• Un último aspecto a considerar es la relación entre el proceso de modernización y el sistema político. Considerando que el primero afecta los intereses de diferentes grupos económicos que tienen poder para oponerse a él, hay quienes plantean el argumento de que el crecimiento económico y la modernización sólo son posibles en el marco de un régimen político autoritario, capaz de superar las resistencias por la fuerza.

• Otra perspectiva indica que, de acuerdo con la experiencia histórica, los regímenes autoritarios conducen con mayor frecuencia al descalabro económico, en parte debido a que la colusión entre los grupos de poder económico y el gobierno —que tiene un impacto negativo sobre el bienestar de la mayoría de la población— ha sido y es más fácil en un régimen autoritario, sin transparencia y sin controles efectivos para el ejercicio del poder político.

• La experiencia de América Latina y de otras regiones indica que no existe incompatibilidad alguna entre la democracia de un lado y el crecimiento económico y la modernización productiva de otro. Más aún, el nuevo contexto de la competitividad internacional exige gran flexibilidad, elevada capacidad de adaptación y la posibilidad de dar respuestas rápidas por parte de las empresas, entidades gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Esas características no son posibles en el marco de un sistema político autoritario, verticalista y rígido; por el contrario, un régimen político abierto, transparente, descentralizado y participativo, es decir una democracia en el más amplio sentido de la palabra, es más propicio para un tipo de comportamiento de los agentes productivos, de la sociedad civil y del Estado acorde con las exigencias de la modernización productiva y de la competitividad internacional. ■