

Desarrollo, políticas, instituciones y poder

Recibido: 15/04/2015
Aprobado: 18/05/2015

Luis Pacheco Romero
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
<lpachecor@unmsm.edu.pe>

RESUMEN

La discusión sobre desarrollo lleva ya décadas en el ambiente académico internacional. No hay ni siquiera acuerdo sobre cómo éste debe ser definido. En cuanto a cómo avanzar en la senda del desarrollo, el foco se centra en las políticas públicas. Los analistas, sin embargo, se preocupan más por el aspecto de la gestión de las políticas. Esto le resta énfasis a la reflexión sobre las políticas en sí mismas, a sus fundamentos. En este terreno, aparecen las ciencias sociales haciendo su papel. De los hallazgos de sus investigaciones derivan los enfoques teóricos, que pueden ser divergentes. Desde una óptica general, los enfoques que llegan a aplicarse dependen del carácter de las instituciones prevalentes en cada país. Las instituciones pueden ser conservadoras o transformadoras. El que sea vigente uno u otro tipo de instituciones refleja la orientación de la elite política. Esto lleva al dilema ciencia o poder. El poder se separará de la ciencia si logra posición dominante una elite de índole conservadora. Sucederá un cambio político cuando haya un contexto externo favorable al cambio e internamente se configure una elite de cambio con una propuesta sostenible.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo, políticas públicas, ciencias sociales, instituciones, enfoques teóricos, elite política.

Development, policies, institutions and power

ABSTRACT

Discussion on development goes on for decades in the international academic circles. There's no agreement not even in how it should be defined. As regards how to move forward in the path of development, focus is centered in public policies. Analysts, however, are more concerned about the management of policies. This diminishes thinking on policies themselves, on their foundations. In that area, social sciences turn out to perform their task. Out of their research findings, theoretical approaches are derived, which may be divergent among themselves. From a general point of view, the particular approach which turns out to be applied depends on the character of the institutions prevalent in the particular society. Institutions may be either conservative or transforming. To have one or the other character depends on the political elite orientation. This takes us to the dilemma science or power. Power will disentangle itself from science if a conservative elite succeeds in attaining a dominant position. Political change will take place when there is an external context prone to change and when a domestic elite favourable to change with a sustainable proposal in mind is made up.

KEYWORDS: Development, Public Policies, Social Sciences, Institutions, Theoretical approaches, Political elite.

I. Desarrollo

a. Perspectivas sobre desarrollo

Hay una discusión acerca de lo que es desarrollo, que parece no llegar a puntos de acuerdo. Son elementos sustantivos del análisis los que son puntos de divergencia. Algunos entienden por ello, hace ya desde más de medio siglo, el crecimiento productivo. Se identifica el desarrollo con el crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI), con lo cual quienes así piensan confunden el medio —el crecimiento— con el fin. Buscando mostrar que eso no es un error, los partidarios del planteamiento procuran enriquecer la postura agregando elementos adicionales para que no aparezca un sesgo restrictivo en dicha visión, y que no se perciba lo planteado como un crecimiento del producto generado por la economía, a secas. Entre estos elementos añadidos está, por ejemplo, el que una política de crecimiento deba incluir la promoción de la educación y la salud pública o la expansión de la infraestructura o la aplicación de programas de lucha contra la pobreza.

Hay otras posturas que buscan ir más allá en la discusión. Así, unos sostienen que el desarrollo se logra al ir elevando los niveles de empleo adecuado, al ir mejorando el nivel de ingreso de la población, y al ir logrando la provisión de los bienes y servicios que hacen factible que la calidad de vida de la población ascienda. En esta noción se da importancia a los aspectos sociales. Consecuentemente, se atribuye al Estado un rol crucial en la obtención de empleo adecuado, ingreso digno y una política social de calidad.

En una vertiente distinta, otros analistas del desarrollo plantean como requisito para que se pueda hablar de ese proceso el que se genere una expansión de las capacidades de las personas. En esa línea, las variables comprendidas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) se convierten en piezas muy importantes de los esfuerzos de política orientados al desarrollo. Las variables específicas en el IDH son la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetización y el ingreso per cápita. A primera vista, parece bastante factible concretar mejoras en lo que respecta a estas tres variables. Pero ellas implican realidades sociales y económicas que puedan ser alcanzadas de una manera simple. Significan mucho más que lo que parecen representar. Así, la esperanza de vida es el re-

