

**«ESTABILIZACIÓN Y CRECIMIENTO EN EL PERÚ»:
ALGUNOS COMENTARIOS A LA ESTRATEGIA PARA EL MEDIANO PLAZO**

Pablo Checa¹
CGTP

Se ha publicado recientemente el libro «Estabilización y Crecimiento en el Perú», el cual contiene el íntegro de la propuesta diseñada por un equipo de especialistas reunidos por GRADE. A pedido de dicha institución, Pablo Checa, Secretario General Adjunto de la Confederación General de Trabajadores del Perú, revisó la estrategia de crecimiento que para el mediano plazo planteó el equipo dirigido por Carlos Paredes y Jeffrey Sachs. A continuación sus críticas y comentarios.

El análisis de la estrategia de crecimiento que se plantea en el libro «Estabilización y Crecimiento en el Perú» puede iniciarse a partir de dos consideraciones. La primera tiene que ver con su concepción del proceso de estabilización. Salvo algunos enunciados respecto a una estrategia de articulación sectorial y de redistribución del ingreso favorable a los más pobres, no existe un diseño de políticas para aminorar las consecuencias del proceso de estabilización por el lado de la demanda, sino sólo por el de la oferta. Este enfoque obvia así la importancia de una política de empleo, vacío que no puede ser compensado sólo por el mercado. Las consecuencias de esta deficiencia en varios países de América Latina son por demás aleccionadoras.

Un segundo aspecto a tomar en cuenta, relacionado con el primero, es que el mercado de trabajo no puede ser entendido según la concepción tradicional de cualquier mercado. A diferencia de otros mercados, el marco institucional es en extremo importante para una correcta dinámica del mercado laboral. Esto se explica por la particularidad de lo que se transa en dicho mercado: los individuos no pueden ser vistos como mercancías. Así, el equilibrio de los intereses sociales en juego no puede ser dejado al libre albedrío del mercado, pues los actores no se presentan en situación de igualdad; el equilibrio final reflejaría sin duda tal desigualdad. Por ende, la intervención del Estado seguirá estando justificada hasta que desaparezcan las condiciones sociales que explican su presencia².

Por otro lado, aunque la propuesta habla sólo de cambios constitucionales, en realidad el planteamiento global pone en el tapete la creación de un

«Nuevo Orden Social», en reemplazo del existente. Ello se colige de todas las modificaciones propuestas al ordenamiento legal. Este nuevo orden, sin embargo, necesita un sólido consenso social, para evitar que, en vez de ser factores de estabilización, las reformas se conviertan en dudas o incógnitas, merced a la protesta social o a recursos legales de los afectados.

En el nuevo equilibrio propuesto, el encargado del papel de ordenador económico y social sería el mercado. Los autores de la propuesta suponen que existe un consenso social que respalda tal postura. Sin embargo, el deterioro de la imagen del Estado en la sociedad peruana y el reconocimiento paralelo de la función que juega el mercado no pueden dar cabida a interpretaciones simplistas, que supongan una aceptación unánime de las supuestas bondades del mercado. La idea de consenso social alude a concertación de intereses, a diálogo, a negociación; lo otro devendría en la imposición de medidas basadas en una lectura parcial y en algunos casos tecnocrática de la realidad social. Sin negar de antemano la necesidad de introducir cambios, habría que preguntarse si tales reformas, impuestas unilateralmente a la mayoría de la población sin ningún tipo de compensación, pueden mantener en el mediano y largo plazo la legitimización social que -coyunturalmente- pueden obtener medidas como las ya adoptadas por el actual gobierno.

Lo cierto es que las políticas a aplicar no pueden desconocer el comportamiento histórico de las clases sociales en el Perú. A la clase empresarial peruana le cabe una gran responsabilidad, al no

1 El autor deja constancia de que las opiniones vertidas en este artículo, escrito en agosto de 1991, reflejan su opinión personal y no comprometen necesariamente a la CGTP.

2 Resulta curioso que en el Perú se cuestione hasta la existencia del Salario Mínimo Vital, olvidando que en los países desarrollados se comienza a hablar del Ingreso Mínimo Personal en alusión al derecho que tiene toda persona a la subsistencia.

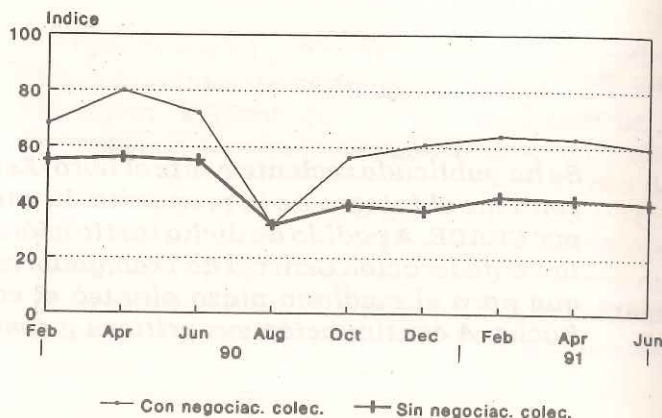
haber tenido la capacidad de elaborar y defender un proyecto de nación, donde los peruanos en conjunto lograsen satisfacer sus necesidades y elevar su calidad de vida. Por eso resulta gratuito esperar que la operación del mercado lleve a un desarrollo económico equilibrado, sin definir previamente el marco político y social necesario para eliminar las enormes diferencias sociales que en la actualidad subsisten. La lógica del mercado puede no sólo mantener sino ahondar los graves problemas que aquejan a las mayorías nacionales; el «óptimo de mercado» puede estar bastante lejano del «óptimo social» para una realidad como la peruana.

Sin lugar a dudas la propuesta expresa un esfuerzo serio de sus autores; sin embargo, existe cierto dogmatismo en la opción teórica que defienden, que a la postre les impide un sano contraste con datos de la realidad misma. Como se sustenta a continuación, una postura más pragmática hubiese permitido flexibilizar la rigidez de su propuesta.

Esta demostrado que, pese a la variación de las condiciones de producción en el mundo y a la crisis del «fordismo» que ha conducido a nuevas formas de regulación del sistema, hay algo que no cambia: es el hecho que toda producción necesita un mercado donde realizarse³. Ello obliga a diseñar mecanismos que protejan a los sectores más débiles de los más poderosos: en este sentido, por su carácter multiplicador, la defensa del salario es una forma de proteger los ingresos de múltiples sectores de la sociedad. Aquí salta una contradicción que precisamente dio origen al Derecho Laboral en el marco del sistema capitalista: el interés del sistema como tal no siempre coincide con el interés particular del capitalista, que busca alcanzar las mayores ganancias reduciendo al mínimo los costos. Según las estadísticas, el principal costo que se reduce durante las crisis del sistema es el de la mano de obra (ver el gráfico).

Precisamente para que el sistema subsista es que existen los mecanismos de defensa. Pensar que empleador y trabajador están aisladamente en igualdad de condiciones es regresar a la época que la historia conoce como el «Capitalismo salvaje». Aquellos que dicen que el Capitalismo se ha «humanizado», deben tener en cuenta que dicha «humanización» se debe a la legislación laboral y al papel tutelar del Estado.

EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES
(1985 = 100)



En general, la liberalización de mercados no asegura *per se* que la asignación de recursos sea la óptima. El análisis de la propuesta revela una carga ideológica excesiva, donde el Estado parece autor de todos los males y la reducción de su tamaño la panacea universal para los graves problemas que nos aquejan. No hay que olvidar que ese mismo Estado ha sido manejado por diferentes regímenes políticos, estando muy distante de ser un ente abstracto y ahistórico.

Se dice por ejemplo que los mercados enfrentarían graves obstáculos debido a la intervención estatal. Sin embargo, actualmente se puede ver que las funciones del Estado tienden a reducirse y transferirse al sector privado, sin que los mercados lleguen a operar competitivamente. Se está pues confundiendo la presencia estatal con la inexistencia de competitividad en los mercados. En realidad, pese a lo que se afirma, la desaparición del Estado no asegura que los mercados funcionen competitivamente; al contrario, en muchos casos es necesaria su presencia para lograrlo. La competitividad de un mercado no se define por la presencia estatal o no, sino por el comportamiento de los agentes que actúan en él. ¿No es acaso la existencia de oligopolios en diferentes mercados ejemplo de la responsabilidad de los agentes privados en las distorsiones del sistema?

Se menciona también que la pobreza esta ligada a la desocupación, omitiendo su relación con la actual distribución del ingreso nacional, la evasión

3 A juzgar por el enfoque de reinserción y manejo arancelario del documento que estamos comentando, es claro que no se está pensando con la lógica de que toda la producción peruana se puede exportar.

tributaria y el centralismo político y económico. ¿Es exclusiva responsabilidad del Estado la existencia de grandes abismos entre distintos grupos sociales? ¿Cuánto de la crisis tiene que ver justamente con esta situación? Suele ser una distorsión de los economistas pensar la crisis en términos económicos exclusivamente, sin tomar en cuenta que también es política y social. Se suele pensar en modelos económicos de solución, considerando sólo las restricciones económicas y obviando las condiciones sociales y políticas. Ello hace que esos modelos fracasen, o no sirvan para predecir.

Es importante revisar concretamente la sección dedicada a las políticas laborales de la propuesta. Allí se afirma, por ejemplo, que una de las causas fundamentales de la «incapacidad de la economía para generar suficiente empleo adecuado» es que la legislación desalienta la contratación de personal; así, su modificación acarrearía un incremento en el nivel de empleo. Esta es una afirmación de principio, que no refleja la realidad peruana. En otros casos se combina con afirmaciones exageradas, como cuando se dice que no hay pautas que permitan el despido si cae la producción o hay falencia económica. Estas pautas han existido en todos los decretos leyes, leyes y reglamentos referidos a la estabilidad laboral, dictadas por gobiernos de los más disímiles tintes políticos⁴.

La propuesta concentra en el marco institucional las razones por las que el empleo no creció en el país; así, la estabilidad laboral termina siendo el chivo expiatorio. Se debe realizar estudios puntuales para definir claramente cuáles son los determinantes de la demanda de trabajo en el Perú, más allá de lo que digan los manuales de economía. Un punto neurálgico es el referido a la relación entre ciclos económicos y demanda de trabajo. Exista o no una ley de estabilidad laboral, se adquiriera ésta a los tres meses o a los dos años, es muy probable que el empleo crezca o disminuya según el momento del ciclo económico en que se encuentre la economía.

Hoy mismo, a la luz de lo que viene aconteciendo con el gobierno del ingeniero Fujimori, se puede apreciar que pese a existir una serie de regímenes de contratación (contratos de suplencia, emergencia, intermitente, por necesidades del mercado, por nueva actividad, por reconversión industrial, etc.), caracterizados por su carácter eventual y que en la práctica han permitido a los empresarios contratar trabajadores sin temor a que éstos ejer-

zan su derecho a la estabilidad laboral, ello no ha supuesto un incremento sustantivo de los índices de empleo. Cabe recordar que durante el anterior gobierno los empresarios contarán también con el famoso Programa Ocupacional de Emergencia (PROEM), donde el crecimiento del empleo duró lo que duró la reactivación.

Por otro lado, el sector exportador, en el cual el esquema propuesto deposita el papel de locomotora del crecimiento económico, ha disfrutado desde 1977 de la Ley de Promoción a las Exportaciones No Tradicionales, que en la práctica le permite dejar en suspenso la estabilidad laboral de sus trabajadores, esquema muy utilizado por los empresarios textiles. Sin embargo, el nivel de empleo del sector no ha mostrado mayor diferencia con el de otros sectores.

Todo ello permite sostener que con respecto a la generación del empleo la interferencia del régimen de estabilidad laboral es irrelevante; es más, las leyes que lo sustentan no sólo no han detenido la desocupación sino que por el contrario sólo han conseguido hacer más precario el empleo, disminuyendo la calidad de vida y las condiciones de trabajo. Tampoco han impedido la aparición de nuevos métodos para despedir: incluso sin necesidad de nuevas normas es posible lograr «renuncias voluntarias» de los trabajadores, como ha sucedido con los sistemas de incentivos fomentados por las empresas públicas, cuyos trabajadores se rigen por el régimen laboral de la actividad privada.

