

Evaluación del Plan Cuatrienal de Desarrollo (*)

por Ignacio Basombrio Zender.

Contemplar la situación del Perú en 1967 nos lleva a concluir en diversos sentidos: hemos avanzado notablemente; hemos diversificado nuestra estructura productiva; experimentamos crisis de tipo coyuntural, inherentemente unidas al proceso de expansión de un país subdesarrollado; las proyecciones pasivas denotan diversos aspectos negativos que sólo pueden ser evitados o reducidos en su impacto mediante un proceso de planificación del desarrollo.

El Instituto Nacional de Planificación ha elaborado un trabajo que, lamentablemente, no ha merecido la difusión ni la crítica suficiente. Nos referimos al Plan Cuatrienal de Desarrollo Económico y Social 1967-70. Tal documento, por los defectos estructurales de la administración pública y por la carencia de una mentalidad que acepte la planificación en algunos sectores empresariales, ha quedado convertido en una pieza de biblioteca.

Pretendemos evaluar algunos de los objetivos fijados en el Plan como normativos de la acción del sector público en materia económica y

como orientadores del sector privado.

ANÁLISIS HISTÓRICO

El proceso planificador supone un diagnóstico previo de la situación económica del país. Así ha procedido el INP al formular el diagnóstico de la evolución de la economía peruana en el período 1950-65.

Entre los años citados el crecimiento del Producto Nacional Bruto alcanzó una tasa acumulativa anual de 5.2%. De tal forma, al finalizar el período el PNB había aumentado en un 220% con relación al año inicial. Por su lado, el producto *per cápita* se incrementó en 47.5%.

Las tasas indicadas estuvieron entre las más altas de América Latina.

Como todas las economías subdesarrolladas, con un grado insuficiente de industrialización para satisfacer las necesidades del mercado interno, el comportamiento del sec-

(*) El presente trabajo constituye un esquema de uno más extenso, sobre la situación de nuestra economía y las proyecciones de su crecimiento.

tor externo fue factor determinante del ritmo de desarrollo económico.

La notable expansión de las exportaciones de harina de pescado y de minerales, determinaron que, entre 1950 a 1965, las exportaciones crecieran a una tasa promedio anual de 8.1%.

Empero, la vulnerabilidad externa se redujo a partir de 1960, como consecuencia del desarrollo del sector manufacturero y al cambio de actitud de la acción estatal en el terreno económico.

El Perú inició un período de "crecimiento hacia adentro", superando el clásico esquema de "crecimiento hacia afuera", que caracteriza a las economías dependientes como la peruana.

La expansión del sector manufacturero es uno de los aspectos más favorables del desarrollo económico del país, aun cuando subsisten algunos problemas a los cuales nos referiremos más adelante. Debemos indicar, sin embargo, que, en el período 1950-65, el sector creció con un ritmo de 7.0% en promedio anual, logrando participar, al finalizar el período, con el 20% en la conformación del Producto Nacional Bruto, constituyéndose, de tal forma, en el más importante de la economía nacional.

La industria peruana destina el 80% de su producción al mercado doméstico.

El sector público, de otro lado, ha aumentado considerablemente

su participación en la demanda interna (9.7% a 16.4% en el período). El volumen del gasto público, incrementado considerablemente en los últimos años, ha provocado la crisis coyuntural, transitoria y susceptible de ser superada, que se registra actualmente en el país.

Se ha producido, como indicamos, una modificación del criterio de la acción del sector. Además del natural crecimiento del personal administrativo, se ha llevado a cabo una activa labor en el terreno de la inversión pública, con el objeto de atender a necesidades premiosas de los pueblos y a la ejecución de obras de tipo infraestructural, indispensables para lograr el desarrollo de amplias regiones del país.

La crítica efectuada a la acción estatal ha sido, por lo menos en el caso del autor, en lo que respecta a la falta de una adecuada racionalización del gasto público; a la carencia de una política administrativa al servicio del desarrollo económico; y, fundamentalmente, a la ausencia de una política de prioridades en cuanto a la ejecución de obras públicas.