sultado de lo que devenga *en el largo plazo* de procesos de mejora de la salud pública, de los logros de programas de mejora en el campo de la nutrición, de los resultados de la política alimentaria de sucesivos gobiernos, de la forma como poblaciones específicas orienten sus patrones culturales en materia de hábitos de preferencia por alimentos saludables y de hábitos de vida sanos, así como de la capacidad económica de las familias de contar con acceso a servicios básicos en sus viviendas (acceso al agua potable y saneamiento básico) para evitar enfermedades que pongan en riesgo los niveles de la salud pública. En lo que se refiere a la tasa de alfabetización de adultos y el promedio de años de escolarización, estas dos variables expresan la calidad de una política de educación sostenida a lo largo de años (quinquenios), dan cuenta del nivel de prioridad que se haya asignado en la comunidad política al tema educativo, la claridad con que hayan percibido la elite política y las fuerzas sociales el papel decisivo de la educación y, de allí, el apoyo financiero y técnico que haya sido provisto para hacer factible el que una mayor proporción de niños y jóvenes se haya podido formar debidamente en procesos educativos con adecuados aprendizajes, más aun en la época en que vivimos la era de la información. En lo que concierne a la variable del PBI, éste alude no solamente a la sumatoria de los niveles de producción en los distintos sectores sino a lo que es la contraparte de los procesos productivos, que es *el ingreso*. Es válido afirmar que, por definición, toda producción genera ingreso, pero al plantear el IDH como un componente vital el ingreso per cápita, asoma el otro gran ámbito de la economía, que es la distribución, cuya esencia se concretiza en la distribución del ingreso. Con esta ampliación de conceptos considerados en el índice, la mirada deja de ser meramente económica para ser también *social*, e incluso *política*. Más aun, se incluye un componente *técnico*, que es el de llevar el cálculo del producto bruto interno a una medida más real: se emplea la medida de la paridad del poder adquisitivo (PPA, internacionalmente conocido como PPP, *power purchasing parity*). El PPA surgió cuando los analistas en la comunidad académica internacional reconocieron que para estimar mejor el valor del producto bruto o el nivel de vida de una población específica era necesario comparar el poder adquisitivo del país bajo análisis con el de otro país, utilizando una canasta de bienes representativa y ver su precio



en moneda nacional y en la moneda de un país de referencia. Al hacer esta comparación se puede apreciar mejor la capacidad adquisitiva del PBI del país que es objeto de análisis.

Esto es muy importante, pues las economías y las sociedades no son cerradas. Economías y sociedades están cada vez más interconectadas en el orden internacional. Más allá del «aperturismo» adoptado por los países de la región gradualmente desde los años 1970, en los últimos 25 años, los procesos sociales en todos los países al menos en Occidente discurren teniendo como contexto la interconexión entre economías, con flujos internacionales de capitales, mercancías y personas. Por ello, lo que ocurre con suficiente significación en un punto del globo repercute en otras áreas del planeta.

Otra perspectiva de desarrollo es la que pone énfasis en que en los análisis de los avances en la senda del desarrollo deba estar presente el aspecto histórico-cultural de la población, perspectiva en la que se colocan las posturas del Buen Vivir (el *Sumak Kawsay*) —que aparece como uno de los principios de la Constitución Política del Ecuador del 2008—, así como el Vivir Bien, que aparece en la Constitución Política del Estado de Bolivia del 2007. La matriz cultural y la concepción sobre la relación hombre-naturaleza aparece con luz propia en el ordenamiento político-jurídico de esas dos sociedades andinas.

b. Midiendo los avances en términos de desarrollo

A pesar de las diferentes concepciones sobre el desarrollo, los analistas en esta materia que apuntan a una mejor visualización de los logros en materia de objetivos de desarrollo han reflexionado sobre la conveniencia de hacer mediciones en torno al desarrollo, así como comparaciones entre países, según los niveles de desarrollo que van alcanzando los países. En este último sentido, se acostumbra desde hace por lo menos un cuarto de siglo el ubicar a los países en posiciones de mejor a peor posición según el puntaje que obtienen a partir de índices construidos por científicos sociales, matemáticos y estadísticos para con ello poder observar los desempeños y hacer factible los rankings. Al compararse un año con el siguiente —y obtener así una evolución de los puntajes de cada país en una secuencia de varios años— se puede visualizar el avance, estancamiento o aun retroceso de

un país en términos del índice o tasa de variación de variables centrales. Pero no hay que pensar que este constructo estadístico-matemático sea una mera expresión técnica; así, no es difícil percatarse que cada índice construido expresa implícitamente una concepción particular de desarrollo.

En aras de una mayor claridad, demos una mirada sobre los índices que utilizan tres concepciones diferentes sobre el desarrollo. Luego apreciaremos comparativamente cómo van avanzando las naciones en los años recientes en términos de tasas o índices diferentes, según visiones particulares de desarrollo.