Con respecto a las relaciones colectivas de trabajo es evidente la necesidad de mejorar las condiciones para un ejercicio democrático de la actividad gremial. Sin embargo, no debe olvidarse que también los empresarios ejercitan su derecho de asociación, por lo que sería justo homogeneizar las exigencias y obligaciones.

No es comprensible, en cambio, el rechazo a la posibilidad de negociar por ramas industriales desde las Federaciones. Hay que tener en cuenta que la «flexibilización del empleo» viene ocurriendo en el país desde hace por lo menos una década, y con el actual régimen de contratación a plazo fijo no hay prácticamente más que agregar. Esto desde luego afecta más a la juventud y a los que van a acceder al empleo. ¿Quién los protege si no tienen estabilidad, si no tienen derecho a la sindicalización ni a la petición? Esto sólo puede evitarse con un sistema

⁴ Según el Director General de Empleo, las leyes originales de estabilidad laboral (D.L. 18471 y D.L. 22126) no han tenido mayor incidencia sobre la generación de empleo, al no existir una relación entre flexibilidad y empleo (Boletín Mensual de Empleo N° 5. Ministerio de Trabajo).

que permita que las organizaciones sindicales de nivel intermedio tengan capacidad para lograr reivindicaciones para toda su rama, y puedan vigilar su total aplicación: por extensión, los derechos deben incluir a los sindicalizados y a los no sindicalizados.

Si se olvida que la Negociación Colectiva por Rama de Industria forma parte del derecho de libertad sindical, se incurre en una incongruencia. La mayoría de países de Europa Occidental tienen un esquema de relaciones industriales donde la negociación colectiva federal e incluso confederal tiene una especial función en la regulación de las condiciones de trabajo; es bastante dudoso que ello las haga menos flexibles. Incluso hoy que se avecina la instauración de un Mercado Común Europeo libre de trabas, se está considerando la necesidad de ampliar la negociación colectiva al ámbito europeo. Por otro lado, existen convenios con rango de tratados en derechos humanos, como el suscrito con la OIT, los cuales consagran el ejercicio de este derecho y han sido ratificados por el Perú, resultando así más difíciles de desconocer.

En lo referente al sistema de arbitraje propuesto, cabe señalar que dicho sistema ya se aplicó a comienzos de siglo en las relaciones laborales del país, siendo eliminado por lo engorroso que resultaba y por la dificultad de contar con árbitros idóneos. Otra de las causas centrales fue que el sistema jurídico peruano funciona con el principio de la doble instancia, cosa que para efectos de esta propuesta resultaría inaplicable.

Finalmente, el modelo propuesto para la participación de los trabajadores en la conducción de la empresa carece de atractivo, pues deja abierta la posibilidad de excepciones o vías alternativas, lo que en la práctica elimina el contenido esencial de dicho derecho. Es difícil imaginar una efectiva gestión cuando se tiene derecho a voz más no a voto, cuando se elimina el acceso a la propiedad y nada garantiza el acceso a las utilidades. Más aun si existe una tradición de la Comunidad Laboral peruana, que propugna una participación mucho mayor de la que ahora se ofrece.

FINANCIAMIENTO DE LAS UNIVERSIDADES PUBLICAS EN EL PERU: RESPUESTAS A LA CRISIS Y AL AJUSTE ECONOMICO

Patricia de Arregui
Ernesto Melgar
GRADE

¿Cómo han reaccionado las universidades públicas al dramático recorte que la crisis económica ha generado en sus presupuestos? De acuerdo al análisis hecho por los autores de este artículo, el efecto ha sido el surgimiento de una serie de mecanismos alternativos generadores de ingresos, por un lado, y la adopción de una racionalidad cada vez más emparentada con el criterio de mercado. En todo caso, es una interrogante cuál será el resultado final de este proceso, pues todavía la mayoría de universidades públicas no ha podido superar la asfixia causada por la austeridad fiscal.

Uno de los sectores en los cuales los efectos de la crisis fiscal han sido realmente drásticos es el sistema universitario estatal. Hacia fines de los años ochenta, la disponibilidad de recursos de las universidades públicas se había contraído dramáticamente, viéndose ello reflejado en la descapitalización acelerada del sistema (tanto en términos de infraestructura como de recursos humanos) y en el deterioro de la calidad de la educación.

Ante la escasa probabilidad de un aumento real en las transferencias del Tesoro Público, las universidades estatales se han visto inducidas a buscar salidas a la asfixia financiera que las ha colocado ante un no muy lejano peligro de cierre. El propósito del presente artículo es precisamente revisar este proceso.

Se ha podido detectar así que las universidades públicas han realizado notables esfuerzos por incrementar el volumen total de sus recursos y sus márgenes de autonomía financiera, mediante la activación de una serie de mecanismos de generación de recursos propios. No obstante, las cuentas oficiales muestran que los ingresos autogenerados continúan cubriendo sólo una parte pequeña del total de sus gastos. Es probable que los montos reales sean significativamente mayores a lo registrado oficialmente; en todo caso, la importancia de esos recursos durante los años de la crisis es que han permitido realizar gastos e inversiones que prohibían los dispositivos y prácticas de austeridad vigentes para el manejo de los fondos provistos por el Tesoro Público.

Con todo ello, la respuesta de quizás mayor significación es el viraje que ha experimentado el enfoque tradicional de la gestión financiera de las universidades públicas en el Perú. El hasta hace poco incuestionable principio de la gratuidad de la enseñanza ha empezado a ser relativizado, al tiempo que el manejo de los recursos ha empezado a responder a una racionalidad más sensible a las señales del mercado.

Expansión del sistema universitario

En el Perú, como en muchos otros países del Tercer Mundo, la segunda mitad de este siglo ha sido escenario de una expansión sin precedentes del sistema educativo en general y de la educación superior universitaria en particular. En efecto, mientras en 1940 menos de uno de cada cien peruanos mayores de 15 años había alcanzado algún nivel de educación superior, en 1981 el porcentaje de peruanos adultos con estudios postsecundarios (10.1% de los mayores de 24) era casi equivalente al de Inglaterra (11.0%), y superaba largamente al de Italia (2.6%) y España (7.1%), así como al de muchos países cuyas capacidades científicas y tecnológicas excedían largamente las del Perú¹.

La matrícula en este nivel educativo ha seguido creciendo a lo largo de la década pasada, desde un total de 257,220 universitarios en 1980 hasta un estimado de 442,932 en 1990²; a esta última cifra hay que agregar los cerca de 300,000 estudiantes

1 GRADE 1990: p. 4.

2 ANR 1991: pp. 56-57.

Cuadro 1
INSTITUCIONES Y ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS EN EL PERU 1960-1990^{1/}

| | Públicas | | Privadas | | Total | |
|------|----------------------|----------------------|----------------------|------------------|----------------------|----------------------|
| | Universidades | Matrícula | Universidades | Matrícula | Universidades | Matrícula |
| 1960 | 8 | 27040 | 1 | 3207 | 9 | 30247 |
| 1970 | 20 | 81486 | 10 | 27744 | 30 | 109230 |
| 1980 | 25 | 183317 | 10 | 73903 | 35 | 257220 |
| 1990 | 27 | 291179 ^{2/} | 19 | 151753 | 46 | 442932 ^{2/} |

1/ Los datos se refieren sólo a universidades que reportaron matrícula de estudiantes en 1990.

2/ Cifra preliminar

Fuente: Elaborado en base a datos de ANR (1991:47-51) y Webb y Fernández Baca (1991:169).

matriculados en instituciones de educación superior no universitaria. Por tanto, es muy probable que las futuras estadísticas educativas revelen logros aun más notables que los antes mencionados.

Uno de los factores que puede contribuir significativamente a explicar la dramática elevación de los niveles de logro educativo formal de los peruanos, a un ritmo que excede al del crecimiento de la población en el rango de edad relevante, es la creciente oferta de instituciones de enseñanza. Antes de 1960 existían nueve universidades en todo el país; treinta años más tarde existían 46 instituciones operando efectivamente y cinco más que, aun cuando no operaban, estaban oficialmente creadas.

La «privatización» de la educación superior

De las 46 universidades en actividad durante 1990, 27 eran públicas y 19 privadas, es decir, cerca de 41% del total de universidades estaba en el sector privado; hasta 1960, en cambio, sólo existía una universidad privada - ello refleja el liderazgo que le cupo al Estado en la expansión original del sistema educativo peruano. Los cambios experimentados a lo largo de las tres últimas décadas en la composición de la matrícula universitaria total según sector (público/privado) son también dignos de destacar, pese a que no son tan dramáticos. En 1990 34% del total de estudiantes estaba matriculado en universidades privadas³, frente a sólo un 10.6% matriculado en instituciones no estatales en 1960⁴.

La «privatización» de la educación universitaria en el Perú resulta así una tendencia claramente emergente durante los años ochenta, que podría ser vista como una respuesta al impacto de la crisis económica sobre el sector público. Sin embargo, como se mostrará más adelante, lo que caracteriza a esta tendencia no es sólo un mero cambio en el sector (público o privado) que domina la oferta educativa. La «privatización» también emerge bajo la forma de una penetración gradual de criterios de mercado en el manejo de los recursos en las universidades públicas, espacio donde hasta hace poco el Estado solía cumplir su papel paternalista de manera incuestionada. Antes de discutir ese hecho, sin embargo, es necesario revisar brevemente lo que está sucediendo con las finanzas de las universidades públicas⁵.

Problemas presupuestarios en las universidades públicas

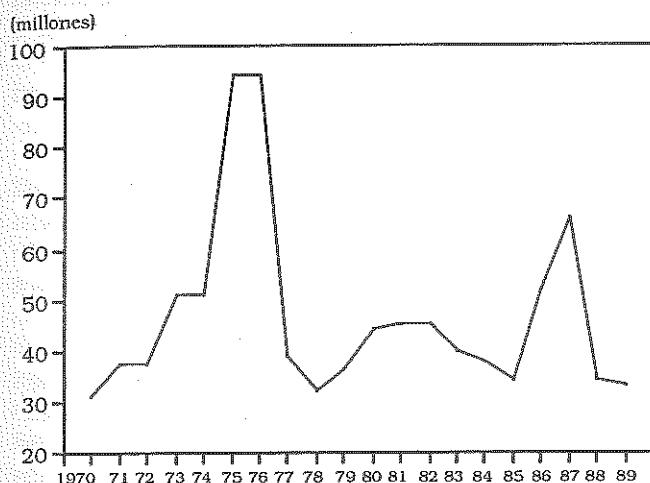
Los presupuestos de las universidades públicas han sido harto volátiles a través de las últimas dos décadas. A los frecuentes déficit de apertura seguían intensas movilizaciones institucionales y políticas que generaban asignaciones de recursos en forma más o menos errática de año en año. Pese a esa inestabilidad, se puede distinguir una tendencia declinante en la utilización de recursos para el conjunto de las universidades públicas (ver el gráfico 1). Si se considera la expansión de la matrícula, sin embargo, la caída generalizada en la capacidad de gasto de dichas instituciones se hace mucho más clara (ver el gráfico 2).

