

# PLANIFICACION Y DESARROLLO REGIONAL EN EL PERÚ: 1968-1977 \*

JOS HILHORST \*\*

## 1. INTRODUCCIÓN

1.1. Entendemos por desarrollo regional la ampliación de las oportunidades de acción efectiva de que disponen los distintos grupos que conforman la población de una región, tanto en sus relaciones con el resto del mundo como en sus relaciones entre ellos (Holhorst, 1976). Como las oportunidades de acción efectiva están limitadas por restricciones impuestas por estructuras de tipo socio-política, de tipo físico y de tipo económico, el desarrollo regional implica el proceso de modificar o eliminar estas restricciones.

La planificación regional, entendida como el conjunto de esfuerzos encaminados a la acción racional y coherente del gobierno para la implementación de los objetivos de políticas socioeconómicas nacionales en general y de la política regional en particular, sólo debiera verse como una contribución al proceso del desarrollo regional mismo. Los contribuyentes y participantes más importantes a este proceso lo constituyen los grupos de habitantes de cada región. Con esto no se quiere decir que la acción del gobierno no tenga relevancia. Ella puede tener importancia primordial por ejemplo en tanto intervenga en la regulación de las interrelaciones entre los grupos o

cuando se construya una carretera para eliminar el aislamiento físico de cierta región o valle. En este sentido, un gobierno puede contribuir al desarrollo regional.

1.2. A la definición dada del concepto de desarrollo regional le falta cierta especificación. Le falta hacer explícito que se trata de un concepto igualitario: en el sentido que requiere que la acción sociopolítica de cierto grupo no sea limitada por estructuras económicas, mientras que también implica que un gobierno a cargo del proceso del desarrollo regional debiera enfocar sus políticas en modificar y/o eliminar las limitaciones sentidas por los grupos de menos oportunidad de acción efectiva, es decir, los pobres.

Con relación a la planificación regional esto quiere decir que debieran tener prioridad aquellas acciones de gobierno de las cuales las regiones de bajo ingreso per cápita y los grupos sin organización y/o representación en todas las regiones podrían directamente beneficiarse. Un elemento de gran importancia en este contexto es el grado de participación de los grupos relevantes en cuanto a la identificación de las prioridades de la actividad del gobierno.

1.3. Estas observaciones introductorias parecen necesarias para explicar el énfasis del presente artículo. El acápite 2 trata de la naturaleza del problema regional en el Perú a fines de los años sesenta. En el acápite 3 se dará un bosquejo del cuadro general de los objetivos nacionales, mientras el acápite 4 proveyerá los lineamientos de la política regional.

---

\* El presente artículo es la versión ampliada de un capítulo del libro "Development from above or below? A radical reappraisal of spatial planning in developing countries", próximo a editarse en Londres por John Wiley Sons Limited Publishers.

\*\* El autor, profesor del Institute of Oficial Studies de La Haya, agradece a Edgardo Quintanilla y Lincoln Villanueva por sus comentarios a una versión anterior.

Los acápite 5 y 6 están dedicados al análisis de la implementación de la política regional. Finalmente se darán algunas conclusiones.

## 2. La naturaleza del problema regional en Perú 1968

Sin duda alguna el ascenso del grupo militar al poder en octubre de 1968 produjo un entusiasmo considerable entre muchos peruanos, especialmente entre los jóvenes profesionistas y militares. Esto no significa que en los esfuerzos realizados en materia de planificación regional se hayan ignorado las experiencias previas a partir de 1964, año en que Belaúnde es electo Presidente. Un número considerable de las políticas socioeconómicas del régimen de Belaúnde estuvo ligado estrechamente al problema regional del Perú: la Ley de la Reforma Agraria en 1964 obedeció a un esfuerzo de integración a la vida nacional, especialmente a la población del altiplano (la región de la Sierra); y una preocupación similar orientó los proyectos de construcción de la carretera marginal de la selva a lo largo de la cordillera oriental de los Andes. Esta preocupación giraba en torno al problema de integración espacial, problema que hasta la fecha no ha sido satisfactoriamente resuelto.

Einaudi (1975) ha observado que las características sociológicas de la población y las condiciones espaciales del territorio en el Perú dificultan la comunicación y, por ende, la efectividad del gobierno. De manera similar, en su opinión, dadas estas condiciones, sería poco probable encontrar una revolución

tipo Cuba en el Perú. Estos comentarios son bastante atinados, hechos en un período en el que la red de caminos había sido sustancialmente mejorada con respecto a la situación de la década de los 50, cuando era imposible viajar por carretera de la ciudad costera más al norte, a Tacna en la frontera con Chile.

Tradicionalmente el país ha sido dividido en tres zonas: la Costa, en su mayor parte desértica, por la que atraviesan unos 50 ríos que descienden de los Andes y que alimentan los sistemas de irrigación; la Sierra, con sus cordilleras y valles densamente poblados, que comprende el mayor porcentaje de la población y de los grupos pobres, y por último la Selva, que forma parte de la zona de precipitación pluvial del Amazonas (ver cuadro 1). De hecho, antes de la terminación de la carretera panamericana, en los últimos años de la década de los 50 el país se encontraba dividido en un conjunto de subsistemas que prácticamente se comunicaban sólo a través del mar. Así, Chiclayo y Trujillo eran los centros principales en la costa del Norte; Arequipa en el sur, y Lima era el centro en la Costa Central y en la Sierra Central. En particular, los dos últimos centros tenían comunicación efectiva con su respectivo "hinterland" solamente a través del ferrocarril. La construcción de la carretera Arequipa-Lima durante el período 1933-39 mejoró considerablemente las oportunidades económicas para Arequipa, pero el aislamiento relativo de siglos de cada uno de los centros de estos subsistemas —con una influencia cultural española dominante— había provocado el surgimiento de entidades sociopolíticas con intereses opuestos. En el

### CUADRO I

POBLACION URBANA Y RURAL POR ZONAS NATURALES 1940, 1961, 1990  
(Miles de habitantes)

Zona Natural	1940			1961			1990 <sup>a</sup>		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Costa	1,156	627	1,783	3,015	897	3,912	11,375	1,623	12,998
Sierra	940	3,065	4,005	1,446	3,681	5,127	3,209	5,096	8,305
Selva	126	294	420	301	570	871	936	1,435	2,371
<b>Total</b>	<b>2,222</b>	<b>3,986</b>	<b>6,208</b>	<b>4,762</b>	<b>5,148</b>	<b>9,910</b>	<b>15,520</b>	<b>8,154</b>	<b>23,674</b>

Fuente: INP (1971 a Apéndice I).

<sup>a</sup> Proyecciones.

norte se localizaba el grupo de poder que los peruanos denominan oligarquía, ligado principalmente a la producción azucarera; en el área de Lima se encontraban los grupos vinculados al comercio exterior, a la banca y a algunos intereses mineros y algodoneros; mientras que en el sur, tradicionalmente, habían existido intereses en torno al comercio de la lana, y en este siglo en torno al cobre, a las minas de oro y a las industrias nuevas. La población de la Sierra, constituía, pues, un apéndice de la vida de cada uno de estos subsistemas. Su débil posición económica tenía su paralelo en la vida política: la mayoría de la población serrana quedaba excluida del proceso electoral por ser analfabeta.

A excepción posiblemente de los habitantes de Iquitos, la capital del Departamento de Loreto y antiguo centro en el auge hulero, la población de la selva era ignorada en la formulación de políticas.

Los problemas a los que se enfrentó Belaúnde en el aspecto regional no fueron sencillos. A pesar que la Ley de Reforma Agraria fue aprobada por el Congreso, su implementación fue sabotada mediante restricciones presupuestarias. Entre los grupos que limitaban a Belaúnde en su acción, estaba el APRA (Alianza Popular Revolucionaria de América), el partido que había abogado por la reforma agraria desde los años 30 y cuya base principal se localizaba en la Costa Norte. A pesar de todo se lograron algunos avances, especialmente en la Sierra Sur, antes de que Belaúnde dejara el poder en 1968.

Belaúnde, como profesor de arquitectura en Lima, estaba familiarizado con el problema de desequilibrio regional que representaba el crecimiento acelerado de Lima-Callao, que había triplicado su tamaño entre 1940 y 1964. Las barriadas comprendían una extensa área de Gran Lima y representaban aproximadamente un cuarto de su población (ONEC, 1975 p. 9). En 1940, Lima contaba con una población de 911.000 habitantes; para 1972, esta cifra se había incrementado a 31 millones (ONEC, 1975). En 1963, más del 60% de la producción industrial se generaba en Lima (INP, 1967), que sólo representaba un 20% de la población total. Como afirma Boisier, este proceso de concentración en Lima es intensificado por cuatro factores: (i) la estructura productiva distorsionada, orientada a los

bienes de consumo final con una fuerte tendencia comercial; (ii) la producción consistente básicamente de procesos simples de transformación, con una fuerte dependencia de insumos importados; (iii) la limitada infraestructura industrial en el interior del país, en especial en lo que se refiere a energía, y (iv) la concentración en torno de la administración de impuestos y créditos, lo que tiende a favorecer la concentración industrial" (Boisier, 1972, p. 117).

Este proceso de concentración económica existía aunado a una centralización en la toma de decisiones. Lima se convirtió en el centro y poco se lograba sin su aprobación. Una respuesta a esta sobrecentralización fue el surgimiento de las Corporaciones de Desarrollo Departamental, que a partir de 1964 empezaron a recibir recursos del gobierno central a través del Fondo Nacional para el Desarrollo Económico. En algunos departamentos, como en Arequipa, Piura y San Martín, estas corporaciones jugaron un papel importante, aunque fundamentalmente al servicio de las élites locales.