Uno de los sectores que ha registrado un crecimiento sumamente lento ha sido el agrícola, que ha tenido una expansión de 2.8% anual, o sea una tasa inferior a la del crecimiento demográfico. En tales circunstancias, el país ha acentuado su dependencia del exterior para el abastecimiento de productos alimenticios, provocándose, en consecuencia, saldos negativos en la balanza comercial y, también, una inadecua-

da utilización de las divisas para pagar por productos que, perfectamente, podrían obtenerse en el país.

El crecimiento demográfico, considerado como uno de los retos que debe vencer una sociedad subdesarrollada, alcanza en el Perú una tasa de 3.0% anual.

El crecimiento de la población está acompañada de flujos migratorios del campo a la ciudad, provocándose el subempleo o la abierta desocupación y agudizándose los problemas de vivienda, salud, transportes, que agobian a los principales centros urbanos del país.

En el último quinquenio, o sea hasta 1966, las ciudades han registrado un crecimiento poblacional del orden de 4.8% anual. Los sectores rurales, en cambio, de sólo 1.6%.

Debemos indicar, citando cifras del INP, que para el período 1960-65, la oferta de mano de obra ha crecido en 102,500 personas al año. Se estima, para el período comprendido entre 1967 y 1975, que dicha oferta alcanzará a 135,000 personas.

POLITICA DE ACCION

Los aspectos enunciados de nuestra realidad económica plantean una seria interrogante que sólo un proceso de planificación puede resolver: ¿cuál es el destino del Perú en los próximos años? ¿se lograrán superar los actuales problemas o, por el contrario, la situación se hará más difícil?

El INP ha establecido, en el Plan

Cuatrienal de Desarrollo, cuatro objetivos fundamentales:

- a) Incremento de la producción y de la productividad.
- b) Mejor distribución del ingreso.
- c) Incremento y apropiada distribución de la ocupación.
- d) Reducción de la vulnerabilidad externa.

De acuerdo a la técnica de la planificación, para lograr los objetivos, un país debe llevar a cabo una estrategia determinada. En el caso del Perú, el INP ha propuesto como estrategia, en el nivel global, el aumento del coeficiente de inversión; el incremento de la participación del ahorro nacional en el financiamiento de las inversiones; la expansión de la agricultura; la integración de la industria; y, finalmente, el desarrollo y diversificación de las exportaciones.

Las metas globales que se pretenden alcanzar son:

- a) Lograr el aumento del coeficiente de inversión (0.14 a 0.20 en el período 1950-65), a 0.22 para el período del Plan (1967-70) y mantener tal coeficiente hasta el año 1975.
- b) Modificar la composición de la inversión. En el período histórico, el sector privado ha invertido el 81.3% del total, en tanto que el sector público sólo el 18.7%. Se pretende aumentar al 25% la participación de este último sector, dentro del período del Plan y mantenerla en un 23% al llegar al año 1975.
- c) El Producto Bruto Interno, que creció al 5.2% acumulativo anual en

tre 1950 y 1965, deberá alcanzar una tasa de 6.1% para cumplir las metas del plan y llegar a 6.5% en el año 1975.

De alcanzarse tales resultados, y en la hipótesis que la tasa de crecimiento demográfico sea del 3.1% anual hasta el año 1975, el Producto Bruto Interno *per cápita* pasará de US\$ 262 en 1965, a US\$ 296 en 1970 y a US\$ 345 en 1975. (1)

El consumo, que creció aceleradamente al final del período histórico 50-65, por razones cuya explicación no son materia de este trabajo, deberá restringirse en su crecimiento (de 7.0% en 1965, a 5.5% en 1970 y 5.7% en 1975).

Finalmente, se estima que el desarrollo y diversificación de la industria manufacturera peruana reducirá el porcentaje de dependencia de la industria extranjera para el abastecimiento interno. En el período histórico, el consumo de productos importados creció en 6.3% al año. Tal porcentaje debe reducirse a 5.0%, durante la vigencia del Plan y situarse en 4.0% al llegar a 1975.

Como hemos indicado, la estrategia del Plan supone, básicamente, el desarrollo del sector manufacturero y del agrícola. Por ello, al analizar la estructura sectorial de la producción, se fija en 8.8% y 9.6% la tasa de crecimiento de la producción manufacturera, durante la vigencia del Plan y hasta 1975, respectivamente. En el período histórico, tal sector creció con una tasa de 9.5%.

(1).—En dólares de 1960. No se ha hecho el reajuste al nuevo tipo de cambio.

La agricultura, que es uno de los cuellos de botella de nuestra economía, deberá dar un verdadero "salto adelante". Habiendo registrado un crecimiento acumulativo anual de sólo 2.8% entre 1961-65, tendrá que alcanzar una tasa de 4.5% durante el plan y sostener un ritmo de crecimiento de 6.1% anual entre 1970 y 1975.

La pesquería, vencida la etapa del "milagro peruano", en la cual alcanzó un crecimiento de 19.0% anual, entre 1961 y 1965, mantendrá una tasa de expansión de 7.0% en el período del plan y, luego, descenderá a 2.0%, a partir de 1970.

Tal declinación se explica por la rigidez que, en el mercado internacional, registra la harina de pescado. En el último trienio, el consumo de los países importadores se ha mantenido en 2.3 millones de toneladas, y el desarrollo de los productos similares y competitivos, como la harina de soya, de carne, los aminoácidos sintéticos, etc., que tienen un precio menor que el de la harina, limitan las posibilidades de expansión del sector.

En cambio, la minería deberá lograr un considerable avance (estimado por el INP en 6.0% al año entre 1967 y 1970 y de 11.0% a partir de tal año), debido a las favorables condiciones del mercado internacional del cobre especialmente, y a las posibilidades que los yacimientos de Cuacone, Quellaveco y Cerro Verde se pongan en funciones, lográndose, de tal forma, triplicar nuestra actual producción cuprífera (de 200,000 T.M. anuales a 600,000 T.M.)

EL COMPORTAMIENTO DEL SECTOR EXTERNO

Es interesante analizar el comportamiento tanto de las importaciones como de las exportaciones.

Las compras en el exterior registraron, por una serie de factores, entre ellos la sobrevaluación externa de nuestro signo monetario, un crecimiento sumamente elevado (7.7%), en los últimos años del período histórico. El Plan pretende reducir la tasa de crecimiento de las importaciones, a 6.0% y 3.3% entre 1967-1970, y a partir de tal año hasta 1975.

La composición de las importaciones, de otro lado, debe modificarse. Los bienes de consumo, que han representado el 26.6% de las compras en el exterior, deben reducir su participación hasta el 23.0% y el 20.7 por ciento, gracias al desarrollo de la industria manufacturera nacional.

En cambio, las materias primas y semielaboradas, pese a los esfuerzos por integrar a la industria manufacturera, crecerán porcentualmente, de 37.6% en el período 1961-1965, a 39.2% al llegar a 1970-75. Durante el período del plan, el aumento no es significativo. Finalmente, las compras de maquinarias pasarán de 32.8% de las importaciones totales a 39.3% y 40.1%.

Un sucinto análisis de la competencia que, de lograrse los objetivos propuestos por el plan, tendrán las importaciones, nos indican que el país se propone hacer uso racional

de sus recursos en divisas, eliminando, en la medida de lo posible, aquellos desembolsos correspondientes a pagos por productos que son manufacturados por nuestra industria.

Debemos anotar que en el Perú el Arancel de Aduanas es el único instrumento de regulación del comercio de importación y que, por ello, los derechos aduaneros son el instrumento de que tiene que valerse el Estado para alentar o desalentar determinado tipo de importaciones.

No somos partidarios del control, que en el caso del comercio de importación admite diversas formas (desde la prohibición hasta los depósitos previos, pasando por las cuotas, licencias previas o cambios diferenciales). Creemos, por el contrario, que debemos mantener la libertad de comercio que, actualmente, existe, pero elevando las barreras arancelarias cuando sea necesario, para garantizarle al productor nacional el íntegro del mercado interno.