3 ANR 1991: p. 56.

4 GRADE 1990: p. 74.

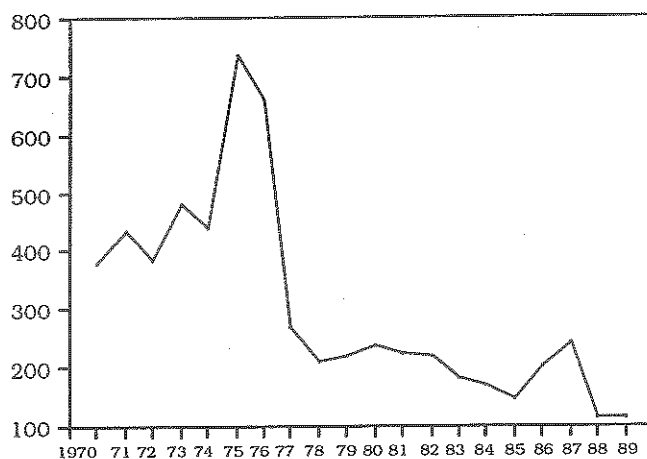
5 Todas las estadísticas financieras reportadas aquí han sido estimadas por los autores a partir de las cuentas públicas oficiales proporcionadas por el Ministerio de Economía y Finanzas y por la Asamblea Nacional de Rectores, a menos que se señale lo contrario.

Gráfico 1
PERU: GASTO TOTAL EN LAS UNIVERSIDADES
PUBLICAS
(en millones de intis de 1990)



Fuente: Ministerio de Economía.

Gráfico 2
PERU: GASTO TOTAL POR ALUMNO EN LAS
UNIVERSIDADES PUBLICAS
(en millones de intis de 1990)



Fuente: Ministerio de Economía y ANR 1991.

Así, mientras que en 1970 el gasto promedio anual por cada estudiante de universidad pública fue equivalente a 380 millones de intis de 1990, los gastos por alumno en 1989 sólo sumaron 111 millones de intis (de 1990). Convirtiendo estas cifras a dólares constantes de 1989, con fines comparativos y para poder resaltar lo magro de esta última cantidad, la caída fue de 1,400 a 360 dólares⁶ por alumno, monto que continuó reduciéndose aceleradamente en los años posteriores. Este reducido gasto por estudiante contrasta con los costos unitarios estimados de otros países: US\$ 1,700 en Chile en 1989, US\$ 4,760 en Israel en 1988, US\$ 906 en España en 1985, US\$ 8,724 en Estados Unidos en 1984 y US\$ 5,986 en Japón en 1985⁷.

Agrava la escena el hecho de que el monto promedio arriba mencionado oculta importantes diferencias entre instituciones. Las universidades menos afortunadas pueden disponer de apenas un décimo del monto utilizado por las mejor provistas, y sólo cerca de la mitad del monto promedio.

Adicionalmente, la mayor parte de estos escasos recursos ha sido destinada a gastos corrientes (casi 90% en promedio para todas las universidades durante los setenta y la primera mitad de los ochenta)⁸. El resultado es que muy poca inversión, si alguna, está siendo llevada a cabo en la mayoría de universidades. Los efectos de esto sobre la calidad de la educación y sobre sus frutos resultan previsibles⁹.

Todo lo anterior parece estar vinculado a las sucesivas y erráticas fases de expansión económica, crisis recurrentes y ajuste desordenado que han caracterizado a la economía peruana a través de los últimos veinte años, cuando dejó de crecer en términos per cápita. Existe confluencia de opiniones en el sentido de que la responsabilidad de gran parte de esta involución no corresponde a factores externos sino a un descontrol generalizado de la política económica (particularmente de la política fiscal), que a su vez ha conducido a una reducida capacidad del Estado para apropiarse de recursos y asignarlos a los sectores sociales y a la educación superior en particular¹⁰.

6 En dólares constantes de 1989, al tipo de cambio libre promedio de cada año. La Asamblea Nacional de Rectores (1991: 10) estima que las transferencias del Estado para ese último año fueron de apenas 100 dólares; la diferencia sustancial entre ambos estimados podría deberse no sólo a la exclusión en este caso de otras fuentes de ingresos universitarios, sino principalmente a la multiplicidad de tipos de cambio vigentes (todos los cuales sobrevaloraban la moneda nacional) y a los efectos de la inflación acelerada sobre los desembolsos hacia el final del año.

7 Brunner 1991.

8 GRADE 1990: p. 62.

9 Aun cuando no es reconocido oficialmente, parece que existe consenso entre los administradores de las universidades sobre el hecho de que incluso estos magros recursos podrían haber reportado mejores resultados si los procedimientos y normas que regulan la ejecución del gasto público y los mecanismos de control permitieran una mejor administración de los mismos.

10 Mientras que al iniciarse los años setenta el gobierno adjudicaba 18% de sus gastos al sector educativo (lo que equivalía a 4% del PBI), hacia fines de los ochenta apenas le asignaba 14% de sus gastos (algo más de 2% del PBI). Ni siquiera la creciente participación de las universidades en el gasto total del Ministerio de Educación (22% hacia el fin del periodo) logró impedir ese marcado deterioro.

La fuerte dependencia de las universidades públicas respecto del apoyo del gobierno central ha constituido también parte de ese descuido en el manejo de la cosa pública. Ello queda claro si se revisa las tradicionalmente principales tres fuentes de fondos para las universidades públicas en el Perú: el crédito, las transferencias directas (del gobierno central y, en un grado más bien insignificante, del sector privado) y los recursos propios.

Fuentes tradicionales de fondos

Durante los últimos veinte años, con pocas excepciones, se ha ido secando el flujo de recursos de crédito externo que permitió significativos desarrollos en muchas universidades públicas durante los años cincuenta y sesenta. Durante los setenta, el promedio anual de recursos obtenidos a través de préstamos fluctuó alrededor de 1% del gasto total; esta cifra cayó a 0.1% durante los años ochenta¹¹.

Han sido las transferencias directas, casi en su totalidad provenientes del gobierno central, las que han financiado la abrumadora mayoría del gasto de las universidades públicas: 92.8% del total de gastos durante la pasada década, porcentaje incluso algo mayor que el 89% registrado durante los años setenta. Sin embargo, esas transferencias han venido contrayéndose paulatinamente: el nivel general de fondos estatales hacia fines de la década fue 25% menor en términos reales que al principio de ésta (y sólo la mitad de lo que fue durante 1986 y 1987). En términos reales per cápita, las transferencias del Estado en 1989 cubrieron gastos por menos de la mitad del monto transferido en 1980 (y menos de la cuarta parte de sus desembolsos en 1975 y 1976, años pico en cuanto a transferencias de fondos estatales a las universidades).

A diferencia de lo que solía ocurrir en el pasado, y pese a lo que se estableció en la Ley de Educación de 1983, el nivel de los recursos universitarios ha dependido fundamentalmente de las asignaciones directas del gobierno central. No han sido asignados al sistema educativo, o a instituciones o facultades individuales, ingresos resultantes de impuestos específicos, como fue el caso durante los años cincuenta¹². Excepciones a esta centralizada asignación de recursos han sido ciertos impuestos cobrados sobre la explotación de recursos no reno-

vables que son retenidos por los gobiernos regionales y que han incrementado significativamente los fondos disponibles para ciertas universidades provinciales durante algunos años, como ha sido el caso del canon petrolero en la Selva y en Piura.

Recién a principios de 1990 se estableció un fondo especial basado en impuestos para contribuir al financiamiento de las universidades. Sin embargo, la recesión y el descalabro económico, así como la pobre capacidad de la administración pública hacia fines del gobierno de Alan García impidieron que se materializaran inmediatamente sus beneficios.

De cualquier modo, tanto las transferencias gubernamentales directas como los fondos basados en impuestos hacen que las universidades públicas sean muy dependientes de las decisiones de política de corto plazo. El que una porción tan grande de sus ingresos totales se derive de estas fuentes, y que esa porción sea cada vez mayor en relación a las otras fuentes, hace que las universidades públicas peruanas sean harto vulnerables a frecuentes y súbitos cambios en la política fiscal y/o en la prioridad asignada a los sectores sociales y a la educación superior en particular.

En vista de esto, resultaba natural que las universidades públicas buscaran nuevas fuentes de fondos, que no sólo contrarrestaran el declinamiento de las transferencias externas y el crédito, sino que también incrementaran su autonomía relativa. Esas fuentes son llamadas «recursos propios» en las cuentas públicas. Normalmente han incluido cobros por servicios educativos especiales distintos a la instrucción en sí (la cual, en el sistema universitario estatal peruano, es completamente gratuita), prestación de servicios educativos de extensión universitaria, venta de bienes y servicios, asesoría técnica y profesional, rentas por propiedad y otros cobros.

Nuevos mecanismos de financiamiento

Una primera percepción de cualquier observador de la actividad de la universidad pública en el Perú es que en los últimos tiempos ha habido una tremenda promoción de proyectos orientados a la generación de ingresos, mientras que los servicios a los estudiantes, tradicionalmente gratuitos, están ahora sujetos a cargos. Cada vez más, parece

11 GRADE 1990: p. 63.

12 Esto ha sido efecto de la frecuente necesidad de ajustar la economía durante las décadas recientes, que hizo que la recolección de impuestos especiales para propósitos específicos le resultara inconveniente al Ministerio de Economía y Finanzas.

que las universidades públicas están imitando el comportamiento de las privadas; estas últimas, además de estar elevando las pensiones y las tarifas por los servicios que prestan tanto como lo permite la recesión generalizada, han diversificado el rango de servicios que brindan a la comunidad, buscando incrementar sus ingresos¹³.

De ese modo, los certificados, los trámites de transferencia y los diplomas otorgados por las universidades públicas requieren ahora el pago de una tarifa. Los otrora gratuitos servicios de salud y alimentación son subsidiados hoy en día en un grado considerablemente menor. Los cobros por examen de ingreso, cuya contribución a los recursos ha sido siempre bastante elevada, están siendo ahora superados por las pensiones cobradas en las recién creadas «academias» de entrenamiento previo al examen de ingreso. Más recientemente, se han reportado cobranzas por derecho de exámenes regulares y «donaciones voluntarias» de los alumnos incluso en San Marcos, tradicional bastión de la defensa radical de la gratuidad en la educación. Una nueva modalidad que está comenzando a ser ampliamente explotada dentro de esta tendencia es la oferta de cursos de extensión educativa, tales como actualización o reentrenamiento de docentes escolares, cursos de computación, seminarios sobre temas literarios, etc., dirigidos a gremios específicos o al público en general.

Otro mecanismo para generar ingresos corrientes al cual están recurriendo cada vez más las universidades públicas es la venta de bienes y la prestación de servicios producidos por las propias facultades y departamentos de las universidades. Ello involucra una amplia variedad de rubros, que van desde la venta de carnes, ganado, vegetales y plantas ornamentales en el caso de las universidades con facultades de especialidades agrarias, hasta servicios de ingeniería y arquitectura, o de conducción de organizaciones comunales. También incluye servicios de asesoría técnica y profesional a organizaciones y productores agrícolas e industriales, etc.

Existe aun otra fuente de «recursos propios», los bienes raíces y otras rentas de propiedad, así como los ingresos por la venta de activos. Las leyes de protección al inquilino, no menos que la militante

oposición de los estudiantes a «una perspectiva capitalista en el manejo de los recursos de la universidad», ha impedido hasta hace poco una administración más racional de los activos de las universidades. No obstante, planes recientes de renovación están siendo puestos en marcha en muchas de ellas, los cuales permitirán incluso arrendar la infraestructura física (v.gr., estadios y auditorios) a terceros. Parece que al tocar fondo la crisis, y en tanto afecta al país como un todo y a sus instituciones individuales, ha hecho que los estudiantes, facultades y administradores comiencen a estar de acuerdo en la necesidad de modernizar la conducción de la universidad, haciéndola más sensible a las señales del mercado.

Una última fuente de «recursos propios» de particular importancia durante los últimos dos años ha sido el ingreso captado mediante impuestos especiales sobre los honorarios de los profesionales, sobre las ventas en general y sobre las tarifas de las empresas públicas y de los servicios de seguros y publicidad. Estos ingresos fueron derivados a un Fondo Especial de Desarrollo Universitario (FEDU), el cual se distribuye en proporciones predeterminadas a las universidades públicas, para ser gastado en salarios, proyectos de investigación y en la adquisición de bienes y servicios. Estos recursos pueden difícilmente considerarse autogenerados; sin embargo, las universidades pueden gastarlos sin las restricciones que impone la austeridad presupuestaria anual a los recursos directamente transferidos por el Tesoro. Tal es la razón por la cual son registrados como «recursos propios» en las presupuestos de las universidades y en las cuentas públicas.