A pesar que los desequilibrios regionales —como lo ha mostrado Slater (1975)— habían disminuido en el período 1946-66, al menos en relación a ciertos indicadores, no cabe la menor duda que el problema continuaba siendo grave debido al crecimiento de la población. Desafortunadamente no existe información posterior a la que se presenta en el cuadro 2 sobre el ingreso per cápita.

### 3. POLÍTICAS NACIONALES

3.1. En el mes de noviembre de 1968 un mes después del ascenso de los militares al poder, el Instituto Nacional de Planificación (INP) publicó un documento que contenía las estrategias gubernamentales para el desarrollo nacional a largo plazo (INP, 1968). Un nuevo gobierno, que se autonabraba revolucionario (aunque ni socialista ni capitalista), anunciaba al país y al mundo entero sus propósitos. Los tres objetivos fundamentales eran: "a) integrar la población nacional con el fin de lograr el pleno aprovechamiento de los recursos humanos como la potencialidad básica del país; b) mejorar sustancialmente la distribución de un ingreso por persona no menor

CUADRO 2

## INGRESO PER CAPITA Y POBLACION POR DEPARTAMENTO Y ZONA NATURAL, PERU

Depto.	Ingreso per cápita miles de soles, 1961	Poblac. (miles) 1972	Zona Natural	
			Costa	Sierra Selva
Lima	30,2	3.927,1	x	
Pasco <sup>a</sup>	15,1	d		x
Ica	12,4	373,3	x	
Arequipa	12,0	561,3	x	
Lambayeque	11,3	533,3	x	
La Libertad	11,2	808,4	x	
Tacna	11,2	99,5	x	
Madre de Dios	11,1	25,2		x
Tumbes	10,9	79,3	x	
Cnl. Portillo <sup>b</sup>	10,4	120,5		x
Loreto <sup>c</sup>	9,8	420,0	x	
Junín	9,7	905,4 <sup>e</sup>		x
Moquegua	9,6	78,0	x	
Piura	9,0	888,0	x	
Ancash	8,1	755,1	x	
Cajamarca	6,9	956,6		x
San Martín	6,9	233,9		x
Huánuco	6,6	431,7		x
Apurímac	6,3	321,1		x
Amazonas	6,1	213,0		x
Cuzco	5,5	751,5		x
Huancavelica	4,3	346,9		x
Ayacucho	4,3	479,4		x
Puno	4,1	813,2		x

a Pasco es el departamento donde operaba la firma minera Cerro de Pasco Corporation que se nacionalizó en 1974 (Kruyt y Vellinga, 1977).

b Provincia.

c Sin la provincia de Coronel Portillo.

d Vía Junín.

e Incluye la población de Pasco.

Fuente: Webb (1975) para datos de ingreso y ONEC (1975) para población.

plaban: una reforma agraria, la innovación de las políticas minera e industrial, una reestructuración del sector público, que incluía una reforma fiscal y un modelo nuevo del gasto en servicios sociales. Al mismo tiempo, las cuatro regiones socioeconómicas (mapa 1) serían favorecidas por la expansión de la agricultura y minería el desarrollo de polos industriales urbanos.

MAPA 1 - Política de Regionalización en el Perú



Fuente: INP 1968

al doble del nivel actual (1968); c) dinamizar la contribución del sector externo a la política nacional de desarrollo, reduciendo las condiciones actuales de dependencia y vulnerabilidad externa que presenta la economía” (INP, 1968, p. 6).

Con el fin de alcanzar estos objetivos en un período de 20 años, se decía en el documento, sería necesario llevar a cabo una serie de reformas estructurales en forma paralela a la creación de nuevos polos de desarrollo. Dentro de las reformas estructurales se contem-

3.2. En términos más concretos, el gobierno intentaba reducir el número de desempleados y subempleados, incrementando el número de personas plenamente empleadas (que representaban el 71,5% de la fuerza de trabajo en 1971) al 83,2 para 1975. En el período 1971-75 sería necesaria la creación de cerca de 1,2 millones de empleos. Para lograr esta cifra, la economía crecería a una tasa anual del 7,5%, con una inversión que representaría el 21,3% del PBI en 1975, e inicialmente correspondería al 12,8% en 1970 (INP, 1971 b, pp.

17-19). Esto implicaba una tasa anual de crecimiento de la inversión bruta de casi el 20%. Aunque se esperaba un crecimiento de la inversión privada de 17.700 millones de soles a 28.000 millones para 1975, la inversión pública tendría que cuadruplicarse, de 10.000 a 40.000 millones de soles, lo que significaría modificar sustancialmente la distribución porcentual de las inversiones pública y privada.

El 25% de la inversión pública se canalizaría hacia la manufactura, cerca del 8% a la agricultura y el 16% a la minería (INP, 1971 b, p. 20).

Estos objetivos a mediano plazo se plasaban en quince objetivos genéricos, de los cuales los primeros cinco eran: "1. Participación efectiva de las mayorías nacionales en las decisiones básicas del país mediante su organización en instituciones intermedias tales como gremios, cooperativas, etc.; 2. Aceleración y conclusión de transferencia de la propiedad rural en todo el país, dentro del proceso de reforma agraria; 3. Incremento sustancial del nivel de salud del poblador peruano que posibilite el pleno desarrollo de sus capacidades físicas y mentales; 4. Provisión de servicios sociales a los grupos marginados, en particular a los de zonas rurales y del interior, reorientando para ello el gasto público que se destina a estos servicios; 5. Transformación integral del sistema educativo propiciando una educación para el cambio estructural de la sociedad, para el desarrollo y el trabajo, así como para la autoafirmación de la nacionalidad" (INP, 1971 b, p. 14). Obviamente el tema de la desigualdad regional está presente, de manera implícita, en estos objetivos: en el primero, cuando se piensa en la casi nula participación de los habitantes de la Sierra en la toma de decisiones; en el segundo en tanto que la transferencia de la propiedad resultaría en una mejor distribución del ingreso entre las regiones, y en el cuarto objetivo en la medida en que se incrementarían las inversiones canalizadas hacia la Sierra.

La problemática regional se trata de forma explícita en los objetivos 8 ("Establecimiento de industrias motrices integradas, aprovechando al máximo los recursos naturales del país; incremento de la productividad de la industria establecida para ingresar a costos competitivos en los mercados internacionales y en los de integración regional") y 11 ("Reducción

del desequilibrio en la distribución de la población dentro del territorio nacional") (INP, 1971b, p. 15).

En otras palabras, se seguiría una política de polos de crecimiento y la escala de las industrias motrices estaría determinada por los mercados internacionales y regional, es decir, la ALALC y la región andina. El énfasis en el desarrollo de recursos naturales debe entenderse en relación a la minería y a la pesca, como se infiere del objetivo 14. El objetivo 11 toca sólo el aspecto de la planificación física, y desde una perspectiva de la planificación regional, no expresa de manera satisfactoria la naturaleza del problema regional, que en esa época y hasta la fecha es de carácter social y político.

3.3. Para alcanzar los objetivos a mediano plazo, el gobierno anunciaba su intención de implementar una serie de políticas en torno a seis puntos: i) la llamada Participación Social, ii) el papel del Estado en el proceso de desarrollo; iii) el financiamiento del desarrollo; iv) el sector externo; v) ciencia y tecnología, y vi) la integración latinoamericana. En relación a los dos primeros puntos, el Plan 1971-75 era conciso: la participación social, definida en términos de a) la capacitación, "concientización", y organización de las mayorías; b) la promoción de inversiones que utilizarán de manera intensiva la mano de obra; c) el estímulo a la creación de cooperativas y empresas de autogestión, y d) el estímulo al diálogo entre gobernados y gobernantes, sería logrado a través de la Reforma Agraria, la Reforma de la Empresa y la Reforma Educativa, así como con la disminución del desempleo y subempleo. Se esperaba que la reforma agraria, basada en la ley de 1969, contribuiría a una mejor distribución de la tenencia de la tierra, del ingreso y del poder político en favor de la mayoría de los campesinos. La cooperativa como forma de propiedad de la tierra sería la institución preferida para llevar a cabo la reforma. La Ley General de las Industrias, la Ley de la Comunidad Industrial, la Ley General de la Pesca y la Ley General de la Minería, todas decretadas en 1971, servirían como marco legal para la Reforma de la Empresa, y se presumía que estas leyes funcionarían como elementos clave en el logro de los objetivos de la revolución.

La Reforma educativa era considerada la tarea más importante que el gobierno se había fijado a mediano plazo y al mismo tiempo era considerada la más difícil.

Antes de continuar con el análisis de los seis puntos vale la pena detenerse a revisar los antecedentes de las distintas reformas. Para la mayoría de los oficiales del ejército peruano era evidente el valor de la educación como factor de movilidad social y de desarrollo. Casi todos ellos eran testigos de los efectos de su propia educación en la calidad de la Organización de las fuerzas armadas. Einaudi señala que las preocupaciones de los militares eran: i) la supervivencia y autonomía institucional; ii) el orden público y el control de las regiones alejadas; iii) la política exterior y los problemas fronterizos, y iv) más recientemente, el desarrollo nacional incluyendo bajo este rubro: educación, industrialización, control de materias estratégicas (petróleo, telecomunicaciones), planificación nacional y apoyo a la autoridad y administración del gobierno central" (1973 p. 309).