Tenemos, en primer término, la noción que presta atención a la tasa de crecimiento del producto bruto interno. Se contabiliza los logros productivos de la totalidad de las unidades económicas del país en un período temporal dado, se calcula el total de ese producto total y se obtiene el PBI logrado en dicho país. Luego, para apreciar el dinamismo de la economía se compara el valor del PBI alcanzado en el período de análisis con el que se obtuvo en el período similar anterior (trimestre 2015-I versus trimestre 2014-I, por ejemplo), y se calcula cuál ha sido la variación porcentual mostrada por dicha variable. En la comparación, un país tiene una tasa de crecimiento del PBI mayor, igual o menor que la de otros. Al mismo tiempo, para un mismo país, se puede comparar la tasa de crecimiento obtenida para un período dado, con la que obtuvo un año antes o dos años previos. Así se puede reconocer períodos de auge, períodos de estancamiento o de desaceleración, o calcular promedios de períodos quinquenales, decenales, etc. Esto ayuda a análisis de mediano y largo plazo. Esto permitió a analistas de largo plazo a identificar ciclos u ondas de larga duración. Son famosos, por ejemplo, los trabajos del economista británico Angus Maddison, quien calculó estadísticas históricas para un período de un siglo entero, llegando a estimar la evolución de crecimiento y población desde el año 1000.

Otra corriente postula que el desarrollo se logra si se cumple con la idea del «desarrollo humano», término generado por Mahbub ul Haq, economista paquistaní, quien elaboró de una manera más extendida la perspectiva conjuntamente con Amartya Sen, filósofo y economista indio, conociéndose ambos como estudiantes de la Universidad de Cambridge. Ul Haq concibió la idea de un índice que representara la noción creada según la cual el progreso en términos de

desarrollo se puede reflejar adecuadamente a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que nos hace ver cómo los países van progresando en función de lo que los defensores de esa concepción denominan «desarrollo humano», con el objetivo explícito de con él superar al término «producto bruto interno». El enfoque de estos analistas se centra en el mayor o menor despliegue de las capacidades humanas que tienen las personas que forman parte de una población. En términos más específicos, una mejor situación se podrá ir logrando si es que se tiene un buen nivel de esperanza de vida, un buen nivel de logros educativos y un adecuado nivel de actividad productiva, la que permitirá generar el ingreso necesario para tener acceso a bienes y servicios. En términos de las ideas de Amartya Sen —que están a la base de esta concepción—, lo que está incorporado en esta opción de análisis de la problemática del desarrollo es el componente ético. Con un mayor desenvolvimiento de las capacidades de las personas, habrá una expansión de las libertades humanas. Las personas tienen el derecho de participar en la economía, la participación política, el acceso a la educación y salud, y protección social en especial para los pobres.

Por último —en esta arbitraria selección de formas diversas de entender el desarrollo— tenemos dos otras aproximaciones: la que propone el *neoestructuralismo* (CEPAL post-1990) y la que postula el *nuevo desarrollismo*, que se distingue del *desarrollismo clásico* (ver Luiz Carlos Bresser-Pereira, 2015). En estas perspectivas se trabaja con un carácter multidimensional del desarrollo (las dimensiones económica, social, política y ambiental) y un **carácter claramente activo del Estado**. En coherencia con ello, se integran en el análisis y en el campo propositivo planteamientos específicos en materia de **política macroeconómica, de desarrollo productivo, de política social, con una mirada de historia y de economía política**.

Pero ni la CEPAL ni el autor brasileño Bresser-Pereira elaboran rankings. La CEPAL brinda al mundo académico profusa información estadística económica y social en forma de anuarios y de periódicos informes de nivel regional o por países.

c. Mediciones y rankings

Para mejor establecer las diferencias entre estas perspectivas sobre desarrollo, veamos cómo han resulta-

do, en los hechos, las diferentes formas de medición de logros en lo que respecta a nuestro país.

1. La tasa de crecimiento del PBI en los hechos

Para la primera forma de «medir» el desarrollo —el *crecimiento en términos de PBI*— Perú registró entre 2001 y 2010 crecientes tasas de crecimiento (con excepción del año 2009, un hecho común a la gran mayoría de países en el mundo entero, por la magnitud de la crisis global que estallara en setiembre del 2008). Lo que en ese período de 10 años puede verse es un período de auge, tal como se puede apreciar en el Cuadro 1 a continuación:

CUADRO 1
PERÚ: EVOLUCIÓN DEL CRECIMIENTO DEL PBI, 2001-2010
(VARIACIÓN PORCENTUAL)

Año	Tasa de crecimiento PBI (%)
2001	0,6
2002	5,5
2003	4,2
2004	5,0
2005	6,3
2006	7,5
2007	8,5
2008	9,1
2009	1,0
2010	8,5
2011	6,5
2012	6,0
2013	5,8
2014	2,4

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria* 2013, Anexo 1 «Producto Bruto Interno» (millones de nuevos soles a precios de 2007), pág. 243. Para el año 2014, Banco Central de Reserva del Perú, *Nota Semanal* No. 16, Cuadro No. 62 «Producto bruto interno y demanda interna», 30 de abril de 2015, pág. 62.

Es particularmente destacable el hecho de que en los catorce años comprendidos en el cuadro, se puede observar tasa de crecimiento positiva en *todos los años* del período. Es más, en 10 de los 14 años la economía peruana llega a registrar una tasa de crecimiento igual o mayor a 5%. Los cuatro años en que no se logró ello (2001, 2003, 2009), se explican, en el caso de los años 2001 y 2003, por estar saliendo el país de una crisis económica de envergadura mayor como la que se vivió entre 1998 y 2000, recibiendo el impacto de



crisis globales como las de 1997, 1998 y 1999 (en Perú y en un gran número de países de la región); en el caso del año 2009, por absorberse en éste el «shock externo» originado en la crisis global del 2008. El año 2014 significa ya una clara acentuación del proceso de desaceleración iniciado en el país y a nivel internacional desde el año 2011.

2. La medición del «desarrollo humano»

En términos del IDH en el último ranking publicado, que corresponde al año 2014, Perú aparece en el puesto 82 entre 187 países, con un índice de 0.737, con el que se coloca en el 10° lugar entre las naciones latinoamericanas, después de Chile, Cuba, Argentina (grupo de países con índice de «desarrollo humano muy alto»), Uruguay, Panamá, Venezuela, Costa Rica, México y Brasil (con índice de «desarrollo humano alto»).

Hay, no obstante, un dato que tiene relevancia para Perú, en lo que se refiere a cambios de posición en los rankings demarcados por el IDH en el período entre 2008 y 2013. En medio del contexto de fuertes tendencias desequilibrantes de esos años, Perú fue el país latinoamericano que subió más posiciones en el ranking mundial de desarrollo humano entre todos los de la región. Tengamos en cuenta que la relación completa monitoreada es de 187 países. Es normal que haya desplazamientos relativos entre países, al aplicarse el IDH, pero en este caso el contexto es de un período de 6 años particularmente difíciles.

Entre los países de «muy alto desarrollo humano», Singapur logró ascender 14 puestos; República de Corea ascendió 5; Arabia Saudita subió 13 puestos; y Argentina 4 lugares. En cuanto al grupo en que está ubicado Perú, que es el de los países de «alto desarrollo humano», Uruguay ascendió 5 lugares, Bielorrusia 7, Mauricio 9, Omán 6, Turquía 16 lugares, Perú 8 puestos y China 10. Por lo que se acaba de ver, los países latinoamericanos que pudieron ascender en el ranking mundial en el período en mención fueron solamente Argentina (4), Uruguay (5) y Perú (8), con lo que Perú fue, como se ha afirmado, el que logró subir más posiciones en el período de análisis en toda la región.

3. La concepción del *New Economics Foundation*

Esta propuesta, con la que sus autores buscan conceptualmente desafiar tanto a la noción basada en el PBI como a la del IDH es postulada por el *New*

Economics Foundation (NEF) (Fundación por una Nueva Economía), una organización británica, sin fines de lucro. Esta perspectiva para evaluar la performance de los países se centra en tres componentes: la esperanza de vida, el bienestar percibido por las personas y la magnitud del impacto ambiental en las personas. Con ello componen lo que denominan el Índice Planeta Feliz. Preparan un ranking que fue por primera vez lanzado en 2006; otras ediciones fueron en 2009, 2012 y noviembre de 2014. Perú no aparecía en la medición del 2006 entre los primeros 20 puestos; en el 2009 Perú aparece en el puesto 28°; el ranking de 2012 presenta el índice alcanzado pero ajustado por el grado de desigualdad existente en el país. Así visto, Perú **ocupa el puesto 28°**, entre 151 países. Entre países latinoamericanos que tienen mejor puntaje se tiene a Costa Rica (1er lugar en la tabla de todos los países), El Salvador, Colombia, Panamá, Cuba, Venezuela, Nicaragua, Guatemala, Argentina, Chile, Honduras, México y Ecuador, por lo que Perú ocupa el puesto 14° en la región. Si hiciéramos una referencia a la política internacional encontramos que debajo de todas estas naciones latinoamericanas están, todos los integrantes del poderoso Grupo de los Siete (G-7) tales como Reino Unido (puesto 39°), Alemania (43°), Francia (47°), Japón (48°), Italia (51°), Canadá (58°) y Estados Unidos (104°). Rusia (con el cual se completaba el G-8) ocupa el lugar 114°. China, la segunda potencia económica mundial, está en el puesto 65°.

II. Políticas públicas

1. El papel de las políticas públicas

Como estamos viendo, la discusión sobre desarrollo revela perspectivas muy distintas entre sí. Pero en lo que hay concordancia es que las políticas públicas —dentro de cualquiera perspectiva conceptual— son indispensables para alcanzar los objetivos de desarrollo. El tomador de decisiones, para llevar adelante su concepción de desarrollo aplica una política de desarrollo, es decir, elige el conjunto de medidas que considere adecuadas para plasmar su enfoque.