Pese a estos notorios afanes por generar recursos propios, las cuentas oficiales muestran que las universidades públicas sólo han autofinanciado un promedio de 7% de todos sus gastos entre 1981 y 1989, con desviaciones poco significativas de año a año, lo que resulta en alguna medida sorprendente¹⁴. Entre los varios mecanismos de autofinanciamiento, las pensiones por servicios educativos especiales y la venta de bienes y servicios han respondido cada uno por cerca de 40% de todos los «recursos propios» entre 1981 y 1989, mientras que todos los otros ítems que contribuyen a este rubro de ingresos (incluyendo las rentas de

13 Una importante diferencia que no parece disminuir, sin embargo, es la selección de carreras o especialidades que ofrecen los distintos tipos de universidades. La oferta estatal suele trascender las señales de corto plazo que emite el mercado, manteniendo programas en ciencias básicas y en humanidades pese a que la mayor demanda efectiva está en las ciencias sociales y administrativas.

14 Como todas las cifras promedio aquí reportadas, las variaciones interinstitucionales son bastante notables, con dos universidades que tienen un nivel de autofinanciamiento que promedia el 16% de todos sus gastos, y otras que nunca han sobrepasado el tope de 3%.

bienes raíces de altísimo valor, como las que posee San Marcos) son relativamente insignificantes, con excepción de los impuestos mencionados anteriormente. Los balances de 1990 de dos de las más grandes universidades revelan un extraordinario incremento en el autofinanciamiento, la mayor parte del cual, sin embargo, se explica por el FEDU.

Frente al dinamismo de las universidades en su búsqueda de mecanismos alternativos de financiamiento, merecen una explicación la pequeña contribución de los «recursos propios» a sus finanzas generales, así como su descenso relativo frente al porcentaje cubierto durante los años setenta (10%) y su caída en términos absolutos (el nivel real hacia fines de los ochenta eran menos de un tercio del de mediados de los setenta, llegando a tan sólo unos 19 dólares por estudiante).

Un reporte inexacto puede ser parte de la respuesta: las universidades seguramente temen que si sus cuentas prueban una creciente capacidad de financiar sus gastos con recursos propios, el Ministerio de Economía y Finanzas y la Comisión Bicameral de Presupuesto, lejos de premiar su eficiencia, tendrían justificaciones para recortes adicionales en las asignaciones del Tesoro Público. Por tanto, gran parte de esta actividad de financiación parece ser manejada de modo bastante informal, y no es registrada en las cuentas públicas. El nivel real de autofinanciamiento es con mucha probabilidad significativamente más alto que el reportado. Por otro lado, la continuada recesión y la reducida capacidad de pago de muchos poten-

ciales demandantes de bienes y servicios ofrecidos al mercado por las universidades deben estar también dificultando el logro de mayores ingresos.

En todo caso, parece que hasta el momento los cambios más notables inducidos por la austeridad forzada por la crisis y por el -como es tradicional- mayor ajuste de los sectores sociales son los cambios que se han dado en actitudes y comportamientos de académicos y administradores de educación superior, así como en los de algunos líderes estudiantiles. El primer cambio importante es la mayor apertura a discutir la conveniencia, viabilidad y justicia de una educación superior pública completamente financiada por el Estado. El segundo cambio notable, que podría estar augurando una nueva tendencia, es la voluntad de cobrar tarifas realistas por todo tipo de servicios y actividades de extensión. Un sentido de responsabilidad respecto a mantener e incrementar los activos institucionales, no menos que la evidencia del agotamiento de las fuentes de financiamiento tradicional, hacen probable la generalización de prácticas hasta hace poco inéditas de recuperación de costos.

Es de desear que ese saludable sentido de responsabilidad y eficiencia perdure una vez remon- tada la crisis. Asimismo, es desable que lleve también al diseño de mecanismos muy selectivos y eficaces para asegurar que el acceso a la educación superior pública no quede vedado a quienes no pueden en el corto plazo financiar por sí mismos los costos directos e indirectos de su formación profesional.

Referencias Bibliográficas

ASAMBLEA NACIONAL DE RECTORES (ANR) 1991; **Universidad Peruana y Desarrollo Nacional**. Lima, Editorial Universitaria.

BRUNNER, José Joaquín, 1991; información personalmente cedida.

GRADE 1990; **Educación Superior en el Perú: datos para el análisis**. (Documento de Trabajo 9). Lima.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA E INFORMATICA (INEI) 1991; **Perú: Compendio Estadístico 1990-1991**. Lima, 1991.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS (varios años); **Cuenta General de la República**. Tomo 6.

WEBB, Richard y FERNANDEZ BACA, G. 1991; **Perú en Números 1991**. Lima, Cuánto, S.A.

Contra lo que comunmente se podría pensar, la transferencia que significa el gasto público en educación no favorece únicamente a los estratos más pobres de la población peruana. Más aun, el autor de este artículo sugiere que es probable que la proporción de dicho gasto absorbida por los estratos mejor ubicados en la escala de la distribución del ingreso deba reducirse en favor de los primeros, si se pretende hacer más equitativo el sistema educativo público.

A fines de 1991 el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto Legislativo 699, que declaraba de necesidad pública «...la participación de la comunidad organizada en la prestación del servicio educativo...» en los colegios estatales. La iniciativa del gobierno fue interpretada por muchos como una forma de privatizar la educación y eliminar la gratuidad de la enseñanza, derecho recogido en la Constitución Política del Perú.

En enero de 1992 el Poder Legislativo derogó el mencionado decreto, con lo cual parece haberse cerrado, al menos por el momento, la discusión de un tema sobre el que se manejaron más argumentos ideológicos que aspectos de la realidad. En el fondo, lo que es necesario debatir es el papel del Estado con relación a la educación, uno de los denominados servicios sociales.

¿Por qué el Estado debe proveer servicios educativos?

En el Perú, como en muchos otros países, se ha delegado al Estado la tarea de generar un sistema educativo que contribuya a la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad. La disminución de las desigualdades¹ económicas y sociales pasa, entre otros procesos, por la generación de ciertas condiciones que permitan la movilidad social y económica de individuos o grupos inicialmente localizados a la base del sistema social. Si ello no sucede, la desigualdad se reproducirá generación tras generación o, en el mejor de los casos, disminuirá de manera muy lenta².

Uno de los instrumentos con que el Estado cuenta para generar un mecanismo que aminore las desigualdades es, en principio, el sistema público de educación. El sustento teórico que permite considerar la educación como instrumento igualador proviene de lo que se conoce como la teoría del capital humano. Según esta teoría, una de las funciones más importantes de la educación es tornar más productiva la fuerza de trabajo³. Si más educación (mediante mayor productividad) se traduce en mayores remuneraciones, es claro que invertir en educación para los estratos de menores ingresos puede contribuir a disminuir las desigualdades económicas.

Dado que las condiciones económicas de las familias de más bajos ingresos no les permiten asumir los costos de tal inversión, la sociedad en su conjunto, a través del Estado, debe asumir la responsabilidad de brindar la oportunidad de acceder a la educación a los miembros en edad escolar de esas familias de bajos ingresos. Desde esa perspectiva, se puede decir que las acciones del Estado en el área educativa son (o deberían ser) guiadas por criterios de **equidad**.

¿Es equitativo el sistema educativo público en el Perú?

Son varias las formas como puede ser evaluado el grado de **equidad** con el que el Estado brinda los servicios educativos. A continuación se revisará

1 Se emplea concepto de desigualdad en el sentido de ausencia de igualdad de oportunidades.

2 En el caso peruano, quizá el ejemplo más claro de la reproducción generacional de la desigualdad, lo constituyen las familias campesinas. Ubicadas hace más de tres décadas entre los segmentos más pobres de la población, aún en la actualidad continúan en la base de la pirámide distributiva.

3 Uno de los componentes del capital humano son las habilidades y conocimientos o, por decirlo de otra manera, la calidad de la fuerza de trabajo; sin embargo, las condiciones físicas (salud) también forman parte del acervo del capital humano. Este artículo se concentra en uno de los aspectos que permite analizar las implicaciones del capital humano, esto es, en lo referido a las habilidades para generar ingresos.

tres criterios -tal vez los más convencionales- para abordar empíricamente tal evaluación⁴.

El primer criterio permite determinar qué estratos sociales son los más beneficiados por el sistema educativo público (SEP), estableciendo cómo se distribuyen los alumnos matriculados en los centros educativos públicos, de acuerdo a los niveles de ingreso de las familias a las que pertenecen. Un sistema público equitativo sería aquél que absorba una mayor proporción de alumnos pertenecientes a familias de menores ingresos. En base a este criterio se puede afirmar que el SEP peruano es relativamente equitativo. La columna 1 del cuadro 1 revela que la participación de los estudiantes aumenta a medida que disminuyen los ingresos familiares, hasta el segundo quintil más pobre. Este aumento, sin embargo, es menor si se considera las diferencias en el número de estudiantes potenciales de cada estrato, como se verá más adelante.

El segundo criterio es una variante del anterior, expresada en términos de valores monetarios, y basada en el hecho que la gratuidad del SEP en el Perú constituye una transferencia de recursos a las familias cuyos miembros acceden a las instituciones educativas públicas. La columna 2 muestra, como era de esperarse, un comportamiento similar al del criterio anterior, aunque con un sesgo menos claro a favor de los estratos de menores ingresos⁵.

Finalmente, la tercera forma de evaluación está referida al porcentaje de la población escolar de cada estrato que asiste a un centro educativo estatal. Bajo este criterio es de esperar que los estratos más pobres tengan prácticamente el total de su población estudiantil matriculada en centros educativos públicos. Tal como revela la columna 3 del cuadro 1 esto es efectivamente así: en los estratos más pobres entre 96% y 97% de la población estudiantil estaba matriculada en centros educativos públicos, mientras que en el estrato más rico esta proporción desciende a 63%.

Lo que muestran las cifras arriba presentadas es que efectivamente existe cierto grado de equidad en

Cuadro 1
GRADO DE EQUIDAD EN EL SISTEMA PUBLICO DE EDUCACION
PERU: 1985/1986

| QUINTIL | Criterio | | | | |
|---------------|----------|------|------|------|------|
| | 1 | 2 | 3 | A | B |
| 1 - más pobre | 19,4 | 17,1 | 95,9 | 44,9 | 43,1 |
| 2 - | 26,2 | 25,5 | 97,1 | 52,1 | 50,6 |
| 3 - | 23,7 | 23,4 | 91,4 | 53,8 | 49,2 |
| 4 - | 18,0 | 18,5 | 81,2 | 55,7 | 45,2 |
| 5 - más rico | 12,7 | 15,5 | 62,6 | 62,5 | 39,1 |

Fuente: Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1985/1986.

el servicio educativo público, aunque tal vez no con el grado de progresividad adecuado (que sería el caso si la proporción de matrícula en instituciones públicas del total de estudiantes pertenecientes a estratos ricos fuese menor a 63%). Sin embargo, ésta no es la única ni la más importante de las deficiencias.

¿Puede ser más equitativo el sistema educativo público?

La cuarta columna del cuadro 1 (denominada A) refleja las tasas de asistencia a centros educativos públicos o privados de la población entre 6 y 25 años comprendida en cada estrato. Se puede observar claramente las grandes disparidades en la asistencia escolar por estratos: 62.5% de los niños y jóvenes pertenecientes a familias del estrato de mayores ingresos asisten efectivamente a un centro educativo, mientras que sólo 44.5% de los pertenecientes al estrato más pobre tienen esa prerrogativa.