En cuanto a las exportaciones, se estima que la tasa de crecimiento, en relación con la observada en el período 1961-65, descenderá. Ello se debe a que en tal período, como consecuencia de la producción creciente de la harina de pescado y las mayores exportaciones de cobre, el país alcanzó un volumen de exportaciones que permitió mantener la paridad del sol en relación con el dólar, ampliar la capacidad de importaciones y robustecer las reservas monetarias internacionales. En el

período que comentamos, la tasa acumulativa anual fue de 8.5%, o sea superior al ritmo de crecimiento alcanzado por la economía en su conjunto.

El plan considera que la tasa bajará durante su vigencia, a 6.5% y que a partir de 1970 y hasta 1975, llegará a 7.0%.

Analizando en detalle y dividiendo a los productos de exportación en tres grupos básicos, tenemos que las exportaciones agropecuarias, que han crecido al 2.0%, alcanzarán una tasa de 4.5% entre 1967 y 1975. Por su parte, las exportaciones mineras, que crecieron a un ritmo de 9.2% bajarán, hasta 1970, a sólo 6.5%, recuperándose, a partir de esa fecha, hasta alcanzar la tasa de 11.0%.

Finalmente, las exportaciones pesqueras reducirán su crecimiento de 31.0% en el período histórico, hasta 7.0% y 2.0%, debido a los problemas de mercado internacional y comercialización a que nos hemos referido líneas arriba.

FINANCIAMIENTO.

El financiamiento del desarrollo en el país ha sido, utilizando para probar nuestro aserto las cifras oficiales, productos del ahorro de los peruanos y, particularmente, del esfuerzo de la empresa privada.

En el período 1961-65, el ahorro nacional alcanzó el 93.4% del financiamiento total, en tanto que el aporte extranjero fue de sólo 6.6%. Durante la vigencia del

plan, el ahorro nacional financiará el 90% de las inversiones y, a partir de 1970, el 95.6%.

Aun cuando el INP no ha precisado la razón por la cual se fija en US\$ 486 millones el monto total del ahorro extranjero, durante el período 1967-70, lo interpretamos en el sentido de que, para entonces, se habrán llevado a cabo las inversiones mineras en los yacimientos cupríferos que, en los actuales momentos, no se explotan.

AGRICULTURA E INDUSTRIA

Dos de los aspectos que más interés presentan en el Plan Cuatrienal de Desarrollo son, de un lado, la importancia prioritaria que se adjudica el sector agrario, mencionándose, como factores para lograr la tasa de desarrollo propuesta, el incremento de la productividad de las tierras de cultivo, la incorporación de nuevas áreas de terreno a la producción agrícola y, finalmente, la creación de adecuados mecanismos de comercialización.

En el aspecto industrial se pretende reducir la dependencia de nuestro sector manufacturero del abastecimiento interno, tanto de insumos como de bienes de capital. Para ello, se modificará el clásico esquema de la sustitución de importaciones, en el sentido producir bienes finales en base a materias primas importadas.

La *integración* de nuestra industria supone la producción local de los insumos que emplea el sector, mediante el desarrollo de los rubros

básicos, como petroquímica, siderurgia, productos químicos, etc.

De otro lado, en la medida de lo posible debe alentarse el progreso de los fabricantes de máquinas-herramientas e, inclusive, de instalaciones fabriles, a fin de que nuestra industria adquiera mayor solidez y sea capaz de reducir su dependencia externa.

PRIORIDADES EN LA ACCION DEL SECTOR PUBLICO

Además de la industria y la agricultura, que merecen la primera prioridad y el 42.2% y 37.5% —en dos alternativas— de la inversión pública; figuran, como aspectos

comprendidos en la segunda prioridad, los transportes y los comunicaciones, así como la energía, con el 36.0% y 36.7% del monto total de la inversión durante el período del Plan.

Finalmente, los servicios sociales, los servicios generales y el rubro otros, en la tercera prioridad, insimirán entre el 21.8% y el 25.8% del gasto público aplicado a la inversión.

Una sintética evaluación de las prioridades demuestra el criterio "desarrollista" y promotor de la actividad económica, que norma y orienta el Plan Cuatrienal de Desarrollo.