Se desprende de ello que las políticas públicas que encarnen la política de desarrollo específica pueden apuntar a una o a otra dirección; pueden privi-

legiar uno u otro sector de actividad productiva, los ámbitos territoriales de ejecución, la prioridad que se dará en cada sector y en cada territorio, el mayor o menor grado de incidencia que tendrá el sector público, el margen de acción al sector privado, la orientación de las políticas específicas en el corto o el largo plazo.

La visualización de estas diferencias se puede apreciar mejor si ordenamos las opciones en una divergencia de mayor envergadura. Por ejemplo, en el ámbito de la economía se mantiene una divergencia fundamental entre liberalismo e intervencionismo, en distintos grados. Cada una de estas corrientes pone sus argumentos, y es casi impensable un acercamiento entre ellas. En realidad, en América Latina hoy existen gobiernos con distinta orientación política, pero podríamos agrupar a los países en dos perspectivas: una posición más orientada al liberalismo (mayor libertad para el mercado) y la otra más intervencionista (un Estado más activo, haciendo efectiva una mayor regulación de los mercados). Esta aparición de dos corrientes políticas de países se inició en 1999 (Venezuela) y fue dándose gradualmente hasta lo que es hoy. El significado era que acababa el período de homogeneidad de visión que hubo a lo largo del decenio de los años noventa. Tenemos hoy en día, de un lado, los países de la Alianza del Pacífico y, del otro, naciones como Venezuela, Brasil, Argentina, Bolivia y Ecuador. Pero miremos otro caso, uno también en América, pero en el Norte. Es el caso de los Estados Unidos. En los últimos años, en el escenario político y económico de los Estados Unidos, por lo que se ve, la discusión no está realmente basándose en evidencias empíricas y estudios basados, a su vez, en un sustento teórico de la ciencia política o la ciencia económica. En la discusión sobre las prioridades de la agenda de política social en el país del Norte, en lo que concierne específicamente al programa Obama-Care y al otro programa ObamaAid, a pesar de los resultados beneficiosos que esas dos intervenciones públicas han venido manifestándose, y que apuntan además a mejorar las bases sociales de ese país para salir con fuerza de la crisis financiera en que cayó la economía norteamericana en el 2008. Los argumentos de la bancada del Partido Republicano en el Congreso de ese país se centran en un supuesto peligro de déficit fiscal. Si se gasta dinero en dichos

programas sociales —arguyen— habrá peligro de inflación, la cual terminaría afectando a toda la población, tanto a ricos y pobres, y más a los pobres que a los ricos. Los congresistas y analistas de la corriente opuesta, del Partido Demócrata, que apoyan las ideas del Presidente Obama tienen como idea central un Estado activo que pone en marcha un sistema de salud y un programa de seguridad social que han de ser bien recibidos por la población. Ellos proporcionan argumentos basados en hechos, en los resultados obtenidos, con precisión de indicadores de gasto y resultados sociales y el apoyo de la población. Sin embargo, lo saltante es que la superioridad del argumento técnico —basada en evidencia empírica— no se traduce en superioridad de votos en el Congreso. Los argumentos, técnicamente más débiles, de los republicanos, vencen en la votación, y juega un papel en dicho resultado no solo el que ese partido tenga una mayor proporción de votos en las dos Cámaras del Congreso, sino por haberse creado un ambiente político favorable al rechazo de los mencionados programas sociales al aparecer en muchos medios de prensa y en la TV posiciones completamente a favor de la posición republicana. Tenemos aquí el dilema entre el argumento técnico de la evaluación de programas y proyectos versus el argumento meramente político sin mayor reflexión ni basamento empírico.

2. *Gestión de las políticas públicas*

Lo que se observa es que en nuestro país, y quizás en la región, no se hace suficiente análisis y reflexión sobre las políticas públicas. Al discutirse los problemas que surgen para hacer avances en la senda del desarrollo, se piensa en las políticas públicas, pero para pasar rápidamente al tema de la gestión. Por ejemplo, cuando se discute sobre las limitaciones que está teniendo el proceso de descentralización en el Perú es muy frecuente que la discusión se salte a la conclusión de que las políticas de los gobiernos regionales fallan debido a la gestión. El campo de análisis se focaliza entonces en el problema de la gestión.

Hay que hacer la salvedad de inmediato de que es de gran importancia la cuestión de la gestión de las políticas públicas. Algo similar pasó con la aplicación de la Reforma Agraria cuando se iniciaron las reformas del período 1968-1975. La evaluación de



ese proceso no se dirige sustantivamente a la discusión sobre el papel de dicha reforma con respecto al conjunto de reformas que se quería implementar, o el papel del Estado, el rol de la tecnología en el proceso productivo, o el nuevo rol del campesino, el enfoque de desarrollo rural. En vez, se puso mucho énfasis en la baja capacidad por parte de los campesinos en la administración de las cooperativas o las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS).

Se percibe una falla en esta aproximación para efectuar una evaluación de los grandes procesos sobre los que debe discurrir la política de desarrollo de modo de avanzar hacia sus objetivos. El tema de la gestión es crucial, pero en una secuencia lógica debe pensarse más en los fundamentos que sustentan las políticas, en las bases conceptuales y de razonamiento que éstas contienen.

Recordemos la noción de «políticas». Uno de los elementos centrales de «las políticas» es que ellas son una directriz de pensamiento. Las políticas orientan, desde el tomador de decisión, a los integrantes que, en el sistema de aplicación, serán los ejecutores de las medidas. Igualmente, a quienes evaluarán la aplicación de los lineamientos de acción. La orientación, con una direccionalidad dada, es para que ejecutores y evaluadores sintonicen en una misma línea con lo que los diseñadores de política y tomador de decisión han optado por impulsar, es decir, intención, calidad, forma, lugar y tiempo de intervención.

Pero las políticas no son solamente una directriz; son también una directriz de pensamiento. No se trata —no debe haber— una directriz sin pensamiento. Una política sin un pensamiento como fundamento, es una orden de naturaleza técnica. Una «política» consistente mayormente en una técnica que se busca intervenir es una directriz sin espíritu, sin alma. Puede llegar a destino o puede fallar en el intento. El pensamiento que debe haber en toda directriz en el sistema de intervención es uno que está a su vez conectado a una ciencia.

La adecuada formulación de políticas lleva este punto al nivel de la ciencia, a las ciencias sociales. La ciencia aparece en este punto como el conjunto de conocimientos empíricamente demostrados sobre un aspecto o «región» de la teoría, en ese caso, la teoría social (para la política social). Si existe toda esta conexión, estamos frente a políticas científicamente basadas. Las directrices estarán asentadas sobre «suelo

firme», al apoyarse en aquel conjunto de conocimientos que la comunidad científica ha ido construyendo para ese particular país sobre la base de estudios e investigaciones en torno a cuestiones centrales de la realidad social.

Pero no debemos olvidar que no hay una sola teoría, que no hay un solo enfoque. Las ciencias sociales tienen enfoques que compiten entre sí. Esto ocurre en los círculos académicos ya sea en los países del Norte como en los del Sur. Las perspectivas conceptuales, especialmente en el campo económico y político, luchan entre ellas. No hay período de desarrollo de la ciencia social, y de la ciencia natural, en que no haya habido contraposición entre perspectivas diferentes. La realidad, en su evolución constante, es la que va determinando que una teoría particular o generalizaciones empíricas se mantengan o no. Las teorías no tienen una durabilidad infinita. Son finitas.

En los primeros acápites de este artículo se ha reconocido las distintas posturas que existen en torno al desarrollo. En verdad las perspectivas están en competencia.

Pero podemos distinguir algo fácilmente reconocible. En el campo del desarrollo los enfoques principales pueden ser identificados como enfoques de orientación más o menos liberal o con un mayor o menor grado de intervencionismo.

Aplicando al caso de nuestra región hoy, cada país en Latinoamérica se distingue uno del otro por el hecho de que sistemas políticos o sus gobiernos se acercan más a una orientación liberal o a una de tipo intervencionista. Entendemos por «liberal» a la política de desarrollo —o política económica— que postula una visión de **libertad de mercado**, es decir, sin que haya una intervención con mayores regulaciones en el funcionamiento de los mercados. El «intervencionismo», por lo tanto, significa el establecimiento de regulaciones y restricciones debido a que atiende a objetivos superiores hacia una adecuada coordinación del mercado. Algunos autores señalan que esto es necesario en caso de mercados «no competitivos», es decir, en los mercados en que no hay suficientes grados de competencia, por concentración de la propiedad de las corporaciones (casos de oligopolio o monopolios, un hecho presente en todas las economías, ya sea altamente industrializadas o no).

Hemos estado viendo los rankings internacionales. Es claro que la clasificación por orden de puntajes no es algo estático. Un país puede subir puestos o perder puestos. Además un país está en el grupo de países con índices (o tasas, con en la del crecimiento del PBI) más altas, o en el grupo de logros en nivel mediano superior, mediano bajo, o en el grupo de nivel bajo. Todo esto no es aleatorio. Depende de la performance que se tiene con respecto a las variables que se consideran en la tasa o en los índices que se ha mencionado en acápite más arriba. Pero ese desempeño depende, a su vez, del particular **enfoque** que se esté aplicando, así como —no hay que olvidar— de la **gestión** de las políticas públicas. Es por ello crucial el rol del enfoque o perspectiva conceptual que los tomadores de decisión estén tomando. Frente a un mismo contexto positivo o frente a un contexto adverso, los diferentes enfoques tendrán resultados dispares.

Si nuestro país experimenta en estos recientes años una tendencia de desaceleración productiva y si se manifiesta asimismo una creciente conflictividad y malestar social, con violencia y corrupción, el análisis debe girar hacia el contenido de las políticas, y a los fundamentos teóricos de las políticas que se ha venido aplicando.

Si es que no hubiera habido variación en las políticas entre 2000 y 2015, y si es que el país ha vivido períodos de auge (2002-2010), ha pasado por crisis (2008-2009) y pasa ahora un período de desaceleración económica (menor en 2011-2012, y más acentuada en 2013-2015), tendría que haber un examen de la política que se aplica. No resiste a la lógica que el enfoque prevaleciente no haya podido resistir el contexto adverso y superar la situación. No basta con decir que el sector externo explica la situación, pues un enfoque no es para solventar únicamente los problemas originados internamente, sino también para los que provengan desde el contexto externo. El enfoque debe responder a la situación de desaceleración económica acentuada desde el mes de agosto del 2014 (origen externo, mayormente si bien también interno) y a la conflictividad social y anomia visibles, que se intensifican en el año 2015 en el Perú.

3. ¿Enfoque o instituciones?

¿Cuál enfoque tomar? No es cuestión de un tomador de decisión, es decir, de un partido o fuerza política

particular. Depende de las instituciones que prevalecen en el país. Se habla de instituciones débiles. En verdad, no hay instituciones fuertes o débiles. Lo que existe son instituciones que son *vigentes* en la realidad (ya sea con rasgos que las hacen aparecer como «fuertes» o «débiles») y que propician factores de impulso al desarrollo o no. La población (los actores sociales, económicos, políticos) percibe a las instituciones como pautas de orientación para su respectivo comportamiento y acciones en su continuas tomas de decisión en las distintas circunstancias. Si las instituciones políticas y económicas no favorecen el cambio que es necesario (en mejora de puntos «débiles» que todos perciben para avanzar hacia el desarrollo), entonces no saldremos del período de problemas que estamos visualizando desde el año 2013.

No olvidemos que los países latinoamericanos no somos sociedades desarrolladas. Debemos darnos cuenta que hay contexto externo adverso, y que internamente el escenario no es el más propicio. Las instituciones que prevalecieron en el período de auge y el enfoque económico y político que predominó en los años de auge deben ajustarse y tornarse favorables a medidas que sean eficaces para hacer frente a la desaceleración y el malestar social. Esas medidas suponen una política macroeconómica adecuada, una política de desarrollo productivo (diversificación productiva, para salir de la dependencia en la venta de materias primas), medidas relativas a un incremento del ingreso medio y a mayores niveles de empleo.

Quizás con buenos ajustes en las políticas y con una mejora de la gestión el país recupere puestos en los rankings. Pero lo importante no son estos rankings en sí, sino lo que haría que el Perú avance en los rankings, y esto lo puede hacer con más autoridad el Estado, con mayor eficacia, eficiencia y rapidez de cara a los problemas. Así, la población podrá gradualmente retomar confianza en el liderazgo político, en las elites políticas.

Ahora bien, no debemos olvidar el rol crucial de las instituciones (como pautas de comportamiento, en el campo político, social, cultural). Pero hay que estar conscientes de que las instituciones pueden ser conservadoras o transformadoras. Podemos conceptualizar las conservadoras como aquéllas que orientan al no cambio, a pesar que la realidad cambia (en retroceso o en progreso).



La realidad cambia a todas luces, y así se ha mostrado, desde el siglo XIX, de manera más acentuada, con la constitución y consolidación del capitalismo en Europa occidental. Pero en los últimos tiempos esa característica se ha hecho más pronunciada, por la revolución tecnológica en marcha y la era de la información en que vivimos

En este contexto, las instituciones transformadoras debieran ser lo «normal». Pero este parece no ser el caso. Veamos, a este respecto, el caso de los Estados Unidos. EEUU debiera estar aplicando políticas que resulten de un entorno de instituciones transformadoras. En vez de ello, el Congreso norteamericano no se ha caracterizado en los últimos años en apoyar iniciativas que signifiquen cambio en los sistemas de salud, de educación o el relativo a las migraciones. La pregunta de por qué sucede ello surge de manera clara.

4. El papel de las elites políticas, con la ciencia social de la mano o apartadas de ella

Las elites políticas lideran los procesos de decisión. Administran las ideas que hay en circulación; las ideas sobre la asignación de recursos; la mayor o menor regulación de los mercados, especialmente el financiero; el nivel de las políticas sociales; la manera de manejar las cuestiones ambientales. La ciencia puede proveer de conceptos, lógicas conceptuales, visiones metodológicas, que podrían permitir la construcción de instrumentos o herramientas para impulsar los procesos de la realidad, para ajustar los mecanismos que resultan menos eficaces. Pero, conociendo los analistas que enfocan estos problemas (especialmente, Paul Krugman, Joseph Stiglitz), podemos darnos cuenta que las elites políticas pueden en ciertos casos distorsionar el normal flujo de las ideas, que si se pudieran concretar llevarían a las decisiones específicas a arribar a mejores resultados.

Al final de cuentas, el dilema es el poder o la ciencia: el poder permitiendo o interfiriendo el que fluyan los conocimientos para que se conviertan en instrumentos útiles para los tomadores de decisión y los ejecutores de las políticas, en un escenario en que los problemas van avanzando en su dimensión y fuerza, si es que no son encarados debidamente.

No demos pase al pensamiento mecánico. No es que el poder siempre venza a la ciencia; puede haber períodos de cambio, pero para ello —recurramos a la historia latinoamericana— tiene que haber una elite (política) que busque el cambio. Un ejemplo muy visible: Getulio Vargas en Brasil (1930). El movimiento social y político que generó significó el comienzo de un período histórico en Brasil, que tuvo como gran actor al «Estado Novo». Pero hay que advertir que una condición para que un cambio de esta índole tenga viabilidad es que exista un contexto externo favorable, que no impida que el cambio ocurra. En el caso de Brasil de los años 30 el contexto estaba signado por la Gran Depresión (1929-1937). Las grandes dificultades del proceso liderado por Vargas se presentó en los años 50 (muerte del líder de la alianza «populista» en 1954, cuando los capitales extranjeros presionaban por ingresar al mercado brasileño).

Al mismo tiempo, no basta tampoco la capacidad de los líderes. Es necesario reconocer que todo proceso de cambio requiere de una propuesta que sea técnicamente bien fundamentada y que tenga el apoyo de la población. El Estado no puede actuar solo; la población debe estar incorporada en el esfuerzo colectivo, confiando en los conductores del proceso de cambio y en la solidez y sostenibilidad de la estrategia de desarrollo, de la validez de las políticas públicas y los proyectos. Al final, todo ese esfuerzo está orientado a que haya un impacto que se exprese en una mejora en la calidad de la población. Esa es la prueba definitiva. Pero llegar a ello pone la premisa que consiste en que análisis y propuestas deben estar científicamente basados. Las ciencias sociales son las herramientas que el mundo académico tiene para hacer un análisis acertado de la realidad, y para diseñar políticas idóneas en correlación con el diagnóstico efectuado. Hacer un buen diagnóstico supone tener claridad en que la realidad es multidimensional y que por tanto el estudio de la realidad deba ser multidisciplinario. Los fenómenos se explican de manera multi-causal. En momentos de dificultades económicas a nivel global, que nos dicen claramente que tenemos un contexto adverso, hay mayor razón en pensar en que no podemos dejar de trabajar para desde la academia, ofrecer un aporte científico a la solución de los problemas del país. La población espera esto.

Referencias bibliográficas

- AMSDEN, Alice (2004). La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología. Prebisch renace en Asia. En: *Revista de la CEPAL, No. 82*, pp. 75-90. Santiago de Chile: abril.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2015). *Reflecting on New Developmentalism and on preceding Classical Developmentalism*. Ensayo a ser presentado al Colloque de la Régulation, Paris, June 10-12, 2015. Esta versión: Febrero 22, 2015.
- CHANG, Ha-Joon (2003). *Patada a la escalera: la verdadera historia del libre comercio*. Cambridge, Reino Unido: Universidad de Cambridge.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2014). *Pactos para la igualdad – Hacia un futuro sostenible*. Santiago de Chile: Documento de Posición a ser presentado en el Trigésimo quinto Período de Sesiones de la CEPAL, Lima 5 al 9 de mayo de 2014.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL) (2012). *Cambio estructural para la igualdad – Una visión integrada del desarrollo*. Santiago de Chile: Trigésimo cuarto Período de Sesiones, San Salvador.
- FAJNZYLBER, Fernando (1992). *Industrialización en América Latina. De la «caja negra» al «casillero vacío»*. Nueva Sociedad, número 118, marzo-abril. Caracas, pp. 21-28.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín (1995). «Transformación sin desarrollo, Perú: 1964-1994». En: Julio Cotler (editor), *Perú 1964-1994, Economía – Sociedad – Política*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 1ª ed., Perú Problema 24, pp. 41-68.
- MADDISON, Angus (2004). *La economía de Occidente y la del resto del mundo en el último milenio*. Madrid: Universidad Carlos III y Rijksuniversiteit Groningen.
- PNUD-Perú (2010). *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010 – Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad*. Nueva York.
- STIGLITZ, Joseph (2012). *El precio de la desigualdad – El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Madrid: Editorial Taurus.
- SUNKEL, Osvaldo (1991). Del desarrollo hacia adentro al desarrollo desde dentro. En: Osvaldo SUNKEL (compil.). *El desarrollo desde dentro – Un enfoque neoestructuralista para la América Latina*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica. Lecturas 71, pp. 35-79.