Por otro lado, se puede definir la **tasa de absorción** de la demanda potencial por parte del sistema educativo público, como la razón entre el número de alumnos matriculados en instituciones educativas públicas y la población en edad estudiantil. Esta tasa permite evaluar de manera complementaria el grado de equidad del SEP⁶. Un sis-

⁴ La información utilizada proviene de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida de 1985/1986.

⁵ La diferencia en los resultados para ambos criterios se debe a los distintos costos por niveles educativos (la educación superior universitaria cuesta 4.6 veces lo que cuesta la educación primaria) y a la diferente composición de la matrícula por estratos sociales en cada nivel educativo.

⁶ Dado que las familias comprendidas en los estratos de menores ingresos son en promedio más numerosas, su población en edad escolar tiende a ser mayor que la de los otros estratos. Ello hace que los criterios 1 y 2 no reflejen con exactitud el grado de equidad del SEP. La tasa de absorción tiene la ventaja de neutralizar ese efecto de la composición demográfica de la población.

tema equitativo debería mostrar tasas de absorción sustantivamente más altas para los estratos de menores ingresos que para los de mayores ingresos, garantizando así que la población más pobre recibe educación escolarizada en instituciones del Estado. La quinta columna del cuadro 1 (denominada B) muestra sin embargo que sólo 43% de la población en edad escolar del quintil más pobre es absorbida por el SEP; sólo para igualar a la tasa de asistencia escolar de los niños y jóvenes pertenecientes al estrato más rico, dicha tasa debería elevarse en 50%.

Dicho de otra forma, pese a que el Estado parece haber conseguido dirigir sus esfuerzos en la dirección correcta, es decir, dando prioridad a los estratos menos favorecidos, no parece haberlo hecho con la suficiente intensidad. En ese sentido, y respondiendo la pregunta que abrió esta sección, se puede afirmar que, efectivamente, la acción del Estado sí puede ser más equitativa en el área educativa.

Reflexiones finales

No cabe duda que es absolutamente necesario elevar las tasas de escolaridad, en particular entre los estratos de menores ingresos. Gran parte de los esfuerzos en esa dirección deben estar focalizados

en las áreas rurales y, por la evidencia más recientemente recogida sobre la deserción escolar, en la periferia de las ciudades.

Hablando específicamente del sistema de educación público, existen al menos dos áreas en que los esfuerzos deben concentrarse. En primer lugar, el Estado debe liderar, por obvias razones económicas, la expansión de la cobertura educativa en las zonas arriba mencionadas. Lo que aún no es claro es si basta la simple expansión (i.e., aumentar la oferta de servicio educativo) o si son necesarios mecanismos complementarios de atracción de la población en edad escolar⁷.

En segundo lugar, es imprescindible que el servicio educativo de las instituciones públicas eleve sus estándares de calidad. Ya hace algunos años los indicadores de eficiencia interna mostraban la baja *performance* de los alumnos de los centros educativos públicos; más recientemente se ha encontrado evidencia de diferenciación salarial en el mercado de trabajo a favor de las personas educadas en instituciones privadas. En realidad, si no se eleva la calidad de la educación pública, pocos o nulos serán los efectos de las metas cuantitativas, con lo cual tampoco se estará cumpliendo con generar mecanismos compensatorios de la desigualdad vigente.

7 Este tema estaría más claro si se conociera el origen de las diferencias en las tasas de escolaridad. La pregunta es si son problemas de oferta, es decir, si no existen suficientes escuelas ni en los lugares apropiados, o si son problemas de demanda, esto es, si las familias no pueden enviar a sus hijos a las escuelas por el alto costo de oportunidad que ello implica.

RECURSOS HUMANOS EN INVESTIGACION Y DESARROLLO: EL PAPEL DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA EN EL PROCESO DE DESARROLLO LATINOAMERICANO

José Peláez
GRADE

¿Cuáles son las posibilidades y limitaciones del desarrollo científico y tecnológico en la región latinoamericana? ¿Están dadas las condiciones para que la evolución futura de la tarea de investigación responda a las necesidades del proceso de desarrollo de los países de la región? ¿Qué ha de suceder en los próximos años con las brechas que nos separan del mundo desarrollado? El siguiente artículo, el primero de una serie sobre este tema, intenta aproximarse a esta problemática estableciendo una serie de interrogantes a partir de la información que procesa GRADE en su Banco de Datos de Ciencia y Tecnología (BDCyT). Parte de esa información ha sido publicada recientemente como un breviario estadístico que lleva el título de «Indicadores de Ciencia y Tecnología en América Latina», compilado por Patricia de Arregui y Máximo Torero.

El proceso de desarrollo de los países suele tener como uno de sus pilares fundamentales a la creación y aumento de las capacidades científicas y tecnológicas. Esto es así porque la generación de conocimiento y su aplicación práctica en la producción permite obtener una base material adecuada para elevar el nivel de bienestar de una población. Adicionalmente, el vertiginoso proceso de innovación en los múltiples campos de la ciencia y la tecnología que se viene experimentando en el mundo contemporáneo exige crear mecanismos de asimilación y adaptación de tales avances, so pena de ahondar la brecha que separa a la órbita industrializada de los países del Tercer Mundo.

A su vez, la evolución científica y tecnológica de un país depende en buena medida de los recursos humanos involucrados en las labores de investigación y desarrollo. En tal sentido, un tema de crucial importancia para los países latinoamericanos y el Perú, en particular es el análisis de la cantidad de recursos humanos que se compromete en esta tarea, de su dedicación a distintas áreas de la ciencia, y de los cuadros profesionales que el sistema de educación superior forma, en relación a las necesidades concretas -no siempre claramente discernibles- que configura cada proceso de desarrollo específico. Sería interesante constatar si entre las razones que contribuyen a perpetuar el subdesarrollo relativo de nuestros países está el desfase entre dichas necesidades y las prioridades que se asigna a la labor de investigación y desarrollo.

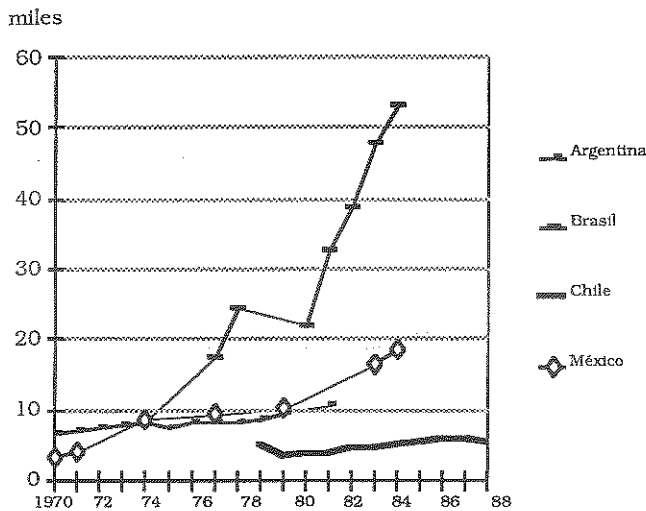
Un primer punto en este análisis es el referido al número de científicos, ingenieros y técnicos comprometidos en investigación y desarrollo. La evolu-

ción de esta cifra no es homogénea para todos los países latinoamericanos: Brasil tuvo un despegue impresionante a partir de 1974, lo cual ha determinado una clara brecha con relación al resto. México, Argentina, y en menor medida Chile, muestran un desarrollo también favorable; Perú, en cambio, parece enfrentar un relativo estancamiento (ver el gráfico 1). No es difícil suponer entonces que el mayor desarrollo relativo de países como Brasil, México, Argentina y Chile pueda estar vinculado a esta preocupación por la investigación y desarrollo; ello sin embargo tendría que ser sustentado más ampliamente.

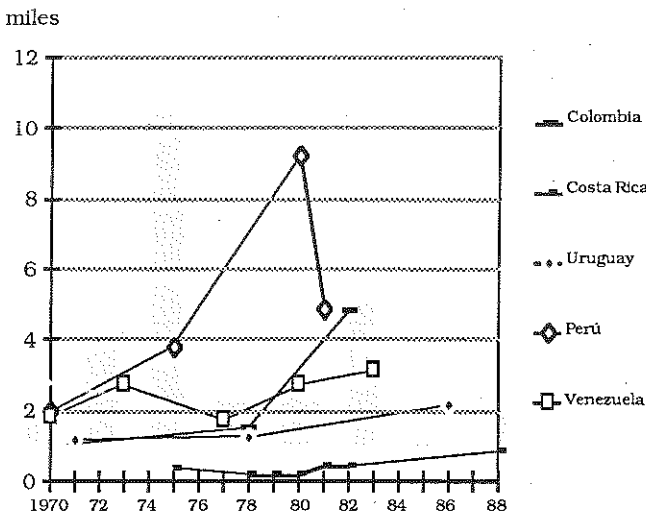
En segundo término está la cuestión referida a la importancia relativa que la comunidad científica asigna a cada una de las áreas de la ciencia. Evidentemente, cada país debería tender a dirigir recursos (materiales, humanos y financieros) hacia aquellas áreas en las cuales, por ventajas comparativas, necesidades estratégicas o intereses nacionales, resulta imperioso poner énfasis. Ello, sin embargo, no es necesariamente así: factores tales como un equivocado diagnóstico de las necesidades, financiamiento externo atado a fines específicos, tradiciones culturales y hasta intereses particulares pueden determinar una asignación poco racional de los recursos.

Habría que determinar, por ejemplo, si el alto porcentaje de investigadores que en los países latinoamericanos se dedican al área de las ciencias exactas o naturales (en promedio, superior a 25% del total) es el más conveniente para la región, frente a un promedio inferior a 13% de profesionales dedicados a investigación y desarrollo en el área de ingeniería y tecnología (ver el gráfico 2). Esta

Gráfico 1
EVOLUCION DEL NUMERO DE CIENTIFICOS E
INGENIEROS EN INVESTIGACION Y DESARROLLO
(Tiempo completo equivalente)



Nota: Las Cifras de México y Chile corresponden a personas físicas.

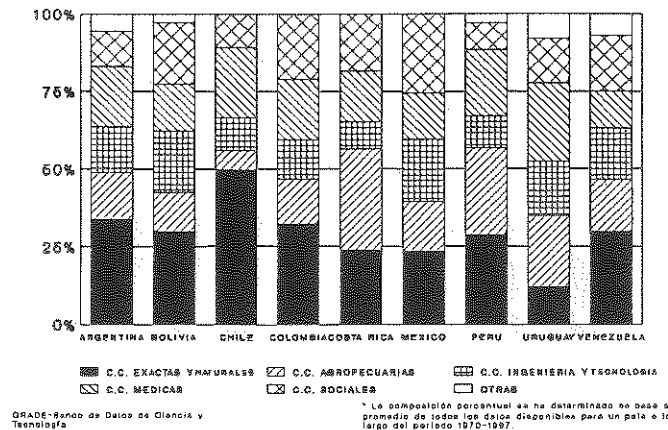


GRADE - Banco de Datos de Ciencia y Tecnología.

conveniencia habría que buscarla incluso al interior de cada área: en el área de las ciencias médicas en un país como el Perú, por ejemplo, quizá resulte más adecuado comprometer recursos a investigar las causas de los altísimos índices de mortalidad infantil en vez de destinarlos a la investigación de enfermedades oncológicas (sin negar la importancia de este tema). La determinación del peso relativo de cada área y subárea debe hacerse, en cualquier caso, luego de evaluar lo más adecuadamente posible las futuras necesidades nacionales.

En tercer lugar, está el asunto de los cuadros profesionales que el sistema de educación superior se encarga de formar. En este tema, las cifras del

Gráfico 2
DISTRIBUCION SEGUN AREAS DE LA CIENCIA DEL
NUMERO DE CIENTIFICOS E INGENIEROS EN
INVESTIGACION Y DESARROLLO*



GRADE - Banco de Datos de Ciencia y Tecnología.