Esta última preocupación surge del análisis hecho por los militares sobre las causas que provocaron el descontento y malestar de los campesinos en la década anterior a su ascenso al poder, así como de las causas del movimiento guerrillero que surge a partir de 1965. El papel del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) ha sido discutido por un gran número de autores —Cotler (1975), Einaudi (1973, 1975), Löwenthal (1975), entre otros— y prevalece el consenso entre ellos de la participación crucial de este Centro en la formulación de la doctrina de seguridad nacional, y que formó parte del bagaje intelectual de la mayoría de los oficiales. En términos sencillos, las causas que explicaban la violencia de esa década eran los desequilibrios socioeconómicos extremos entre los diferentes grupos de la población. Para eliminar la violencia era necesario, pues, eliminar la desigualdad. Esto implicaba la necesidad de redistribuir la propiedad y el ingreso y de permitir a las mayorías el acceso al poder político. Todo ello conllevaba la modificación del sistema educativo.

El conflicto de clases en un sentido marxista no se contempla dentro de este enfoque, más bien se concibe como la incompreensión del individuo frente a su responsabilidad so-

cial que lo lleva a tratar de manera injusta a su semejante. En mi opinión, es en este sentido que la revolución peruana no puede considerarse ni marxista ni capitalista; el análisis del problema social no se basa en la doctrina marxista y, por ende, la solución no se plantea en esos términos. La solución, que enfatiza la comunidad de intereses entre trabajadores y capitalistas —e impulsa la participación de los trabajadores en el capital social dentro de la empresa industrial—, no puede calificarse de capitalista, ya que niega la supremacía del individuo y de los intereses privados. La coherencia de las Leyes Generales de Pesca y Minería y de la Ley de la Comunidad Industrial, así como la forma en que la Reforma Agraria fue aplicada, tenían el propósito, dentro de una posición legalista, de hacer desaparecer el conflicto de intereses entre el capital y el trabajo entre pobres y ricos.

En este contexto es posible explicar que los militares desplazarán a la oligarquía, que representaba de manera más clara al grupo capitalista. También es explicable la actitud ambivalente de los militares hacia los sindicatos, quienes a largo plazo no jugarían ningún papel. Esto puede verse en los objetivos de la Ley de la Comunidad Industrial, de los que se infiere que los trabajadores en la industria obtendrían eventualmente el 50% de los votos, a través de su participación en el capital social, haciéndolos corresponsables de las empresas\*. Asimismo se entiende el papel importante de SINAMOS (Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social) y la oposición tan fuerte que recibió de APRA, un partido que cada vez más adquiría características burguesas.

Esto nos lleva al segundo punto: el papel del Estado en el proceso de desarrollo. Los militares tenían el propósito de reorganizar la administración, pero deseaban al mismo tiempo que el Estado adquiriera un mayor peso en la economía del país. Esto se logró fundamentalmente a través de las inversiones en la minería e industrias conexas, así como en la nacionalización de los servicios públicos y del sistema ferroviario. El Estado también adquirió la mayoría de los intereses bancarios y

\* En 1977 los industriales forzaron al gobierno a cambiar la ley en este aspecto, Véase acápite 5.4.

se hizo cargo de la distribución de los principales productos alimenticios. Es interesante observar que en el plan 1971-75 se afirmaba que "el desarrollo minero y el de las industrias conexas requiere que alrededor de las minas y las grandes fábricas se construya una red de carreteras, ferrocarriles, puertos, centrales de generación eléctrica y centros urbanos. Como consecuencia, las zonas inmediatas a estos centros de producción se constituirán en verdaderos focos de desarrollo regional. Esto exige una acción coordinada de los diferentes ministerios y empresas públicas, que evite estrangulamientos, permita la difusión de beneficios y proporcione un atractivo para la *inversión privada y complementaria*. Por lo expuesto, cobra gran importancia, en este mediano plazo, la planificación regional" (INP, 1971 b, p. 27; subrayado por el autor). Es evidente que en esta etapa el gobierno pensaba que la empresa privada sería incorporada a las objetivos nacionales. Igualmente, parece que existía la idea que habría, en un grado considerable, una acción automática por parte de los empresarios (idea que tantos planificadores de polos de crecimiento han sostenido y sostienen). La literatura sobre este tema demuestra lo contrario.

Para lograr el financiamiento del desarrollo, el gobierno estimularía el ahorro, tomaría medidas para evitar el consumo suntuario e implementaría una reforma fiscal. Adicionalmente se atraería el capital extranjero y se finalizarían los empréstitos.

Con respecto al sector externo, se buscaría la diversificación de mercados, en un esfuerzo de modificar la estructura de dependencia del Perú; en este contexto, la política hacia el Grupo Andino adquiriría una importancia especial, ya que brindaba al gobierno la oportunidad de relacionar el desarrollo de un número de industrias de exportación con el desarrollo interno del país. La mayoría de estas industrias se localizaría, evidentemente, en las ciudades costeras, un aspecto que se discutirá con más amplitud en los acápites 5. y 6.

El tema de ciencia y tecnología no recibió mayor atención ni en el plan ni en su implementación.

El Instituto Nacional de Planificación sería el responsable de implementar estas po-

líticas. Dicho Instituto mantenía relaciones estrechas con las llamadas Oficinas de Planificación Sectorial dentro de cada Ministerio. Los programas de trabajo y los objetivos de cada Ministerio se coordinaban a través del Instituto que también incluía en su jurisdicción las oficinas regionales de planificación; inicialmente una correspondiente a cada una de las cuatro macrorregiones, pero que a partir de 1972 se incrementarían a nueve.

3.4. En 1975 la revolución peruana se enfrentaba a problemas graves. La oposición interna, tanto de derecha como de izquierda se había agudizado y continuaba incrementándose el número de exiliados. En 1974 los periódicos habían sido nacionalizados y la prensa independiente silenciada. En ese mismo año el ejército intervino para romper una huelga de policías y en el centro de Lima ocurrieron disturbios y saqueos. La economía nacional entraba a un período de crisis: se iniciaba una disminución de las exportaciones en tanto que las importaciones aumentaban abruptamente. La balanza de pagos mostraba un alto déficit. La tasa de crecimiento del PBI, que se había sostenido en un 5,5% anual durante el período 1971-75, disminuyó considerablemente (INE, 1978). (Ver cuadro 3).

En el mes de agosto de 1975 se inicia una nueva etapa con la salida del Presidente Velasco y el ascenso al poder del General Morales Bermúdez. El período de reformas había concluido y el gobierno tenía que dedicarse al manejo de la crisis. Mientras que en la primera etapa, de manera explícita, se buscaba la independencia económica, en esta nueva etapa se hace necesario abrir las puertas del país a intereses financieros extranjeros como consecuencia de la naturaleza de las políticas de inversión y nacionalización, de la recesión en la industria pesquera, producida por la desaparición temporal de la anchoveta, y la crisis económica mundial que había provocado una disminución de la demanda de exportaciones. Se hacen nuevos empréstitos, y en septiembre de 1975 el sol se devalúa en un 16%. En los meses de enero y junio de 1977 se anuncian medidas económicas restrictivas. El efecto de estas medidas en los salarios reales es desastrosa: Si a principios de 1975 el salario promedio era mayor en un 22% al existente en 1968, para diciembre de 1976 había disminuido en un 25%.

## CUADRO 3

PRODUCTO BRUTO INTERNO POR TIPO DE GASTO 1970-1976 EN PRECIOS DE 1973 (10<sup>9</sup> SOLES)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
1. Consumo privado	240,8	251,6	260,7	273,8	290,7	299,8	314,8
2. Consumo gubernamental	38,7	41,2	42,8	46,1	51,0	56,8	60,1
3. Formación bruta de capital fijo	42,9	46,7	48,4	60,9	79,5	84,8	73,9
4. Variaciones en inventarios	-3,1	2,0	-3,3	2,9	13,6	21,6	15,5
5. Demanda final = 1+ 2+ 3+ 4	319,3	341,4	348,6	383,7	434,8	463,1	464,3
6. Exportación de bienes y servicios	62,7	59,6	65,0	53,1	50,0	48,1	48,6
7. Importación de bienes y servicios	48,2	50,3	50,1	54,9	72,4	81,3	68,5
8. PBI = 5+6-7	333,8	350,7	363,6	381,9	412,3	429,9	444,6
9. Tasa de crecimiento	5,7	3,6	5,0	7,9	4,3	3,4	

Fuente: INE (1978).

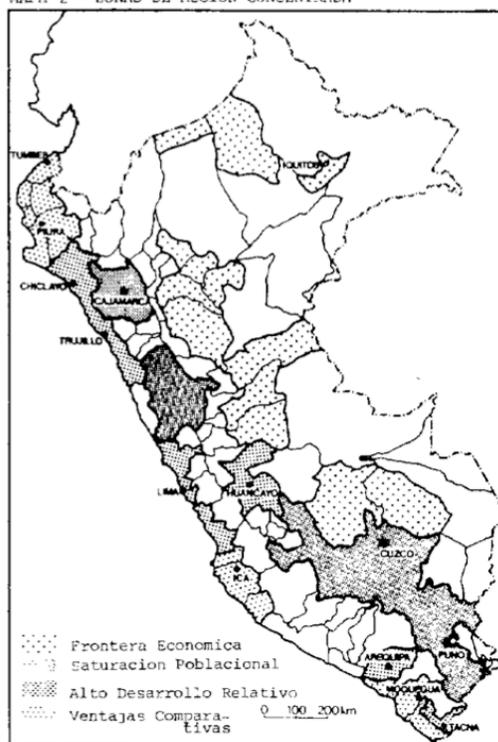
En julio de 1977 se organiza con éxito una huelga general. En Lima, al igual que en el resto del país, se reprime brutalmente a los huelguistas, estimándose entre 50 a 250 el número de muertos en los distintos enfrentamientos. Los organizadores de la huelga son despedidos de su trabajo, especialmente en las empresas estatales.

En este período no se llevan a cabo nuevas políticas regionales. Valderrama señala que la Ley de Reforma Agraria es modificada con el fin de afectar unidades agrícolas con un tamaño mayor de 50 há de irrigación en la zona costera, siendo el tamaño original marcado por la ley de 150 há (Valderrama, 1977, p. 19).

#### 4. POLÍTICAS DE DESARROLLO REGIONAL

4.1. En el mapa 1 se muestra la división a nivel de regiones y subregiones que se utiliza en el documentó sobre estrategias del año 1968. La estrategia a largo plazo planteada en este documento puede resumirse en los siguientes puntos: en el norte (Región I) se establecería un polo de crecimiento en base a los minerales no metálicos de Sechura, a los yacimientos petrolíferos y de gas de Talara y al potencial agrícola de la región. En el centro (Región II), Pucallpa sería polo, en tanto que en el sur (Región III) se crearía una red de interconexión de los centros urbanos principales. Para la región IV (este) se señalaba únicamente la intensificación de la exploración petrolera.

MAPA 2 - ZONAS DE ACCION CONCENTRADA



Fuente: INP 1971P

En 1971 los planes gubernamentales eran más claros. En el campo de la planificación física y de la utilización de los recursos naturales se plantean los objetivos siguientes a largo plazo: "1. Integrar el territorio nacional

mediante la infraestructura y medios de comunicación que permitan el eficiente desarrollo de actividades y el libre flujo de bienes y personas... ; 2. Acondicionar el territorio de manera que facilite al individuo la elección de un modo y lugar de vida...; 3. Garantizar suficiente territorio, útil y disponible, para permitir el asentamiento humano, satisfaciendo las necesidades de la población" (INP, 1971 b, p. 4). El primer objetivo está orientado hacia la especialización regional y a la integración económica con los países del Pacto Andino, esto último referido especialmente a las infraestructuras y a las comunicaciones.

A mediano plazo se persiguen seis objetivos: "i) Fortalecimiento de los vínculos económicos y de organización administrativa entre zonas complementarias vecinas...; ii) Creación de centros de demanda compensatorios de Lima Metropolitana...; iii) Institucionalización de las formas de trabajo de ayuda mutua...; iv) Ampliación de los servicios sociales a los grupos marginados... ; v) Ampliación de la tierra agrícola...; y vi) Expansión de la población no rural" (INP, 1971 b, pp. 55-58).

Con el fin de lograr estos objetivos, el país se divide en cinco categorías de zonas, denominadas Zonas de Acción Concentrada (ZAC) (ver mapa 2) : a) las zonas de ventajas comparativas, caracterizadas por una concentración de recursos mineros, pesqueros agrícolas; b) las zonas de alto desarrollo relativo, caracterizadas por una urbanización acelerada, una buena base agrícola y una infraestructura relativamente bien desarrollada de transporte y de servicios; c) las zonas de saturación poblacional, localizadas en la Sierra con una alta densidad de población y recursos naturales limitados; d) las zonas de frontera económica, localizadas en la parte oriental del país, con potenciales agrícolas aunque alejadas de los centros de demanda, y e) la Zona Metropolitana.

Lima-Callao se excluía del grupo b) y se incluía en la categoría e). Al resto del país, que representa el 20% de la población, no se le daba atención especial. Sin embargo, algunas áreas de ese territorio se beneficiarían con la orientadas básicamente hacia el desarrollo de construcción de obras de infraestructura,

las áreas comprendidas en las zonas de acción concentrada (INP, 1971 b, pp. 57-60).

Es importante observar que las zonas de ventajas comparativas recibirían una alta prioridad en lo referente a inversiones. En el norte se estimularía la pesca en Paita, la agricultura en los valles con abundancia de agua, la petroquímica y los fertilizantes en el área de Talara y Bayovar, la expansión agroindustrial en Piura-Sullana (ciudades gemelas) y Chiclayo, la industria farmacéutica en Chiclayo, y la industria metalmeccánica en Trujillo y Chimbote. Estas dos últimas zonas actuarían como contraímanes de Lima-Callao y tendrían la función de centros líderes, en tanto que Piura - Sullana, Chiclayo, Cajamarca, Tarapoto y Huaraz funcionarían como centros subregionales proveedores de servicios administrativos y otros. El resto de los centros urbanos del norte tendrían un papel secundario.

En la región central, Gran Lima desconcentraría el desarrollo industrial hacia ciudades como Huaicho-Barranca, Chíncha-Pisco e Ilo, Huancayo y Ayacucho, en la sierra, e Ica, en la costa, se convertirían en centros regionales.

En el sur, Arequipa se convertiría en contraíman mediante la diversificación industrial, y se acrecentaría la importancia regional de Puno, Cuzco, Juliaca y Tacna.

En el este, sólo se contemplaba el fortalecimiento poco preciso de Iquitos.

Así, pues, la estrategia de polos de desarrollo mencionada en el documento de 1968 reaparecería en el plan a mediano plazo. Aunque el término no es mencionado explícitamente, es evidente que ésta era la estrategia considerada. En el volumen de políticas regionales, los planificadores son más explícitos en este respecto.

La regionalización de la administración aparece también mencionada en el Plan 1971-75. El gobierno central sería reestructurado y la organización administrativa obedecería a un criterio geográfico, prestando especial énfasis a la articulación entre la definición de las regiones de desarrollo y las administrativas. Para ello se identificaban las acciones siguientes: habría que determinar la jerarquización urbana, las ciudades importantes serían fortalecidas; las costeras, con el propósito de in-

tegrar su "hinterland", las localizadas en la Sierra para romper su dependencia con las ciudades de la costa, y los corredores costeros serían fortalecidos para promover la creación de unidades político-administrativas que coadyuvaran a la agrupación de centros que hasta ese momento habían sido semiautónomos. Además, la división departamental obedecería a las necesidades generadas por el proceso de desarrollo; cada departamento contaría con una oficina responsable del desarrollo, cuyas funciones serían las de dirigir o coordinar las actividades sectoriales e intersectoriales en colaboración estrecha con la Oficina Regional del INP. Todo esto implicaba la necesidad de desconcentrar hacia las regiones la acción del Estado en materia de desarrollo, lo que se haría en forma conjunta a las siguientes medidas: a) una redefinición de los procedimientos de selección, asignación y administración de los recursos, especialmente los financieros; b) el establecimiento de un fondo común para los organismos sectoriales e intersectoriales de la región de acuerdo a sus presupuestos y capacidad operativa, y d) el descongestionamiento de las acciones del Estado con el fin de acercar la administración a los usuarios de sus servicios y así conocer sus problemas y sus realidades.

4.2. Los militares concedían especial importancia a la planificación. Durante la primera etapa, especialmente hasta los años 1974-75, el INP gozaba de una influencia considerable en la formulación de los planes y políticas. Estaba fuertemente involucrado en el esfuerzo de planeación gubernamental y jugaba un papel clave en la aprobación del presupuesto bianual. Todos los proyectos de inversión gubernamental y de las empresas estatales requerían de la aprobación de la División de Proyectos del Instituto.

Como se observó anteriormente, el Instituto era la unidad coordinadora de las Oficinas de Planificación Sectorial de los distintos ministerios. A pesar de que estas oficinas no eran responsables directas de las propuestas presupuestales de los ministerios, adquirieron una influencia considerable, especialmente con respecto a los presupuestos de inversión.

En 1972 se hizo evidente que las regiones eran demasiado extensas para un número importante de tareas de planificación. Por ello, durante los siguientes dos años, se establecie-

ron oficinas subregionales en Cuzco, Puno, Tacna y Ayacucho. Cada una de estas oficinas participó en la preparación del volumen de políticas de desarrollo regional para el plan quinquenal.

Las actividades de las oficinas regionales de planificación se coordinaban a través de la División de Programación Regional del INP, la cual desapareció en diciembre de 1974.

SINAMOS nace en 1972 absorbiendo al personal y a los recursos financieros asignados originalmente a las Corporaciones de Desarrollo Departamental en 1964. Esta medida o alguna similar era esperada, ya que las corporaciones habían representado sustancialmente los intereses de los industriales locales y de los grandes agricultores. En algunos casos, como en Arequipa, esto significó la ruptura de relaciones de los planificadores con los empresarios del área. Sin embargo, continuaron los incentivos especiales que se otorgaban para la localización industrial en Arequipa (exención de impuestos de importación para ciertos bienes). En Iquitos existían ventajas similares en un esfuerzo de compensar los altos costos de transporte a esa ciudad aislada. El autor no conoce de otras ventajas de localización. El principio fundamental en que funcionaban los programas de desarrollo era la localización de industrias básicas por el gobierno, de acuerdo a los objetivos de desarrollo regional que a su vez atraerían de manera "automática" al capital privado.

La política de reforma administrativa, que sería la base del proceso de descentralización, debería ser visualizada como instrumento de la política de desarrollo regional. Como se verá en la sección 6, esta política no ha sido efectiva.

## 5. ASPECTOS REGIONALES DE LAS POLÍTICAS NACIONALES

5.1. Con el advenimiento del gobierno militar, la reforma agraria iniciada por Belaúnde adquirió mayor importancia en la Costa Norte que en la Sierra Sur. Las plantaciones azucareras fueron expropiadas y transformadas en Cooperativas Agrícolas de Producción (CAP), Al igual que en el resto del país, la

reforma agraria se orientaba fundamentalmente a la sustitución de la propiedad familiar o individual por la propiedad comunal, más que a la subdivisión de unidades de producción, convirtiéndose los trabajadores permanentes en propietarios comunales. En la costa predominaban las cooperativas, en tanto que en la Sierra fueron creadas las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS). Las nuevas organizaciones se establecían en antiguas propiedades y en algunos casos incluían a las llamadas comunidades campesinas, que poseían tierra comunal en los límites de estas grandes extensiones\*.

El Ministerio de Agricultura organizó la reforma agraria regionalmente: el país fue dividido en 12 zonas que a su vez fueron subdivididas en sectores. En su descripción y análisis de la Reforma Agraria, Emith (1976) muestra cómo gradualmente la reforma implicó un incremento considerable de la influencia del Estado en las áreas rurales. En la primera etapa, para un sector determinado, se creaba un Comité Especial de Administración (CEA). Este comité estaba compuesto por "dos representantes del Ministerio de Agricultura (uno de ellos fungiendo como presidente), un representante del Banco Agropecuario, uno del Banco Industrial y dos trabajadores electos en asamblea general" (Smith, 1976, p. 99). En la siguiente etapa se creaban una o más cooperativas o sociedades, dependiendo de la localización de la zona.

En la tercera etapa de la reforma, el gobierno tomó la decisión de crear los Proyectos Integrados de Desarrollo Rural (PIAR) cuando se hizo evidente que las cooperativas y sociedades tenían un comportamiento capitalista—igual o mayor que los dueños anteriores—frente a los trabajadores estacionales de los minifundios y comunidades campesinas cercanas. El área de influencia de estos proyectos coincidía en la mayoría de los casos con la de los sectores definidos previamente. A nivel de sector, el proyecto tenía bajo su jurisdicción tanto a las cooperativas y sociedades como a las comunidades campesinas. De

hecho, el PIAR estaba concebido como instrumento para lograr una mejor distribución del ingreso en el área y como medio de apoyo para la capacitación de los campesinos, así como de proveedor de otros servicios (cf. Gilles, 1974).

La velocidad relativa del proceso de reforma agraria puede determinarse por el número de organismos creados. Para diciembre de 1974 existían 385 Cooperativas, 44 Sociedades y se habían integrado 417 Grupos y Comunidades campesinas. Bajo otras modalidades administrativas existían 222 empresas agrícolas (Paz Silva, 1975). De hecho, estas empresas constituían la base de una estructura piramidal cuyo segundo nivel estaba conformado por las cooperativas centrales "que eran nominalmente —según Smith (1976, p. 101)— la institución de control de los PIAR".

El siguiente nivel estaba constituido por las Zonas de Desarrollo Integrado, que en algunos casos incluían más de un proyecto "PIAR". Para estas zonas se suponía que serían elaborados Programas de Desarrollo Integrado con un carácter multisectorial, pero hacia finales del año 1977 aún no se había creado ningún programa. En lo que se refiere a los PIAR, se puede observar que, al menos teóricamente, eran apropiados para permitir una participación de la población. Estos proyectos desaparecían una vez que la reforma agraria en el área había sido ejecutada. De hecho y, desafortunadamente, nunca alcanzaron su objetivo de servir de instrumentos de desarrollo rural. Conlin, quien ha estudiado particularmente este aspecto de la reforma agraria, concluye que "la dominación ha cambiado de cara. Ya no es la sojuzgación brutal del campesino por el hacendado... Es la sojuzgación del campesino por una maquinaria burocrática disfrazada bajo la careta de la participación" (Conlin, 1974, p. 165). Al nivel de las cooperativas y de las sociedades la planificación de la producción era determinada por el ingeniero, representante del Ministerio, y análogamente, al nivel de la cooperativa central y del PIAR, la influencia y de los representantes gubernamentales era decisiva.

De manera semejante, la representación de las unidades de producción —a través de las Ligas y las Federaciones— en la Confederación Nacional Agraria estaba influida sustan-

\* Estas eran las principales formas de propiedad comunal. Sin embargo, las comunidades fueron reorganizadas y de hecho constituyeron nuevas formas; adicionalmente se organizaron grupos de agricultores llamados "grupos campesinos".

cialmente por las Oficinas de Zona de SINAMOS, cuya responsabilidad era alcanzar el primero de los objetivos contenidos en el plan quinquenal: "Participación efectiva de las mayorías nacionales mediante su organización en instituciones intermedias". Muchos pensaban que esta forma tiende inaceptablemente al corporativismo (Cotler, 1975), mientras que el APRA y otros partidos criticaban al gobierno por la introducción de nuevas organizaciones políticas mediante el método descrito.

Este no era el único problema al que se enfrentaba el gobierno con relación a la reforma agraria. Existe un problema de naturaleza básica, el cual no tiene solución; el hecho de que no hay manera de distribuir la tierra necesaria para que cada familia posea el mínimo requerido por la Ley de Reforma Agraria, aun considerando que la propiedad fuera comunal. Smith comenta que "en 1972 existían 440.000 propiedades de menos de 1 há en un área de 171.652 há y el número de propiedades de 1 a 5 há... (era de) 586.200 en un área de 1.330.472". Así pues, a pesar de que muchos campesinos adquirieron tierra durante el proceso de la reforma agraria a partir de 1964, y especialmente desde 1968, la tierra disponible no era suficiente para proveer a cada familia —a través de la propiedad individual o comunal— con suficientes hectáreas para satisfacer los requerimientos mínimos planteados en la Ley de 1969.

Esta situación adquiere relevancia para la Sierra, en especial para la parte sur. En estas áreas, el campesino medio no se benefició de la reforma y no es de esperarse que en los próximos años disminuya la pobreza. Estas áreas se convertirán (Hilhorst, en preparación) en fuentes de migración de mano de obra no calificada para las ciudades, sobre todo si el gobierno no plantea un programa serio de apertura de las áreas selváticas. Mientras tanto, la mayoría de la inversión del sector moderno —que incluye sistemas de irrigación en gran escala— se canaliza hacia la costa

5.2. En el período 1971-1972 el 68% de la inversión de capital fijo por las empresas estatales y el 64% de la inversión del gobierno central se concentraron en la zona costera —incluyendo Gran Lima (según datos de Fitz-

gerald, 1976 a, p. 89). En los años 1973-74 se disminuyó la orientación exagerada hacia esta zona; del total de la inversión gubernamental, 54% estaba destinado a la costa, mientras que no menos del 24% era considerado como "nacional", es decir, no podía asignarse a una región específica (INP, 1973, pp. 11-74). Esta distribución espacial de la inversión se explica en parte por los grandes proyectos de irrigación desarrollados en el área cercana al Ecuador (en proyecto de irrigación Chirapiura) y, en parte, por los esquemas de Tinajones (Costa Norte) y Majes-La Joya (Costa Sur).

Además existían los proyectos industriales (industria metalmeccánica en Trujillo y Chimbote) asignados a Perú en el grupo andino, la extracción de fosfato cerca de Bayovar (donde finalizaría el oleoducto proveniente de la selva), un complejo pesquero en Piura (Costa Norte), un complejo similar en la Puntilla (Costa Central), la fábrica de carbonato de sodio en Huacho, las plantas de cine y cobre en Lima e Ilo, respectivamente, la fábrica de papel en Paramonga, así como la ruina de cobre en Cerro Verde. Todos estos proyectos se localizaban en la costa, distribuidos entre las regiones I, II y III (véase mapa 1). Desafortunadamente no existe información estadística sobre la ejecución del plan para el período 1973-74. Sin embargo, se sabe que la mayoría de estos proyectos están en una etapa avanzada o han sido, terminados, y también que en el período 1971-74 el 65% de la inversión pública se concentró en la costa (INP, 1978, p. 7).

En 1972 se inició en la Sierra Sur la planificación de un circuito turístico que abriría a los extranjeros las puertas de los tesoros de Cuzco, del lago Titicaca y, obviamente, de Machu Picchu. Este proyecto ha sido exitoso en tanto generador de divisas, pero ha significado poco para la mayoría del campesinado en el área, que continúa trabajando la tierra sin alcanzar niveles dignos de subsistencia. En estas áreas más del 63% de la población no cubre sus necesidades básicas (Couriel, 1978, p. 125).

Existe información estadística para el período 1975-76 y para el año 1977. Durante los dos primeros años el 71.5% de la inversión pública y más del 80% de la inversión pública

productiva (sin incluir el oleoducto) fueron canalizados a la Costa. Si se incluye el oleoducto estos porcentajes suben al 80 y 88%, respectivamente (INP, 1976, p. 4).

Los efectos directos de estas inversiones sobre el empleo se produjeron en Iquitos, Piura, Arequipa y Lima, donde se concentraba el 63,4% de la inversión pública (INP, 1976, pp. 6-7). Los proyectos llevados a cabo durante estos dos años requirieron 3.4 veces la cantidad presupuestada con el fin de ser terminados. En otras palabras, la inversión comprometida tiene un sesgo especial hacia la costa hasta por lo menos el año 1981. El aspecto positivo de este programa es que sólo el 18% de la inversión comprometida está dirigida hacia Lima-Huacho-Pisco, mientras que más de la tercera parte está destinada a Trujillo-Chimbote.

Para el año de 1977 se había programado la inversión gubernamental de tal forma que se canalizaría un 60% a la zona costera y sólo el 14% a la sierra. Debido a varias razones, durante la ejecución del Plan se destinó el 62.5% a la costa y el 13.5% a la sierra (INP, 1978, p. 11). (Véanse cuadros 4 y 5).

CUADRO 4

## DISTRIBUCION ESPACIAL PLANEADA DE LA INVERSION NO-PRODUCTIVA DEL SECTOR PUBLICO %

Años	Costa	Sierra	Selva	Nacional	Total
1971-72	64	?	?	0	100
1973-74	54	?	?	24	100
1977	60	15	17	8	100

Fuente: Véase el texto.

CUADRO 5

## DISTRIBUCION ESPACIAL REALIZADA DE LA INVERSION PUBLICA

Años	Costa	Sierra	Selva	Nacional	Total
1971-74	65	?	?	0	100
1975-76	72	13	15	0	100
1977	63	14	15	8	100

Fuente: Véase el texto.

5.3. La reforma educativa sustentada en la Ley General de Educación de marzo de 1972 fue importante en muchos sentidos. Aquí se pueden mencionar dos efectos de dicha reforma: en primer término provocó un malestar político considerable debido especialmente a una huelga apoyada por la organización de izquierda del magisterio, SUTEP; y en segundo término fue un ejemplo decisivo para la reorganización de la administración gubernamental. Los aspectos cruciales de la Reforma fueron la eliminación de la división tradicional entre la educación general y la educación vocacional, la aceptación del bilingüismo —importante para las áreas de habla quechua y aymará— y la promoción de un sistema educativo con participación comunitaria de las bases hacia arriba. Además la Ley contempla el principio de la educación continua, Andrews Hay (1976) alaba la ley porque ésta tomaba en cuenta el debate mundial sobre requerimientos educativos. El preámbulo del decreto-ley enfatiza el papel del sistema educativo como medio de ayuda para resolver el problema del desempleo y como un instrumento de apoyo a las regiones pobres y a los grupos marginados.

La reforma se implementa a través de una nueva estructura organizacional de las escuelas, cuya unidad básica es el Núcleo Educativo Comunal (NEC). Cada núcleo puede contener varias escuelas, pero una de ellas cumple la función de Centro Base, generalmente provista del equipo y material necesarios para dar servicio a las otras escuelas en el área del NEC. Todas las escuelas, dentro de un área, incluyendo las particulares, forman parte del núcleo.

La dirección de cada zona del Ministerio de Educación determina las áreas y se encarga de supervisar los NEC dentro de su zona. A su vez las zonas se agrupan en una dirección regional. Existen 9 administraciones educativas regionales. Las direcciones de zona realizan las funciones de planificación, programación y presupuestación y seleccionan a los directores de los núcleos en base a ternas. El Consejo Educativo Comunal (CONSECOM), que funge como asesor de los directores de los núcleos en política educativa, nombra a uno de los miembros de la terna. El Consejo se compone en un 40% de maestros, en un 30% de padres de familia y el por-

centaje restante está formado por representantes de instituciones locales, en las cuales no se incluyen agrupaciones políticas.

El Consejo forma una de las piedras angulares del proceso participativo de la comunidad en la formulación y ejecución de políticas educativas.

Es demasiado pronto para evaluar la currícula introducida por la reforma. Sin embargo, se ha demostrado que la desconcentración y aún la descentralización de la administración central es posible en Perú. Las direcciones regionales al igual que las direcciones de zona funcionan en todas las regiones. Durante mucho tiempo había prevalecido la idea que sólo las militares, los extensionistas y los ingenieros del Ministerio de Agricultura estaban capacitados para trabajar en las provincias. Existían otras direcciones regionales, es cierto, pero la mayoría de ellas sólo de nombre.

Desde un punto de vista de desarrollo regional, la reforma educativa adquiere una importancia doble a través del mejoramiento de los servicios educativos y de la introducción de una currícula adaptada a las áreas menos desarrolladas del país, así como una presencia más adecuada de la administración central a nivel nacional. Sin embargo, es demasiado pronto para juzgar los efectos de la reforma en el potencial de desarrollo de las regiones atrasadas.

5.4. Los efectos regionales de la actividad de SINAMOS tienen una importancia relativa a mediano plazo. A partir de 1972 se convierte en una organización efectiva, operando a través de sus oficinas regionales y de zona. Como se hizo notar previamente, SINAMOS absorbió al personal de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo. En algunos casos, como en San Martín, parecía que SINAMOS era sólo la continuación de las Corporaciones y por ello fue criticado. Algunos entendían a SINAMOS como factor movilizador de los grupos de bajo ingreso y de los sectores desorganizados y no sólo en su papel de constructor de presas de pequeña escala para irrigación y de caminos vecinales. En otros casos las críticas se orientaban a la composición del personal de las oficinas en donde trabajaban jóvenes entusiastas sin experiencia que conocían por primera vez los problemas

del interior del país. La mayoría no hablaba el lenguaje de los campesinos pobres —quechua o aymará— poco entrenados para la tarea de movilización social. En los casos en que SINAMOS movilizó a los grupos de bajo ingreso, como por ejemplo en el norte, fue acremente criticado no sólo por los propietarios de la tierra, sino también por algunos ministros.

No es clara la filosofía que sustentaba a SINAMOS. Para muchos, SINAMOS fungía como secretariado de un partido político, con la diferencia que era sostenido por el gobierno. Esta idea se basaba en el hecho que SINAMOS divulgaba una ideología entre los grupos de base —grupos de campesinos en las áreas rurales y de los pobladores de las barriadas en las ciudades—, organizaba grupos con líderes locales que eran utilizados para apoyar las políticas gubernamentales y en algunos casos las ideas del personal de alguna oficina de zona. La organización más importante creada de esta manera fue el CNA (disuelto en 1978). El efecto de estas actividades, entre otros, era la presión que los partidos políticos sentían por la disminución de sus miembros o al menos el temor que esto sucediera como producto de la organización de los sectores de bajo ingreso y desorganizados.

De hecho, sin duda alguna, ésta era una de las funciones de SINAMOS. El gobierno sabía que para retomar al orden civil era necesario contar con una opinión política organizada que representara los intereses de los grupos de bajo ingreso, urbanos y rurales. Sin la presencia de estos grupos de presión o de partidos políticos cualquier proceso electoral que precediera o se presentara después de instaurar el orden civil restablecería la estructura del poder anterior, poniendo en peligro muchas de las reformas. SINAMOS estaba ahí para evitarlo.

No hay duda que la existencia de SINAMOS durante los años 1972-75 contribuyó a la radicalización de un proceso que había devenido más tranquilo después de que los ecos de la caída de la oligarquía se habían desvanecido. Surgieron divisiones en el gabinete sobre la importancia que debiera tener SINAMOS, mientras que otros grupos, especialmente APRA, intensificaron sus críticas al gobierno. Se rumoreaba que las invasiones ilegales de tierra en 1973 habían sido organiza-

das por SINAMOS, y el Ministerio de Agricultura sintió amenazado su programa de reforma agraria. De manera semejante las oficinas regionales y de zona del INP se dieron cuenta que algunas de sus iniciativas estaban siendo frenadas y surgió la amenaza de quebramiento de la unidad en la administración a nivel regional.

La radicalización también provocó incertidumbre en los círculos empresariales que estaban atentos a la Ley de Propiedad Social. El sector de propiedad social sería el cuarto sector de actividad empresarial que recibiría una alta prioridad y que coexistiría con el sector estatal, el sector reformado de la gran industria y el sector privado de la artesanía, el pequeño comercio y la agricultura. La Sociedad Nacional de Industrias (SNI) inició una campaña antigubernamental orientando sus críticas hacia la política de instituir la comunidad industrial y de hacer virtualmente imposible el despido de personal. La reacción del gobierno fue el desconocimiento de la Sociedad como organización representativa de los industriales, le prohibió utilizar el membrete de nacional y desacreditó a sus dirigentes.

Sin embargo, a fines de 1976, Morales Bermúdez anunció en Arequipa que el gobierno cambiaría la ley en estos dos aspectos, en un esfuerzo de ganar el apoyo de los empresarios, en un momento en que se habían alcanzado niveles sin precedentes de desempleo. Cumpliendo con su palabra, la ley se modificó para estipular que los trabajadores sólo tendrían derecho a lo más a un 25% del capital de las empresas mayores de cierto tamaño, sin derecho de voto, ya que sólo podrían poseer bonos negociables. También a partir de 1977 se estableció el despido de trabajadores bajo una ley que irónicamente se denominaba Ley de Estabilidad Laboral. La oposición industrial había sido efectiva, ayudada por la crisis económica y por el consorcio financiero internacional que había acudido a "rescatar" al Perú.

Obviamente estas medidas se sintieron a nivel nacional. En los niveles regional y de zona, SINAMOS tuvo un fuerte impacto con la creación de un sinnúmero de Ligas Campesinas que dieron oportunidad a campesinas que nunca habían estado políticamente organiza-

das a entrar a la arena nacional. Es interesante observar, sin embargo, que para lograr la participación los militares usaron métodos autoritarios. La elección de líderes locales en asambleas de grupos urbanos y rurales de bajo ingreso era organizada por SINAMOS, pero el perfil de dichos líderes había sido determinado a nivel nacional.

Si la "revolución" peruana no fue capitalista, SINAMOS ciertamente trató de probarlo. En su énfasis a la organización comunitaria impulsó los proyectos a pequeña escala dando importancia a los mecanismos de ayuda mutua, ya sea para lograr el mejoramiento de los barrios urbanos o para generar empleos a través de la construcción de caminos rurales, de sistemas pequeños de irrigación o de manufacturas a pequeña escala en las áreas urbanas. Pero en su énfasis en métodos autoritarios para implementar sus proyectos, SINAMOS no seguía la línea oficial, la que implicaba la participación de la población en la toma de decisiones.

Las elecciones para la asamblea constituyente en junio 18 de 1978 mostraron que las políticas de los militares con respecto a la participación habían fallado. Al igual que en el pasado, los analfabetos (2 millones) fueron excluidos de las votaciones y los partidos tradicionales o tradicionalistas ganaron más de la mitad de los votos: el Partido Aprista Peruano (PAP) con un 36% y a la derecha, el PPC recibió el 27%. La izquierda unida logró aún un 28% de los votos (en contraste a menos del 5% en 1964).

5.5. La reforma administrativa fue exitosa en tanto se alcanzaron ciertos objetivos. Los ministerios de Agricultura y de Educación fueron reorganizados, se introdujo un sistema de planificación que empezó a consolidarse en 1972-73, se mejoró la recaudación de impuestos y en 1973 se estableció la primera autoridad autónoma de desarrollo regional, ORDEZA (Organización para el Desarrollo de la Zona Afectada por el terremoto de 1970). Este modelo fue utilizado, como se verá más adelante, unas veces más en 1977-78.

En el año de 1973 se inició la creación de los Comités de Coordinación Departamental. Cada comité estaba compuesto por los directores de todas las agencias del gobierno central en el departamento y fungían como pre-

sidente y secretario el comandante militar del departamento y el director regional o de zona del INP, respectivamente. El funcionamiento de estos comités era necesario, en parte con el objeto de controlar las actividades de SINAMOS y en parte para mejorar el status de las oficinas del INP en el interior del país. Además la creación de los comités hizo posible el control del proceso de desconcentración de los distintos ministerios y la preparación de la Ley de Descentralización. La Ley había sido anunciada al inicio del proceso, pero, sucesivamente, se había pospuesto su formulación y discusión. En 1974 apareció publicada en los periódicos para una discusión pública. Curiosamente esta discusión se centró en la selección de las capitales regionales. Las tensiones alcanzaron tal magnitud que parecía que el gobierno tendría que abandonar la idea. Sin embargo, en noviembre de 1977, el gobierno decretó la Ley 21.905, por la cual se creaba la segunda organización autónoma de desarrollo regional: ORDELORETO (Organización Regional de Desarrollo de Loreto). En funciones es similar a ORDEZA, la organización de desarrollo regional creada con el fin de reconstruir el área afectada por el terremoto de 1970 cerca de Huaraz y Chimbote. Al encargado de dicho organismo se le dio el rango de Ministro de Estado. Ocho meses más tarde se crearon organizaciones semejantes para la subregión suroriental —que incluye los departamentos de Cuzco, Apurímac y Madre de Dios— y para el departamento de Puno; ORDESO (Decreto Ley N° 22.213) para la primera y ORDEPUNO (Decreto Ley N° 22.214) para el segundo. Las dos leyes se basan en el Decreto Ley N° 22.208 que regula los Comités de Desarrollo Departamental y les asigna nuevas funciones. Por límites de espacio no es posible detallar la evolución del marco legal, pero los cambios ocurridos implicaban que finalmente el gobierno había tomado la decisión de definir las regiones para cada uno de los ministerios y las capitales para cada una de las regiones. En total había 12 regiones administrativas que en su mayoría consistían de dos departamentos.

## 6. *Efectividad en la implementación*

6.1. En 1973 el INP publicó el plan bienal 1973-74 (INP, 1973). El documento contenía

además de los planes y programas una evaluación del progreso realizado con respecto a los objetivos definidos en el plan quinquenal 1971-75. Con relación a las políticas en el campo de la planificación espacial y el desarrollo regional, el plan es sombrío; en su texto se afirma que "...adquieren una relevancia singular considerando la lentitud con la que ha avanzado su implementación" (INP 1973, pp. 1-53). Aunque se justifican las actividades relacionadas a las reformas estructurales, el documento formula otras razones para explicar la pobreza de los logros obtenidos. Se da atención especial: (a) a la política de descentralización, (b) a la política relacionada con las zonas de acción concentrada, y (c) a la política territorial.

Se argumenta que en lugar de llevarse a cabo el proceso de descentralización el gobierno, de hecho, había centralizado durante los primeros años del proceso. Era tiempo, ahora, de regresar el poder a las autoridades regionales y locales. Por lo tanto, debería dedicarse más tiempo a definir sus nuevos roles (INP, 1973, pp. 1-55). Como se ha discutido anteriormente, el esfuerzo estaba condenado al fracaso y las autoridades locales y departamentales nunca asumieron su rol nuevo. Las únicas instituciones nuevas que surgen son las asociadas a las reformas agraria y educativa, los Comités de Coordinación Departamental y tres organizaciones de desarrollo regional. De la importancia de estas últimas, poco se puede decir en un momento en que el gobierno decide disminuir su personal en un 25%. Se critica la ausencia de desconcentración de los distintos ministerios, pero no tiene ninguna consecuencia práctica.

La política con respecto a las Zonas de Acción Concentrada, se dice en el documento, no había sido efectiva por la existencia de "pipeline effects". En otras palabras, se habían adquirido previamente una serie de compromisos y los proyectos en desarrollo no podían ser abandonados (INP, 1973, pp. 1-57). En realidad, a través de esta afirmación se encontraba el hecho que el gobierno arrastraba una falta de capacidad para elaborar proyectos y prepararlos para su etapa de implementación. Históricamente este trabajo había estado en las manos de firmas de consultorías extranjeras y se había creado la idea de que no eran elegibles para este trabajo.

Por otro lado el gobierno no encontró sustituto para estas firmas entre los profesionales nacionales. Con todo, la diferencia entre lo planeado para las ZAC (casi 100% de la inversión estatal) y lo que éstas recibieron (80%) fue bastante grande.

El documento critica agudamente el hecho que no habían sido diseñadas políticas para las zonas de presión demográfica; el Ministerio de Agricultura, en especial, era señalado como culpable por no haber desarrollado una solución al problema de los minifundistas en la Sierra. Se exponía la falta de atención en esta zona por el resto de los ministerios. El documento observa que a pesar que los departamentos de Cajamarca, Ayacucho, Cuzco, Apurímac y Puno estaban incluidos en las ZAC, sólo recibían el 7% del total de la inversión gubernamental, en tanto que representaban el 23% de la población (INP, 1973, pp. 1-58). Es de notar, sin embargo, que el listado de proyectos propuestos que seguía a esta afirmación difícilmente expresaba las necesidades planteadas en ella (véase 5.2.).

En lo tocante a la política territorial, el plan no va más allá de recomendar al Ministerio de Agricultura el inicio de sus Programas Integrales de Desarrollo (PID) y de declarar que la nueva tierra abierta al cultivo debería ser accesible a los grupos de bajo ingreso. Sin embargo, como hemos visto, los Programas nunca se hicieron realidad.

6.2. Es evidente que para mediados del período en consideración el gobierno era consciente de su fracaso en torno a las políticas de desarrollo regional. En ocasiones era él mismo propiciador de este fracaso, como por ejemplo en el caso de la planta de cinc que debería haberse instalado en Huachucho (para promover la desconcentración de la aglomeración de Gran Lima y para evitar los peligros de la polución) y que se fundó cerca de Lima después de una larga y ardua batalla entre el INP y el Ministerio de Minería.

De hecho, la planificación regional empezó a verse con un nuevo enfoque en 1973-74; si una oficina regional de planificación iba a servir para el desarrollo de una determinada región, debería de compenetrarse de todos los problemas concernientes a la región y no de-

berla estar relacionada a la División de Programación Regional del INP. En otras palabras, los directores de las oficinas regionales del DTP querían tener la capacidad de influir en la toma de decisiones en otras divisiones del INP. Los directores ganaron esta batalla sin tomar en cuenta que algunos temas en planificación regional sólo pueden ser estudiados desde un punto de vista nacional. Sin embargo, obtuvieron este triunfo en un momento que la relevancia del Instituto comenzaba a declinar. Cada vez más la oficina del Primer Ministro empezó a adquirir poder en la planificación, inclusive absorbiendo profesionales que salían del INP. En años previos, el INP había considerado una buena política las transferencias de su personal a los distintos ministerios. El costo que tuvieron que pagar fue la pérdida de su personal más capacitado que no podía ser sustituido con la misma velocidad. El director técnico, que permaneció hasta fines de 1976, cuando salió por razones políticas, se encontró a partir de mediados de 1974 con un superávit de fanáticos y un déficit de profesionales. Las crisis posteriores convirtieron al Ministerio de Economía y Finanzas en el centro principal para la formulación de políticas económicas.

Mientras tanto, las oficinas regionales de planificación regresaban una y otra vez a la elaboración de diagnósticos y a la formulación de estrategias y objetivos, pero la ausencia de contrapartidas en las regiones convirtieron su trabajo en un esfuerzo sin respuesta. Por falta de interés de parte del personal de los distintos ministerios, la desconcentración se convirtió —a excepción de los casos importantes mencionados anteriormente— en letra muerta. Por lo tanto, no existía contrapartida en lo tocante al sector público. En lo que se refiere al sector privado, existían los campesinos y los grupos urbanos de bajo ingreso, las cooperativas agrícolas y los industriales. Los campesinos y los grupos urbanos de bajo ingreso eran esa parte de la población que SINAMOS consideraba como su área de influencia una vez que la reforma agraria terminó, en tanto que las cooperativas agrícolas eran y siguen siendo dominio del Ministerio de Agricultura. El sector privado de los industriales no existía —el caso de la Sierra y de Oriente— o virtualmente había desaparecido —el caso de la industria derivada de la pesca

en la costa norte que fue nacionalizada. Así pues, sólo en el sur podían los planificadores establecer contacto con los grupos privados, cuya posición crítica en general vis a vis al gobierno no era un factor coadyuvador para los puntos de vista de los planificadores. En algunos casos, por lo tanto, los planificadores en las regiones se orientaron a la planificación urbana, pero en la mayoría de los casos su papel se redujo a ser coordinadores de las actividades de varios ministerios.

## 7. CONCLUSIONES

7.1. ¿Cómo mostrar que algo que debería estar no está, especialmente cuando hay quien afirma que sí está? La Revolución de las Fuerzas Armadas ha sido llamada sucesivamente "Institucional", "Desde adentro", "un Experimento" y "Ambigua"; la frase más pertinente, sin embargo, es la dada por Scott Palmer (1973) que la llamó "Revolución desde Arriba". Si hubo participación, ésta fue de los militares y de los profesionales partícipes en las reformas y trabajando en el INP y en SINAMOS, y de una parte de los estudiantes. Parte de la prensa mostró un apoyo inicial, pero los hechos posteriores —nacionalización y censura— hacen imposible cualquier observación.

Estudios como los de Scott Palmer (1973), Confin (1974) y otros muestran la ausencia de una participación donde debiera existir. El presente análisis muestra que en los lugares donde debiera haber habido más acción de parte del gobierno —las áreas sobrepobladas de la Sierra— las actividades fueran casi nulas. Al contrario, el viejo patrón de favorecer actividad en la costa persistió.

7.2. Existieron esfuerzos de integrar la economía del país y de integrar ésta con los mercados vecinos. Con ese propósito se construyeron o mejoraron caminos y puertos. La pobreza en el Perú se explica no por ser una economía abierta, sino por el aislamiento, por la manera que los beneficios del comercio internacional son distribuidos tanto entre personas como entre regiones. La sustitución de la empresa privada por la estatal no ha cambiado mucho esta situación, siendo tal vez la única ventaja que más fondos invertibles pueden permanecer en el país. La deuda formidable que los militares han adquirido para

el país, sin embargo, anula fácilmente esta ventaja. La continua crisis económica así lo muestra.

7.3. Se puede prever que las organizaciones estatales descentralizadas como ORDELORETO y ORDESUR serán controladas a través de sus consejos consultivos por los grupos de interés previo al 68. Así lo indican los resultados de las elecciones de 1978 y la actual política gubernamental. En efecto, la política de descentralización es una de las menos exitosas.

7.4. El esfuerzo del gobierno en disminuir la dependencia del país a través de un control directo sobre casi toda la producción para la exportación e iniciado un programa gigantesco de inversión ha tenido resultados adversos: la dependencia del país en decisiones externas se ha incrementado debido a la deuda externa y la crisis económica mundial.

7.5. Este esfuerzo nacionalista se hizo a costa de un incremento en la centralización, y los objetivos de desarrollo regional no pudieron ser sostenidos por una falta de articulación política a nivel de regiones.

7.6. El énfasis en los objetivos relacionados con la dependencia política y económica del país conllevó a una orientación de la política económica hacia los sectores minero e industrial. La actividad gubernamental en el sector agropecuario no tenía como objetivo el aumento en la producción, con resultados desastrosos para la población, en particular para la serrana. La caída en la tasa de crecimiento de la productividad agropecuaria tuvo sus efectos adversos en la balanza de pagos.

7.7. Por lo tanto, sólo en ciertos aspectos de las estructuras económicas y políticas la planificación regional ha contribuido al desarrollo de las regiones atrasadas. Sin embargo, estos efectos positivos están más que contrarrestados por los efectos negativos de la concentración de las inversiones productivas y de infraestructura en la costa.

## BIBLIOGRAFIA

- Andrews Hay, George (1976), *Educational Finance and Educational Reform in Peru*, International Institute for Educational Planning, UNESCO, Paris.

- Boisier, Sergio (1971), *Polos de Desarrollo: Hipótesis y Políticas. Estudio de Bolivia, Chile y Perú*, U. N. Research Institute for Social Development, Ginebra.
- Conlin, Sean (1974), "Participación versus Expertise", en *International Journal of Comparative Sociology*, XV, N° 3-4, pp. 151-166.
- Cotler, Julio (1975), "The New Mode of Political Domination in Peru", en A. Lowenthal (ed.) *The Peruvian Experiment*, Princenton University Press, Princenton, pp. 44-78.
- Couriel, Alberto (1978), *Perú: Estrategia de Desarrollo y Grado de Satisfacción de las Necesidades Básicas*, PREALC.
- Einaudi, Luigi (1973), "The Military Government in Peru", en C. E. Thurber y L. S. Graham (eds.), *Development Administration in Latin America*, Duke University Press, 1973, pp. 294-313.
- Einaudi, Luigi (1975), "Revolution from Within? Military Rule in Peru since 1968", en Kenneth Fidel (ed.): *Militarism in Developing Countries*, Transaction Books, New Brunswick, NJ, pp. 283-300.
- Fitzgerald, E. V. K., "State Capitalism in Peru", en *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, N° 20, pp. 17-33.
- Giles, Antonio (1974), "Planificación Regional de Base Agropecuaria: Programas Integrados de Desarrollo (PID)", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. VIII, N° 31 (Sept.) pp. 37-59.
- Hilhorst, J. G. M. (1976), "The Port as an Instrument of the Economic Development of Small Countries", *Caribbean Journal of Shipping*, Vol. III, N° 1.
- Hilhorst, J. G. M. (forthcoming, 1979), *Migration in Peru*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE) (1978), *Oferta y Demanda Global 1970-1976*, Lima, Febrero.
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (1967), *Boletín de Estadísticas Regionales*, Lima.
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (1968), *Estrategia del Desarrollo Nacional a Largo Plazo*.
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (1971 a), *Los Cambios Fundamentales en la Ocupación del Territorio Peruano*.
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (1971 b), *Plan del Perú, 1971-1975*.
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (1973), *Plan Bienal de Desarrollo para 1973-1974*.
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (1976) *Análisis de la Inversión Pública (1975-1976) respecto al Desarrollo Regional - Nivel Nacional*.
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (1978) *Evaluación Anual de los Programas Departamentales de inversión Pública 1977*.
- Kruyt, D. and M. Vellinga (1977), "The Political Economy of Mining Enclaves in Peru", in *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* N° 23, pp. 97-126.
- LATEINAMERIKA NACHRICHTEN, "Das Scheitern des Reformismus - die 2e Phase von 1975 bis Heute", Berlín (West), 3-10-1977, pp. 23-32.
- Lowenthal, A. (ed.) (1975), "Peru's Ambiguous Revolution" en *The Peruvian Experiment*, Princenton University Press, Princenton, pp. 3-43.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (ONEC) (1975), "Perspectiva de Crecimiento de la Población del Perú 1960-2000" in *Boletín de Análisis Demográfico* N° 16, Lima (Dec.).
- Paz Silva, Luis I. (1975), "La Política de Precios en la Planificación del Desarrollo Agrario del Perú", en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. IX, N° 34, pp. 16-35.
- Scott Palmer, David (1973), *Revolution from Above: Military Government and Popular Participation in Peru, 1968-1972*.
- Slater, D. (1975), "Underdevelopment and Spatial Inequality" en *Progress in Planning*, Vol. 4, Part 2, pp. 97-167.
- Smith, Clifford, T. (1976), "Agrarian Reform and Regional Development in Peru", Cap. IV, en R. Miller, C. T. Smith and J. Fisher (eds.) *Social and Economic Change in Peru*, University of Liverpool, Monograph Series N° 6, pp. 87-119.
- Stöhr, Walter (1978), "Development from Below: The Bottom-Up and Periphery-Inward Development Paradigm", en *Development from Above or Below? A Radical Reappraisal of Spatial Planning in Development Countries*, W. Stöhr and D. R. F. Taylor (eds.), Wiley- Publishers, 1980.
- Stöhr, Walter and F. Tödling (1977), "Spatial Equity - Some anti-theses to current regional development doctrine", paper presented at the 13th European Regional Science Congress.
- Valderrama, M. (1977), "Peru, Bauernbewegung and Agrarreform", *Arbeiten aus der Abteilung Entwicklungsländerforschung* N° 54, Friedrich Ebert Stiftung, Bonn.
- Webb, Richard (1975), "Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973", in A. Lowenthal (ed.) *The Peruvian Experiment* Princenton University Press, Princenton, ch. 3.