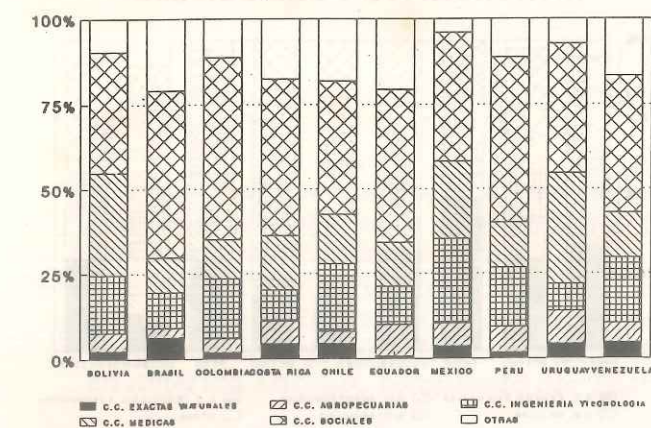
* La composición porcentual se ha determinado en base al promedio de todos los datos disponibles para un país a lo largo del periodo 1970-1987.

periodo 1970-87 motivan algunas preguntas centrales: la primera y más importante es cuán adecuada es la composición por áreas científicas del número de graduados universitarios, en relación a las necesidades del desarrollo de cada país. Se observa una absoluta preponderancia de las ciencias sociales (con un porcentaje cercano a 50% del total de graduados) en la mayoría de países latinoamericanos; las ciencias exactas y naturales, las mismas que ahora concentran la cuarta parte de los esfuerzos de investigación y desarrollo a juzgar por el número de investigadores a ellas dedicados, escasamente llegan a tener un 3% de graduados en promedio, poco menos que las ciencias agropecuarias (ver el gráfico 3). La ingeniería y la tecnología disponen de un porcentaje algo mayor (alrededor de 10%), pero en este caso las diferencias entre países son significativas y pueden estar reflejando alguna de las causas de las brechas al interior de la región: México, Chile y Venezuela son los países que mayor porcentaje tienen de graduados en esta área.

Una cuestión vinculada a este tema de los cuadros profesionales que merece ser revisada con detenimiento, es la posibilidad de una merma en la capacidad futura de investigación y desarrollo en la región. La distribución de la matrícula universitaria por áreas de la ciencia es bastante similar a la distribución de graduados para todo el periodo de la muestra (ver el gráfico 4); luego, puede suponerse que la composición de los cuadros profesionales con que contará cada país será similar a ésta en los próximos años. Esto significa, por ejemplo, que si el aparato institucional y la infraestructura existente se distribuye por áreas de la

Gráfico 3

DISTRIBUCION DEL NUMERO DE GRADUADOS UNIVERSITARIOS POR AREAS DE LA CIENCIA*

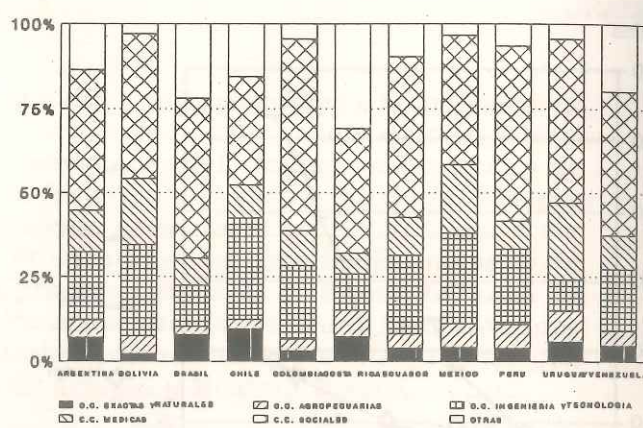


GRADE-Banco de Datos de Ciencia y Tecnología

* La composición porcentual se ha determinado en base al promedio de todos los datos disponibles para un país a lo largo del período 1970-1987.

Gráfico 4

DISTRIBUCION DE LA MATRICULA UNIVERSITARIA DE PRE-GRADO POR AREAS DE LA CIENCIA*

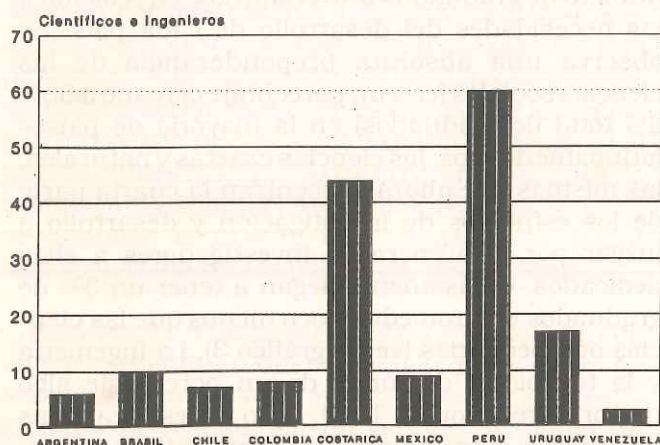


GRADE-Banco de Datos de Ciencia y Tecnología

* La composición porcentual se ha determinado en base al promedio de todos los datos disponibles para un país a lo largo del período 1970-1987.

Gráfico 5

NUMERO DE CIENTIFICOS E INGENIEROS EN I&D POR PATENTE OTORGADA EN AMERICA LATINA EN 1984

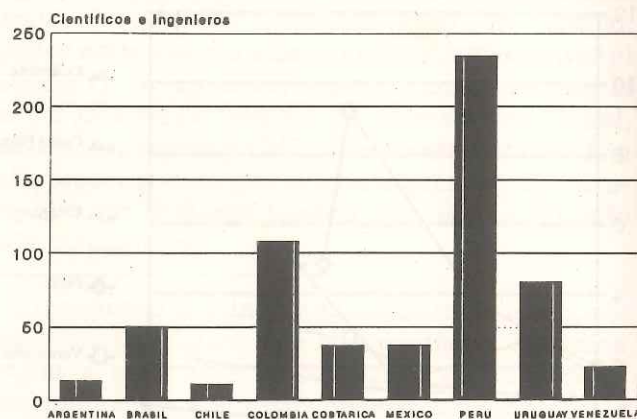


ciencia en las mismas proporciones en que lo está actualmente el número de científicos e ingenieros dedicados a investigación y desarrollo (ver el gráfico 2), dentro de algunos años algunas áreas no contarán con suficientes profesionales para esta tarea. Tal podría ser el caso, por ejemplo, del área de las ciencias exactas y naturales, o de las ciencias agropecuarias.

Por último está el tema de la productividad de los esfuerzos de investigación y desarrollo. En los gráficos 5 y 6 se aprecia, en primer lugar, la baja productividad promedio de los países latinoameri-

Gráfico 6

NUMERO DE CIENTIFICOS E INGENIEROS EN I&D POR PUBLICACION CIENTIFICA DE AMERICA LATINA EN 1984



GRADE-Banco de Datos de Ciencia y Tecnología

canos, medida en términos del número de científicos e ingenieros en investigación y desarrollo por cada patente otorgada en un país latinoamericano y por cada publicación realizada en una revista científica de reconocido prestigio internacional en 1984¹. Se puede observar, en particular, el significativamente menor logro de los científicos e ingenieros peruanos, en comparación con sus similares de otros países latinoamericanos, aun en casos en que el número total de investigadores es bastante menor al registrado en el Perú y representa un porcentaje menor de la población económicamente activa.

1 Ambos ratios son cuestionados, por justificadas razones teóricas y metodológicas, como indicadores de desarrollo científico y tecnológico en países en desarrollo y en América Latina en particular. Sin embargo, sí son útiles para apreciar la evolución en el tiempo de ciertos rasgos de una comunidad científica moderna y de su vinculación con el comercio internacional de un país, así como para comparar a distintos países que comparten raíces culturales similares.

AMERICA LATINA Y EL PERU: HISTORIAS RECURRENTE Y OSCILACIONES MACROECONOMICAS

Manuel Castillo
DESCO

A partir de la revisión de la historia político-económica de otros países, el autor de este artículo intenta demostrar que es necesario salir de la trampa que plantea la disyuntiva populismo-liberalismo para el desarrollo del país. Según él, el rompimiento del ciclo político que hace oscilar a las economías subdesarrolladas entre ambos tipos de régimen, pasa por reordenar la articulación entre el sistema político y el sistema de representación de intereses de los agentes económicos.

Muchas veces se ha dicho que la historia de los países adelantados puede ser el espejo de lo que ocurrirá con el tiempo en los países más atrasados. Aunque las particularidades nacionales relativizan esta aseveración -al extremo de hacer pensar a muchos que las historias nunca se repiten- no deja de ser cierta para el caso de las reformas estructurales que se están implementando en el Perú.

Las reformas estructurales y la búsqueda de la industrialización exportadora son de vieja data en América Latina. Ya a mediados de la década de los sesenta, cuando en países como Argentina y Brasil las contradicciones endógenas del modelo de industrialización por sustitución de importaciones empezaron a revelarse, mostrando los límites de éste, se planteó la necesidad de virar hacia la promoción exportadora industrial. De esa forma, se pretendía pasar del proteccionismo industrial al aperturismo industrial exportador.

El gobierno de Onganía en Argentina emprendió tal empresa en 1967; su salida en 1970 mostró que no era fácil cambiar de caballo en el turbulento río de aguas populistas, marxistas y guerrillistas expresadas en la base de la sociedad argentina. Levingston, Lanusse e incluso Cámpora, los gobiernos posteriores al de Onganía, son muestras del vacío de poder al que puede llegar en un país cuando los cambios en las alturas no son respaldados consensualmente por la sociedad. Al final el péndulo político llevó al retorno populista en la figura de Perón, cuyo segundo periodo reveló la fuerza de las tendencias internalistas. Vendría luego la caída del populismo con el golpe militar, que marcó el inicio de la búsqueda de una alternativa de desarrollo que ya no podía ser populista, pero que tampoco conseguía ser del todo aperturista y competitiva. Finalmente, el aperturismo se impuso, auspiciado por el FMI.

Incluso el actual gobierno de Menem se inclina por esa salida, al pretender reducir su propio Estado.

Brasil es también un caso ilustrativo, aunque ahí el inicio fue sumamente dramático. La caída del populismo de Vargas en 1954, no fue sólo política sino física: su suicidio mostró que el populismo, la cara política del proteccionismo industrialista, era un camino frágil, por lo que fue deshechado de plano. El gobierno de J. Kubitschek empezó dando señales de una industrialización basada en reformas estructurales y competitividad. Goulart pretendió intensificar la tendencia, al punto que tuvo que ser detenido por el propio Parlamento cuando planteó limitar las facultades del Poder Ejecutivo. Sin embargo, serían básicamente los gobiernos posteriores a Castelo Branco -Costa Silva, Garrastazú y Geisel- los que adecuarían a Brasil a la industrialización sostenida, forzando el pase de una industrialización «fácil» a la industrialización intensiva y disciplinando a los empresarios desde la tecnoburocracia militar. Ello implicó una serie de costos sociales y la constitución de una sociedad de «doble vía».

El caso de Chile, ahora mostrado como paradigma de éxito, no fue ajeno a cambios y replanteamientos aun bajo la conducción militar. Se sabe de los frecuentes reemplazos de promociones de «Chicago boys» en la conducción de la economía chilena; la «concertación» realizada por el gobierno de Pinochet para que los grupos empresariales de punta se dedicaran a la agroindustria de exportación -el «éxito» exportador se logró por ese lado- fue más bien una medida impuesta por una tecnoburocracia con mucha autonomía. En este caso no funcionó el péndulo populista, pues fue cortado abruptamente con la caída de Allende, no existiendo además un «colchón» económico que sustentara una opción populista.

En realidad, lo que actualmente sucede en el Perú es una especie de «segundo round» de lo que ha acontecido hasta hoy en América Latina. Pero no sólo eso. Es concretamente el «segundo round» del propio proceso de apertura peruano. Conocido es que entre 1979 y 1981, bajo las figuras de Silva Ruete, primero, y después Ulloa, se aplicó una serie de reformas estructurales que pretendían conducir la economía nacional por caminos aperturistas. Obviamente, la reforma arancelaria era uno de los objetivos básicos. El contexto externo favorable para las exportaciones pudo sustentar el recorte arancelario y la libre importación en el periodo de Silva Ruete; en cambio, ello fue imposible en la gestión de Ulloa, cuando el ciclo exportador se redujo.

El final de esa primera etapa es conocido: hizo su reaparición el populismo. Sin embargo, debe tenerse en cuenta el aspecto político. Silva Ruete contó con el autoritarismo militar; puede decirse que precisamente esto le faltó a Ulloa. Es conocido que los intereses industriales se cobijaron tras la protección populista de Alva Orlandini en el Congreso, y gremios como la Sociedad Nacional de Industrias aprovecharon el latente populismo de la sociedad. ¿Quiere ello decir que es más factible conducir aperturas y reformas estructurales bajo gobiernos autoritarios que democráticos?

Es claro que no se puede establecer relaciones mecánicas. Sin embargo, algo de esto hubo también detrás de la promoción industrialista exportadora de los cuatro «Tigres del Asia». En el caso de Taiwán, Chiang Kai Shek no fue precisamente un demócrata, y menos aun su hijo Chiang Ching-Kuo, quien prácticamente heredó la presidencia en 1978. Singapur no vivió una experiencia autoritaria, pero hay que considerar que su reducida población, de 3 millones de habitantes, constituye un número relativamente fácil de administrar. Y en el caso de Corea del Sur, aun cuando el periodo presidencial es de seis años, la Constitución de 1975 otorga al Poder Ejecutivo gran capacidad de decisión y facultades casi incuestionables. Es bajo esta fuerte presencia del Estado, legitimada constitucionalmente, que se ha administrado el lanzamiento industrial exportador y se ha disciplinado internamente a los empresarios.

Este breve recuento histórico revela pues que el aperturismo y las reformas estructurales tienen que ver mucho con la situación de la clase empresarial de cada nación. Y, sobre todo, con las

relaciones entre la estructura económica y el sistema político.

Sistemas políticos y representación de intereses

Recientemente un analista de la economía nacional recordaba que «la economía era endógena a la política en el caso nacional» y, por consiguiente, la política resulta siempre infructuosa frente a los obstáculos estructurales que terminaban haciendo desandar los pasos dados. Este retorno a las canteras del economicismo de décadas pasadas, tan proclive a ver determinaciones en la estructura que asfixian la voluntad política de los propios agentes, olvida que para conseguir una óptima economía hay que realizar una buena política. Ciertamente, como se ha visto, la historia latinoamericana es una acumulación de vaivenes pendulares. Entre el populismo y el liberalismo está mucho de la historia de este continente. Ello abonaría a la tesis del determinismo: a economías fragmentadas, corresponden actores desarticulados y situaciones inestables. El resultado final es la ingobernabilidad. Un círculo vicioso de nunca acabar.

No obstante, se olvida que aquellas naciones que dejaron atrás el vaivén entre el mercantilismo y el neoliberalismo, lo hicieron justamente por el lado de la política. Esto es lo que Weber llamaba «capitalismo político», en contraposición al «capitalismo liberal». Es decir, el desarrollo y el crecimiento de las naciones responde más a una afinidad empresa-Estado, que a la relación directa entre la empresa y el mercado. El desarrollo de Alemania, Italia y Francia se ubicó precisamente en esta perspectiva de capitalismo «político» antes que «liberal»¹. Tampoco se debe olvidar el caso de los NICs (*New Industrialized Countries*) del Asia. Ahí la asociación entre Estado y grupos empresariales calza óptimamente en la tipología del capitalismo político.

Lo que todos estos casos demuestran es que si el sistema político y sus elementos estructurales básicos (Poder Ejecutivo, instituciones, partidos y grupos de interés) no adecuaban sus decisiones y preferencias para ensamblarlas con el sistema de representación de intereses, y a partir de esa esfera (propia política) lograr ciclos de estabilidad, poco es lo que puede avanzar el mercado por sí mismo. Si esto no sucede, la marcha atrás en la

1 Un ejemplo típico de capitalismo liberal es el caso de Estados Unidos, pero su historia es sumamente *sui generis* como para generalizarla.

historia, el revanchismo consecuente y la historia oscilante serán escenas comunes en lo sucesivo.

En el momento más dramático del tránsito desde el populismo hacia otro ordenamiento económico, a las naciones se les han presentado tres grandes opciones para la relación entre el sistema político y el sistema de representación de intereses. Estas son el «liberalismo pluralista», más cercano a la tradición anglosajona, el «Estado centralizado», que tuvo su punto más alto en las experiencias del socialismo oriental, y el sistema de «neopresentación agregada», sugerido por las experiencias últimas de la Europa mediterránea, donde se delega status político a los grupos de interés.

Estas tres vías, en sus respectivos momentos, han permitido cortar la oscilación histórica, el vaivén macroeconómico y salir de la tensión populismo-liberalismo. Sus resultados deben seguir siendo evaluados, pero en los tres casos crecimiento y desarrollo acompañaron a las naciones. Entonces, más allá de tomar partido en la tensión entre populistas y liberales, existe la necesidad de rearticular el sistema político y el de representación de intereses, como un paso indispensable para el desarrollo nacional. ¿Cuál es el óptimo para un caso como el peruano, tan lleno de particularidades extremas? La respuesta hay que ubicarla en la sistematización teórica, en la historia comparada y en los avatares internos nacionales. Pero ese ya será tema de otro artículo.

LEY DE EMERGENCIA Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN EL AGRO

Javier Escobal
José Peláez
GRADE

Como se recuerda, la promulgación de la Ley de Emergencia del Agro suscitó entre el gobierno y el Congreso un agrio conflicto. Entre los argumentos que esgrimió el gobierno estuvo el hecho que la ley de marras ha de generar efectos regresivos en la distribución del ingreso al interior del sector agrícola. En este artículo se evalúa las consecuencias redistributivas que ha de traer consigo la aplicación del dispositivo.

La promulgación de la Ley 25403, que declara en emergencia a la actividad agraria nacional, ha sido motivo de discordia entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento. Según altos funcionarios gubernamentales, dicha norma afecta el normal desarrollo del programa de estabilización y reformas estructurales emprendido por el gobierno de Alberto Fujimori. Por su parte, el Congreso ha sustentado su decisión en la apremiante necesidad de salvar de un probable colapso a un sector afligido por grandes dificultades económicas, financieras e incluso climáticas.

Aunque las motivaciones del Legislativo resultan justificadas, las objeciones y reparos del Ejecutivo sobre la mencionada ley parecen correctas. El gobierno sustenta su oposición a la misma argumentando que los costos fiscales e inflacionarios excederán con creces a los beneficios que la ley brindará a los agricultores. Un argumento adicional, que refuerza la postura del gobierno en este asunto, es el referido a los efectos redistributivos perversos de la Ley de Emergencia del Agro. Este artículo plantea precisamente cuáles serían las consecuencias, en términos de la distribución del ingreso al interior del sector agrícola, de la aplicación de dicha ley, señalando su inconveniencia frente a otras alternativas como el mecanismo de transferencias directas.

Beneficios establecidos

La Ley de Emergencia ha establecido una serie de beneficios en favor de los productores agrícolas. El primero de ellos es la conversión a dólares de las deudas pendientes con el Banco Agrario, mecanismo que apunta a reducir en términos reales los saldos deudores, sobredimensionados a raíz de las altas tasas activas cobradas en moneda nacional

por el sistema bancario en lo que va del gobierno de Fujimori¹. Adicionalmente, dichas deudas serán refinanciadas hasta julio de 1995.

La segunda disposición de la Ley en el plano de las facilidades financieras es que los préstamos que conceda el Banco Agrario en lo sucesivo serán hechos en dólares o soles, a elección del solicitante, a una tasa equivalente a la tasa pasiva que el banco paga por depósitos, más los costos operativos. La idea es que los productores accedan a un crédito más barato que el ofrecido por la banca comercial (lo que, dicho sea de paso, resulta dudoso dada la elevada ineficiencia con que tradicionalmente ha sido manejada la banca de fomento, lo que eleva sus costos operativos).

Por otro lado, se ha exonerado de todo impuesto, tasas y aranceles la importación y venta en el mercado interno de pesticidas, semillas y fertilizantes. De ese modo se está reduciendo uno de los factores que más inciden sobre el costo de producción en la agricultura, especialmente la del sector moderno. Otro elemento de carácter tributario es la incorporación de los productores agropecuarios y agroindustriales al sistema que otorga crédito tributario por el IGV pagado al adquirir insumos, y se ha dispuesto el otorgamiento de facilidades para el pago de adeudos por impuestos y aportaciones al Seguro Social.

Por último, la Ley de Emergencia ha dispuesto que el Ministerio de Economía emita especies valoradas (cupones), que serán repartidas gratuitamente entre los productores, y que servirán para el pago del ISC que grava al combustible Diesel 2 y del IGV que grava al uso de energía eléctrica. El propósito es favorecer a los agricultores que em-

1 Dichas tasas fueron positivas en términos reales a pesar de las altas tasas de inflación, lo que revela cuán elevadas fueron. En cambio, el menor interés cobrado en dólares y la persistente caída del tipo de cambio real hacen que, en términos reales, el crecimiento de esa deuda haya sido menor, pudiendo incluso haber disminuido.

plean esas dos fuentes de energía para extraer agua del subsuelo.

Distribución del subsidio

Evidentemente, todas las anteriores medidas apuntan a subsidiar la actividad agrícola, que desde hace ya buen tiempo viene enfrentando una crisis generalizada. No obstante, las medidas dispuestas por la Ley 25403 tienen un nítido sesgo en favor de los agricultores ubicados en los estratos más pudientes de la sociedad, como se trata de demostrar a continuación.

La mayor parte del crédito formal otorgado al sector agrario por el sistema financiero en el periodo 1985-1990 fue canalizada a través del Banco Agrario. Como se sabe, dicho crédito fue otorgado en

condiciones preferenciales, implicando un significativo subsidio. Si se analiza la distribución de dicho crédito por estratos de ingreso, se constata que las tres cuartas partes del total del subsidio crediticio fue a manos de los productores ubicados en los dos quintiles más ricos de la sociedad peruana, mientras sólo un 3.3% fue transferido a los pertenecientes al quintil más pobre (ver el cuadro 1).

Así pues, el beneficio de la conversión a moneda extranjera y la refinanciación de la deuda favorece principalmente a quienes hasta hoy han concentrado el crédito asignado por el Banco Agrario, esto es, los agricultores pertenecientes al 40% más rico de la sociedad peruana².

Dado que no hay razón para suponer que la estructura de la asignación de créditos por estratos de ingreso se haya modificado en los dos últimos

Cuadro 1
DISTRIBUCION DEL SUBSIDIO AL CREDITO POR QUINTILES DE GASTO
(US\$ millones)

| | I | II | III | IV | V | TOTAL |
|------------|------|-------|-------|-------|--------|--------|
| 1985 | 4.8 | 17.6 | 15.1 | 37.7 | 72.5 | 147.7 |
| 1986 | 3.5 | 13.0 | 11.2 | 27.8 | 53.5 | 109.0 |
| 1987 | 10.5 | 38.6 | 33.2 | 82.5 | 158.9 | 323.7 |
| 1988 | 29.5 | 108.3 | 93.1 | 231.6 | 446.0 | 908.5 |
| 1989 | 13.8 | 50.6 | 43.5 | 108.4 | 208.6 | 425.0 |
| 1990 | 12.7 | 46.6 | 40.1 | 99.8 | 192.2 | 391.5 |
| TOTAL | 75.0 | 274.7 | 236.2 | 587.8 | 1131.7 | 2305.4 |
| Porcentaje | 3.3 | 11.9 | 10.2 | 25.5 | 49.1 | 100.0 |

Fuente: Elaborado en base a información del Banco Agrario y de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida de 1985.

años, ni para pensar que en lo sucesivo han de cambiar los criterios manejados para tal asignación, resulta realista suponer que los préstamos que eventualmente efectuaría el Banco Agrario tendrían el mismo sesgo que en el quinquenio aprista³. Por tanto, los recursos fiscales comprometidos por esta decisión de continuar otorgando crédito al sector agrícola irían en muy poca proporción a los segmentos más necesitados del sector.

Otro tanto sucede con las exoneraciones tributarias a los fertilizantes y pesticidas. Si se revisa cómo se distribuyó el subsidio a los fertilizantes por quintiles de gasto durante el periodo 1985-1990 (ver el cuadro 2), se encuentra una situación bastante parecida a la referida al crédito: 41.2% del crédito se concentró en manos de los agricultores pertenecientes al quintil más rico, y sólo 4.6% llegó al más pobre. Esto se explica por

2 Lo regresivo de este hecho se agrava si se considera que la proporción del total de agricultores incluida en los quintiles de altos ingresos es bastante reducida, pues la mayor parte de los productores del sector rural está aglutinada en los estratos más pobres.

3 Aunque la Ley de Emergencia del Agro establece en su artículo 4to. que tendrán preferencia las solicitudes de crédito de agricultores de la Sierra y la Selva de predios menores a 15 hectáreas, es bien poco probable que en la práctica sea así. No es novedosa la inclusión de este tipo de disposiciones meramente declarativas; recuérdese que la política agraria aprista pretendía beneficiar a los segmentos campesinos más pobres, pero terminó transfiriendo la mayor parte de los subsidios a los sectores más acomodados y articulados al mercado.

Cuadro 2
DISTRIBUCION DEL SUBSIDIO A FERTILIZANTES POR QUINTILES DE GASTO^{1/}
(US\$ millones)

| ESTRATOS: | I | II | III | IV | V | TOTAL |
|------------|------|------|------|------|------|-------|
| 1985 | 0.1 | 0.3 | 0.5 | 0.7 | 1.2 | 2.9 |
| 1986 | -0.7 | -1.7 | -2.7 | -3.7 | -6.2 | 15.0 |
| 1987 | 0.1 | -0.2 | -0.3 | -0.4 | -0.6 | 1.5 |
| 1988 | 1.9 | 4.7 | 7.5 | 10.0 | 16.9 | 40.9 |
| 1989 | 1.0 | 2.5 | 4.0 | 5.4 | 9.1 | 22.0 |
| 1990 | 0.7 | 1.7 | 2.7 | 3.6 | 6.1 | 14.8 |
| 1985-90 | 3.0 | 7.3 | 11.7 | 15.7 | 26.4 | 64.2 |
| Porcentaje | 4.6 | 11.4 | 18.3 | 24.5 | 41.2 | 100.0 |

1/ Un número negativo representa un impuesto.

Fuente: Elaborado en Base a información de ENCI y de la Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1985.

una razón más bien sencilla: quienes emplean insumos modernos en sus cultivos son precisamente los agricultores más articulados al mercado, mientras que los agricultores de subsistencia recurren a procesos de producción tradicionales. De ese modo, la ventaja establecida en la Ley de Emergencia de poder disponer de insumos más baratos favorece a un segmento que, al menos con propósitos redistributivos al interior del sector agrícola peruano, es discutible privilegiar⁴.

Los efectos de los demás beneficios

La selectividad implícita en las medidas anteriormente discutidas se hace explícita en el resto de beneficios establecidos en la Ley de Emergencia del Agro: el mecanismo de devolución del IGV pagado por la compra de insumos, las facilidades para el pago de adeudos por Impuesto a la Renta y por Impuesto Predial no Empresarial y de adeudos por aportaciones al IPSS, y los ya comentados cupones.

Difícilmente puede pensarse que mecanismos como el crédito tributario o las prórrogas en los plazos para el pago de impuestos al patrimonio o a la renta benefician a los pequeños agricultores de la Sierra y la Selva, por la sencilla razón que éstos no pagan tales impuestos. Está claro que estos beneficios están dirigidos a los grandes agricultores del sector moderno, especialmente a los ubicados en la Costa. Lo mismo sucede con las facilidades para el pago de las aportaciones al IPSS.

En cuanto a los cupones para el pago del combustible y la energía eléctrica, hay quienes afirman que puede identificarse con nombre y apellido a los beneficiarios. Más allá de ello, para nadie es un secreto que esta modalidad se presta a insufribles procedimientos burocráticos y a corruptelas.

Desde el punto de vista distributivo, además de marginar a los productores más pobres, las medidas contenidas en la Ley de Emergencia generan otros efectos. Uno de ellos es que implican una transferencia de recursos fiscales (ya sea por los subsidios o por los impuestos dejados de pagar) que bien podrían ser dirigidos a segmentos en situación más crítica.

Debe buscarse alternativas

Aunque es innegable la necesidad de apoyar al sector agrícola, queda claro que resulta cuestionable el camino elegido por el Congreso, más aun cuando la Ley de Emergencia podría estar incómodamente teñida por la sorda pugna que desde hace tiempo lo enfrenta con el gobierno. En varios frentes se estaría afectando las decisiones de éste: se pretende reflotar al Banco Agrario, cuando el Ejecutivo había optado por liquidarlo; se interfiere el proceso de reforma de la tenencia de la tierra⁵; se dicta disposiciones en materia tributaria -como la fijación de aranceles- que son prerrogativa del Ejecutivo; se genera presiones sobre el proceso inflacionario, etcétera, etcétera.

4 Habría que discutir la pertinencia de esta medida desde la perspectiva de aquello que supuestamente la motiva, esto es, reflotar a un sector productivo en crisis. Si la apuesta es por dinamizar a ciertos rubros de la producción agrícola con el propósito de darles mayor competitividad, aun es dudoso que la modificación de precios relativos sea el mecanismo más conveniente, dado que existen modalidades como las transferencias directas que tendrían menores costos en términos de eficiencia.

5 Otra de las disposiciones de la Ley de Emergencia es la anulación de la posibilidad de que las tierras de menos de 15 Has. sean otorgadas como garantía para créditos agrícolas, en clara oposición a la liberalización del mercado de tierras emprendida por el gobierno.

En todo caso, tampoco resulta saludable la indiferencia con la que hasta hoy el gobierno ha enfrentado el problema agrario. El régimen del ingeniero Fujimori no ha planteado iniciativas claras para atender las necesidades del sector, haciendo hasta cierto punto inevitable la poco afortunada intervención del Parlamento. En el marco de un presupuesto balanceado, el gobierno está obligado a definir sus prioridades y aclarar qué porcentaje de cada nuevo sol recaudado irá a cada sector productivo o al programa social de emergencia.

De cualquier modo, es prioritaria para el gobierno la búsqueda de salidas alternativas al problema agrario, en especial a la aguda pobreza que campea en el sector rural peruano. En esta búsqueda, no obstante, no se debe perder de vista que dicha pobreza no es indiferenciada: aunque la gran mayoría de pobres habitan en el campo, no todos los que están en el campo son pobres. Por ende, debe evitarse reproducir esquemas como el planteado en la Ley de Emergencia, que lo único que hacen es reforzar las diferencias al interior del sector.

CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCION DEL DESARROLLO, DESCO

Taller de Economía

PUBLICACIONES RECIENTES

Javier Iguíñiz e Ismael Muñoz

Políticas de industrialización del Perú: 1980-1990.

Cuadernos DESCO, DESCO, 1992.

Manuel Castillo

La escena astillada: crisis, acumulación y actores sociales.

Cuadernos DESCO, DESCO, 1992.

Roberto Frenkel, José María Fanelli, Guillermo Rozenwurcel y Shaid Husain

Crítica al consenso de Washington.

Documento de Trabajo N° 1, FONDAD-CEPES-DESCO. 1992.

Javier Iguíñiz y Noemí Montes

Respuestas empresariales a la crisis económica 1976-1987.

Cuadernos DESCO, DESCO, 1990.

El fracaso del éxito.

FONDAD-CEPES-DESCO, 1990.

Crisis y deuda Andina.

FONDAD-CEPES-DESCO, 1989.

Crisis estructural y deuda.

FONDAD-CEPES-DESCO, 1989.

Noemí Montes

Empresas del Estado.

Convenio DESCO-INP, 1988 (informe).

Eduardo Ballón (ed.)

Movimientos sociales y crisis: el caso peruano.

DESCO, 1988.

Humberto Campodónico

Recursos energéticos para el desarrollo nacional.

DESCO, 1987.

Humberto Campodónico.

La política petrolera 1970-1985: el Estado, las contratistas y Petroperú.

DESCO, 1986.

ULTIMAS PUBLICACIONES DE CIUP, GRADE Y PUCP*

CIUP

Revista Punto de Equilibrio
CIUP, Marzo, 1992

Rosa María Mujica, Carlos Iván Degregori, Ricardo Morales
Educación en Crisis, XXXIII Intercampus, octubre, 1991.
CIUP, 1992.

Carlos Amat y León y Julio Velarde (eds.)
Evolución de la economía peruana. II Semestre 1991. Informe de coyuntura.

GRADE

Carlos Paredes y Jeffrey Sachs (eds.)
Estabilización y crecimiento en el Perú.
GRADE, 1992.

Patricia de Arregui y Máximo Torero (comp.)
Indicadores de Ciencia y Tecnología en América Latina.
GRADE, 1992.

PUCP

Alan Fairlie
Inflación y ajuste estructural en América Latina: la tortilla se vuelve?
Documento de trabajo N° 100.
CISEPA, enero, 1991.

Adolfo Figueroa
Teorías económicas del Capitalismo.
PUCP, Fondo editorial, 1992.

REVISTA ECONOMIA

Volumen XIV, N° 27, junio 1991.

- Victorio Corbo: Estrategia y política de desarrollo en América Latina.
- Jorge Vega y Miguel Angel Ostos: Un modelo de equilibrio general para calcular el sesgo antiexportador.
- Gloria Canales y Alan Fairlie: Hiperinflación y cambio de régimen en el Perú: Un análisis comparativo.
- Roldolfo Cermiño y Margot de la Cruz: Inflación y precios industriales: Perú 1980-1990.
- Hugh Schwartz: Percepción, juicio y motivación en las empresas manufactureras.

* En los números anteriores se hizo mención a las publicaciones recientes del área de economía de GRADE, IEP y PUCP; en esta relación se mencionan aquéllas publicadas posteriormente. En el siguiente número del Boletín aparecerán las correspondientes al CIUP.

INSTITUCIONES

CIUP

Centro de Investigación de la Universidad
del Pacífico
Jr. Sánchez Cerro 2141, Jesús María, Lima
Telf. : (51) (14) 712277
Fax : (51) (14) 706121

DESCO

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
Jr. León de la Fuente 110, Magdalena, Lima
Telf. : (51) (14) 627193 - 610984
Fax : (51) (14) 617309

GRADE

Grupo de Análisis para el Desarrollo
Av. del Ejército 1870, San Isidro, Lima
Telf. : (51) (14) 405901 - 405902
Fax : (51) (14) 420513

IEP

Instituto de Estudios Peruanos
Av. Horacio Urteaga 694, Jesús María, Lima
Telf. : (51) (14) 323070 - 244856
Fax : (51) (14) 324981

PUCP

Pontificia Universidad Católica del Perú,
Departamento de Economía
Av. Universitaria, cuadra 18, Pueblo Libre, Lima
Telf. : (51) (14) 622540
Fax : (51) (14) 611785

COORDINACION

Comité: Patricia de Arregui - GRADE
Francisco Verderra - IEP
Humberto Campodónico - DESCO
Jorge Vega - PUCP
Juan Julio Wicht - CIUP

Secretario
Ejecutivo: Ignacio Franco

Coordinación: GRADE

AUSPICIO

- * Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID)
- * Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI)