

E.V.R. Fitzgerald
La Economía
Política
del Perú
1956-1978

**DESARROLLO ECONOMICO
Y REESTRUCTURACION
DEL CAPITAL**

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS



LA ECONOMIA POLITICA DEL PERU 1956-1978
Desarrollo económico y reestructuración del capital

E.V.K. FitzGerald

**LA ECONOMIA
POLITICA
DEL PERU
1956-1978**

**DESARROLLO ECONOMICO
Y REESTRUCTURACION
DEL CAPITAL**

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Traducción de "THE POLITICAL
ECONOMY OF PERU 1956-1978
Economic development and
the restructuring of capital"
Cambridge 1979

Versión castellana de Cinzia Augi,
revisada por José María Caballero
y personal editor del IEP.

© IEP ediciones
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Telf. 323070 - 244856

Impreso en el Perú
1ª edición, noviembre 1981

Para Gregorio y Lorenzo

"Una nación puede y debe aprender de otras. Incluso cuando una sociedad ha hallado el camino correcto para descubrir las leyes naturales de su movimiento. . . no puede escapar con saltos atrevidos ni eliminar con dispositivos legales los obstáculos impuestos por las fases sucesivas de su desarrollo normal. Pero puede acortar y reducir los dolores del parto."

(Prefacio a la primera edición alemana, *El Capital*, Vol. I)

Contenido

Abreviaturas utilizadas	13
Prefacio a la edición castellana	15
Prefacio a la edición inglesa	17
Introducción	19
Cuestiones teóricas	33
El escenario político	65
La estructura de la economía peruana	98
La propiedad del capital y la distribución del ingreso	147
La acumulación de capital	193
El sector público	240
Política económica y planificación	286
Industrialización	341
Conclusiones	384
Apéndice estadístico	395
Bibliografía	411

Abreviaturas utilizadas

Figuran aquí solamente las abreviaturas utilizadas más frecuentemente en el texto.*

APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
BCR	Banco Central de Reserva (del Perú)
BRIF (IBRD)	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial)
CEPAL (ECLA)	Comisión Económica para América Latina
C.I.	Comunidad Industrial
COAP	Comité Asesor de la Presidencia
EPS	Empresa de Propiedad Social
FBCF	Formación Bruta de Capital Fijo
FMI (IMF)	Fondo Monetario Internacional
GRFA	Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada
INE	Instituto Nacional de Estadística
INP	Instituto Nacional de Planificación
MIT	Ministerio de Industrias y Turismo
OIP	Oficina de Investigación para la Planificación
ONEC	Oficina Nacional de Estadística y Censos
OSP	Oficina Sectorial de Planificación

* Se ha consignado entre paréntesis la abreviatura inglesa (N. del T.).

PBI	Producto Bruto Interno
PEA	Población Económicamente Activa
PNB	Producto Nacional Bruto
SINAMOS	Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social
CIIU	Clasificación Internacional Industrial Uniforme

SIMBOLOS

Se indican a continuación los símbolos con mayor frecuencia usados en los cuadros.

..	no hay información disponible
—	no corresponde ninguna entrada por definición o por hipótesis
o . o	menor que la mitad de la entrada mínima en el cuadro

Prefacio a la edición castellana

Aunque sólo han pasado dos años desde que escribí la introducción a la versión original inglesa de este libro, los acontecimientos en el Perú y las críticas que he recibido parecen justificar la inclusión de unas líneas adicionales.

Quiero, antes que nada, aprovechar la oportunidad para pedir disculpas a mis colegas economistas peruanos. Cuando comencé la investigación sobre la que se basa este libro, en 1974, no existía una investigación seria sobre la economía política peruana reciente; la más próxima disponible había que buscarla en la obra de Mariátegui. No había un solo libro sobre la evolución de la economía peruana en las décadas de 1950 y 1960. Fue esta ausencia la que me estimuló a abandonar mi surco particular (la acumulación estatal) y aventurarme en el descampado de la economía en su conjunto; me parecía, sobre todo, que las interpretaciones socio-políticas existentes no alcanzaban a asir la esencia del fenómeno de la reestructuración del capital que tenía lugar en aquellos momentos. En los últimos años, sin embargo, ha florecido una generación de economistas peruanos que han aportado mucho a la comprensión de la economía política peruana; siento no haber sido capaz de integrar mi trabajo más adecuadamente con el de ellos.

He recibido dos tipos de críticas directas al libro. La primera se refiere a la ausencia de claridad teórica, especialmente en la integración de mi análisis dentro del marco más amplio del materialismo histórico. Aparte de la circunstancia personal de haber sido discípulo de los discípulos de Keynes y Kalecki, lo único que puedo decir en mi defensa es que la naturaleza del capitalismo periférico también

es confusa y que me parece poco adecuado tratar de imponerle un esquema teórico ajeno; se necesitaría otro Mariátegui para elaborar una teoría adecuada del capitalismo peruano de nuestros días. La segunda crítica es que el libro muestra excesiva simpatía hacia el "modelo peruano" de aquella época. Admito aquí mi culpabilidad; mi única defensa es que hasta 1975 persistió la ilusión, al menos dentro del INP, de que había mayores posibilidades para un modelo anti-imperialista de las que eventualmente resultaron ciertas. Las huellas de tal aspiración han quedado marcadas en el libro.

Podría quizás argumentarse que el éxito de las autoridades económicas en restablecer el equilibrio macroeconómico en 1979-80, resta validez al análisis de las contradicciones de la economía peruana identificadas en este libro. Se habla incluso de un nuevo periodo de crecimiento basado en las exportaciones de manufacturas. Yo respondería que, como siempre en la historia peruana, este "equilibrio" deriva de la mejora exógena de los precios internacionales, de un lado, y de la reducción tanto de los salarios como de la inversión, de otro. Precisamente, esto se basa en la decisión de ignorar los problemas del abastecimiento de bienes salariales y de establecer un nuevo modelo de acumulación y una inserción congruente en el mercado mundial.

Paradójicamente las debilidades del libro parecen confirmar una de sus tesis fundamentales: los economistas clásicos entendieron estos problemas mejor que nosotros. La tarea de reinterpretar la realidad latinoamericana mediante ese "redescubrimiento de los clásicos" que tanto está influyendo en el pensamiento económico en Europa, está todavía por hacer. Quizás lo pudiera haber hecho la CEPAL si no se hubiera salido de ese camino hace 25 años, o quizás si Juan Noyola no hubiera perdido la vida al servicio de la Revolución Cubana.

Quiero agradecer a Cinzia Augi su traducción tan clara del libro, claridad que hace desafortunadamente más evidente la pobreza de mi análisis. Pero mi trabajo no habrá sido en vano si los datos y los argumentos aquí presentados ayudan a que un día en el Perú se pueda también decir que "el pueblo es dueño de su historia".

E. V. K. FITZGERALD

Managua, Nicaragua libre, mayo 1981

Prefacio a la edición inglesa

La experiencia peruana de los años recientes destaca en medio del eclipse de las perspectivas de reforma económica y social en América Latina al cerrarse la década de los setenta. El Perú, cuya estrategia económica pasó en un corto periodo del laissez-faire al reformismo gradualista y al capitalismo de Estado, es un caso particularmente interesante de los esfuerzos de un país pobre para superar los obstáculos que impiden el desarrollo económico de las economías de la periferia del sistema capitalista internacional. Los éxitos y fracasos del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas en los últimos diez años, tienen particular importancia para la comprensión del papel del Estado en la reestructuración del capital como parte del proceso de desarrollo económico.

He intentado en este trabajo contribuir con algunas mejoras metodológicas al manejo de las estadísticas económicas que forman la base de este análisis cuantitativo de la economía política peruana, en base a las excelentes cuentas nacionales compiladas por el Banco Central de Reserva del Perú. Ha sido posible integrar dentro de un marco numérico único estimados del grado de dualismo en cada sector productivo, la propiedad del capital y la distribución funcional del ingreso, de un lado, con los patrones de ahorro, inversión, tributación, gasto público y transacciones externas, de otro. Esta es una forma útil —y nueva hasta donde sé— de explorar el cambio económico y social; pero el lector deberá juzgar por su cuenta.

Mis primeros agradecimientos son para el Overseas Studies Committee de la Universidad de Cambridge, el Ministry of Overseas De-

velopment y el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas por apoyar mi trabajo de campo entre 1974 y 1976. Durante mis visitas al Perú trabajé con el Instituto Nacional de Planificación y el Ministerio de Industrias y enseñé en las Universidades Católica y San Marcos. Quiero agradecer al personal de estas instituciones su generosa ayuda, no sólo por proporcionarme información sino, lo que es más valioso, por la discusión de la problemática del Perú contemporáneo. La lista de mis reconocimientos en Gran Bretaña es casi interminable, pues la comunidad de peruanistas es numerosa y servicial. Estoy particularmente en deuda con colegas y comentaristas por sus constructivas observaciones al ensayo que precedió a este libro (The State and Economic Development: Peru since 1968, Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Cambridge, Occasional Paper N° 49, CUP, 1976). Debo mencionar especialmente a Rosemary Thorp, sin cuyo constante estímulo mi investigación no hubiera progresado. Quisiera manifestar también mi agradecimiento a Trevor Downing por su paciente revisión del manuscrito final. Mi gratitud, por último, a mi mujer y mis hijos por permitirme mis largas ausencias en el Perú y los meses de apresurada redacción que las acompañaban. La responsabilidad de los errores y equivocaciones es, por supuesto, exclusivamente mía.

En el momento de escribir este libro se acababan de realizar elecciones para una Asamblea Constituyente, comprometida en la actualidad en redactar una nueva Constitución —la primera en casi cincuenta años— como preludio a la transferencia del poder a los civiles prometida por el gobierno militar. Es probable que esta transición se realice en 1980, pese a la siempre abierta posibilidad de otro golpe; pero los problemas económicos que confrontará el nuevo gobierno democrático no serán más manejables, ni las opciones más atractivas, de lo que fueron para sus antecesores. Una base más amplia de apoyo político podría permitir un avance en las reformas sociales, pero las limitaciones impuestas por la necesidad de alcanzar un modelo coherente de acumulación de capital continuarán dominando la economía política del Perú.

E. V. K. FITZGERALD
Cambridge, Inglaterra, mayo 1979

LA FORMA DESEQUILIBRADA que adopta la expansión económica en la periferia del sistema internacional de mercado se ha convertido recientemente en cuestión central en el análisis del 'subdesarrollo': pese a que muchas de las subramas técnicas de la teoría del subdesarrollo continúan basándose en modelos directamente derivados de la experiencia de las economías 'desarrolladas', la última década ha contemplado un cambio fundamental en esta teoría. En parte, este cambio se debe a la insatisfacción frente a la coherencia lógica de la ortodoxia imperante, y parcialmente también a la acumulación de estudios de casos y datos económicos comparativos y a los descubrimientos de los investigadores que trabajan en campos relacionados de las ciencias sociales. Han contribuido así mismo en forma importante las dificultades crecientes para el mantenimiento de la expansión económica en el centro y los cambios políticos de la propia periferia, particularmente la experiencia exitosa de transición al socialismo, durante el periodo poscolonial en algunos países y la represión autoritaria en otros, junto con la creciente difusión del nacionalismo en el 'Tercer Mundo.' Estos fenómenos (que aun cuando no presagian una ruptura fundamental del sistema capitalista internacional lo someten ciertamente a serias tensiones) se han reflejado en la 'radicalización' de las ciencias sociales, tanto en el centro como en la periferia, lo que ha significado no sólo un creciente interés en los aspectos más creativos del pensamiento marxista, sino

también un refloreamiento de la tradición clásica, conduciendo a lo que podría llamarse una 'economía política del desarrollo'.

La corriente principal de los estudios del desarrollo¹ parece haber atravesado tres fases distintas en las tres últimas décadas. En un primer momento, el interés se centraba en el crecimiento global de la economía en desarrollo, y sobre todo en la expansión basada en las exportaciones, cuyos beneficios podrían ser utilizados más tarde para 'modernizar' la sociedad. Posteriormente, la incapacidad evidente de estos países para crecer rápidamente, sus escasas defensas frente a las fluctuaciones en los mercados internacionales y las crecientes desigualdades internas, llevaron a una preocupación por la industrialización como modo de reorganizar la estructura productiva de la economía y lograr un crecimiento sostenido y una cierta redistribución de las ganancias. Finalmente, cuando tampoco la sustitución de importaciones se mostró capaz de resolver estos problemas, la atención se volvió hacia la relación entre subdesarrollo y explotación económica, tanto interna como externa, ocupando los temas de la propiedad y el control económico el centro del debate. Este cambio, aunque alejado de una fusión con la corriente marxista ortodoxa, ha significado una reunificación de las perspectivas política y económica del desarrollo, que recuerda a la existente en la economía política clásica. La cuestión central es el estudio de las consecuencias de la inserción de las economías del 'Tercer Mundo' en el sistema capitalista internacional y sus esfuerzos para lograr el desarrollo —visto no sólo como crecimiento del producto² sino también como integración de la estructura productiva in-

1. Es difícil definir con precisión qué se entiende por 'corriente principal', aunque suceda lo mismo que con el elefante: somos capaces de reconocerlo cuando lo vemos. Los artículos aparecidos, por ejemplo en el *Journal of Development Studies*, son un buen indicador del sentido de la corriente, mientras que dos libros de texto, el de Kindleberger (1958) y el de Todaro (1977) son jalones representativos. El primero toma el crecimiento del PBI per cápita como el objetivo y considera la formación agregada de capital, el comercio exterior y la inversión extranjera como medios para lograrlo, mientras que el segundo considera la distribución del ingreso y la integración intersectorial como objetivos, y como medios, la elección de tecnología apropiada, el empleo del excedente de trabajo y la reducción de la dependencia externa.

2. Ya en 1911 Schumpeter (1961, p. 63) observaba: "Por 'desarrollo' entendemos por tanto sólo aquellos cambios en la vida económica de una nación que no son impuestos, sino que surgen por iniciativa propia, desde dentro. . .

terna y distribución equitativa de sus beneficios a través del patrón de empleo— dentro del sistema o para sustraerse a él mediante la transición al socialismo.

Avances importantes en este campo se han producido —y ello es interesante— en América Latina, sobre todo en los trabajos de los llamados 'estructuralistas' y 'dependentistas' (véase cap. 2). Las razones de esta primacía intelectual se relacionan con la experiencia histórica de un continente que permaneció subdesarrollado, pese a tener abundantes recursos naturales y una mano de obra relativamente bien calificada, pero sin los rezagos abiertos de un pasado colonial reciente que tanto han preocupado a los escritores africanos y asiáticos. La ausencia de evidentes obstáculos ambientales, que podrían ser causa del subdesarrollo, ha obligado a los científicos sociales latinoamericanos a estudiar con mayor profundidad las fuerzas sociales subyacentes. Aunque la crítica proviniera a menudo de instituciones oficiales, como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), esto no impidió un fructífero diálogo con una tradición de pensamiento marxista más radical, generándose en el proceso un enfoque de los orígenes históricos del subdesarrollo latinoamericano, que no por heterogéneo era menos penetrante, y propuestas de estrategias específicas de cambio. A diferencia de las tendencias observadas en gran parte de los estudios sobre el desarrollo, esta tradición ha enfatizado tanto la importancia de 'la ciencia económica como estudio de las economías'³ como la de los orígenes históricos de las estructuras económicas individuales.⁴

El Perú de la postguerra puede muy bien ser descrito como un paradigma de los problemas del desarrollo económico latinoamericano, aunque no en el sentido de representar un 'promedio' de la economía continental. La analogía sería más bien la de un intere-

Tampoco consideraremos aquí como proceso de desarrollo un mero crecimiento de la economía, manifestado en el crecimiento de la población y la riqueza" (Traducción del T.).

3. Este es el lema de la famosa propuesta de Seers (1963) respecto al futuro de la economía del desarrollo.

4. "La mayor parte de la teoría del desarrollo económico procede de economistas que viven y han sido educados en el Occidente industrializado. Casi todos. . . ignoran gran parte de la historia económica de los países sobre los cuales están teorizando" (Griffin 1969: 19). (Traducción del T.).

sante caso patológico, que presenta los síntomas más comunes de manera fácilmente identificable, permitiendo así su reconocimiento y el estudio de sus interrelaciones. Entre 1956 y 1978, periodo que examinaré en detalle, la economía política peruana pasó por tres fases diferentes: la primera, entre 1956 y 1962, de rápido crecimiento promovido por las exportaciones basadas en los recursos naturales, penetración masiva de las empresas extranjeras y progresiva pérdida del control político por parte de la 'oligarquía' tradicional; la segunda, entre 1963 y 1968, testigo de un desarrollo más lento, de una creciente desigualdad, del fracaso del gobierno civil en llevar a cabo las reformas de la propiedad necesarias para establecer una sólida base para una industrialización sostenida, y la disminución de la tasa de inversión; y la tercera, entre 1969 y 1978, que involucró un esfuerzo para lograr una reestructuración del capital a través de la inversión estatal, una amplia reforma de la propiedad y una economía planificada, lo que parece haber acabado en el desastre económico y la inestabilidad política. Irónicamente, durante los periodos que corresponden *grosso modo* con las 'fases' observadas en los estudios de desarrollo, la experiencia peruana ha sido presentada al mundo como un brillante ejemplo de crecimiento a través del *laissez-faire*, de reformismo democrático y de transformación social radical, respectivamente.⁵ El fracaso de todos estos esfuerzos para lograr el desarrollo de una economía capitalista dependiente tiene importante significación para el futuro de América Latina, así como para nuestra comprensión de la naturaleza del desarrollo económico.

Este libro es un estudio de caso de la evolución de la economía política peruana durante los últimos años, pero constituye también un ejercicio en la aplicación de la 'nueva' economía política a un país en desarrollo. Tal ejercicio supone integrar el análisis de las estructuras económicas con el del control sobre los medios de producción, a fin de mostrar cómo afecta el proceso productivo a las diferentes clases sociales y cómo la fuerza política de éstas influye sobre la distribución del producto. Se considera la acumulación de capital como el elemento clave del cambio económico y al Estado co-

5. Ver los capítulos de introducción en Roemer (1970), Pike (1967) y Lowenthal (1975), respectivamente.

mo el núcleo del proceso político. Solamente en este sentido puede hablarse de 'economía política'. En términos generales, este trabajo gira en tomo al *impasse* político y económico al que llegó el Perú hacia mediados de la década de 1960, cuando un gobierno civil reformista tratara vanamente de controlar una economía desequilibrada, la disminución en las inversiones, la excesiva propiedad extranjera y la desintegración de la estructura social tradicional. La primera tarea será explicar los orígenes de estos problemas, relacionándolos con la lógica del crecimiento del capitalismo dependiente; luego se examinarán los esfuerzos realizados por un régimen militar radical para resolverlos a través de reformas en el sistema de propiedad y del control estatal de la economía. La experiencia peruana aparece pues no sólo como un caso patológico, sino también —conservando la analogía médica— como un caldo de cultivo en que se presentaban las condiciones para el desarrollo estipuladas por muchos científicos sociales latinoamericanos: reforma agraria, nacionalización de las empresas extranjeras y fuerte intervención estatal en la economía; la incapacidad mostrada para lograrlo es motivo de reflexión sobre el valor de la teoría que origina tales recetas.

Este desarrollo económico, que se diferencia de la expansión continuada de un sistema productivo dado, involucra un proceso que —en una economía mixta— podría llamarse de 'reestructuración del capital'. Tal reestructuración implica un cambio en el sistema de producción, capaz de trasladar la dinámica del sector primario al secundario, con los cambios consiguientes en el uso de insumos, tecnología y organización del trabajo. Esto requiere un modelo diferente de acumulación de capital —en términos de fuentes y uso de recursos— y un patrón de propiedad distinto; ambas cosas, junto con un nuevo patrón de empleo, producirán cambios en la distribución del ingreso. La nueva estructura del capital requerirá una nueva base de apoyo político, destinado a permitir un nuevo modelo de acumulación políticamente viable; una coalición de fuerzas de clase (que incluya a los intereses extranjeros) que en un primer momento dependería de los efectos sobre la propiedad y la distribución del modelo en sí. Para ser viable el nuevo modelo debe ser consistente en términos económicos y políticos a fin de lograr la industrialización.

Históricamente, las naciones que han logrado una industrialización sostenida han pasado por una etapa de reestructuración de este tipo. Los países que 'empezaron tarde' han requerido una considerable intervención estatal para lograr esa reestructuración. En otras palabras, éste no es un proceso que ocurre espontáneamente. Sin embargo, para que el Estado pueda cumplir con esta 'tarea histórica' necesita tener un cierto grado de autonomía respecto a la élite dominante —particularmente de los tradicionales grupos agrarios y financieros, de una parte, y de los intereses extranjeros, de otra— y buscar apoyo en otras clases sociales, ya que al reestructurar el capital se perjudican inevitablemente los intereses de los sectores que se beneficiaban del orden existente, aun cuando a largo plazo esto permita un desarrollo más eficiente del capital. Las condiciones políticas y sociales bajo las cuales el Estado puede lograr esta 'autonomía relativa' constituyen el componente no económico más importante de nuestro análisis. Estas son necesariamente distintas de las que históricamente se presentaron en los países metropolitanos, aunque sólo sea porque en la periferia el capital nacional es relativamente débil respecto al capital extranjero.

Es evidente que falta mucho camino por recorrer a nivel teórico para poder llegar a comprender la industrialización, la reestructuración del capital y la actuación del Estado en la periferia al nivel logrado en el análisis de la experiencia de las economías metropolitanas. Hasta cierto punto esto depende de un estudio más profundo de la economía mundial en su conjunto; pero existe también la necesidad de comprender mejor la economía política de países específicos, tal como se intenta hacer en este libro.

Este estudio se centra en la economía política del Perú entre 1956 y 1978, y está organizado en torno a las categorías que considero centrales dentro del concepto de reestructuración del capital —el patrón de producción, el sistema de propiedad y de distribución del ingreso, el modelo de acumulación, el papel del Estado y el proceso de industrialización— y, por tanto, no sigue el esquema cronológico característico de la historia económica, ni trata por separado los sec-

tores más relevantes.⁶ De la discusión, en el capítulo 2, de los temas centrales de la teoría del desarrollo, se desprenden los tres capítulos 'nucleares' del libro: el que trata de los cambios estructurales de la economía peruana, que lleva a una interpretación del dualismo (capítulo 4); el que se refiere al patrón de propiedad del capital, que lleva a una interpretación de la distribución del ingreso y la dependencia (capítulo 5); y el capítulo 6, que trata el proceso de acumulación. A partir del marco establecido en estos capítulos, en los siguientes se estudian los principales problemas estratégicos: la articulación económica del aparato estatal (capítulo 7); los efectos de la política económica y la planificación (capítulo 8); y el progresivo avance hacia la industrialización (capítulo 9). En el capítulo 10 se reúnen las observaciones que surgen de cada uno de estos capítulos respecto a la relación entre la experiencia peruana y la de América Latina en su conjunto, como base para extraer conclusiones más generales.

Cualquier enfoque de un problema en las ciencias sociales (y algunos añadirían: en todas las ciencias) es necesariamente ideológico, en el sentido de que la elección de las fuentes de información y del instrumental analítico supone, explícita o implícitamente, la elección de una visión particular del mundo; de lo contrario, la selección de los 'hechos' sería una cuestión puramente arbitraria. En el esquema analítico se incluye un importante elemento institucional y político, directamente relacionado con el funcionamiento de la economía; en particular, nuestro marco de referencia es el desarrollo del capitalismo en la periferia del mercado mundial. Esta no es sin embargo una interpretación marxista, y no presupone ningún rumbo particular o necesario para el desarrollo de las economías capitalistas. Nuestra intención es ofrecer una modesta contribución al enfoque del análisis del subdesarrollo desde el punto de vista de la 'economía política', siguiendo un camino algo errático entre los análisis económico y político, bajo el supuesto de que el proceso de crecimiento capitalista posee una lógica común, aunque al mismo tiempo

6. Existen, como veremos, excelentes monografías sobre la mayoría de los principales sectores productivos peruanos, y recientemente Thorp y Bertram (1978) han publicado el primer gran estudio sobre la historia económica del Perú en el presente siglo.

ocurran significativas variaciones nacionales, que sólo la historia puede revelar. La orientación del análisis se hará más clara en el capítulo 2, donde se prosigue la discusión teórica. Es necesario recordar que como éste es, en definitiva, un libro sobre la economía política peruana escrito por un economista, el aspecto económico es el que recibe mayor atención. Específicamente, esto significa que se pone mayor énfasis en la articulación del capital que en el proceso de trabajo, insistiéndose en la producción y la acumulación antes que en el empleo y los salarios, en el sector empresarial * antes que en el familiar, en el Estado como empresario o defensor de la empresa privada antes que como creador de ideología o controlador de los movimientos populares, y en la relación entre los capitales antes que entre el capital y el trabajo. No pretendo restar importancia a estas últimas consideraciones, que no serán ignoradas en el presente estudio; pero, dejando de lado las limitaciones de la competencia profesional, parece razonable afirmar que el énfasis de los estudios sociales peruanos (y en general de los latinoamericanos) ha estado en los estudios sociológicos, de antropología social, con creciente importancia de la sociología política y la historia social, con una debilidad en el campo de la investigación económica, lo que mueve a buscar una rectificación del desequilibrio.

Como se ha observado anteriormente, las experiencias de desarrollo en América Latina generaron una cierta línea de pensamiento; ésta identificaba dos contradicciones principales en el crecimiento capitalista en la periferia de la economía mundial. La primera derivaba de las distorsiones estructurales creadas en el pasado por un crecimiento basado en las exportaciones, resumido por comodidad en el concepto de 'dualismo' (no entre 'industria moderna' y 'agricultura tradicional', sino más bien entre gran capital monopólico y pequeña empresa, base de la desigual distribución del ingreso y el desequilibrio de la economía). La segunda derivaba del grado de control externo sobre la economía, o sea lo que generalmente se conoce como 'dependencia' (la propiedad de la tecnología y los activos productivos en poder de empresas multinacionales), considerada no sólo

* *Corporate sector* en el original. Se ha optado por la traducción "sector empresarial" a lo largo de todo el libro. (N. del T.)

lo como factor de extracción de excedente mediante la expatriación de ganancias, sino también como elemento que introducía serias distorsiones en la estructura de la producción.

A estos problemas 'económicos' se añadía el problema 'político' de la aparente incapacidad (o falta de voluntad) de la burguesía nacional para promover el capitalismo nacional, y el consiguiente dilema en el papel del Estado —como defensor del capital industrial dependiente o como regulador de la economía— en la solución de estas contradicciones (véase cap. 2).

El Perú tiene abundantes recursos naturales (excluyendo la tierra); el dualismo dependiente característico de su subdesarrollo surge de un crecimiento económico históricamente basado en la exportación de estos recursos por una alianza de la empresa extranjera con el capital financiero nacional. Durante el siglo XX, a pesar del surgimiento temprano de un partido populista de ancha base, la clase obrera no pudo organizarse a una escala suficientemente grande como para tomar el poder estatal, aunque tuviera suficiente fuerza para debilitar seriamente la hegemonía política de la burguesía, cuando ésta se ejercía a través de instituciones civiles, dando así origen a frecuentes golpes militares. El gobierno de Prado (1956-62), el último de la 'gran burguesía', que basó su estrategia de desarrollo económico en una renovada penetración del capital extranjero en la economía, se vio forzado a garantizar el acceso al poder de una junta militar cuando estuvo a punto de producirse una victoria electoral populista. Esta junta inició algunas reformas, confiando en que fueran realizadas por un gobierno civil, el de Belaúnde (1963-68), que sin embargo tampoco pudo hacer frente a la oposición combinada de la gran burguesía y las fuerzas populistas, mientras se estrechaba aún más el control de las empresas multinacionales sobre la economía. La consecuencia fue una nueva intervención militar en 1968, esta vez con la intención de controlar el aparato estatal a largo plazo y lograr una 'revolución desde arriba', basada en reformas de la propiedad, cuyo objeto era reducir tanto el poder de las corporaciones extranjeras como el de la gran burguesía y asegurar el apoyo popular, para permitir a las empresas públicas y los empresarios nacionalistas organizar la industrialización independiente de la

economía. Sin embargo, la inestabilidad económica, generada por el propio modelo de capitalismo de Estado, y la presión creciente de la banca internacional, obligaron finalmente al régimen, falto de apoyo popular, a abandonar, en 1978, su tentativa de acelerar el desarrollo (véase cap. 3).

Gran parte de la explicación de este *impasse* parecería residir en la propia estructura económica peruana y sobre todo en la del sector empresarial, que generaba la mayor parte del producto nacional a partir de tecnología extranjera, dependiendo de la exportación de recursos naturales para la adquisición de bienes de capital, y escasamente integrado con el resto de la economía. Este modelo excluía a la mayor parte de la mano de obra de un empleo productivo con un nivel de ingreso razonable, al tiempo que entroncaba fuertemente al sector empresarial con el sistema internacional de mercado. La continuación del crecimiento sobre estas bases, aunque bajo control estatal, tendió a beneficiar sólo a una minoría de la población y reforzó los lazos económicos con el capital extranjero, contradiciendo así los objetivos estratégicos de mayor equidad y autonomía nacional, y debilitando el apoyo político al régimen (véase cap. 4). Naturalmente, esta estructura correspondía a los intereses de los dueños de los medios de producción. En 1956, estos medios estaban todavía dominados por grandes grupos de capital financiero que coordinaban empresas en los campos de la exportación, agricultura, industria, comercio, finanzas e inmobiliarias, al tiempo que detentaban un fuerte poder a nivel del gobierno. Durante el periodo 1956-1968, la renovada penetración de las empresas extranjeras en la economía y las crecientes presiones populares sobre el gobierno, a medida que avanzaba el proceso de industrialización, contribuyeron a debilitar el sistema. La intervención militar de 1968 fue, en gran medida, una reacción frente a este patrón de propiedad; la consecuencia fue la ruptura del poder de la gran burguesía y la limitación de las actividades del capital extranjero, pero las reformas no lograron conferir al Estado el grado de control sobre la economía del que gozaba la élite dominante antes de 1956, ni sirvieron tampoco para constituir una base amplia de apoyo político al régimen, haciéndose así imposible la reestructuración de la economía (véase cap. 5).

Tanto el problema de la estructura de producción como el del sistema de propiedad derivaban de la acumulación, de la que dependen el crecimiento del producto y la creación de nuevos activos. En el Perú, la tasa de inversión privada disminuyó progresivamente entre 1956 y 1978, mientras que el Estado expandía su papel a ritmo creciente.

Pero, después de 1968, la sustitución, del 'nexo' de la acumulación formado por el capital financiero por el control estatal directo, no estuvo acompañada por una reestructuración del sistema de financiación de la inversión, aun cuando aumentara la tasa de inversión: el Estado, en lugar de extraer fondos adicionales del sector privado (reduciendo, por tanto, el consumo de grupos políticamente fuertes), acudió al endeudamiento externo. Estos tres factores constituyeron las contradicciones económicas subyacentes de la 'Revolución Peruana', desestabilizando el nuevo modelo de acumulación y, por consiguiente, la proyectada reestructuración del capital (véase cap. 6).

La organización económica del Estado es, por tanto, fundamental para el análisis de la acumulación en el Perú. Las estructuras administrativa y fiscal peruanas, heredadas de un período en que el sector público sólo tenía que apoyar subordinadamente a la acumulación privada, mostraron rápidamente su incapacidad para lograr las ambiciones reformistas —relativamente modestas— del gobierno de Belaúnde. Después de 1968 se crearon una serie de empresas estatales, que si bien se mostraron relativamente eficientes en lograr metas específicas de inversión y producción, no tomaron en consideración objetivos sociales, como el empleo, u objetivos económicos, como la independencia tecnológica y el ahorro de divisas. La combinación de bajos niveles impositivos y costosos intentos de recapitalizar al sector exportador, llevaron a la crisis fiscal del Estado y a la desestabilización del nuevo modelo de acumulación (véase cap. 7). Durante este periodo, el Perú utilizó la política macroeconómica para mantener la estabilidad en el mercado interno y la planificación para racionalizar la inversión en el sector público; los límites del control estatal sobre la economía estaban determinados por la dimensión de la propiedad del Estado y por la oposición del capital extranjero. Sin embargo, a pesar de la continuada expansión

del control estatal, persistieron el desinterés por la agricultura alimentaria, el excesivo endeudamiento exterior y la necesidad de recurrir a bruscas deflaciones en los periodos de desequilibrio externo. Estas debilidades contribuyeron conjuntamente a hacer extremadamente difícil, cuando no imposible (véase cap. 8), la reestructuración del capital.

Si se considera la industrialización como la piedra de toque del desarrollo, debe ofrecer los medios para integrar las diferentes ramas productivas y generar una capacidad de acumulación autónoma, estableciendo de este modo una dinámica económica endógena. En el Perú, como en general en América Latina, los problemas del sector manufacturero constituyen un microcosmos de los problemas del conjunto de la economía: mercados estrechos, tecnología importada, volumen de empleo reducido y propiedad extranjera. Durante el periodo 1955-65 tuvo lugar un típico proceso de sustitución de importaciones, dominado por la empresa extranjera, sin que emergiera un grupo industrial independiente; este proceso amplió la base industrial, aunque atándola firmemente a la economía mundial. Durante el período 1966-78 la inversión privada fue muy pequeña, pese a los incentivos gubernamentales, poniendo un freno al desarrollo estructural de la década anterior. Sólo la presencia de un exceso de capacidad instalada evitó que la crisis se manifestara antes; cuando ésta ocurrió, en 1975, la incapacidad para lograr la integración intersectorial o una adecuada oferta de bienes salariales básicos contribuyó críticamente al desequilibrio económico, mientras la oposición del capital extranjero impedía la expansión de la participación obrera a través de las Comunidades Industriales y la Propiedad Social (véase cap. 9).

En síntesis, el núcleo de este libro lo constituyen, por un lado, las contradicciones del capitalismo en la periferia, penetrado por las empresas extranjeras y aparentemente incapaz de un crecimiento equilibrado, y, de otro, los intentos para establecer una economía más racional a través del control estatal. La experiencia peruana puede considerarse como un ejemplo de y para América Latina. Puede que las distorsiones de un crecimiento basado en las exportaciones hayan sido más agudas en el Perú que en países con una base agri-

cola más amplia, como Colombia, pero la dinámica sigue siendo en gran medida exógena, el dualismo interno igualmente marcado y la distribución del ingreso personal muestra características muy similares; la industrialización puede haber avanzado más, pero con los mismos problemas de desarticulación y dependencia de la tecnología extranjera y los insumos importados. La concentración de la propiedad de los activos puede haber sido mayor en el Perú, pero el patrón de tenencia de la tierra antes de 1968 era muy parecido al de otros países latinoamericanos; y aunque economías más fuertes, como la mexicana o la argentina, hubiesen constituido un capital industrial independiente antes de esa fecha, en la década de 1960 experimentaron también una renovada expansión de las multinacionales; mientras que economías más pequeñas, como la ecuatoriana, siguieron un camino muy parecido al recorrido por el Perú hasta 1968. El único país de América Latina que, además del Perú, intentó enfrentar al capital privado a través del poder estatal, sin una revolución social, Chile, no puede de ningún modo decirse que tuviera fortuna. De otro lado, los dos países que utilizaron con éxito un fuerte sector estatal para reestructurar el capital, Brasil y México, lo hicieron sin enfrentar a la empresa privada o tratar al mismo tiempo de redistribuir el ingreso.

Si el cuadro presentado para el caso peruano corresponde efectivamente a la realidad, es de suponer que también en otros países se reproduzcan las mismas limitaciones del capitalismo de Estado: la dificultad de establecer un nuevo modelo de acumulación sin absorber por completo al sector privado; la imposibilidad de arrebatar el control al capital extranjero mientras siga la dependencia tecnológica y financiera externa; y el problema de conseguir, simultáneamente, superar el dualismo y revitalizar el crecimiento económico. En otras palabras, la viabilidad del capitalismo de Estado como medio para lograr el crecimiento económico —definido en términos de justicia e independencia así como de industrialización—, parece presentar dificultades intrínsecas que van más allá de la contradicción fundamental del capitalismo mismo.⁷ En el caso peruano, como ve-

7. Es decir, las que impiden su expansión normal, por oposición a su contradicción 'fundamental' de largo plazo. Con respecto a esta última, Napoleoni (1975, p. 5) señala que: "La intervención estatal basta por si sola para resolver

remos más adelante, estas dificultades se vieron agudizadas por condiciones comerciales desfavorables, errores en la gestión macroeconómica y el fracaso de los militares en lograr una base política efectiva. Pese a todo, de este caso particular es posible extraer conclusiones generalizables.

el desequilibrio fundamental del sistema —la alienación de los trabajadores de lo que producen— porque este desequilibrio está basado en la naturaleza de la producción material asociada con la relación capitalista” (Tr. del T.).

EN ESTE CAPÍTULO se tratan tres temas específicos: la situación de subdesarrollo; su interpretación en América Latina; y el papel del Estado en el desarrollo económico. Estas cuestiones ocupan un papel importante en nuestro análisis de la experiencia peruana; pero como la discusión sobre estos temas es ampliamente conocida no insistiremos en el aspecto bibliográfico. Se buscará desarrollar más bien, de la manera más clara posible, dos argumentos que los sustenten, prestando particular atención a los aspectos de la expansión del capitalismo en la periferia de la economía mundial, característicos del 'Tercer Mundo', del que América Latina forma parte, y que lo distinguen de la experiencia de las economías 'metropolitanas': el dualismo económico, producido por el crecimiento desequilibrado de las corporaciones capitalistas modernas dentro de una economía subdesarrollada, y la estrecha articulación entre éstas y las economías metropolitanas que, de un lado, son causa y consecuencia del propio dualismo y, de otro, sirven para la extracción de ganancias de la periferia, tanto en la producción como en el comercio. Los científicos sociales latinoamericanos, sobre todo los asociados con la 'escuela de la CEPAL', han hecho una importante y original contribución al debate de la investigación de los problemas del crecimiento en su continente, particularmente con los enfoques 'estructuralista' y 'dependentista' de los problemas internos y externos que merecen una discusión más detallada. Implícita o explícitamente, los autores que se han ocupa-

do del tema consideran al Estado como un elemento central en la situación de subdesarrollo, no sólo en cuanto centro de cristalización de las fuerzas de clase, sino también como medio para superar esa condición, forzando la industrialización y emprendiendo la llamada 'tarea histórica' de la burguesía nacional.

La situación de subdesarrollo

Las definiciones de 'subdesarrollo' no pueden separarse de las afirmaciones implícitas o de las teorías sobre sus causas y posibles soluciones. A primera vista, sus rasgos son fácilmente discernibles: una economía en una fase primitiva de industrialización, con bajos niveles de ingreso per cápita y pobreza general, de un lado, y que depende para su desarrollo de las exportaciones de materias primas y de las inversiones extranjeras, de otro. Sin embargo, es difícil avanzar más sin introducir implícitamente alguna razón básica para esta situación. Podemos distinguir entre aquellos autores que enfatizan el primer aspecto, atribuyendo el subdesarrollo a causas internas, y quienes se centran en el segundo, dando a entender por tanto que sus causas son fundamentalmente externas. Enfocaremos el problema desde el punto de vista del desarrollo capitalista en la periferia de la economía mundial, lo que inmediatamente impone ciertas consideraciones. En particular, permite combinar estos factores de manera lógica, en lugar de estudiados como fenómenos separados. Al identificar ciertas raíces del subdesarrollo, cuya solución presumiblemente permitiría superarlo, las dos visiones opuestas suponen ciertas orientaciones estratégicas para lograr el desarrollo económico, pero, como se argüirá luego, cuando se adopta una visión más amplia, capaz de incluir a las anteriores, se pone de manifiesto que las dificultades inherentes para conseguir el desarrollo son mayores que su simple adición.

La mayoría de los países subdesarrollados tienen la herencia común de un pasado colonial, con economías estructuradas en beneficio de las potencias metropolitanas, relación que en muchos casos se ha mantenido largo tiempo después de su formal independencia política. La relación de 'dependencia' del Tercer Mundo es claramente un problema de grado más que de definición absoluta, pues

do del tema consideran al Estado como un elemento central en la situación de subdesarrollo, no sólo en cuanto centro de cristalización de las fuerzas de clase, sino también como medio para superar esa condición, forzando la industrialización y emprendiendo la llamada 'tarea histórica' de la burguesía nacional.

La situación de subdesarrollo

Las definiciones de 'subdesarrollo' no pueden separarse de las afirmaciones implícitas o de las teorías sobre sus causas y posibles soluciones. A primera vista, sus rasgos son fácilmente discernibles: una economía en una fase primitiva de industrialización, con bajos niveles de ingreso per cápita y pobreza general, de un lado, y que depende para su desarrollo de las exportaciones de materias primas y de las inversiones extranjeras, de otro. Sin embargo, es difícil avanzar más sin introducir implícitamente alguna razón básica para esta situación. Podemos distinguir entre aquellos autores que enfatizan el primer aspecto, atribuyendo el subdesarrollo a causas internas, y quienes se centran en el segundo, dando a entender por tanto que sus causas son fundamentalmente externas. Enfocaremos el problema desde el punto de vista del desarrollo capitalista en la periferia de la economía mundial, lo que inmediatamente impone ciertas consideraciones. En particular, permite combinar estos factores de manera lógica, en lugar de estudiados como fenómenos separados. Al identificar ciertas raíces del subdesarrollo, cuya solución presumiblemente permitiría superarlo, las dos visiones opuestas suponen ciertas orientaciones estratégicas para lograr el desarrollo económico, pero, como se argüirá luego, cuando se adopta una visión más amplia, capaz de incluir a las anteriores, se pone de manifiesto que las dificultades inherentes para conseguir el desarrollo son mayores que su simple adición.

La mayoría de los países subdesarrollados tienen la herencia común de un pasado colonial, con economías estructuradas en beneficio de las potencias metropolitanas, relación que en muchos casos se ha mantenido largo tiempo después de su formal independencia política. La relación de 'dependencia' del Tercer Mundo es claramente un problema de grado más que de definición absoluta, pues

hasta cierto punto, todas las economías del mundo son interdependientes. El término ¹ se refiere a una situación en que la estructura y dinámica de una economía no están determinadas fundamentalmente por fuerzas internas, sino por la influencia indirecta de los mercados internacionales o por la acción directa de las empresas extranjeras. Una situación en que el patrón de acumulación (en términos de propiedad, rentabilidad, tasas de inversión, elección de tecnología y asignación sectorial) y, por tanto, la estructura del capital se ajustan a las necesidades de la expansión capitalista en el centro (en términos de necesidades de materias primas, búsqueda de mercados y extracción de beneficios) más que a la expansión capitalista de la periferia. Las bases teóricas de este enfoque tienen firmes raíces en la tradición clásica. Si bien Marx y sus predecesores consideraron beneficiosa la expansión del capitalismo europeo a través del comercio y el colonialismo, ya que así se promovería la industrialización en la periferia de la economía mundial, esta visión fue revisada por Lenin a la luz de la evidencia de la alianza de las potencias imperialistas con las clases dominantes en el sistema precapitalista, posición que se ajusta mejor a la realidad latinoamericana.

Las interpretaciones modernas del imperialismo, que se reclaman herederas de esta tradición, se centraron inicialmente en la circulación más que en la producción. El análisis de la extracción del excedente de la periferia, a través de términos de intercambio desfavorables o la exportación excesiva de ganancias, tuvo prioridad sobre el estudio de la producción y la acumulación. Autores como Baran (1957) y Frank (1967) se centran en la distribución del 'excedente',² y en particular en la forma como es extraído por las potencias coloniales o los inversionistas extranjeros, que pueden recurrir a la fuerza institucional para asegurar la salida de ganancias —en vivo contraste con el énfasis clásico (continuado en la tradición neo-clásica contemporánea) sobre los efectos de la inversión extranjera al *aumentar* las ganancias locales— punto de vista que ha cobrado fuer-

1. El término se emplea aquí en el sentido amplio que comúnmente recibe. Más adelante se discutirá su papel particular en el pensamiento latinoamericano.

2. Definido de manera general como la diferencia entre el producto material de la economía y las necesidades básicas de consumo de los trabajadores.

za con la creciente evidencia sobre las actividades de las corporaciones multinacionales y la preocupación que suscitan. La situación de subdesarrollo es vista, con razón, como resultado de siglos de explotación colonial más que como un estado natural de pobreza, pero esta explotación tiende a ser considerada en términos casi mercantilistas, como un saqueo de recursos y una exportación de ganancias, sin considerar suficientemente los efectos estructurales de la inserción de estas economías en el sistema mundial de mercado. Tampoco se presta, de otro lado, atención a su propio dinamismo interno: el subdesarrollo es visto simplemente como una cadena continua de explotación, que se extiende ininterrumpidamente de las metrópolis hasta el interior de las naciones dependientes, pasando por sus capitales. Este tipo de enfoque lleva a una 'estancación' ('stagnationism'): sugiere que la extracción de excedente de estas economías, y la presión ejercida sobre ellas para que se mantengan como proveedoras de materias primas, impiden un proceso sostenido de industrialización capitalista, y las pocas industrias que logran formarse enfrentan inevitablemente una 'crisis de sub-consumo', debida a la pobreza de los trabajadores y su incapacidad para adquirir la producción disponible, mientras que la exportación de los productos industriales se ve bloqueada por el proteccionismo metropolitano. Tal visión se ha vuelto extremadamente popular, especialmente como plataforma de un 'tercermundismo' radical, utilizado por los nacionalistas para culpar a las influencias externas de todos los errores de sus economías y sociedades. Irónicamente, el mismo argumento lo usan las élites locales en las reuniones internacionales cuando se trata de negociar mejores términos de intercambio o de financiación internacional. Con razón puede afirmarse que este enfoque se ha vuelto un 'pseudo-concepto que lo explica todo en general y, por tanto, nada en particular' (O'Brien 1975: 12).

Los trabajos sobre 'intercambio desigual' ³ son una forma más elaborada de este tipo de estudios de la dependencia. La discusión cobra en ellos un aspecto casi neo-ricardiano: se supone que los niveles internos de ingreso en los países envueltos en el comercio, en lugar de ser resultado de los precios de equilibrio competitivo en los

3. El trabajo más importante sobre este tema es el de Emmanuel (1972).

mercados internacionales de las distintas mercancías, están predeterminados, y que los precios internacionales se ajustan a ellos al equilibrar los mercados. Este enfoque tiene la ventaja de enfatizar el efecto del oligopsonio en los mercados de materias primas y el oligopolio en los de bienes manufacturados, y el de sugerir que la causa fundamental de los bajos ingresos en los países dependientes es el alto nivel de ganancias y salarios en las economías centrales (mantenidos por grandes empresas y sindicatos), que impide una acumulación importante en la periferia. Además, los flujos financieros y de 'ayuda' internacionales son vistos como modos de asegurar que la escasa inversión que se realiza en las economías dependientes esté en función tanto de los recursos requeridos por las economías metropolitanas como del apoyo a la rentabilidad de las corporaciones multinacionales. Este modelo se diferencia del 'neomercantilista' en dos aspectos: en lugar de partir de la maximización de beneficios de las multinacionales, parte de la fijación institucional de los niveles de ingreso en el centro; y es consistente con el evidente éxito (aunque parcial y temporal) de grupos de productores de materias primas en aumentar sin dificultad los precios. Dejando de lado la aversión ideológica a la idea de que el proletariado metropolitano pueda estar explotando a sus camaradas de la periferia (por ejemplo, mediante los bajos precios de los alimentos importados) —lo que en la práctica parece plenamente cierto⁴—, la teoría del intercambio desigual tiene la debilidad de no poder explicar la dinámica del proceso de desarrollo dependiente.⁵ Esto deriva esencialmente de separar la dependencia en el comercio y las finanzas (es decir, en la circulación) de la dependencia en la producción y la acumulación, defecto que salta a la vista en la insuficiente explicación de las diferencias en la productividad. La teoría del intercambio de-

4. Barrat-Brown (1974, cap. 10). Lo importante aquí es que aunque la mano de obra en el centro no puede extraer *directamente* un excedente de la periferia a través del mercado de bienes —como es evidente—, indudablemente puede beneficiarse indirectamente de su extracción por la burguesía metropolitana, y también del crecimiento más rápido de las fuerzas productivas que esa extracción hace posible.

5. La mejor crítica es probablemente la de Palloix (1971); las fechas de publicación en inglés de Emmanuel y Palloix están en orden inverso a las de sus originales versiones francesas.

sigual considera que éstas son resultado de lo innecesario de aumentar la productividad en la periferia debido a que la mano de obra es barata, proposición que escapa a la tautología sólo al suponer la inmovilidad de la mano de obra. Pero, lo que es más grave, esta teoría conduce al tipo de 'estancación' antes mencionado, al negar cualquier papel independiente al desarrollo de las fuerzas productivas en las economías periféricas.

Un gran paso adelante en la solución de este problema es indudablemente el trabajo de Amin, que trata de la 'acumulación a escala mundial'.⁶ Los conceptos de centro y periferia son esenciales en su análisis de la división internacional del trabajo. Considera que la industria tecnológicamente avanzada se localiza en los países del centro, mientras que la manufactura ligera y básica, la producción de materias primas para el centro y la agricultura atrasada están confinadas en la periferia. Sin embargo, Amin afirma que es incorrecto identificar países subdesarrollados con exportación de materias primas; muchos países desarrollados, como Canadá y Australia, también las exportan. Tampoco los bajos niveles de ingreso son una explicación suficiente. Amin define el subdesarrollo en las formaciones sociales periféricas como el bloqueo de la transición al capitalismo industrial por las economías avanzadas e industrializadas. Las naciones periféricas, integradas al mercado capitalista mundial, no tienen posibilidad de acumulación a nivel nacional, porque las ganancias son enviadas al centro en lugar de ser reinvertidas en el desarrollo local. Pero más allá de este modelo de intercambio desigual, Amin examina las formaciones de la periferia. El capital del centro, en lugar de desarrollar la periferia, distorsiona su estructura económica: la inversión se concentra en los sectores orientados hacia las necesidades del mercado de exportación, impidiendo de este modo el surgimiento de un capitalismo basado en un mercado interno, y la demanda local existente es abastecida por una industria ligera predominantemente extranjera, que no presta apoyo a las ramas de bienes de capital. Otras inversiones extranjeras van al sector terciario, como

6. Ver especialmente Amin (1974), cuyo libro lleva ese mismo título, y también Kay (1975) que examina cómo el capital mercantil extrajo excedente sin modernizar el modo de producción, y sostiene que la estrategia posterior de industrialización sólo reforzó las condiciones de subdesarrollo así creadas.

la banca, que tampoco promueve ninguna forma de desarrollo equilibrado.

El concepto de formación social periférica, que enfatiza los efectos de 'bloqueo' y de distorsión del imperialismo, es sin duda un avance considerable respecto a la visión del subdesarrollo como situación de atraso provocada por el intercambio desigual; interpretación 'dependen-dista' que, al estar basada en la interconexión entre la riqueza en el centro y pobreza en la periferia, representa, a su vez, un avance con respecto a la visión ortodoxa⁷ de economías pobres, que avanzan solas en la senda del desarrollo, y potencias centrales que les tienden su mano auxiliadora bajo la forma de comercio, ayuda e inversión. Pero Amin no considera una gama suficiente de variaciones en el concepto de periferia: Europa Occidental, América del Norte y Japón constituyen claramente el centro,⁸ mientras que Asia, Africa y América Latina son la periferia; pero en esta última categoría existen diferencias muy claras entre, por ejemplo, Brasil e Irán, de un lado, y El Salvador y Etiopía, de otro; mientras, en el otro extremo, países como Portugal han sido, al mismo tiempo, subdesarrollados y colonialistas. Tanto en Africa como en América Latina la industria ha estado controlada desde fuera, pero es importante determinar por qué en ésta ha habido una significativa, aunque distorsionada y desigual, industrialización capitalista, y no en Africa. Para tal fin es necesario enfatizar la dinámica interna de las economías subdesarrolladas, y ver la dependencia como una 'situación condicionante', que limita pero no determina por completo el patrón de acumulación, así como tomar en cuenta que la inserción en la economía mundial favorece a las élites nacionales y —por tanto— recibe su apoyo, aunque no beneficia a las masas populares nacionales. En la medida en que el dualismo interno resulta del limitado desarrollo del capitalismo en la economía, puede argumentarse que —contrariamente a la letra pero quizás no al espíritu del enfoque de Amin— la integración *incompleta* de la periferia en el sistema de mercado mundial es lo que bloquea el proceso de industrialización capitalis-

7. Aunque naturalmente alguna variante del modelo de dependencia ha sido incorporada a las interpretaciones ortodoxas del subdesarrollo, incluyendo las de Naciones Unidas.

8. Quizás también Rusia, según ciertas interpretaciones.

ta. Como dice Kay: "Los críticos radicales de la teoría ortodoxa del desarrollo estaban tan ansiosos de demostrar el argumento ideológico de que el subdesarrollo era producto de la explotación capitalista, que se olvidaron del fondo de la cuestión: el capital creó el subdesarrollo no porque explotó al mundo subdesarrollado, sino porque no lo explotó bastante".⁹

Este desarrollo desequilibrado del capitalismo periférico es inmediatamente evidente al observador, manifestándose en un sector formado por grandes empresas capitalistas, consumidores de tecnología importada intensiva en capital, estrechamente ligadas a las economías metropolitanas a través del comercio y la propiedad, que emplean directamente a una pequeña parte de la mano de obra nacional tan sólo con niveles de salarios comparativamente altos, y otro sector formado por pequeñas empresas o familias, escasamente dotadas de capital o tecnología, que absorben a la mayor parte de la mano de obra disponible con bajos niveles de ingreso; una dicotomía a la que sólo se le puede dar el nombre de 'dualismo'.¹⁰ En el primer sector, el producto crece sobre la base de las exportaciones de materias primas y de la industrialización sustitutiva de importaciones, pero la proporción empleada de la mano de obra nacional crece lentamente, si crece, a medida que aumenta la intensidad del capital. En el segundo sector la producción crece despacio, con poca inversión o mejoras técnicas. Aunque empíricamente pueda resultar difícil trazar una línea divisoria entre los dos sectores —algunas actividades no son fácilmente atribuibles a uno u otro sector y, además es claro que hay importantes lazos funcionales entre los dos— es obvio que la dicotomía existe. Marx¹¹ observó este dualismo, asociado particularmente con la concentración del capital y la exclusión de la mano de obra en el capitalismo maduro del centro, mientras en la periferia se asocia con el alcance limitado de las *relaciones* ca-

9. Kay (1975 p. x) (Tr. del T). Warren (1973) sostiene aproximadamente lo mismo.

10. La insuficiente explicación del significado preciso de este concepto, junto con una cierta debilidad en el análisis político del Estado, fue el principal objeto de crítica en las reseñas de mi libro *The State and Economic Development: Peru since 1968*.

11. En, por ejemplo, *Critique of the Gotha Programme*.

pitalistas de producción (es decir, salarios y capital privado) dentro de un *modo* de producción capitalista (una economía de mercado, por ejemplo), que resulta de la inserción parcial de la economía nacional en el sistema mundial de mercado. La distinción se relaciona con la discusión clásica sobre trabajo 'productivo' e 'improductivo';¹² son consideradas productivas las formas de trabajo que producen mercancías o servicios para los capitalistas, porque generan plusvalía (y por tanto una ganancia) al intercambiar salario por trabajo, mientras no lo es el trabajo de los siervos, artesanos, campesinos o pequeños comerciantes, que entregan trabajo a cambio de ingresos. Esto, según afirma Braverman, es un fenómeno histórico de importancia crucial: "Desde el punto de vista de los capitalistas, el cambio en la forma social del trabajo, del improductivo al productivo, significa pasar del autoempleo al empleo capitalista, de la producción mercantil simple a la producción capitalista; de la relación entre personas a la relación entre cosas, de una sociedad de productores dispersos a una sociedad de empresas capitalistas" (Braverman 1974: 412).

Esta idea fundamental la encontramos también en el conocido modelo de crecimiento con oferta limitada de mano de obra de Lewis (1954), donde se hace una clara distinción entre el sector 'capitalista' (empresas que utilizan capital reproductivo) y 'de subsistencia' (agricultores), ligados por el mercado y la oferta de trabajo, modelo que explícitamente se inserta en la tradición clásica. Sin embargo, a partir de este punto, el desarrollo neoclásico del modelo dual¹³ parece conducir a conclusiones erróneas, al sugerir no sólo que históricamente el sector 'moderno' se *superpuso* a un sector 'tradicional' ya existente, sino también que crece independientemente de él, sin tomar debidamente en cuenta las relaciones comerciales entre los dos o la explotación directa del segundo por el primero. Por otra parte, el modelo neo clásico suele identificar al sector 'moderno' con la industria manufacturera y al 'tradicional' con la agricultura, cuando es evidente que existe dualismo en la industria (por ejemplo, entre multinacionales y pequeñas empresas semiartesana-

12. Ver Braverman (1974), especialmente el capítulo 19.

13. En autores como Fei & Ranis (1964) y Barber (1970).

les), en la agricultura (entre grandes propiedades, aunque sean ‘tradicionales’, y campesinado) y en el sector servicios. Las relaciones de mercado entre los dos no se reducen a la oferta de mano de obra no calificada (de la que hay poca necesidad) y al mantenimiento de un ejército de reserva que permita conservar bajas las tasas de salario e impedir la sindicalización. Se dan también a través de la entrega de bienes manufacturados a cambio de alimentos y servicios personales, bajo términos de intercambio desfavorables para los productores directos. Además, el campo de operaciones de las grandes empresas puede ir mucho más allá de lo que corresponde a la mano de obra empleada directamente por ellas, ‘encargando’ trabajo a obreros que laboran a domicilio (confección de prendas de vestir) o comercializando artículos producidos en masa, como cigarrillos u hojas de afeitar, a través de una miríada de pequeños vendedores. El dualismo no debe considerarse como resultado de la *sobreimposición* de un sector moderno ‘dinámico’ a una economía tradicional ‘atrasada’; por el contrario, el atraso del campesinado resulta de la explotación pasada a través de términos de intercambio desiguales, y las gigantescas áreas urbanas tugarizadas son producto de un crecimiento desequilibrado de la economía. En otras palabras, estos fenómenos son tanto resultado como causa del dualismo. Gran parte de las críticas al modelo neoclásico son justificadas, especialmente las de los sociólogos,¹⁴ pero no autorizan a abandonar el dualismo como concepto analítico, que éste se halla detrás de los problemas de distribución del ingreso, mantenimiento de la dependencia externa y dificultades para la expansión sostenida del capitalismo nacional.

Este dualismo no debe considerarse como un concepto estático. Puesto que la acumulación capitalista tiene lugar principalmente en el sector empresarial, donde repercuten además los efectos dinámicos del comercio exterior, a través de las exportaciones y la importación de insumos industriales, la producción de este sector crece con relativa rapidez. El proceso de acumulación supone la incorporación de métodos productivos nuevos y más intensos en maquinaria, por lo que la tasa de crecimiento de la mano de obra en el sector empresarial es más baja que la de la producción; puesto que cuanto ma-

14. Laclau (1971), por ejemplo.

yores son las tasas de crecimiento y de acumulación tanto mayor es el aumento de la productividad, el empleo puede que crezca a un ritmo no mucho más alto que el de la población económicamente activa, de modo que la mano de obra en el sector no-empresarial no es absorbida a una velocidad apreciable. Los incrementos resultantes en el valor agregado se acumulan especialmente en forma de ganancias, pero pueden también alimentar aumentos considerables en los salarios reales, en especial en comparación con los ingresos rurales. Al mismo tiempo, la producción en la 'sección campesina' del sector no-empresarial crece muy lentamente debido a la falta de inversión o mejoras técnicas, quizá sólo un poco más rápido que la mano de obra rural.

Muchas son las consecuencias de la falta de dinamismo de la agricultura no-empresarial (campesinos y agricultores tradicionales precapitalistas); desde el punto de vista económico la más importante es probablemente su efecto sobre la acumulación de capital y, por tanto) sobre el desarrollo de la economía en su conjunto.¹⁵ Puesto que la producción de alimentos crece muy despacio, se hace necesario importarlos (o disminuir su exportación) si se quiere mantener el promedio de salarios reales en la economía; pero esto consume divisas que en el margen podrían ser utilizadas para importar bienes de capital -o bien hace aumentar la deuda externa que deberá amortizarse con futuras divisas- reduciéndose así la capacidad de acumulación del sector empresarial. Alternativamente, puede permitirse que aumenten los precios de los alimentos nacionales, pero esta medida es posible que tenga poco efecto sobre la producción campesina si no existe disponibilidad de tierras o si la infraestructura es inadecuada, y de todos modos los salarios reales caerán, así como los de los trabajadores rurales asalariados (donde se incluye a los trabajadores más pobres de las zonas rurales: los campesinos sin tierra o aquellos cuya subsistencia depende sólo de una pequeña

15. Quizás el mejor —y más sucinto— análisis del efecto del dualismo sobre la acumulación en una economía en desarrollo es el de Kalecki (1972a). La idea central es que si no se quiere empeorar la distribución del ingreso, no puede permitirse que el ingreso nacional crezca más rápidamente que la oferta de alimentos (bienes salariales); Kalecki considera esencial la reforma agraria para eliminar esta restricción.

parcela). El deterioro de la distribución del ingreso trae como consecuencia una reducción del mercado para las manufacturas nacionales, originando así una restricción 'keynesiana' sobre la inversión privada en la economía. Sin embargo, una de las preocupaciones clásicas de los economistas sobre los efectos de una oferta inadecuada de alimentos —la oferta de mano de obra a la manufactura— no parece ser un problema importante en los países actualmente en desarrollo. Se ha considerado tradicionalmente que una oferta abundante de alimentos en las ciudades es condición necesaria para atraer suficiente mano de obra hacia las fábricas; sin embargo, la población urbana de los países subdesarrollados excede ampliamente las necesidades de la manufactura empresarial y los servicios modernos. Por otra parte, el gasto público que requiere la infraestructura urbana dificulta aún más la acumulación de capital. En conjunto, pues, además de los efectos sociales indeseables del dualismo —en particular el estancamiento de los ingresos campesinos,— el escaso dinamismo de la agricultura tiene también un efecto negativo sobre la acumulación de capital, pese a que la mala distribución del ingreso significa una mayor participación de las ganancias en el ingreso nacional.

El mecanismo migratorio no se basa, por tanto, en los requerimientos de mano de obra de las grandes empresas capitalistas: es el gasto en el comercio y los servicios menores de los trabajadores empleados por el sector empresarial el que crea numerosas oportunidades de ingreso en las zonas urbanas, hacia las cuales seguirá dirigiéndose un número creciente de familias campesinas. Este viene a ser el elemento 'dinámico' del patrón de empleo (aunque no del sistema productivo); con el tiempo este desequilibrio parece hacerse cada vez más grave en términos de distribución de la producción y la población.¹⁶ Si estas tendencias se mantienen —y son lógicamente inherentes a la expansión capitalista en la periferia— es probable que el campesinado disminuya en términos absolutos y relativos, pero la absorción eventual del lumpen-proletariado urbano por el sector empresarial dependerá de las tendencias de la tecnología (es decir, la productividad del trabajo) en relación al crecimiento de la producción y la población.

16. En FitzGerald (1976b) se encuentra formalizado este punto.

Esta insistencia, quizás poco a la moda, sobre la importancia de este fenómeno encuentra respaldo en uno de los más perspicaces estudiosos contemporáneos del subdesarrollo:

"Lo que está emergiendo en los países subdesarrollados es una forma de dualismo, no entre un sector agrícola de subsistencia de tipo feudal y un sector industrial mercantil, sino entre un sector internacional capitalista-oligopólico con altas ganancias/altos salarios y un sector capitalista-competitivo con bajas ganancias/bajos salarios. Dualismo no significa, necesariamente, que no existan lazos entre los dos, o simplemente un flujo de trabajo de la agricultura hacia la industria. El capital puede moverse fácilmente del sector nacional al internacional pero *no así* el trabajo. . . Si el trabajo no puede desplazarse de un sector a otro, las consiguientes diferencias de ingreso llevarán, desde un punto de vista marxista, a excedentes no absorbibles, o, desde un punto de vista keynesiano, a una demanda inefectiva".¹⁷

A menos, naturalmente, que el crecimiento basado en las exportaciones esté sostenido por factores externos a la economía. Barrat-Brown concluye que: "no hay razón necesaria, por tanto, para que una economía dual alcance un desarrollo sostenido a menos que el Estado someta a tributación al sector con altas ganancias/altos salarios para financiar el desarrollo del sector de bajas ganancias/bajos salarios",¹⁸ pero esto resulta imposible en la economía capitalista dependiente, en virtud de la estructura del poder político.

Aun cuando nos quedemos con el dualismo como categoría analítica —lo que ciertamente haremos—, el problema terminológico persiste. El término 'dualismo' ha recibido desde un inicio tanta crítica que bien se le puede comparar con la capa roja repetidamente atacada por el toro, un toro en este caso académico. Pero hasta la fecha no se ha encontrado ningún sustituto aceptable; la expresión 'crecimiento capitalista desequilibrado' no ofrece demasiada ayuda. Y puesto que el fenómeno, tal como aparece en los países en desa-

17. Barrat-Brown (1974: 276-7). (Tr. del T.).

18. *Loc. cit.*

rollo, no es ciertamente un síntoma de capitalismo maduro (aunque desde fuera refleje su impacto), ni tampoco es probablemente una fase temporal transitoria propia de la temprana industrialización, como la experimentó Europa, no tenemos más remedio que retenerlo. La elección de nombre para los dos sectores es también una tarea difícil: la propuesta de Lewis, 'capitalista/ de subsistencia' no parece aplicable, y la distinción neoclásica 'moderno/tradicional' es decididamente equívoca; la alternativa empleada por los sociólogos de 'formal/informal' se refiere cuando menos a las estructuras de organización, pero no explica mucho, mientras que el uso por el marxismo vulgar de los términos 'capitalista/precapitalista' induce a confusión. En este sentido, ¿pueden describirse las barriadas urbanas como precapitalistas? En este trabajo se empleará la expresión 'empresarial/no-empresarial', que tiene la ventaja de subrayar dos formas distintas de organización o producción en una economía capitalista, con capital reproducible, ganancias financieras y relaciones salariales presentes en forma significativa sólo en el primer caso. Con fines estadísticos, esta definición puede traducirse en 'empresas con más de x trabajadores', que se adapta convenientemente a las definiciones censales.

Estos dos fenómenos —dependencia y dualismo— están estrechamente relacionados, y su origen y perpetuación dependen de su interconexión. El dualismo de la expansión capitalista en la periferia implica una tecnología importada, incorporada en los bienes de capital a fin de aumentar la producción sin utilizar mano de obra local, y la existencia de mercados de exportación en que apoyar el desarrollo en ausencia de un mercado nacional. Las multinacionales aprovechan la demanda local de bienes de consumo sofisticados y la necesidad de obtener divisas mediante la exportación de materias primas. No se trata de mera coincidencia, sino de las dos caras de la misma moneda: la naturaleza del capitalismo periférico. El desarrollo sostenido de un país no depende de la superación de uno de ellos sino de los dos: un intento de reducir la dependencia sin reducir el dualismo dejaría al sector empresarial sin fuentes de crecimiento o insumos de capital, y resultará igualmente difícil superar el dualismo mientras la economía siga dominada por las exportaciones y la industria controlada por las multinacionales. En términos

coyunturales, esta combinación aparece tanto en los desequilibrios internos como en los externos: el equilibrio interno de la demanda y la oferta está viciado, de una parte, por la estrechez de los mercados de bienes sofisticados producidos por la manufactura 'moderna' (como consecuencia de la mala distribución del ingreso), y, de otro, por el estancamiento de la agricultura alimenticia. Al mismo tiempo, las restricciones al aumento de las exportaciones, impuestas por los mercados internacionales, y la presión constante por mayores importaciones de insumos industriales, e incluso de alimentos, conducen a dificultades crónicas en la balanza de pagos, que sólo se resuelven con una disminución de los salarios internos o mediante préstamos del extranjero.

Esta conexión es quizás el mejor modo de situar la tecnología en un contexto adecuado. En lugar de tratarla como un factor de producción independiente, es mejor considerarla como la forma en que se expresa la intensidad de capital de los sistemas productivos en el sector empresarial y se organiza la actividad de las empresas extranjeras. Esto no tiene que llevarnos al extremo de considerar la tecnología como una mistificación, ni como un 'fetichismo de la mercancía' que enmascara las relaciones sociales,¹⁹ lo que sería una burda deformación de la realidad, especialmente en la periferia donde no hay generación de nueva tecnología. La nueva tecnología introducida es invariablemente ahorradora de trabajo e intensa en capital (equipos o insumos importados), permitiendo así la expansión del capitalismo en el modelo dual. Además, las propias multinacionales han pasado de la explotación de los recursos naturales, y de las manufacturas simples y los servicios, a la comercialización de equipos y técnicas para estos sectores; de la propiedad inmobiliaria a la venta de tecnología, pasando por la propiedad del capital fijo. Como indica Sutcliffe: "La tecnología no está separada sino incorporada a ciertos bienes de capital. Por tanto, en cierto sentido, la tecnología ha sido siempre la base del monopolio metropolitano. . . la base de (este) mono-polio ha pasado no a una nueva categoría, sino a un grupo nuevo y más restringido de industrias de bienes de capital".²⁰ Sin embargo, dentro del término general de 'tecnología' pue-

19. Como hace Kay (1975), por ejemplo.

20. Sutcliffe, en Owen & Sutcliffe (1972: 190). (Tr. del T.)

den distinguirse tres categorías: 'proceso' tecnológico, que se refiere a las técnicas mismas de transformación, tal como el diseño de un separador catalítico; la segunda, que se refiere al 'adiestramiento' de técnicos y administradores para la organización de cierto tipo de producción; y finalmente, la que se refiere a la 'marca', que no es sino una expresión de la posición monopólica creada por la diferenciación del producto, cuya base se debe frecuentemente a la publicidad. La propiedad del primer tipo de tecnología reviste la forma de patentes, y también la de la tercera —siendo, desde el punto de vista teórico, el pago a la primera equivalente a una renta y a la tercera a una ganancia monopólica,— pero en ninguno de los dos casos (y tampoco en el segundo) existe un activo tangible que pueda ser adquirido o transferido. En realidad, si bien la tecnología puede considerarse, teóricamente, como el factor más móvil de la economía mundial, en los países subdesarrollados, si por 'movilidad' se entiende la efectiva transferencia y asimilación del conocimiento, resulta ser el factor menos móvil, ya que se queda en las filiales locales de las empresas multinacionales. A menos, naturalmente, que pueda adquirirse a través de la segunda forma tecnológica, que es la más difícil. En consecuencia, como señala Vaitos: "Los países subdesarrollados pueden nacionalizar los activos de las empresas extranjeras asentadas en sus territorios (incluyendo las patentes extranjeras), pero no pueden 'nacionalizar' la tecnología extranjera utilizada en sus economías, porque ella nunca se ha transferido a la infraestructura tecnológica nacional".²¹ El lazo económico que une la economía local con la internacional no puede, por tanto, ser controlado por el país periférico.

La interpretación latinoamericana

En contraste con la tendencia general en la vida intelectual de la periferia, que tiende a ser dominada por el pensamiento de las metrópolis —lo que se aplica a ambos polos del espectro ideológico—, después de la Segunda Guerra Mundial surgió en América Latina una escuela independiente de ciencias sociales. Lo curioso de este caso es que ella naciera en el seno de una institución de las

21. Vaitos (1974: 59). (Tr. del T.)

Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina. Indudablemente, la escuela de la CEPAL contribuyó de manera considerable a la teoría del desarrollo económico, contribución hasta hace poco bastante mal conocida en el resto del mundo: trabajos paralelos y a veces posteriores sobre la teoría de la dependencia y el dualismo, que acabamos de discutir, apenas reconocieron, y menos incorporaron, el aporte de la CEPAL. Esto se debe, sin duda, en cierta medida a que gran parte de los trabajos estaban en español, pero el influyente *Economic Survey* y los estudios más importantes habían sido publicados en inglés, como es costumbre en las Naciones Unidas, y muchas de las contribuciones más significativas han sido traducidas. No hay duda que gran parte de la responsabilidad deriva de la insularidad de la economía del desarrollo, formulada bajo la influencia de los imperios británico y francés, y enmarcada en los rígidos esquemas neoclásico y marxista. Pero no es éste el lugar para hacer una historia intelectual²² de la CEPAL; nos limitaremos por tanto a señalar algunas de las ideas más importantes relacionadas con los elementos teóricos que acabamos de presentar.

La 'escuela de la CEPAL' se identifica normalmente con el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social —ILPES—, en Santiago de Chile, entre cuyo personal se contaron los científicos sociales latinoamericanos más ilustres, y la tradición intelectual asociada a ella procede tanto o más de las obras de estos estudiosos²³ que de los informes oficiales, aunque éstos sean importantes. Por otra parte, los análisis de estos autores han seguido rumbos divergentes desde el 'apogeo' de la CEPAL, desde fines de la década de 1940 y comienzos de la de 1960, siendo imposible encuadrar sus ideas dentro de una sola estructura lógica. Es posible, sin embargo, presentar su pensamiento de modo esquemático sin violentar demasiado su indudable complejidad. Su importancia no se basa solamente en la contribución al análisis del subdesarrollo, sino también en su influen-

22. Octavio Rodríguez, de ILPES, estaba ocupado en esta tarea en el momento de escribir el presente libro; una colección representativa de ensayos puede verse en CEPAL (1969) y, una buena discusión de las ideas de la CEPAL en Cardoso (1977a).

23. La figura más importante es naturalmente Prebisch. Otras son Cardoso, Dos Santos, Furtado, Paz, Pinto, Sunkel y Braun.

cia sobre la ideología reformista en América Latina, particularmente al crear conciencia del papel que debe jugar la industria nacional en la superación de la dependencia y el dualismo.²⁴

El pensamiento originario de la CEPAL puede ahora parecer casi convencional, pero fue bastante radical en el contexto de la ortodoxia dominante en la década de 1950, en contraste especialmente con el predominio de la teoría neoclásica del comercio internacional en ese periodo, según la cual la especialización en la producción se basaba en la dotación de recursos, y donde el mercado equilibraba las ventajas nacionales iniciales a través de los precios y, posteriormente, mediante la movilidad de los factores y la transferencia del progreso técnico. Este modelo, esencialmente ricardiano, suponía que todas las partes se beneficiarían hasta cierto punto de este tipo de intercambio, posición compartida por quienes desde el polo marxista²⁵ creían también en el efecto positivo del comercio internacional sobre la expansión del capitalismo en la periferia. El énfasis puesto por estos últimos en la expansión del capital multinacional en el sistema productivo del Tercer Mundo, como factor que conducía al desarrollo a través de la industrialización, era compartido por los primeros. Frente a estas dos líneas de pensamiento, la CEPAL afirmaba²⁶ que las relaciones económicas entre el centro y la periferia (términos que la CEPAL puso de moda, aunque no los inventara) tienden a reproducir las condiciones del subdesarrollo y aumentan la brecha entre los países desarrollados y los subdesarrollados; en particular, los aumentos de productividad de la industria en el centro *no*

24. Gerschenkron (1952) sostiene que en los países atrasados la adopción de ciertas innovaciones institucionales y la aceptación de ciertas ideologías favorables a la industrialización son necesarias para cerrar la brecha entre los obstáculos a la industrialización y las promesas inherentes a ese tipo de desarrollo. Pero, como observa O'Brien (1975: 9): 'A diferencia de Adam Smith que en su *Riqueza de las Naciones*, por ejemplo, refleja la ideología de la poderosa burguesía industrial de Inglaterra, la CEPAL apoyó la ideología de una clase demasiado débil para implementarla: la burguesía industrial latinoamericana que dirigía el aparato estatal ayudada por una educada clase media'. (Tr. del T.)

25. Es decir, antes del reciente renacimiento en Europa del pensamiento marxista no-dogmático.

26. En su innovador *Economic Survey of Latin America: 1949* (Santiago de Chile 1951), aunque las ideas habían sido propuestas en la década de 1930 por su director, Raúl Prebisch, en la Universidad de Buenos Aires.

se transfieren a través de precios mundiales más bajos, sino que son retenidos por los oligopolios y los sindicatos (a través de ganancias y salarios más elevados) de las economías centrales, como resultado de su poder político y organizativo. Las bajas tasas de acumulación de la periferia se atribuían a los bajos niveles absolutos de ganancia y a la falta de capacidad tecnológica; y el lento desarrollo a la restricción impuesta por las divisas. A diferencia de gran parte de los estudios recientes sobre 'intercambio desigual', esta interpretación tenía raíces profundas en el análisis empírico de las economías latinoamericanas,²⁷ y provenía de un modelo histórico coherente del pasado colonial en la zona, bajo la dominación sucesiva británica y americana,²⁸ aunque quizás la novedad más importante fuera el análisis del dinamismo del capitalismo mundial desde el punto de vista de la periferia.

La conclusión lógica, que la industrialización era la solución del dilema (para aumentar la productividad, integrar la economía y reducir el coeficiente importado del PBI), permitió que el pensamiento de la CEPAL diera su segundo paso importante. Este, conocido como 'estructuralismo', se sitúa más o menos a mediados de la década de 1950 y se centra fundamentalmente en las barreras para la industrialización del continente, sobre todo en los obstáculos internos creados por la economía primaria tradicional.²⁹ El subdesarrollo de la economía nacional, dada la condición de subordinación de la periferia, se identificó con un desequilibrio en la utilización de los factores, en contraste con la definición convencional en términos de ingreso per cápita:

"El subdesarrollo constituye de por sí un desequilibrio al nivel de los factores —lo cual refleja una falta de ajuste entre la disponibilidad de factores y la tecnología en proceso de absorción, razón por la que se hace imposible alcanzar,

27. La CEPAL produjo un flujo continuo de informes sobre patrones comerciales, estructura productiva, inflación, etc., de calidad superior a los de cualquier otra dependencia de las Naciones Unidas y la mayor parte de los institutos de investigación del Tercer Mundo.

28. La mejor presentación se encuentra en Sunkel y Paz (1970).

29. El autor clave es aquí Furtado (1964, 1968, 1970), pero el *Economic Survey* anual contiene una interesante exposición de este enfoque.

simultáneamente, la utilización plena del capital y de la mano de obra—. . . (En una estructura subdesarrollada) la plena utilización del capital disponible no es condición suficiente para la completa absorción de la fuerza de trabajo al nivel de productividad correspondiente a la tecnología que prevalece en el sector dinámico del sistema" (Furtado 1972: 178-9).

Estos obstáculos fueron a grandes rasgos identificados con el tipo de dualismo discutido anteriormente, en especial la ausencia de un vasto mercado nacional para las manufacturas y el estancamiento de la oferta de alimentos. Su eliminación fue considerada fundamental para el éxito de la estrategia industrial, incluso si su puesta en marcha significaba sustituir inicialmente el patrón existente de importaciones. La industrialización sustitutiva de importaciones (nombre con el que se la conoce) no fue considerada como un proceso autosostenido; debían acompañada medidas complementarias tendientes a aumentar la productividad agrícola –sobre todo reforma agraria, infraestructura de transporte y crédito rural–, para alimentar a la mano de obra urbana, abrir un mercado más amplio para los productos manufacturados (tanto bienes de consumo como insumos para la agricultura) y evitar que el rápido crecimiento demográfico inundara las ciudades. Desde un comienzo se percibió que el producto industrial crecería a una tasa poco superior a la de la productividad determinada exteriormente (o sea por la transferencia de tecnología), y que por tanto no podría esperarse un fuerte aumento del empleo a corto plazo, sobre todo porque las importaciones que se sustituirían eran normalmente de tipo 'superior' y reflejaban directa o indirectamente (en los insumos) la demanda generada por el estrato más alto de la distribución del ingreso personal, en el que, como resultado de un crecimiento históricamente 'excluyente', se concentraba el grueso del gasto. Se anticipó, sin embargo, que la industria reduciría la presión sobre la balanza de pagos al eliminar gran parte de las importaciones, integraría el sector agrícola con el resto de la economía ofreciendo insumos baratos y transformando sus productos, y, finalmente, generaría una capacidad tecnológica endógena.

Se esperaba, aun cuando la industrialización por sí sola no pudiera lograr la necesaria distribución del ingreso, promover la reforma agraria y medidas fiscales adecuadas —especialmente un sistema impositivo progresivo y gastos en bienestar social— con objeto de generar una demanda efectiva interna. La teoría estructuralista proporcionaba, pues, tanto una crítica positiva a las dificultades para la industrialización sostenida de la región, como un programa normativo de acción, lo que, junto con el análisis de la CEPAL sobre el comercio internacional, representaba una valiosa contribución al análisis del subdesarrollo; aporte que, una vez más, fue desconocido por la corriente ortodoxa de la economía del desarrollo hasta fines de la década de 1960.³⁰ No obstante, se continuaba confiando en el efecto beneficioso de la inversión extranjera y el comercio exterior para la transferencia de tecnología, siempre que fueran debidamente controlados dentro de una estrategia de industrialización, destinada a superar el dualismo y a permitir una sostenida expansión capitalista: "El comercio exterior y la inversión son los elementos transmisores del progreso tecnológico en favor de las economías atrasadas. Para un país subdesarrollado, el comercio exterior significa sobre todo poder intercambiar bienes producidos con los niveles tecnológicos, a los que tiene acceso, por bienes producidos con tecnologías a las que no tiene acceso" (Furtado 1968: 187).

El análisis estructuralista ofrece otros dos resultados prácticos. Primero, el énfasis puesto en la necesidad de reestructurar la economía y en la incapacidad de las fuerzas espontáneas del mercado para lograrlo, requería necesariamente de la intervención estatal (lo que posteriormente se discutirá) en general y la planificación del desarrollo en particular. La planificación se transformó rápidamente en el lema de los tecnócratas progresistas de América Latina, y aunque las oficinas de planificación que se establecieron no lograron mucho (véase cap. 8), contribuyeron considerablemente a 'legitimar' la intervención estatal en la economía, aunque en apoyo de la empresa privada. Segundo, la estrategia económica propuesta significaba apoyar a los grupos industriales 'dinámicos' en su lucha contra los

30. En Cardoso (1977a) hay una interesante presentación de este relativo desinterés por las ideas de la CEPAL fuera de América Latina.

terratenientes 'atrasados' y los exportadores de materias primas, estimular a las multinacionales para que promovieran la industrialización, y emprender la reforma agraria para contrarrestar las movilizaciones campesinas, políticas que se adecuaban a los objetivos declarados por la 'Alianza para el Progreso', promovida por el Departamento de Estado de los Estados Unidos en la década de 1960.³¹

Sin embargo, hacia mediados de dicha década, América Latina había alcanzado un grado considerable de industrialización (véase cap. 9), desmintiendo las formas más extremas del argumento de la estancación, aunque sin alcanzar el grado de desarrollo anticipado por la CEPAL. Pronto se hizo evidente que la industrialización sustitutiva de importaciones sólo conducía a la formación de ramas manufactureras intensivas en capital y no integradas, mientras la propiedad extranjera iba alcanzando límites inaceptables. No se reducían, por tanto, las tensiones sobre la balanza de pagos que, por el contrario, aumentaron a menudo debido al continuo crecimiento de las compras de insumos ligados (*tied inputs*) a precios de transferencia inflados, la expatriación de ganancias y el pago de *royalties*, y por el servicio de la deuda contraída por el Estado para apoyar la industrialización. Además, el apoyo del capital extranjero pareció haber ayudado a las élites locales a enfrentar las reformas agrarias y fiscal y otras medidas redistributivas del ingreso. De esta desilusión (que se unía, no hay que olvidarlo, a la tradicional posición crítica de la CEPAL frente a los términos de intercambio internacional) surgió la escuela de la 'dependencia'. Quizás sea éste el aspecto más conocido del pensamiento ³² de la CEPAL —o más exactamente, de quienes allí *trabajaron*— que tiende a eclipsar y a considerarse aisladamente de la tradición anterior. La 'escuela de la dependencia' además de reunir gran cantidad de datos sobre la cuestión de la propiedad y el control extranjeros sobre las economías latinoamericana-

31. Levinson & Onis (1970).

32. Esto tardó también algunos años en ser asimilado por los economistas del desarrollo de habla inglesa. Véase, por ejemplo, la introducción a Leys (1975). Quizás haya sido poco afortunado que Frank —cuyo trabajo se alinea mejor con el de Baran y el de la escuela de *Montly Review*— se hiciera tan popular, y sus argumentos vagos y poco cuidada historiografía considerados como representativos de la teoría de la dependencia.

nas, que variaban desde análisis detallados de contratos tecnológicos hasta informes polémicos sobre el derrocamiento de gobiernos, elaboró una interpretación general de las causas del subdesarrollo latinoamericano (así como de los medios para superarlo) a partir de dos pilares del modelo original de la CEPAL, añadiendo el análisis del impacto de la inversión extranjera –particularmente de las multinacionales– y atribuyéndole a ésta muchas de las distorsiones. Aun cuando es cierto que la ‘escuela de la dependencia’³³ consideraba como elemento clave de la dependencia actual ‘la penetración de los países subdesarrollados por el más poderoso agente económico de los países desarrollados, la corporación multinacional (Sunkel 1969), consideró la relación entre el centro y la periferia como una situación condicionante más que como un fenómeno unilateral de ‘desarrollo del subdesarrollo’, al estilo que parecen hacerlo escritores como Frank. Tampoco fue visto el subdesarrollo como una etapa separada del desarrollo, sino como una función o posición particular en el sistema internacional, de modo que toda teoría del subdesarrollo se transforma en una teoría de la dependencia (Dos Santos 1970). Dos Santos lo expresa así:

"La dependencia es una situación condicionante en la que las economías de un grupo de países están condicionadas por el desarrollo y la expansión de otras. Una relación de interdependencia entre dos o más economías o entre estas economías y el sistema de comercio internacional se transforma en una relación de dependencia cuando algunos países pueden crecer autónomamente mientras otros, que se encuentran en posición dependiente, pueden crecer sólo como reflejo de la expansión de los países dominantes, lo que puede tener efectos positivos o negativos sobre su desarrollo inmediato".³⁴

Este enfoque de la dependencia se combinó con el análisis de la CEPAL del desarrollo interno de las economías latinoamericanas, que enfatizaba el deterioro de la distribución del ingreso, la agudización del dualismo económico y social, y el desbalance de la ex-

33. Ver el interesante trabajo de Cardoso (1974),

34. Dos Santos (1973), (Tr. del T.)

pansión industrial. Esto se veía en relación con el control externo de la economía –apoyándolo a través de la demanda de bienes 'modernos' y siendo a la vez apoyado por éste mediante la introducción de tecnología 'moderna'– dando por resultado un 'estilo perverso de desarrollo' (Pinto 1971). Desarrollo, sin embargo, en la medida en que por él se entienda la expansión del capitalismo y no algún tipo de desarrollo económico igualitario: la escuela de la CEPAL nunca fue culpable de confundir la crítica a la viabilidad de una forma particular de capitalismo con la crítica al capitalismo mismo. Así que hacia fines de la década de 1960 era evidente que no se cumplían las sombrías predicciones de los estructuralistas (en particular de Furtado) de que el subconsumo pondría término a la industrialización. Tradicionalmente, el elemento dinámico en la periferia ha sido la exportación de materias primas ('Departamento I' en el modelo marxista), cuyo crecimiento depende, de una parte, de la base existente de recursos naturales y, de otra, de la expansión de la demanda en las economías centrales. En el modelo defendido por la CEPAL, la acumulación dependía de la expansión dinámica de la industria ('Departamento II'), pero a falta de canales para la exportación de manufacturas, la posibilidad de ganancias en estos sectores depende claramente de la existencia de un vasto mercado interno. Los estructuralistas sostenían que a corto plazo éste podía basarse en la sustitución de importaciones, pero que a largo plazo ello era incompatible con un bajo nivel de salarios, haciéndose necesaria la redistribución del ingreso para mantener la expansión capitalista. En la práctica, sin embargo, el resultado (México y Brasil son claros ejemplos) fue que la expansión del sector servicios, pese a ser fundamentalmente improductivo, permitió que la circulación (o sea el comercio), la obtención de ganancias y la reproducción (o sea la expansión) se realizaran sobre la base del consumo de las clases medias. Y también ocurrió que las multinacionales estuvieron dispuestas en las economías más grandes a añadir un sector de bienes de capital a la actividad de 'exportar materias primas para importar equipo' del Departamento I, aunque bajo su control tecnológico, en contraste con las expectativas iniciales de los teóricos de la dependencia. En otras palabras, era posible una expansión sostenida del capitalismo periférico ligada al capital ex-

tranjero, con creciente subempleo y permanente estancamiento agrícola. Esta forma de desarrollo 'excluyente' significaba, antes que nada, que el lumpenproletariado urbano (los 'marginados') se transformaba en rasgo permanente e integral del modelo, sin posibilidad previsible de encontrar trabajo asalariado estable:

"Se entiende por 'marginados' los grupos o personas que, como consecuencia del proceso de modernización son expulsados o relegados; su presencia es al mismo tiempo consecuencia y causa del proceso. En otros términos, la modernización no puede entenderse sin su presencia. Debe distinguirse claramente este concepto de 'marginados' del de 'noincorporados', formado por grupos que, como ciertos indígenas, mantienen una economía de subsistencia esencialmente no afectada por el contacto con la sociedad moderna, por lo que no pueden considerarse como 'marginados' por ella" (Sunkel y Paz 1970: 363-4).

Puede argumentarse, adicionalmente, que la difusión de regímenes autoritarios a través del continente puede guardar relación con la necesidad de mantener el orden social bajo estas condiciones.

Debe admitirse que muchos de los trabajos sobre la dependencia han sido sumamente simplistas, achacando toda la culpa de los problemas económicos a las multinacionales y al Departamento de Estado norteamericano, convirtiéndose así en una especie de nacionalismo ingenuo (O'Brien 1975). Sin embargo, en su forma primitiva, la teoría de la dependencia parece haber arrojado luz sobre la situación de subdesarrollo y su combinación con los conceptos de imperialismo y estructuralismo, permitiendo una interacción de ambos capaz de tener en cuenta distintos grados de desarrollo nacional dentro de una posición subordinada en el sistema capitalista mundial. Los pasos más positivos para este modelo puede que resulten de la actual preocupación teórica por el proceso de acumulación, que permite integrar fenómenos tan distintos como el factor de participación en el ingreso, la transferencia de tecnología, el dualismo y la expropiación del excedente. El control sobre la acumulación se transforma entonces en la cuestión clave, que determina las estructuras productivas y los patrones de comercio antes que la sim-

ple distribución de la ganancia; mientras que el control extranjero de las finanzas internacionales y del sector de bienes de capital se revela tanto o más importante que la propiedad de los recursos naturales o, incluso, de las empresas manufactureras.³⁵ Pero la debilidad intrínseca del modelo de la CEPAL, incluso en su forma más elaborada, no está en su formulación económica sino en la ausencia de un análisis concreto de las estructuras de clase nacionales (Chilcote 1974), sobre todo del papel de la burguesía nacional. En términos de estrategia de desarrollo, esto ha significado confiar demasiado en la capacidad del Estado para superar los obstáculos estructurales a la expansión del capitalismo en la economía nacional y para negociar firmemente con las multinacionales. Pasaremos ahora a examinar el papel del Estado en la periferia.

El Estado y el subdesarrollo

El capitalismo es, al mismo tiempo, una formación social y un sistema de organización económica. El equilibrio de las fuerzas de clase es un factor crucial para determinar la naturaleza del subdesarrollo. Es comprensible, aunque lamentable, la falta de tratamiento adecuado de este aspecto del problema en la documentación oficial de la CEPAL, pero ello es aún más difícil de justificar en los trabajos de autores como Amin y Frank, que reducen su modelo a una cadena de explotación continua que se extiende del centro a la periferia, mediada solamente por una élite ‘compradora’³⁶ local. Se ignoran así las grandes diferencias en el grado de industrialización nacional alcanzado por distintos países de la periferia y de resistencia de las élites locales a la penetración del capital extranjero. El análisis estructuralista no es menos burdo; interpreta el conflicto de clases particularmente en términos de la lucha de los capitalistas industriales contra los terratenientes feudales y las corporaciones extranjeras, ignorando la existencia de alianzas entre ellos. No obstante, hay dos características bastante generales de la estructura de clases que emergen lógicamente de la situación de dualismo dependiente que constituye el subdesarrollo. La primera es la asociación

35. Braun (1973); ver también los artículos en FitzGerald *et al.* (1977).

36. Este es el término usado por Baran, transplantado aparentemente de Oriente, que equivale más o menos a ‘intermediario’.

entre la naturaleza dependiente de la economía y la debilidad económica de la burguesía local, incapaz de controlar el proceso de acumulación dominado por las corporaciones multinacionales. En los países de independencia reciente es natural la existencia de un 'vacío' transitorio de élites después de la salida de los extranjeros, pero en América Latina las élites agrarias financieras de origen nacional mantuvieron aún sus posiciones durante la puesta en marcha del proceso de industrialización controlado desde el exterior, en el que los inversionistas extranjeros suplantaron a menudo al capital minero y manufacturero local, impidiendo así la formación de una burguesía 'nacional'. La segunda es que debido a la naturaleza de las inversiones, la mano de obra minera y manufacturera crece menos rápidamente que la producción y a menudo casi al mismo ritmo que la población; por consiguiente, el proletariado es pequeño y enfrentado con un vasto 'ejército de reserva' en las áreas urbanas tugurizadas; de otro lado, el crecimiento desequilibrado de la agricultura ocurre en un pequeño sector 'moderno' de haciendas productivas, incapaces de dar empleo a la gran masa de campesinos sin tierra. No es pues sorprendente que el liberalismo democrático moderno no haya tenido históricamente bases muy firmes en América Latina, ni que las instituciones políticas correspondientes hayan ido también perdiendo importancia.

No podemos entrar aquí en una discusión general de las estructuras de clase latinoamericanas, pero sí nos interesamos en su cristalización en el Estado, pues afecta a la organización de la economía y sobre todo a la acumulación. Más que la cuestión del acceso de las fuerzas populares al Estado, interesa analizar la relación entre el Estado, la burguesía nacional y el capital extranjero, grupos que determinan la estructura de la producción. Esta relación se complica porque a partir de la formación de los Estados nacionales en América Latina (Kaplan 1969), la obtención de ganancias en sus economías oligopolizadas ha dependido de privilegios y concesiones obtenidas del gobierno, dentro de un *ethos* económico más 'propietario' que 'empresarial', basado en el control de un mercado limitado y licencias exclusivas en lugar de ventas masivas y competencia de precios. Esto ha reducido el antagonismo ideológico entre los sectores 'público' y 'privado' que se observa en las

economías desarrolladas. Además, los grupos dominantes en una economía dependiente giran en torno al intercambio con los países metropolitanos, y su interés es mantener, o simplemente renegociar, este intercambio (Cardoso y Faletto 1969). No hay por tanto una razón *prima facie* para esperar que un Estado dominado por una élite de este tipo trate de cambiar la relación con el exterior.

Es cierto que, siguiendo a Weber, a menudo se considera al Estado como una comunidad que se arroga con éxito el monopolio del uso legítimo de la fuerza física en un territorio dado, pero (como reconoció el propio Weber) un Estado estable en este sentido sólo es característico de las economías industrializadas modernas, donde la burguesía nacional se ha hecho plenamente dominante (Giddens 1971). Lo mismo puede decirse de la teoría marxista ortodoxa del 'capitalismo monopólico de Estado', según la cual en la economía capitalista madura los intereses y el comportamiento del Estado y de las grandes corporaciones están estrechamente ligados, formando un todo orgánico (Mandel 1975). Sin embargo, en la realidad, incluso los Estados maduros varían mucho en cuanto a su forma, capacidad de intervenir en la economía y grado de estabilidad. Esto es producto de las diferencias en las fuerzas de clase que operan en el Estado, porque Estado y clases no son mutuamente 'externos'; más bien, la forma y el comportamiento de las instituciones estatales y de sus funcionarios son una expresión de los intereses de clase. Para que el Estado pueda actuar eficazmente en una economía capitalista, tiene que saber equilibrar los intereses inmediatos del capital individual con la conservación del modo de producción capitalista en su conjunto. Para esto es necesario que el Estado tenga una cierta independencia de los grupos capitalistas nacionales, en forma que pueda garantizar no sólo la hegemonía de la clase dominante (el Estado 'normal') sino, lo que es más importante, dadas las crisis cíclicas del capitalismo, que sea capaz de reorganizar la economía (el Estado 'excepcional').³⁷ El Estado puede entonces necesitar un considerable grado de libertad para reestructurar el capital y mantener la expansión capitalista a largo plazo, aun cuando a corto plazo

37. Poulantzas (1973) no parte del slogan confuso del *Manifiesto Comunista* ('un consejo de administración para dirigir los negocios comunes de la burguesía') sino del *Dieciocho Brumario*. Ver en particular *op. cit.* (págs. 255-321).

entre esto pueda ir en contra de los intereses de los grupos capitalistas. Tal libertad o 'autonomía relativa' parece darse en periodos atípicos de fragmentación social interna, cuando se consigue un cuasi-equilibrio entre las fuerzas de clase. Estos periodos suelen presentarse durante las crisis económicas y políticas, en particular cuando las dos van juntas. Una amenaza externa a la nación puede también dar origen a las condiciones para que el Estado logre una autonomía relativa.

En la periferia de la economía mundial, donde la expansión del capitalismo depende de fuerzas externas a la nación y la estructura interna de clase está relativamente subdesarrollada -con una burguesía débil y un proletariado pequeño-, aunque sea útil resulta más difícil aplicar el concepto de autonomía relativa. Me limitaré aquí a dos cuestiones directamente relacionadas con el tema de esta obra: la persistencia del autoritarismo y la emergencia del capitalismo de Estado. El autoritarismo, en el sentido amplio de control de la sociedad desde arriba a través del aparato estatal -distinguiéndolo de, aunque sin excluir, la intervención militar directa o la anulación flagrante de los derechos humanos- es un rasgo frecuente del capitalismo dependiente, donde la hegemonía burguesa no tiene el apoyo de amplias capas de clases medias o de la clase obrera organizada en sindicatos 'democráticos'. La pequeña proporción del excedente de que dispone el Estado, limitada por los pagos al capital extranjero y la apropiación local de ganancias, y la necesidad de invertir masivamente en infraestructura para poder mantener el proceso de industrialización,³⁸ dejan un margen pequeño para gastar en servicios sociales para los trabajadores a fin de 'legitimar' al régimen, pues se destina más bien a financiar los gastos de seguridad interna. El enorme aparato burocrático y militar generado por un gobierno autoritario alcanza una dinámica y autonomía propias, pero su falta de acceso directo al sistema productivo impide que ello pueda utilizarse para reestructurar el capital; el Estado se limita entonces a reprimir los síntomas de las contradicciones del capitalismo dependiente antes que de resolverlas. Una característica especial de estos regímenes autoritarios es la estrecha colaboración entre el Es-

38. Sobre la 'crisis fiscal del Estado' véase FitzGerald (1978a) y capítulo 7.

tado y las empresas extranjeras, que, si bien debilita la autonomía del primero en las negociaciones internacionales, aumenta su esfera de acción respecto a las empresas nacionales. El rasgo común de autoritarismo en países con instituciones políticas muy diferentes (como Brasil y México) ha llevado a algunos autores a considerarlo como corolario necesario del 'estilo perverso' de desarrollo criticado por la CEPAL (Cardoso 1977b).

En el Tercer Mundo la debilidad misma de la estructura nacional de clases y en particular de la burguesía nacional, junto con un aparato estatal reforzado por el proceso de industrialización y a menudo apoyado por un ejército de reciente profesionalización, pueden originar un *capitalismo de Estado*, como proyecto económico y político³⁹ de una clase 'burocrático-estatal nacional'; proyecto reformista y anti-imperialista aunque no cuestione la integración en la economía capitalista mundial en sí misma. Esta visión contrasta con la de algunos escritores, más optimistas en cuanto a la posibilidad del capitalismo de Estado para desarrollarse a largo plazo en direcciones no-capitalistas;⁴⁰ no cabe duda, sin embargo, que esta forma de organización representa una ruptura con el neo-colonialismo, y expresa un serio esfuerzo para desarrollar una economía industrial nacional en ausencia de una burguesía nacional capaz de llevar a cabo esta tarea, así como una reacción frente a la incapacidad evidente del capital extranjero para crear las condiciones no sólo de un crecimiento sostenido de la economía sino también equilibrado e integrado. Naturalmente, el capitalismo de Estado así definido no equivale simplemente a la creación de un vasto sector empresarial estatal, que en muchos casos puede servir solamente para ayudar a la penetración del capital extranjero. Pero cuando la burguesía nacional es particularmente débil y la fracción industrial es incapaz de dominar al Estado, éste puede sustituir a esos capitalistas inexistentes, cumpliendo la función de un 'capitalismo colectivo'⁴¹ en lo que respecta a las relaciones salariales y la rápida acumulación, con la ventaja, además, de crear una planificación central y

39. Petras (1977) expone este argumento de modo convincente, ofreciendo un gran número de ejemplos del Tercer Mundo.

40. Bettelheim (1975), por ejemplo.

41. Szentes (1973) sostiene convincentemente esta idea.

entre negociar de manera coherente con las multinacionales, promoviendo así la industrialización.

Esta formación social tiene algunos puntos de contacto tanto con el capitalismo monopolístico de Estado de las economías de mercado avanzadas, como con el socialismo degenerado del bloque soviético. En el primero, se observa el fenómeno de la intervención estatal para compensar las debilidades e ineficiencias del capitalismo privado, coordinando y acelerando la inversión, y, en el segundo, una tendencia a la expansión de la propiedad estatal, para permitir que la burocracia se establezca como fuerza social dominante. Para que este proyecto de capitalismo de Estado sea eficiente, la burocracia estatal tiene que comenzar a formar una clase aparte,⁴² con intereses opuestos o en gran medida incompatibles con los del capital privado (local o extranjero), o bien crear una base política independiente mediante un partido populista de masas. Pero es de suponer que el creciente control estatal de los procesos productivos tenderá a hacer que el conflicto social aparezca dentro del sector público —llevando por tanto al enfrentamiento directo entre el gobierno y los trabajadores—, mientras que, de otro lado, la necesidad de tecnología y financiación extranjera de las empresas públicas forzará al Estado a cooperar con las multinacionales. En otras palabras, es de esperar que la naturaleza económica del capitalismo de Estado debilite su base política independiente, reduciendo así la necesaria autonomía relativa para la reestructuración del capital.

La estrategia económica y la economía política del desarrollo

El objeto de este estudio es a fin de cuentas el desarrollo de una economía particular y no la situación política global del Tercer Mundo. Sin embargo, el dualismo, la dependencia y los aspectos políticos de la intervención estatal no pueden ser simplemente considerados como un telón de fondo para el análisis económico: son el re-

42. La distinción hecha por Cutler *et al.* (1977) entre 'agentes' y 'dueños' del capital tiene importancia fundamental a este respecto: los gerentes de las empresas estatales no pueden ser 'capitalistas' en el sentido en que los era el propietario de una fábrica en el siglo XIX, y los burócratas no tienen ningún papel directo en el proceso productivo, pero claramente controlan el sistema capitalista estatal, de modo muy parecido a los directores de un banco industrial.

sultado de y una reacción contra el subdesarrollo económico pasado, y constituyen severos límites a la posibilidad de que este desarrollo se produzca en el futuro. Hay aquí dos puntos específicos que tiene importancia práctica para la estrategia económica. Primero, la dependencia es una 'situación condicionante' y no determinante: es el desarrollo de la economía *nacional* el que determina la forma que toma esta relación externa y los términos en que se produce. Si se concibe el desarrollo económico en términos de integración de la estructura productiva e industrialización, el modelo significará apoyarse en los mercados internos más que externos, en la agricultura más que en la minería como base de la industria y en el uso de tecnología intensa en mano de obra antes que en capital o en la importación intensa de tecnologías. Dicho de otro modo, reducir el dualismo implica también una reducción de la dependencia, como lo ha puesto de manifiesto el patente fracaso del proceso de industrialización sustitutiva de importaciones emprendido por los países capitalistas del Tercer Mundo para mejorar su disponibilidad de divisas y generar empleo. Pero lo opuesto es también cierto: es virtualmente imposible reducir la dependencia sin reducir, al mismo tiempo, el dualismo de forma que disminuya la necesidad de tecnología importada y divisas. Segundo, para que los planificadores puedan desarrollar una integrada y no aislada estrategia de industrialización, el Estado tiene que poseer un grado de autonomía considerable en relación con los intereses nacionales y extranjeros que se benefician del mantenimiento de un modelo tradicional de crecimiento. Esta libertad para reorganizar la economía en términos de propiedad y equilibrio sectorial es imprescindible, ya que aunque a largo plazo opere en beneficio del capitalismo nacional, a corto plazo encontrará seguramente oposición; si así no fuera, el sistema de mercado lograría por sí solo desarrollar la economía. Pero esta autonomía relativa, y con ella la posibilidad de planificar en la esfera económica, sólo se puede ganar en la esfera política, y puede verse debilitada por las medidas económicas (con los préstamos extranjeros o la disminución de los salarios reales) que quizás resulten necesarias para reestructurar el capital y establecer un nuevo modelo de acumulación.

El escenario político

ANTES DE ABORDAR el análisis de la economía en el periodo 1956-1978, tarea principal de este trabajo, es preciso examinar la estructura política de la sociedad peruana y, en particular, las fuerzas de clase operantes dentro de la que puede ser descrita como una formación social capitalista dependiente. Aunque el propósito fundamental de este ejercicio sea ofrecer un marco coherente para el análisis económico, presupone a su vez una estructura y una dinámica de la economía: el hondo dualismo interno, la dependencia externa, el frustrado proceso de industrialización y la creciente expansión del Estado en un esfuerzo para resolver los problemas de la acumulación de capital, que recorren todo el período. En este capítulo se considerará la estructura de clases, particularmente en términos de las relaciones de producción, y se interpretarán los cambios en el equilibrio de poder entre las clases, tal como se reflejaron en el papel del Estado. Comenzaremos con un breve recuento ¹ de la reciente historia política del Perú con objeto de situar en su debido contexto la discusión posterior.

1. No cabe profundizar aquí sobre la historia política; pueden encontrarse buenos análisis de este periodo en Pike (1967), Astiz (1969) y Lowenthal (1975); para una perspectiva histórica más vasta es indispensable Basadre (1961-64); y para la formación de la estructura de clase moderna es útil Yepes (1971).

Historia política reciente

Tras la independencia de España,² en ausencia de una fuerte élite post-colonial,³ el Perú atravesó dos décadas de inestabilidad, con gobiernos en su mayoría surgidos de las fuerzas armadas. Hacia mediados del siglo XIX, la explotación del guano y salitre para el mercado británico enrumbaron la economía por el camino del desarrollo basado en las exportaciones y favorecieron el surgimiento de una élite costeña (Bonilla 1974) cuyos intereses estaban en el comercio, la banca, el azúcar y el algodón, así como en la exportación de minerales. Los primeros pasos en el desarrollo económica se vieron, sin embargo, súbitamente truncados por la Guerra del Pacífico (1879-84), que acabó en una humillante derrota infligida por Chile, que se anexó los yacimientos de salitre. Fueron necesarias dos décadas para reorganizar la economía sobre una base sólida, al cabo de las cuales la élite costeña del norte pudo gobernar el país directamente o por intermedio del ejército durante el medio siglo siguiente, a pesar de las periódicas disputas dentro de la alianza que formaban los terratenientes serranos, los comerciantes arequipeños y los emergentes intereses urbanos. La única amenaza política significativa a su hegemonía la daba la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), partido populista fuertemente arraigado en el proletariado agrario, los pobladores de las barriadas y las clases medias bajas. Una represión militar continua mantuvo al APRA bajo control, incluso durante su época de apogeo en la década de 1930; pero al iniciarse el período en estudio el APRA había perdido completamente sus pretensiones revolucionarias,⁴ manteniendo sin embargo una considerable capacidad de organización —basada en su disciplina, su habilidad para defender reivindicaciones individuales de los

2. Nominalmente en 1821, pero la derrota definitiva de las fuerzas españolas se produjo en la Batalla de Ayacucho, en 1824.

3. Como indica Owens (1963: 37): "era natural que los militares ocuparan el vacío de poder dejado al marcharse por los españoles, y que los primeros años de la historia del Perú republicano estén ligados a un superpartido, el ejército, más que a partidos políticos".

4. Para una historia del APRA, partido fundado por Víctor Raúl Haya de la Torre, véase Astiz (1969, capítulo 6) Y Villanueva (1975). Al escribir este libro, Haya de la Torre seguía siendo jefe del partido y era presidente de la Asamblea Constituyente.

pobres frente a las autoridades (por ejemplo, en los litigios de tierras o en la electrificación urbana), y su penetración en las organizaciones profesionales 'inferiores', como maestros, policías y bancarios- y constituyendo una notable fuerza política hasta 1978.

Incluso en los intermitentes periodos de 'democracia civil', entre dictaduras militares (que hasta 1956 ascendían a 85 de los 135 años de vida republicana), no se otorgaron derechos políticos a los indígenas analfabetos, que constituían la mitad de la población, y los medios de comunicación permanecieron firmemente en manos de la gran burguesía. Las organizaciones partidarias (con la posible excepción del APRA) se limitaban a ser maquinarias electorales centradas en la figura del candidato presidencial, de forma que incluso a mediados del siglo XX difícilmente podía describirse al Perú como una democracia. En contraste con la debilidad generalizada de los sindicatos (dominados hasta mediados de la década de 1960 por el APRA) los grupos de presión que representaban al capital –sobre todo la Sociedad Nacional Agraria y la Sociedad Nacional de Industrias– eran extremadamente poderosos, ejerciendo control directo sobre las políticas gubernamentales en sus respectivos sectores. Como puede imaginarse, a partir de la Primera Guerra Mundial,⁵ los regímenes peruanos gozaron de fuerte apoyo diplomático y comercial por parte de los diferentes gobiernos de los Estados Unidos.

El prelude inmediato al periodo en estudio lo constituyó, significativamente, el breve gobierno de Bustamante y Rivero (1945-48), elegido constitucionalmente con el apoyo del APRA, quien, después de algunos intentos modestos para promover la industrialización,⁶ fue depuesto por el general Odría. Como representante de los intereses exportadores tradicionales, su gobierno puso en marcha una política económica de *laissez-faire*, acompañada de un vasto y corrompido programa de obras públicas; la coincidencia con el *boom* de la Guerra de Corea y el rápido crecimiento consiguiente de los

5. Carey (1964). En este capítulo no se tratará de las relaciones entre Estados Unidos y el Perú; pueden encontrarse excelentes estudios del tema en Sharp (1972) Y Pratt (1977).

6. Una magnífica descripción de este breve intento de reestructurar el capital con políticas proteccionistas y mejores condiciones de trabajo, puede verse en Thorp y Bertram (1978, capítulo 10).

ingresos por exportaciones, dio legitimidad a lo que en realidad era una 'reaccionaria' estrategia anti-industrial: "En un continente que contemplaba, país tras país, un creciente control estatal en la vida económica, el Perú invirtió el rumbo, marchando en dirección opuesta en los siguientes dieciocho años" (Hunt 1974: 10).

En 1956, después de ocho años de un régimen que sólo podría ser descrito como el del último 'caudillo' en la historia peruana, se llevaron a cabo elecciones generales, ganadas por el financista Manuel Prado, con el apoyo del APRA, bajo un acuerdo conocido como 'convivencia', según el cual se permitiría al APRA presentarse independientemente a las siguientes elecciones, previstas para 1962. Lo significativo es que esta maniobra indicaba un intento de la clase dominante tradicional de ampliar su base de apoyo político frente a la creciente urbanización y sindicalización. Sin embargo, no obstante esta alianza, el gobierno de Prado mantuvo una política económica liberal, que tenía por objeto promover la inversión extranjera y la rentabilidad del sector privado. En realidad, el régimen de Prado (el segundo, puesto que ya había sido presidente entre 1939 y 1945) fue el último de los gobiernos 'oligárquicos' tradicionales; fue un régimen que mantuvo, en el contexto de la urbanización e industrialización que habían tenido lugar durante las dos décadas anteriores, una profunda divergencia entre las estructuras políticas tradicionales y las emergentes estructuras sociales. La posición ideológica asumida por el gobierno de Prado no adoptó la forma de un programa explícito sino que se expresó a través de los editoriales de *La Prensa* (periódico cuyo propietario y director era el Primer Ministro, Pedro Beltrán). Consistía en un compromiso con el libre comercio, la libre empresa, la supresión de los movimientos independientes de los trabajadores (en nombre del 'anticomunismo') y el estímulo a la modernización a través de la inversión extranjera. La influencia de los intereses financieros y exportadores dentro del gobierno resultó en: rechazo a emprender cualquier programa de reforma agraria, aunque sólo fuese para detener el creciente descontento campesino, mala disposición para proteger a los industriales nacionales de las importaciones competitivas o de las multinacionales, y descuido de los gastos en bienestar social. Cuando, en 1958, una caída en los ingresos por exportaciones provocó una cri-

sis en la balanza de pagos, el gobierno recurrió a una política de estabilización basada en reducciones de los salarios reales, hasta que los nuevos proyectos mineros y pesqueros rectificaron la posición externa.

En consecuencia, cuando en 1962 debían realizarse nuevas elecciones, la presión popular en favor del cambio había crecido considerablemente, y el éxito electoral del APRA se daba por descontado. A pesar de un acuerdo de última hora para resucitar la 'convivencia', con Odría como candidato presidencial, el ejército no estaba dispuesto a aceptar que el poder pasara a sus oponentes tradicionales, no obstante la desaparición de cualquier tipo de pretensión radical por parte del APRA. El resultado fue un golpe de Estado, instalándose una Junta Militar encabezada por el general Pérez Godoy.⁷ Aunque esta Junta se presentara como un gobierno interino fue particularmente significativo al constituir la primera intervención 'institucional' del ejército en la vida pública peruana. El poder fue asumido por el Comando Conjunto y no por la figura de un caudillo. Elementos reformistas entre los jóvenes oficiales presionaron para que se llevara a cabo una reforma de la propiedad y una política más favorable a la industria; sin embargo, a pesar de un primer intento de reforma agraria en el valle de La Convención y de la creación del Instituto Nacional de Planificación, las divisiones dentro de los militares llevaron a nuevas elecciones en 1963.⁸ El APRA fue vencido por muy poco, debido posiblemente a la estrecha supervisión del proceso electoral por el ejército. Esta breve intervención militar anticipó en varios sentidos la otra más larga, iniciada en 1968; el ejército continuó apoyando y participando directamente en el gobierno civil que se instaló.

El partido Acción Popular, encabezado por Fernando Belaúnde, no alcanzó mayoría en las elecciones de 1956 y 1962; pero en 1963, al incluir en su programa la reforma agraria y la protección a la industria, logró ampliar su base de apoyo entre las clases medias ur-

7. Sobre este golpe, véase Payne (1968).

8. Para este periodo véase Astiz (1969: 149-55); aparentemente la oligarquía tenía suficiente influencia dentro del ejército para detener esta iniciativa reformista.

banas, los pequeños agricultores e industriales,⁹ accediendo al poder con la bendición militar. La ideología de *Acción Popular* fue presentada por Belaúnde en su libro *La conquista del Perú por los peruanos*, en el que hace hincapié en el pasado colectivista inca y adopta una estrategia económica 'desarrollista', basada en la inversión pública en carreteras e irrigaciones destinadas a generar nuevos ingresos y oportunidades de empleo, al mismo tiempo que promete 'justicia social' no sólo en términos de participación política sino también de acceso a los servicios de salud y educación.¹⁰ Pero una vez en el poder, Belaúnde no pudo desarrollar ni siquiera una parte mínima de su programa de reformas, debido tanto a la oposición del APRA como a la de los sectores derechistas del Congreso, donde *Acción Popular* no tenía la mayoría absoluta. Esta resurrección de la 'convivencia' fue nuevamente una maniobra táctica del APRA, que esperaba obtener la victoria en las elecciones de 1969 debido a la frustración popular por la ausencia de reformas (el partido estaba dispuesto a votar en favor de enormes aumentos de salarios a los maestros, pero en contra de los consiguientes aumentos en los impuestos), y de la derecha, que esperaba detener las reformas que perjudicarían sus intereses. En consecuencia, no se pudo llevar a cabo la limitada reforma agraria propuesta (que sólo habría afectado a los atrasados latifundios serranos), no pudo efectuarse la necesaria reforma impositiva, y se volvió prácticamente imposible controlar la inversión extranjera.

Entre tanto, la acción de la policía era incapaz de frenar las invasiones de tierra en la sierra, y el descontento de los campesinos explotó en 1965 bajo la forma de la apertura de focos guerrilleros; a pesar de la rápida y exitosa reacción militar, el apoyo que las clases medias y el mismo ejército habían ofrecido al gobierno se vio seriamente quebrantado. La creciente inflación, una balanza de pagos que se deterioraba progresivamente y las inevitables medidas

9. Jaquette (1971) ofrece probablemente el mejor estudio sobre este periodo; pero véase también la excelente descripción 'desde adentro' de Kuczynski (1977).

10. Jaquette (*op. cit.*, p. 141) afirma que "el programa de Belaúnde no era redistributivo, confiando más en la posibilidad de crear nueva riqueza que de redistribuir la antigua".

deflacionarias de 1967, junto con los eventuales escándalos relacionados con el contrabando, debilitaron aún más al régimen. El apoyo de Estados Unidos a Belaúnde declinó -a pesar del entusiasmo original del Departamento de Estado, que veía en él tipificada la estrategia de modernización a través de la modernización industrial propiciada por la Alianza para el Progreso-, a medida que su gobierno se iba mostrando incapaz de resolver los problemas socioeconómicos internos y aumentaban los ataques retóricos contra la International Petroleum Company. La incapacidad de Belaúnde para negociar seriamente con la IPC sobre las concesiones petrolíferas y el control creciente de las multinacionales sobre el sector manufacturero, lo enfrentaron con los sectores nacionalistas internos. No obstante los intentos extremos para restablecer la confianza, encargando el Ministerio de Economía primero a un militar (Morales Bermúdez, llamado a ser Presidente siete años más tarde) y después a un conocido hombre de negocios (Ulloa) como símbolos de rectitud económica, en 1968 el régimen había perdido toda credibilidad; en octubre de ese año, el alto mando militar dio un nuevo golpe de Estado.

La nueva Junta Militar estaba encabezada por el Jefe de Estado Mayor, general Juan Velasco Alvarado. Aun cuando el apoyo al golpe procediera de un grupo de oficiales relativamente jóvenes,¹¹ éste era nuevamente institucional: abarcaba a la totalidad del alto mando, y la participación en el gobierno se decidía por antigüedad, estando representadas las tres armas. La legitimidad política inicial de que presumía el 'Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas', tal como se auto denominó, se basaba, sin duda, en la incapacidad de los anteriores gobiernos civiles para enfrentar la 'crisis estructural',¹² evidenciada en la crisis del gobierno y sobre todo en los problemas más profundos de la dependencia exterior, la mala distribución del ingreso y el subdesarrollo económico. Se prometió inmediatamente un 'Estado fuerte' e importantes reformas estructura-

11. Sobre los conspiradores militares véase Philip (1976); para las diferencias ideológicas entre los altos jefes de las fuerzas armadas, después de 1968, véase North (1978).

12. Ver el 'Manifiesto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada' (2 de octubre de 1968) y el 'Estatuto del GRAF' (Decreto Ley 17063 del 3 de octubre de 1968).

les, pero el programa del régimen sólo se divulgó en 1974, cuando se hizo público el Plan Inca, documento que, según se dijo contenía la estrategia original previa al golpe.¹³ El primer acto importante del gobierno militar fue expropiar los campos petrolíferos de Talara, hasta entonces en poder de la IPC. En 1969 se puso en marcha un programa radical de reforma agraria, y en los seis años siguientes se produjo una oleada de reformas de la propiedad, que afectaron la minería, pesca, industria pesada, banca y comunicaciones, proceso que culminó en 1975 con la gestación de un sistema de participación de los trabajadores en la economía. Los elementos progresistas dentro del ejército, que en 1962 no lograron tomar el poder lo hicieron entonces. El nuevo gobierno pareció encontrar poca o ninguna resistencia a su programa. El Estado emergió como elemento central en las esferas económica y política, y se hicieron ambiciosos intentos para conseguir el apoyo al régimen de obreros y campesinos, a través del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS),¹⁴ una combinación de partido populista, programa educativo y esquema de obras públicas.

Entre 1968 y 1975, la ideología del régimen militar conjugó la pretensión de estar creando un sistema 'ni comunista ni capitalista', donde la población participaría en el proceso de toma de decisiones a través de las empresas cooperativas, combinado con un estridente antiimpedalismo y ataques a la 'oligarquía'. Se alegaba, sobre todo, que la lucha de clases podría ser superada, disolviéndose de algún modo las diferencias entre el capital y el trabajo por medio - de la participación de los trabajadores en la propiedad y el control estatal sobre las bases del sistema de producción.¹⁵ Fueron además disueltas la SNA y la SNI, y se intentó pasar por encima de los sindicatos existentes, creándose para ello la Confederación Nacional Agraria y la Confederación de los Trabajadores de la Revolución Peruana.

13. Este Plan ofrecía una lista de las reformas que efectivamente se ejecutaron entre 1968 y 1974; al respecto véase el capítulo 5. Lowenthal (1975) concuerda con la extendida opinión de que éste fue redactado más tarde.

14. Esto había sido anticipado por la 'Cooperación Popular' de Belaúnde.

15. Esto se expresa mejor en el libro del principal ideólogo civil del régimen de Velasco y director del SINAMOS: Delgado (1972).

Sin embargo, para sorpresa de los militares, pese a la reforma agraria, la perspectiva de participación obrera en la industria, la indudable disminución de la influencia extranjera, la virtual eliminación de la vieja 'oligarquía' como fuerza política y la retórica revolucionaria del gobierno, la respuesta popular fue muy reducida. En parte esto se debió a que los militares se negaron a que el poder de decisión se les escapase de las manos. En 1974 las organizaciones obreras se enfrentaban con el hecho de que en las empresas del Estado las relaciones laborales diferían poco de las del sector privado, al tiempo que se hacía evidente la proporción limitada de campesinos que se beneficiarían de la reforma agraria, reanudándose en consecuencia la agitación campesina. Mientras tanto, las presiones del capital extranjero y del Departamento de Estado de los Estados Unidos –resistidas exitosamente hasta 1973–, forzaron a un compromiso para poder financiar los nuevos proyectos para la explotación de petróleo y cobre, y, en un segundo momento, para conseguir los fondos necesarios destinados a cubrir las crecientes deudas fiscal y externa, provocadas por los masivos programas de inversión estatal encaminados a restablecer la acumulación capitalista.

En 1975, el deterioro creciente de la situación económica, los desórdenes provocados por la escasez de alimentos, el empeoramiento de las relaciones laborales y la resistencia de los empresarios frente a posibles reformas adicionales de la propiedad, provocaron una ruptura dentro de las Fuerzas Armadas –en el propio ejército y, más grave aún, entre el ejército y la marina–, y el general Velasco (cuya salud se había deteriorado) fue obligado a dimitir en favor del general Morales Bermúdez, Jefe del Estado Mayor. Pese a algunos intentos para mantener la retórica,¹⁶ pronto se hizo patente que el gobierno no estaba dispuesto ni era capaz de 'profundizar la revolución'. La 'segunda fase' se caracterizó por las tentativas desesperadas de estabilizar la economía a través del control de los salarios,

16. Véase, por ejemplo, el Plan Túpac Amaru, hecho público en 1976, que nominalmente mantiene el compromiso con los objetivos 'revolucionarios' pero subraya la importancia de la empresa privada, anunciando que la 'primera fase' de la Revolución Peruana había culminado y la segunda fase, de 'consolidación', pondría el énfasis en la producción más que en los cambios en la propiedad.

mientras la balanza de pagos se deterioraba y aumentaba la inflación. Aunque no se modificaron significativamente las reformas de la propiedad, a partir de 1976 se suspendió la posibilidad de introducir nuevas reformas. En 1977, el Banco Central de Reserva (representante de los intereses financieros) retomó el control de la política económica e introdujo un programa de estabilización, con el apoyo del FMI, basado principalmente en la reducción de los salarios reales.

Después de ocho años de vituperios, los industriales empezaron a apoyar al régimen; paralelamente, los sindicatos organizaron el primer paro nacional y los líderes de la CNA, de la CTRP y algunos oficiales radicales del ejército fundaron el Partido Socialista Revolucionario. En 1978, la 'revolución ambigua'¹⁷ parecía haber llegado a su término. En junio del mismo año los militares permitieron la elección de una Asamblea Constituyente, que debía redactar una nueva Constitución que sustituyera a la de 1933, sentando así las bases para el retorno a un gobierno civil en 1980, fecha en que el 'Plan Túpac Amaru' de 1977 había prometido el regreso de los militares a sus cuarteles y la instauración de una 'democracia social de participación plena. La decisión de volver a los cuarteles parece ser resultado del efecto negativo de la crisis económica sobre la imagen pública de las Fuerzas Armadas, debilitamiento que iba menguando la cohesión del comando militar. Dada la posibilidad de una victoria electoral del partido aprista, confortadoramente conservador y disciplinado, se optó por abandonar el antagonismo tradicional como modo de mantener la unidad de la institución castrense. Podía 'salvarse la imagen' redactando una nueva Constitución que institucionalizara las principales reformas llevadas a cabo entre 1968 y 1975.

En la Asamblea el equilibrio de poder mostró con exactitud cuánto y cuán poco había cambiado desde 1968: el APRA obtuvo un poco más de un tercio de los escaños (casi la misma cantidad que en 1963), varios grupos conservadores como el Partido Popular Cristiano otro tercio y —lo que es más significativo— varios partidos

17. La frase fue utilizada por primera vez por Hobsbawn en el *New York Review of Books* (16 de diciembre de 1971).

socialistas obtuvieron en conjunto un poco menos de un tercio. Era evidente el ascenso de la izquierda y la caída de la derecha durante una década de reformas, pero el APRA controlaba una vez más el equilibrio del poder.

La estructura de clases peruana

En el Perú la estructura de clases se ha desarrollado al compás del desarrollo del capitalismo en el país. Refleja las consecuencias del limitado alcance de las relaciones capitalistas de producción dentro del conjunto del modo de producción capitalista, en general, y las consecuencias de la subordinación del capital local al internacional/s en particular. En esta sección se examinará la actual estructura de clases del Perú en forma relativamente estática (mediante un 'corte transversal', por decirlo así), dejando para después el análisis dinámico de la articulación de las clases. Con este objeto se distinguen ¹⁹ tres grupos, tal como existían en 1956: la burguesía, dividida en la gran burguesía tradicional y la fracción industrial; las clases medias, que incluyen a los militares de profesión, los funcionarios y la 'pequeña burguesía'; y los trabajadores, donde se incluye al campesinado, el proletariado urbano y rural y el 'lumpenproletariado' de las barriadas.

El tema central de la mayor parte de los análisis de la sociedad peruana es la naturaleza de la 'oligarquía', o gran burguesía, que dominó la economía por lo menos durante un siglo después de la Independencia. Este grupo relativamente pequeño ²⁰ estaba compues- to por los dueños de todo capital de tamaño significativo, que, por

18. Ver Rochabrún (1977) y el primer ensayo del autor sobre este tema: FitzGerald (1976a).

19. Nos basamos en la taxonomía hábilmente empleada por Tezanos (1975) para España, que deriva de la tipología clásica utilizada en *El Capital* y en el *Dieciocho Bromario*.

20. A comienzos de la década de 1960, se calculaba que comprendió 44 familias; ver Astiz (1969, capítulo 4). Webb (1976) calcula que en 1961 la propiedad de valores inmobiliarios estaba en manos del uno por ciento superior de la distribución del ingreso, 'unos cien o doscientos adinerados que ganaban más de un millón de soles' (p. 17). Una buena descripción de este grupo y de las razones para considerado una oligarquía se encuentra en Bourricaud (1970) y en Spaey (1972). Hay una descripción detallada de tres importantes familias (Aspillaga, Prado y Miró Quesada) en Gilbert (1977).

tanto, dominaban la empresa privada nacional, aunque esto no le confería el control completo de los medios de producción, ya que existían poderosas empresas extranjeras, de un lado, y pequeños productores mercantiles, de otro. Sin embargo, este último grupo, compuesto por artesanos y campesinos, era relativamente poco importante en la economía peruana (véase cap. 4), mientras que (por lo menos hasta mediados de la década de 1950) la gran burguesía dominaba el Estado, y las empresas extranjeras controlaban la mayor parte de la minería, manufactura y sector financiero (véase cap. 5). Aunque lejos de ser una aristocracia en el sentido de sucesión hereditaria —la mayoría de las fortunas familiares eran relativamente recientes—, la oligarquía formaba un sistema muy compacto: unos cuantos grupos familiares cubrían varias ramas productivas (exportación de productos agrícolas, inmobiliarias, manufactura y pesca) articulándose en torno a las finanzas (las familias <presidenciales> Prado y Belaúnde, por ejemplo, constituían dos de estos grupos ²¹). A lo largo de la historia republicana del Perú las empresas extranjeras habían mantenido vínculos cercanos con la gran burguesía, aceptándola como ‘socio menor’ en nuevas operaciones como la minería, y comprándole negocios ya en marcha, como la banca. No había conflicto entre ellas, sino más bien arreglos en beneficio mutuo. Sin embargo, a medida que tras la Segunda Guerra Mundial el peso de la economía fue desplazándose de la minería y agricultura hacia la minería y manufactura, el equilibrio de poder comenzó a inclinarse del lado de las multinacionales y en contra de la gran burguesía, lo que ha llevado a algunos autores ²² a sugerir que la oligarquía no formaba en realidad una clase independiente, sino que era meramente un agente del capital extranjero. Además, los latifundistas de la sierra y los comerciantes de Arequipa formaban en esa época fracciones separadas de la burguesía, en conflicto con el grupo dominante a nivel nacional; y la emergencia en el período de la postguerra de nuevos intereses industriales e inmobiliarios, debilitó aún más el control hegemónico de la oligarquía.

En la década de 1950 había empezado a constituirse un sector independiente dentro de la burguesía, que representaba una fracción

21. Véase capítulo 5 y también Malpica (1968).

22. Como por ejemplo Bravo Bresani (1969).

distinta del capital: los industriales. Su papel como fracción potencialmente hegemónica de una burguesía nacional es un punto central para el análisis de la modernización del capitalismo en la periferia, y como tal es reconocido por varios estudiosos del Perú,²³ aun cuando en los análisis sociológicos se haya tendido a sobreestimar la fuerza económica de este grupo. Debido al dominio de las multinacionales y de los grandes grupos del capital financiero,²⁴ en la década de 1960 los industriales independientes tenían un poder minoritario en términos económicos. No obstante, en combinación con el sector *gerencial* y con el apoyo de las multinacionales localizadas en el sector manufacturero, este grupo se constituyó en una fracción con intereses distintos y en muchos casos en conflicto con los de la gran burguesía. Presionó en particular en favor de políticas proteccionistas en lugar de comercio libre, reforma agraria para abrir los mercados rurales, y reducción del poder de la oligarquía sobre el Estado para que el capital industrial moderno se estableciese como la forma económica dominante.

Hay, sin embargo, abundantes razones para argumentar que antes de 1968 no existía en el Perú una burguesía *nacional* (en el sentido de clase capitalista empeñada en expandir el capitalismo nacional en general y la industrialización autónoma en particular). No hay ciertamente motivo para que se hubiera desarrollado, dadas las ventajas para la élite local de seguir manteniendo, en sociedad con el capital extranjero, el modelo basado en las exportaciones, y su notable flexibilidad para penetrar en nuevas ramas productivas, como la manufactura y la pesca.

La pequeña burguesía es considerada a menudo una clase 'transitoria' entre la capitalista y la proletaria, fusionándose con una u otra al expandirse el capital monopólico. Bajo el dualismo característico de las economías en desarrollo parece tener, sin embargo, una

23. Wils (1975), Ferner (1977), Quijano (1971), Petras y La Porte (1971), y Bourricaud (1969).

24. Hasta 1968 controlaban, respectivamente, alrededor de dos quintos y un tercio de los activos de la manufactura —véase el capítulo 9,— dejando como máximo un cuarto a los capitalistas independientes, cuyos intereses estaban fundamentalmente en la industria manufacturera, que podríamos definir como 'industriales'.

considerable capacidad de supervivencia. Esto es sin duda cierto en el caso del Perú,²⁵ donde una pequeña burguesía compuesta de pequeños agricultores, artesanos y tenderos se combina con elementos 'tradicionales' de las clases medias, como médicos y abogados, de una parte, y un grupo 'nuevo' formado por administradores, burócratas, ingenieros y arquitectos, de otra. Aun cuando el estrato de los pequeños agricultores (distinto del campesinado) tuvo relativamente poca importancia, la pequeña burguesía floreció en el vasto sector terciario, a consecuencia de una rápida urbanización sin un crecimiento paralelo de empleo para el proletariado, mientras la 'nueva' fracción de la clase media experimentaba un crecimiento natural con la modernización de la economía y profesionalización en las labores de administración privada y pública. Algunos grupos de las clases medias, como maestros y empleados bancarios, formaron sindicatos y en la práctica se transformaron en proletarios, mientras otros, como los empresarios pesqueros, se convirtieron en capitalistas de considerables proporciones. En conjunto, sin embargo, las clases medias representaban un grupo independiente que, si bien proclive al capitalismo como formación social y contrario a un aumento de poder de los trabajadores, tenía intereses estructurales distintos a los de la oligarquía, en la medida en que se beneficiaba más de la industrialización que de una economía tradicional basada en las exportaciones. La burocracia creció de 269,000 empleados en 1950 a 662,000 en 1972;²⁶ Webb toma la propiedad privada de un automóvil co-

25. Se ha escrito poco sobre la 'clases medias' peruanas; sin embargo, véanse Astiz (1969, capítulo 4) y Bourricaud (1970). El segundo señala la importante distinción cultural: "la clase media puede bien ser definida por su exclusión de la élite, bien en contra de su voluntad o por su rechazo a incorporarse. Puesto que, por otra parte, el país posee un alto porcentaje de indios analfabetos, la clase media es consciente de todo lo que la distinga de ellos, en particular cuando la separación jerárquica entre los de arriba y los de abajo se refuerza simbólicamente por una distinción cualitativa, racial y cultural, entre indios y no-indios" (p. 54). La cita debe hacemos recordar que en el Perú el problema racial trasciende al de clase. Aunque no podamos discutirlo aquí debemos hacer notar los esfuerzos hechos para superar esta situación mediante la designación del quechua como segundo idioma oficial en 1975 y el uso de la palabra 'campesino' en lugar de 'indio' después de 1968, así como el resentimiento de la burguesía frente al origen racial del presidente Velasco.

26. Alrededor del 10 y el 15% de la población económicamente activa respectivamente; véase capítulo 4.

mo el límite superior del 'tamaño de la clase media', estimándola en alrededor de 50,000 en 1961; la cifra correspondiente para 1970 es 150,000.²⁷ Cualquiera que sea la significación real de estas cifras como indicadores sociales, es claro que esta clase distaba mucho de ser grande.

Sin embargo, políticamente los militares constituyen la fracción más importante de la clase media y la que genera considerables problemas analíticos en cuanto a su posición respecto a las relaciones capitalistas de producción. El historial del ejército peruano²⁸ en las guerras internacionales no ha sido muy brillante; y la mayor parte de su actividad durante el presente siglo ha consistido en mantener el orden dentro del país. El control de los movimientos populares (el APRA antes de 1956 y las asonadas campesinas en las décadas siguientes) fue de competencia especial del ejército, cuyos oficiales provenían en gran medida de la pequeña burguesía rural, en contraste con la marina y la aviación, que virtualmente no tenían ninguna función práctica, pero que tendían a aliarse más estrechamente con la gran burguesía en razón de su extracción urbana. La larga experiencia en el papel de fuerza policial al servicio de la élite nacional, el ejercicio periódico del gobierno como representante de la clase dominante —aunque sólo la Presidencia y el Consejo de Ministros correspondieran a oficiales de alta graduación siendo civil el resto de la administración—, parecen haber sido la causa de una reacción interna entre los oficiales en el segundo escalón de graduaciones, durante la década de 1950.

En este periodo ocurrieron tres acontecimientos de la mayor importancia: primero, la convivencia circunstancial entre el APRA y el gobierno de Prado puso fin al APRA como amenaza revolucionaria, pero redujo aparentemente la credibilidad política del gobierno ante el ejército; segundo, la incapacidad de la élite dominante para resolver los problemas de la tenencia de la tierra y de la penetración extranjera, que provocaban descontento popular, redujo también

27. Webb (1975), ONEC *Anuario estadístico del Perú* 1971.

28. La principal fuente de información sobre los militares peruanos es Villanueva (1972, 1973), pero véase también Astiz (1969, capítulo 7), Castro (1975) y Stepan (1978).

la credibilidad de su estrategia social ante los militares;²⁹ y tercero, la creación en 1951 ³⁰ del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) - centro de entrenamiento para oficiales del ejército de alta graduación sobre la teoría y práctica de la 'seguridad integral, que abarca la economía, sociología, política y seguridad como tal - dio confianza a los militares en su propia capacidad para analizar la problemática peruana, y una fuerte convicción en la necesidad de la planificación central y la industrialización. Estas posiciones se reforzaron con el corto experimento de gobierno militar entre 1962-63 y el fracaso del régimen de Belaúnde, que los militares habían apoyado. Estos factores no explican, sin embargo, la facilidad con que el ejército, como institución, tomó el poder en 1968, ni la naturaleza de las reformas iniciadas a partir de entonces, sobre todo si se considera la similitud de problemas encarados y el entrenamiento recibido por los militares de otros países (Brasil y Ecuador, por ejemplo), que, no obstante, dieron origen a regímenes muy diferentes. Para dar una explicación satisfactoria, es necesario analizar los cambios en el conjunto de la sociedad peruana durante el periodo en estudio.

Los trabajadores constituían bastante más de las tres cuartas partes de la fuerza laboral peruana. Se consideran aquí por separado las fracciones rural y urbana, aunque el proceso de migración interna las vincule estrechamente, transformando la primera en la segunda. La fuerza laboral rural (casi totalmente indígena) constituía el 60% de la población económicamente activa en 1950 y el 45% en 1972; se dividía en proletariado rural, empleado permanentemente en las grandes haciendas, y el campesinado que trabajaba sus propias tierras, aunque recurriendo a menudo al empleo asalariado en forma estacional (véase cap. 4). En los latifundios serranos seguían encontrándose antes de la reforma agraria elementos de relaciones feudales de producción (como las retribuciones en especie y trabajo a cambio del derecho a cultivar una parcela). Aun cuando algunos campesinos en zonas remotas de los Andes o en las profundidades de la selva amazónica mantenían un sistema aislado de produc-

29. Véase Mercado Jarrín (1975), quien fuera Primer Ministro, Ministro de Guerra y Comandante en Jefe del Ejército, bajo Velasco.

30. Villanueva (1973) Y Castro (1975)

ción para el autoconsumo, durante el periodo que estudiamos la mayoría de la población rural estaba englobada en el sistema de mercado, como trabajadores asalariados o pequeños productores mercantiles, combinando a menudo ambas condiciones. La diferencia entre los trabajadores permanentes de los latifundios, que vendían directamente su trabajo a cambio de un salario, y los campesinos que lo vendían indirectamente comercializando sus productos, estriba en la integración de los primeros en las *relaciones de producción* capitalistas, y la inclusión de los segundos sólo en la esfera de la *circulación*. Como veremos, el primer grupo, que comprendía cerca de un cuarto de la mano de obra rural, experimentó un cambio radical en su *status* y en relaciones de producción como consecuencia de la reforma agraria, mientras el segundo se mantuvo en un estado de extrema pobreza y de explotación a través del 'intercambio desigual'.

La situación de la mano de obra rural es consecuencia del 'dualismo' discutido en el capítulo 2; la extensión incompleta de las relaciones de producción capitalistas (o sea de la proletarianización) dentro de una economía de mercado crea un grave desequilibrio estructural. Aunque hacia 1960 la proletarianización del campesinado costeño estuviese muy avanzada, el proceso había sufrido en la sierra numerosos contratiempos; el sistema de hacienda serrana estaba en decadencia, desmoronándose como consecuencia de una combinación de precios bajos e invasiones campesinas, acompañada por la descapitalización de los terratenientes (Bayer 1975). No obstante, la sociedad y la política rurales (casi todo el Perú fuera de Lima) estaban dominadas en la década de 1950 por los grandes terratenientes (conocidos como *gamonales*); éstos aplastaron sin piedad cualquier intento de organización campesina, mientras que la penetración del APRA durante el periodo de la 'convivencia' llevó a una verdadera despolitización de los sindicatos de las haciendas.

A menudo se considera que los trabajadores urbanos constituyen en su mayoría proletariado industrial, pero en el Perú, como en tantos otros países latinoamericanos, el tipo de industrialización intensa en capital y la importancia de la minería hacen que este grupo sea relativamente pequeño. Si tomamos como definición mínima de proletariado la fuerza de trabajo empleada en empresas con cinco o

más trabajadores,³¹ en 1960 casi todos los trabajadores empleados en la minería tenían el status de proletarios; mientras que solamente un tercio de los empleados en el sector manufacturero lo tenía. Del conjunto de los trabajadores urbanos posiblemente sólo una cuarta parte tenía esta condición, cayendo el resto en la categoría residual de 'lumpenproletariado'. Por tanto, si bien en términos absolutos el volumen del proletariado había aumentado, así como su participación en la fuerza de trabajo nacional, la migración interna reducía su participación en la fuerza de trabajo urbana.

El movimiento sindicalista peruano tiene una larga historia, con un floreciente elemento anarquista a comienzos de siglo e importantes núcleos en la minería y la industria textil, absorbidos y neutralizados por el APRA en el período comprendido entre 1919 y 1933.³² El fracaso del APRA en sus sucesivos intentos de tomar directamente el poder, entre 1933 y 1948, debilitó progresivamente sus bases de apoyo en los sindicatos, quedando definitivamente eliminada como fuerza dinámica después del compromiso en las elecciones de 1956, aunque su influencia en términos de organización se prolongara por una década más. Al mismo tiempo, el Partido Comunista, a pesar de sus ilustres antecedentes,³³ no logró tener mucha influencia en el movimiento sindical hasta su reaparición como organización clasista en la década de 1960, después de un intervalo de cuarenta años. No obstante la larga historia sindical, la estrechez del proletariado, la presencia de un gran ejército de reserva en las barriadas, la anticuada legislación laboral, la supresión oficial del comunismo y la influencia amortiguadora del APRA, se conjuraron para despojar a los sindicatos de toda influencia política hasta bien avanzada la década de 1970. Su actividad real se limitaba a reivindicaciones salariales y, en el caso del sector primario, a presiones en favor de la nacionalización de las respectivas empresas.

31. Véase capítulo 4. Lo importante aquí es que sólo en *las* empresas de un cierto tamaño mínimo hay división del trabajo y disciplina laboral y se utilizan bienes de capital de manera significativa.

32. La mejor fuente de información sobre los movimientos laborales en el Perú es, sin duda, Sulmont (1972, 1975, 1976).

33. Fundado en 1928 por José Carlos Mariátegui, cuyos escritos han influido profundamente desde entonces en los radicales peruanos; véase Mariátegui (1928).

El crecimiento económico desequilibrado del último siglo, centrado en los sectores de exportación y en las actividades urbanas, que procuraba relativamente pocos empleos estables, combinado con una alta tasa de crecimiento demográfico, y una agricultura campesina estancada, provocaron espontáneamente una migración masiva hacia las ciudades.³⁴ La mayor parte de los migrantes se dedicaron a actividades de pequeña escala, como artesanía, confección de prendas de vestir, tiendas, servicio doméstico, comercio ambulante, pequeños proyectos de construcción, etc. Aunque estas actividades son parte del sistema de mercado, los trabajadores no experimentan directamente relaciones de producción capitalista —en muchos casos se trata de empresas familiares, muy parecidas a la organización campesina— y su inclusión se produce sólo a través de relaciones de intercambio. Los trabajadores de este tipo entran y salen de las empresas capitalistas (particularmente porque a menudo existe una política deliberada de rápida rotación de la mano de obra), de manera que es difícil clasificar a un individuo como proletario o miembro del lumpen,³⁵ aunque las dos clases sean en principio perfectamente distinguibles. La consecuencia, en términos de actividad política, son las considerables dificultades a la hora de movilizar a este grupo 'lumpenproletario', tan fragmentado y mutable como su propio proceso de trabajo. En efecto, antes de 1968, sólo el APRA tuvo algún tipo de influencia política en las barriadas de Lima, a partir del apoyo prestado a ciertas reivindicaciones locales específicas, como las demandas de infraestructura urbana, canal que SINAMOS utilizó con cierto éxito durante el gobierno de Velasco.

En suma, la estructura de clases del Perú reflejó el patrón particular de la expansión capitalista en la periferia de la economía mundial: una burguesía dependiente que encontraba en el capital extranjero la dinámica de la acumulación; un proletariado reducido en volumen y poder por la naturaleza intensa en capital de la producción empresarial; y una vasta mano de obra residual integrada al modo de producción capitalista, mas no a sus relaciones de producción. La estructura de clases estaba pues 'subdesarrollada' en la

34. En el capítulo 4 se investiga más a fondo este proceso.

35. Agradezco esta observación a Alison Scott.

misma manera que la economía. En contraste, la estructura de clases peruana de hace cincuenta años puede considerarse relativamente avanzada en relación a las pautas latinoamericanas de la época, ya que las fracciones financiera y minera de la burguesía se impusieron sobre los sectores terratenientes, y empezaba a emerger un fuerte movimiento populista.³⁶ Durante este lapso, el poder de la gran burguesía se debilitó por su asociación con el capital extranjero, y no surgió un grupo industrial poderoso e independiente ni un fuerte movimiento sindical, a diferencia de lo que ocurrió en Brasil o México, por ejemplo (Bamat 1977).

La inestabilidad del equilibrio político en el período 1956-78

El problema de fondo del desarrollo político peruano durante el periodo 1956-78 era la formación de un gobierno fuerte, capaz de reestructurar el capital, de modo que el Perú pudiera pasar de una economía tradicional exportadora de materias primas a una economía industrial moderna. Este problema estaba relacionado con la lucha de clases en su sentido más amplio, ya que la necesidad de controlar a los trabajadores es inherente a la naturaleza del Estado capitalista. En términos políticos inmediatos, estaba directamente relacionado con la dificultad de crear un Estado que fuera lo suficientemente fuerte y políticamente autónomo de las diferentes fracciones del capital como para llevar a cabo las reformas necesarias y establecer un nuevo modelo de acumulación. En otras palabras, se requería un Estado que tuviera no sólo la libertad que proviene del equilibrio de las fuerzas de clase, sino también la cohesión interna necesaria para llevar a cabo su propio proyecto. Los cambios políticos durante el periodo que nos interesa reflejan claramente este problema; el fracaso en reestructurar el capital según un patrón nuevo y eficiente se debió, en parte, a la incapacidad de construir un nuevo orden político, a lo que contribuyeron las presiones provocadas por los desequilibrios económicos bajo los sucesivos gobiernos, desequilibrios que se hubieran eliminado de haber tenido éxito la reestructuración del capital.

36. Véase Thorp y Bertram (1978, capítulo 6).

La declinación política de la 'oligarquía' tradicional se puso en evidencia en la necesidad de establecer una alianza con el APRA para las elecciones de 1956. La decisión de apoyarse en la *convivencia* y no en el ejército para asegurar la hegemonía, no se basó en la confianza en la democracia como tal (a pesar de que éste fue un factor importante en la legitimación del régimen de Prado), y menos todavía en un creciente apoyo popular al APRA; fue más bien resultado del compromiso cada vez menor de la dirigencia del APRA con las reformas económicas y sociales (y su deseo de reducido todavía más a cambio del acceso al poder), y, aún más significativo, de la ruptura entre el ejército y la élite civil.

La última intervención 'instrumental' de las fuerzas armadas en apoyo a la oligarquía fue el derrocamiento de Bustamante en 1948, pero el gobierno de Odría que le siguió perdió el apoyo de los civiles al demostrarse la capacidad de los militares para gobernar por sí solos, no obstante que en esa etapa era evidente que no poseían un proyecto específico que desarrollar. Las elecciones de 1956 vieron surgir un 'partido de la clase media', *Acción Popular* de Belaúnde, con un proyecto de reformas pero sin una base política lo suficientemente amplia como para acceder al poder. Este proyecto, que incluía importantes gastos del gobierno en bienestar, tarifas protectoras para la industria y la transformación de la agricultura 'feudal' en agricultura moderna, representaba los intereses de las emergentes clases medias de Lima y Arequipa no involucradas directamente en las relaciones de producción ni con la votación necesaria para controlar el Estado.

Al comenzar nuestro periodo ya estaba pues definida la relación de fuerzas de clase que iba a constituir el telón de fondo de la escena política durante las dos décadas siguientes: ningún grupo de civiles –ni la oligarquía, ni el APRA, ni la clase media, ni las fuerzas populares– era capaz de dominar el sistema político, mientras que el ejército no tenía otra base política que sus propias filas y no mostraba deseos de aliarse explícitamente con ningún grupo político.

La *convivencia* no ofreció la base política que Prado había previsto; el APRA consideraba la alianza como meramente táctica, en previsión de las elecciones de 1962, y las políticas económicas se-

guidas –en especial la abierta bienvenida a los inversionistas extranjeros y la disminución de los salarios reales durante el programa de estabilización de 1958-59– reforzaron la posición nacional-reformista de *Acción Popular*. En otras palabras, la reestructuración del capital sobre la base de salarios bajos, propiedad extranjera de la minería y la industria y propiedad tradicional de la tierra, era incompatible con el equilibrio del poder político. El ejército no deseaba ya apoyar este proyecto, pero tampoco estaba dispuesto a ver ganar al APRA las elecciones de 1962. A pesar del conservadorismo creciente del APRA y la posición cada vez más progresista del ejército, continuaban siendo rivales históricos. La intervención de 1962, a diferencia de la de 1948, aunque apoyada por la oligarquía, fue obra de los militares como grupo independiente, con su proyecto propio. Aunque todavía incompleto, éste contenía elementos de reforma agraria, nacionalismo y planificación central, como aspectos del concepto de 'seguridad nacional' desarrollado en el CAEM y claramente incompatibles con el proyecto de Prado. No obstante, la Junta Militar reflejaba la lucha de clases presente en sus filas, bajo la forma de desacuerdos entre los elementos conservadores y radicales. La necesidad de salvaguardar la cohesión institucional de las fuerzas armadas significó –como significaría en 1978– que los oficiales debieron regresar a sus cuarteles.

La restauración de un gobierno de la élite tradicional no parece haber estado en agenda. La oligarquía había perdido su influencia sobre el sistema político, más como consecuencia de su propia declinación económica y la capitulación frente al capital extranjero que por una real amenaza de las fuerzas populares; si existía una amenaza política desde abajo, ésta procedía de las clases medias más que de las organizaciones laborales o de los industriales nacionales. Fue la falta de cohesión dentro de las fuerzas armadas y no la falta de autonomía relativa lo que impidió a los militares formular un nuevo proyecto en 1962-63. Al impedir que el APRA saliera victoriosa de las elecciones de 1963, la Junta Militar entregó el gobierno a Belaúnde,³⁷ con el fin de que éste llevara a cabo las reformas necesi-

37. Fue por tanto esta intervención, más que la de 1968, la que mejor corresponde al paradigma del golpe militar de la clase media' discutido por Nun (1968).

rias para despejar los obstáculos que se oponían a la industrialización: formas tradicionales de tenencia de la tierra, el control extranjero de los recursos naturales y la inadecuada infraestructura manufacturera. Este arreglo político no tuvo éxito: las fuerzas populistas y conservadoras fueron capaces, en combinación, de bloquear en el Congreso el programa de reformas.

En el interín los militares ganaban nueva confianza tanto al observar la ‘incapacidad de los civiles’, como debido a su creciente profesionalización. El periodo 1963-68 contempló también cambios significativos en la actitud de los grupos de profesionales civiles: creciente compromiso ideológico con el desarrollismo y por tanto con la planificación; un eventual reconocimiento de la necesidad de una reforma agraria después de los movimientos guerrilleros de 1965-66; y fortalecimiento de la oposición al control extranjero de sectores de la economía. Los tres elementos estaban estrechamente ligados al surgimiento de la industria manufacturera, que generó no sólo mayor toma de conciencia del potencial de la industrialización sino también del significado que para la clase media tenían los obstáculos a su expansión.

En 1968 la declinación política de la oligarquía era aún mayor que en 1962, y el nacionalismo había emergido como fuerza significativa, pero los sectores populares no eran todavía fuertes y el partido de la clase media había mostrado su incapacidad para gobernar; los militares, en cambio, habían formulado ya un proyecto coherente y específico. Irónicamente, como lo señala Jaguaribe (Jaguaribe 1973: 514-15), en 1968 se habían invertido los papeles históricos del APRA y los militares: éstos representaban a la fuerza que impulsaba la modernización, la nacionalización y la reforma agraria, mientras que el APRA resultaba un agente conservador. La combinación de un vacío político (lo que Poulantzas llamaría una ‘crisis de hegemonía’) y un proyecto específico hicieron inevitable la intervención militar sostenida y autónoma:

“Su camino estuvo relativamente libre desde el primer momento. Un nivel anterior todavía bastante bajo de movilización y participación social en el Perú, la naturaleza débil y dependiente de la burguesía industrial limeña, la decaden-

te base económica de la élite rural peruana y, sobre todo, el descrédito general en el que habían caído los políticos civiles, contribuyeron a que los militares tomaran el poder virtualmente sin oposición. Sólo el APRA se opuso ruidosamente al ejército, su enemigo tradicional; la oposición de este partido -que en 1968 estaba principalmente integrado por hombres viejos y sus recuerdos- pudo ser fácilmente neutralizada, en especial por la inmediata nacionalización de la IPC, por mucho tiempo tema central de discusión en la política peruana, y después por la reforma agraria" (Lowenthal 1975: 31-2).

El proyecto suponía en la práctica que el Estado mismo se constituyera en centro de un nuevo modelo de acumulación, asumiendo todas las tareas de organización económica y política concomitantes. El año 1968 fue, según el decano de los sociólogos políticos peruanos, un punto de inflexión crucial en el desarrollo del Perú: la transición al capitalismo industrial moderno que la burguesía nacional no había sido capaz de llevar a cabo en 1956:

"El Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, que tomó el poder el 3 de octubre de 1968, ha cerrado sin duda uno de los capítulos de la historia del Perú y ha abierto otro. Ha provocado profundas transformaciones en la vida económica, social y política del país. Quizás el elemento central de estas transformaciones fuera la eliminación de lo que durante el siglo veinte había sido el centro más importante de poder económico y político en el Perú: la oligarquía exportadora y los intereses económicos extranjeros con los que este sector de la oligarquía había tenido estrecha relación. En lugar de este modo de organización económica dependiente y oligárquico, el gobierno militar tiende hacia el desarrollo pleno del capitalismo moderno, bajo la forma de un capitalismo de Estado estrechamente ligado a las empresas multinacionales... La eliminación de la estructura oligárquico-dependiente va de la mano con la expansión y el robustecimiento del Estado, el que, como resultado de las expropiaciones de capitales nacionales y extranjeros,

ha asumido el rol central de empresario y promotor de la actividad económica. El gobierno peruano ha adquirido de este modo una capacidad sin precedente para acumular capital y lograr nuevos acuerdos con el capitalismo internacional (bajo la forma de corporaciones multinacionales) para la explotación económica conjunta del país. El intento de homogeneizar la sociedad peruana juega también un papel central en el esfuerzo del gobierno para formar un Estado Nación moderno e integrado. . . El Estado, conducido por militares y técnicos, está realizando así las tareas de desarrollo que en muchos países latinoamericanos y europeos de desarrollo más temprano asumiera la burguesía. En el Perú, por el contrario, la burguesía era demasiado débil para llevar a cabo tales tareas. Entre las razones más importantes de esta debilidad estaba el rol preponderante del capital extranjero en el crecimiento económico peruano, que limitó severamente el desarrollo de la burguesía nacional" (Cotler 1975: 44-5).

El Estado se convirtió en el centro de acumulación en la economía, constituyéndose un nuevo sector estatal de carácter empresarial sobre la base de un sector exportador nacionalizado, la industria pesada, la banca, la red de transportes y la infraestructura, todo coordinado por un sistema nacional de planificación nacional. El nuevo sector cooperativo, basado en la reforma agraria (que convertiría todas las propiedades salvo las más pequeñas en empresas autogestionarias) y las nuevas empresas de propiedad social creadas en los sectores manufacturero y de servicios, estarían coordinados por organismos controlados por el Estado, responsables de su financiación y comercialización. El sector manufacturero, punta de lanza en el camino de la industrialización, se mantendría en manos de los industriales privados nacionales, quienes gozarían de mercados asegurados, protección a las importaciones, insumos subsidiados, crédito barato e incentivos fiscales, pero sujetos a la participación de los trabajadores en las ganancias y gestión empresarial.

Este modelo fue cobrando forma poco a poco durante el periodo 1969-75, aunque sus rasgos generales estuvieran ya claramente delineados en 1970. Consistía en una variante del modo de producción

te capitalista: el capitalismo de Estado: la coordinación desde el centro de las empresas estatales, las cooperativas y las grandes empresas privadas, manteniéndose relaciones salariales a nivel de la empresa, pero centralizándose la acumulación de capital y las decisiones de producción; una imagen de organización socioeconómica naturalmente preferida por los militares.³⁸ A nivel político, esto debía ser complementado por el SINAMOS, sustituto de un sistema de partidos, aprovechando la gratitud prevista por parte de los beneficiarios de las reformas. Se establecería así un nuevo modelo de acumulación: se regresaría a los altos niveles de inversión, canalizándose ésta hacia la industria, mientras que, a través de una economía planificada, se redistribuiría el ingreso en beneficio de los trabajadores.

La mayoría de estos aspectos fueron efectivamente puestos en marcha entre 1968 y 1975; pero desde el primer momento se evidenció en ellos una considerable ambigüedad, que respondía a inconsistencias esenciales del modelo más que a su aplicación parcial. En primer lugar, la reorganización de la propiedad y de la producción afectó sólo al sector empresarial de la economía, y aunque éste controlara las dos terceras partes de la producción, dos tercios de la mano de obra quedaban al margen del nuevo sistema. Es decir, el modelo de capitalismo de Estado conservaba la estructura dual de la economía; el impacto de las reformas, en términos de redistribución del ingreso, sería por tanto limitado, y tampoco podría resolverse el problema de la oferta de bienes salariales a largo plazo (es decir, el problema del campesinado). En segundo lugar, aunque se hubiera dado comienzo a la participación de los trabajadores en la gestión en el sector privado y con mayor razón en las cooperativas, las relaciones laborales en las empresas públicas continuarían siendo de tipo tradicional. Al expandirse el sector paraestatal, la lucha de clase inevitablemente se daría dentro de las mismas organizaciones estatales al entrar los trabajadores en conflicto directo con el gobierno; las consecuencias políticas difícilmente podían ser evitadas por los esfuerzos del SINAMOS para debilitar a los sindi-

38. Y no solamente por ellos: ésta había sido también la política del APRA en la década de 1930; véase Villanueva (1975).

catos clasistas. En tercer lugar, el papel que los militares asignaron a los industriales nacionales era ambiguo en dos cuestiones centrales. Se suponía, de un lado, que constituían un grupo dinámico frenado sólo por la debilitante influencia de la oligarquía y empresas extranjeras.³⁹ Sin embargo, gran parte del sector manufacturero estaba controlado directamente por ambos grupos, de los que no se esperaba ninguna reacción positiva ante las nuevas disposiciones. De otro lado, el intento de comprometer a los trabajadores, organizados a través de su participación en la Comunidad Industrial, inevitablemente resquebraría el apoyo de los capitalistas al régimen, al igual que la retórica revolucionaria. En cuarto lugar, para poder centrar la acumulación en el sector estatal se requería no sólo un incremento masivo de la inversión pública, sino también la movilización paralela de recursos financieros mediante la reforma fiscal o la generación de grandes excedentes en las empresas; esto significaba reducir la participación de las utilidades o de los salarios en el erario nacional, reforzando el antagonismo entre capital y trabajo. En quinto lugar, resultaba difícil comprender cómo el deseo 'político' estratégico de reducir la dependencia externa podía reconciliarse con la práctica necesidad 'económica' de tecnología extranjera, si quería lograrse una industrialización rápida y renovar las bases de las exportaciones de recursos naturales.

Estas inconsistencias emergieron como contradicciones fundamentales en el modelo de capitalismo de Estado. Primero, el limitado alcance de la reforma en términos de redistribución del ingreso fuera del sector empresarial hizo casi imposible la tarea del SINAMOS de movilizar el apoyo popular (Stepan 1978). Al mismo tiempo, la persistencia de escasos recursos en manos del campesinado llevó a una crisis en la oferta de alimentos, que contribuyó a que después de 1973 declinara tanto el apoyo de los trabajadores como de la clase media. A partir de entonces, declinó rápidamente el inicial apoyo popular al gobierno,⁴⁰ debido en parte a los recortes salariales,

39. Este era también el criterio convencional de la CEPAL; véase Furtado (1970).

40. La única encuesta conocida sobre la reacción popular al régimen de Velasco, que abarcó unos ochocientos empleados de tiendas en 1972, mostró un apoyo bastante general, aunque el: "patrón que emerge de los datos es sorpren-

que fueron un elemento central de la política de estabilización económica de 1976-78, y en parte a la no materialización de las expectativas creadas por la retórica revolucionaria. Además, el contraste entre la situación de los socios de las nuevas cooperativas agrarias y los trabajadores eventuales, y entre los trabajadores que participaban en las Comunidades Industriales y los desempleados urbanos, se transformó en tema de debate público y de crítica a las reformas. De otro lado, la expropiación de los periódicos de circulación nacional en 1974, la reforma nacionalista de la educación en 1972 y los nuevos privilegios que gozaban los militares a partir de 1968 enemistaron a las clases medias.⁴¹

Segundo, tras un periodo inicial de consternación frente a la rápida sucesión de reformas y de desorientación por la retórica radical del SINAMOS, los sindicatos empezaron a reagruparse, especialmente bajo la influencia de la CGTP comunista. Y, lo que es más importante, los trabajadores de las industrias nacionalizadas, como la minería, comprobaron que la gestión estatal no era muy diferente de la privada; una manifestación concreta del conflicto de clase dentro del Estado es el promedio anual de días perdidos por huelgas, que aumentó de alrededor de un millón en 1969-73 a más de tres millones entre 1974 y 1975.⁴² En 1976 y 1977 hubo huelgas generales nacionales.

Tercero, el capital privado reaccionó en contra del nuevo régimen apenas se hizo claro que las reformas prometidas serían efectivamente cumplidas. En particular, la tasa de inversión en la manufactura cayó bruscamente a un nivel apenas superior al necesario para la reposición, aunque la rentabilidad creciera constantemente (véase cap. 9). Esta reacción se exacerbó cuando se dieron los primeros pasos para introducir la participación de los trabajadores en la gestión y las ganancias, y también debido al temor de las implicaciones que pudiera tener la expansión del sector de propiedad so-

dentemente consistente; los hombres apoyan al gobierno más que las mujeres; las clases bajas más que las altas; los inmigrantes más que los nacidos en Lima; y los que buscan mejorar su posición más que los que tienen una posición estable o que están viniendo a menos". Scurrah y Montalvo (1975: 11).

41. Booth (1978), quien ofrece también una excelente crítica de la posición de los autores citados en la nota 54.

42. OIT *International Labour Statistics* (distintos años).

cial. Sin embargo, el capital extranjero en otros sectores adoptó una actitud más flexible, llegando a acuerdos con el régimen militar sobre los proyectos mineros y la financiación de la deuda pública, incluso antes que la crisis económica le permitiera imponer, en 1976, una política más ventajosa.

Cuarto, el modelo de acumulación establecido por el Estado era en sí inestable, pues no contemplaba ningún tipo de reforma fiscal que permitiera financiar el enorme crecimiento de la inversión, dando como resultado un endeudamiento externo excesivo y déficits presupuestales inflacionarios.

Quinto, los grandes proyectos estatales presuponían una considerable participación de las multinacionales en los aspectos tecnológicos y financieros, y la promesa de llevar adelante una estrategia de exportación de minerales e importación de equipo; esto ató la economía peruana al sistema de mercado más estrechamente aún (aunque en mejores términos), pese a la actitud fuertemente nacionalista asumida por los representantes del gobierno en las reuniones internacionales.

En resumen, las contradicciones inherentes al modelo peruano de capitalismo de Estado, cuyo éxito dependía de la cooperación de la empresa privada y de las fuerzas populares, saltaron a la vista en el momento en que intentaron cumplirse sus objetivos: el incremento de la acumulación y la reforma de la propiedad.

Ha habido una tendencia entre los marxistas⁴³ peruanos y extranjeros a considerar el régimen de Velasco como la simple manifestación externa de un realineamiento de la estructura de poder dentro de la burguesía: la organización de una nueva alianza entre los industriales y las multinacionales, en lugar de la alianza tradicional entre la 'oligarquía' y las multinacionales. Aunque a largo plazo pueda ser cierto, esta interpretación subestima la autonomía inicial del Estado durante el periodo 1968-75, ignora el conflicto evidente entre el capital nacional y el Estado, y soslaya el debilitamiento de las empresas extranjeras. Aunque las multinacionales finalmente no perdieran totalmente la partida, ciertamente hubieran preferido a Belaún-

43. Quijano (1971), Dore y Weeks (1976) y Bollinger (1977) son buenos ejemplos.

de o Prado a Velasco, y cuando se consideran las multinacionales del sector manufacturero (en lugar de las mineras o petroleras) los beneficios aparecen todavía menos claros. Lo más importante es que este enfoque parece expresar la fortaleza del grupo industrial, y, al aplicar un modelo poco refinado del proceso de modernización, subestima las consecuencias generales para la burguesía nacional de la penetración del capital extranjero, así como las características específicas de la propiedad industrial peruana anteriormente observadas,

La argumentación se basa parcialmente, además, en una interpretación incorrecta de la significación de la Ley de Reforma Agraria y de la Ley de Industrias. Quijano,⁴⁴ por ejemplo, afirma que las disposiciones para la conversión de los bonos de la deuda agraria en préstamos para el desarrollo industrial, muestran que la ley de reforma agraria no era sino un esquema para permitir a los terratenientes transformarse en industriales a costa de los campesinos. Se ignora que los terratenientes más importantes habían trasladado gran parte de sus fondos hacia la propiedad urbana antes de 1968 (una de las razones por las que la reforma agraria se llevó a cabo con tanta facilidad), y que sólo una proporción insignificante de los bonos fueron utilizados de este modo después de 1968. La transformación de las haciendas en cooperativas y la abolición de toda la agricultura privada a partir de cierto tamaño, se oponían claramente a los intereses del gran capital agroindustrial. No se trata de negar que la consecuencia a largo plazo de la reforma agraria pudo haber sido la modernización del sector agrícola sobre una base esencialmente capitalista (aunque se trate de un capitalismo colectivizado), sino de afirmar que para lograrlo se necesitaba la intervención autónoma del Estado.

Del mismo modo, las generosas disposiciones de la Ley General de Industrias de 1970, en favor de los inversionistas privados, iban acompañadas del control estatal sobre la industria pesada y las finanzas, así como de severas restricciones a las inversiones extranjeras y disposiciones sobre la participación de los trabajadores en la gestión, todo lo cual era anatema para el sector privado.⁴⁵ De he-

44. Quijano (1975) y Zaldívar (1974) caen en el mismo error.

45. Posiciones que se expresan continuamente en las publicaciones y los congresos de la Sociedad de Industrias; véase Ferner (1977).

cho, la inversión privada en el sector manufacturero cayó bruscamente, manteniéndose al mínimo entre 1969 y 1976,· reacción muy distinta a la esperada por el régimen,· que difícilmente podría interpretarse como un apoyo del grupo industrial al gobierno militar.

Una variación más sutil sobre el tema ⁴⁶ consiste en sugerir que los militares trataban con estas disposiciones de *crear*, al estilo de Bismarck, una clase industrial, aunque sin ninguna evidencia directa al respecto; las declaraciones gubernamentales implicaban más bien la creencia de que este grupo existía ya, y que se esperaba diera un paso adelante, deviniendo en inversionista. Aunque sea sin duda válido considerar que la 'Revolución Peruana' se centraba en la 'reestructuración' del capital y la aceleración de la industrialización, deducir de ahí que 'el golpe había sido maquinado por la burguesía industrial nacionalista y las corporaciones multinacionales (Dore y Weeks 1976) es malinterpretar gruesamente la historia peruana.

Aun cuando la enfermedad de Velasco y la alta posición del general Morales Bermúdez en la jerarquía militar hicieron posible que éste tomara el poder en 1975, esto fue fundamentalmente resultado de problemas políticos. Pese a que estuvieran presentes ya los signos de la crisis económica, que requerirían una acción drástica en 1976, no parecen haber sido la razón principal del cambio, presagiada por la remoción de los generales 'progresistas' claves y el detenimiento de la 'profundización de la revolución peruana'. Este reflejaba más bien la creciente tensión dentro de las fuerzas armadas ⁴⁷ —en particular entre el ejército y la marina— sobre el tipo de respuesta frente a los exigentes reclamos de las organizaciones de trabajadores, de un lado, y de los banqueros extranjeros, de otro. Reflejaban también la toma de conciencia de que la solución de las inconsistencias del modelo de capitalismo de Estado requeriría reformas más allá de las ya realizadas sobre la base del consenso de las fuerzas armadas. En ausencia de una base amplia de apoyo de la sociedad peruana, no obstante intentos tardíos de fundar un partido oficial en sustitución del SINAMOS, los oficiales progresistas se vieron impotentes para resistir las presiones de los más conservado-

46. Propuesto por Petras y La Porte (1971).

47. North (1978), Stepan (1978, capítulo 4).

res, los que, desde entonces, podían contar con el apoyo de los banqueros extranjeros, en una 'segunda fase' de la revolución, que no debía traer nuevas reformas sino más bien la consolidación de las existentes y el fortalecimiento de la economía. Stepan⁴⁸ atribuye la facilidad con la que se efectuó este cambio de orientación al fracaso de la institucionalización del régimen y al establecimiento de una hegemonía política que habría permitido no sólo su continuación, sino también la solución de, al menos, algunas de las inconsistencias del nuevo modelo.

La segunda fase debía, en principio, significar la consolidación de la primera (o sea la correspondiente al periodo 1968-75), pero la urgente necesidad de reducir la presión de la demanda interna para disminuir el gasto en importaciones y, bajo las nuevas circunstancias políticas, la imposibilidad de hacerlo mediante la reducción del ingreso de los capitalistas, llevó a que entre 1976 y 1977 se impusieran fuertes cortes en los salarios reales. Esto provocó grandes movilizaciones de los trabajadores, que revelaron el desarrollo alcanzado por la izquierda entre 1968 y 1975, sin restricciones en las actividades sindicales o sin competencia de un partido político oficial. Entre 1976 y 1978 la política económica dominó el proceso político (véase cap. 8), teniendo como marco de referencia las exigencias del Fondo Monetario Internacional y los bancos norteamericanos. Pero el gobierno peruano rehusó aplicar algunas de las medidas (la reducción, por ejemplo, de los gastos militares) pues se demostró la inconveniencia política de reducir la burocracia y, aunque se diluyeron las medidas para la participación de los trabajadores, no se dio marcha atrás en ninguna de las reformas importantes.

Era evidente que los militares no podían gobernar más tiempo: los sectores castrenses conservadores (en particular la marina) no contaban con suficiente apoyo en la sociedad civil o militar para imponer una solución 'a la chilena'; los progresistas habían perdido el control del gobierno, pero conservaban un apoyo considerable en la burocracia, y la coalición existente no estaba en condiciones de implementar el programa de estabilización. La tensión que esta situación generaba amenazaba la unidad institucional de las fuerzas

48. Stepan (1978, capítulo 8).

armadas peruanas y poco podía adelantarse siguiendo en el gobierno. La mejor solución era devolver el gobierno a los civiles, con el atractivo adicional de que la promesa de la democracia aseguraría una nueva refinanciación de la deuda externa. Según el Plan Túpac Amaru de 1977, esta transición debería efectuarse en 1982, cuando se suponía que las reformas habrían logrado la participación plena de los trabajadores y establecido una 'democracia social de participación plena', basada en principios corporativos más que partidarios. Sin embargo, en junio de 1978 se celebraron elecciones para una Asamblea Constituyente, sobre la base de los partidos tradicionales y de una serie de nuevas organizaciones populares de izquierda.

El resultado de estas elecciones, que dieron al APRA, los partidos de la clase media y la izquierda alrededor de un tercio de los votos, respectivamente, mostró el gran avance político del Perú desde 1956. Ningún grupo había logrado la hegemonía; ni siquiera los banqueros extranjeros pudieron imponer sus medidas. A pesar de que la derecha tradicional parecía haber desaparecido de la escena política y de que la izquierda aparecía como sector importante, se mantenía el 'vacío de poder' existente desde 1956, en el que los militares actuaron con tanta seguridad durante diez años. En otros términos, el problema político central, que Prado había tratado de solucionar con la *convivencia* —el establecimiento de una hegemonía política para apuntalar el nuevo modelo de acumulación— quedaba por resolver. Sin embargo, el equilibrio había cambiado considerablemente, marcando la emergencia de los trabajadores como una importante fuerza política. Es una ironía histórica que el ejército peruano actuara como comadrona de este parto y sepulturero de la oligarquía.

La estructura de la economía peruana

EL PROPÓSITO de este capítulo es explorar detalladamente la estructura de la economía peruana para después analizar la propiedad y la acumulación, e incidentalmente ilustrar el modelo analítico de las economías latinoamericanas que a grandes rasgos puede definirse como 'estructuralista' (véase cap. 2).

El análisis empieza con una presentación del proceso de producción, basada en la composición y crecimiento del producto interno bruto. De ésta emergen los rasgos comunes a todo el mundo subdesarrollado: declinación de la agricultura, industria aislada pero en expansión, y dependencia permanente de la exportación de materias primas como motor de la economía, mientras la demanda se mueve en ciclos de rápido crecimiento y bruscas caídas, como respuesta a las condiciones de los mercados internacionales. En contraste, el patrón de empleo muestra pocas modificaciones sustanciales, si se exceptúa la migración interna de la mano de obra excedente del campo a la ciudad, pasando de la agricultura marginal a servicios urbanos igualmente improductivos. Un examen del patrón de comercio externo revela los problemas derivados de la prolongada integración al sistema capitalista mundial: la exposición a las fluctuaciones de los precios internacionales de las materias primas exportadas, producidas fundamentalmente por empresas multinacionales, no se redujo con el proceso de industrialización basado en la sustitución de importaciones. De hecho, la tendencia a la monoproduc-

ción (cobre), de un lado, y la dependencia de las importaciones de insumos para la industria, de otro, llevaron a rigideces en la balanza de pagos difíciles de resolver (pese al control estatal directo sobre el comercio exterior y las finanzas después de 1968), que hicieron cada vez más ardua la estabilización basada en la reducción de la demanda. Estas características de la producción, el empleo y el comercio exterior llevan a examinar la estructura dual de la economía. Se estimará el tamaño del sector empresarial moderno, tanto en términos de producto como de empleo, observando sus tendencias a lo largo del tiempo.

La tesis de este capítulo es que la estructura de la producción, empleo y comercio son duales y dependientes, como consecuencia de un largo proceso ¹ histórico, que ha establecido un sistema que mantiene en cada periodo una particular estructura de pobreza y acumulación—resultado de los efectos acumulados en el pasado— y pone un límite a la capacidad de los cambios en la propiedad y la inversión para superar a corto plazo el dualismo dependiente.

El patrón de producción

El rasgo central del patrón de producción peruano es su dualismo. Los sectores de exportación (minería, pesca y cultivos agroindustriales) generan la dinámica sobre la que descansa la economía empresarial²—en términos de la demanda agregada y el excedente reinvertible en otros sectores— y las divisas necesarias a una economía extremadamente 'abierta'. En la economía interna, los sectores 'manufacturero', 'construcción' y 'gobierno' son los elementos dinámicos, con el apoyo de las ramas financiera y comercial. La mayor parte de estas actividades están organizadas en grandes unidades de producción,³ muy intensas en capital, con bajos requerimientos

1. Véase Yepes (1971) para el periodo 1820-1920 y Thorp & Bertram (1978) para los años 1890-1955 en particular; hay una tendencia en el primero a exagerarla importancia de la política en relación a la economía y quizás lo contrario en los segundos.

2. No es extraño que una de las pocas ecuaciones explicativas que Thorbecke y Condos (1966) pudieron ajustar exitosamente a los datos macroeconómicos en su estudio econométrico sobre el Perú, fuera la que vinculaba directamente el crecimiento del PBI con el de las exportaciones.

3. Más adelante, en este capítulo, hay una estimación cuantitativa de esto.

de mano de obra y tecnología avanzada, que constituyen el sector empresarial. En el otro extremo, la agricultura de alimentos, la industria artesanal, el comercio minorista y los servicios menores se encuentran muy alejados de este núcleo dinámico en cuanto a relaciones de producción, pero no en las relaciones de cambio. La agricultura alimentaria tiene una dinámica independiente, aunque débil, pero los demás componentes del sector no empresarial actúan sobre todo en respuesta a los gastos en servicios personales de la fuerza laboral empleada en el sector empresarial.

El patrón de demanda, central en una economía de mercado, como parte que es del mismo dualismo dependiente, muestra rasgos paralelos a los del patrón de producción. En primer lugar, los mercados internacionales de los productos de exportación están dominados por las necesidades de insumos de las economías metropolitanas, lo que siempre ha hecho más fácil la expansión de la producción minera que el intento de exportar bienes manufacturados, particularmente si los inversionistas extranjeros están involucrados en ella. En segundo lugar, la demanda de consumo interno está muy concentrada 'verticalmente', por la concentración del gasto en los estratos de ingreso más altos, y 'horizontalmente', por su concentración en la costa y especialmente en Lima.⁴ Esta concentración de la demanda es resultado de la concentración de la producción, que genera un limitado fondo salarial, la orientación a gastos de consumo de una parte importante de las ganancias y un sector bien pagado de altos empleados en Lima. Las consecuencias son múltiples. Entre las inmediatas están la localización de las fábricas y la distribución espacial de la mano de obra. Pero en el presente contexto, el efecto más importante es el sustento de un estilo particular de consumo, que requiere para su satisfacción del uso de tecnología extranjera, bienes 'modernos' (como automóviles y televisores)

4. Ver a este respecto el trabajo de Webb y Figueroa que se discute en el capítulo 5. Redondeando los datos, a fines de la década de 1960, alrededor de la mitad de la demanda global de bienes de consumo procedía del decil superior de la pirámide de distribución del ingreso, y las tres cuartas partes de Lima. Conjuntamente, esto atribuye al cuartil superior de los consumidores de la capital casi la mitad del mercado nacional de bienes de consumo (y probablemente dos terceras partes del de bienes manufacturados; véase FitzGerald 1975).

y marcas registradas importadas.⁵ Esto ha permitido en cierto modo justificar, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, la presencia de empresas multinacionales como proveedoras de estos productos; en modo semejante al que tradicionalmente se consideraba necesario que compañías extranjeras explotaran los recursos naturales como medio para que el Perú pudiera tener acceso a tecnología productiva, mercados extranjeros y recursos financieros.

Dentro de este modelo de crecimiento, el Perú experimentó un cambio considerable en su patrón de producción durante el último cuarto de siglo. Lo más sobresaliente es la secular decadencia de las actividades agrícolas en relación al resto de la economía, y la participación creciente de las manufacturas. A escala algo menor, puede observarse el auge y la caída de la importancia relativa de la minería y, en fecha algo posterior; de la pesca, fenómenos ambos de importancia fundamental para el patrón de exportaciones. Si se considera el periodo 1950-75 como un todo, y se agregan las ramas productivas en las tres convenciones,⁶ aparece una complementariedad interesante: el sector primario pasó poco a poco de representar el 28% del PBI en 1950 al 19% en 1975, mientras el sector secundario aumentó del 24 al 33% durante el mismo periodo, manteniendo el sector terciario aproximadamente la misma proporción. En términos gruesos (que se matizarán más adelante) esto puede ser visto como un 'desarrollo' en el patrón de producción, que llevó a la sustitución de la agricultura por la manufactura como principal sector de producción.

Estos cambios en el patrón de producción reflejan un crecimiento desequilibrado que, durante el periodo en estudio,⁷ ha pasado por tres ciclos importantes: rápida expansión durante 1950-57, seguido de una crisis en la balanza de pagos y deflación en 1958-59; rápido crecimiento durante los años 1960-65 y crisis en 1966-67; y, finalmente, un nuevo periodo de expansión en 1968-75, con un nuevo dese-

5. Como vimos en el capítulo 2, éste es un elemento crucial en el análisis de la escuela de la CEPAL; es una lástima que no se disponga para el Perú de datos (especialmente presupuestos familiares) que permitan comprobarlo.

6. Esto es, primario (agricultura, pesca y minería), secundario (manufactura, construcción y servicios públicos) y terciario (el resto).

7. Para detalles del crecimiento anual del producto durante el periodo y en los tres ciclos, véase el gráfico 1.

CUADRO 1

Composición y crecimiento del Producto Bruto Interno en Perú 1950-75

Composición sectorial	1950	1955	1960	1965	1970	1975
Agricultura	20.4	19.3	18.5	15.3	15.1	12.7
Pesca	0.4	0.6	1.4	2.1	2.7	0.7
Minería	6.8	7.5	10.4	8.5	8.2	6.0
Manufactura	16.7	18.0	20.0	22.2	23.8	26.2
Construcción	6.3	7.5	5.0	5.2	4.2	6.1
Electricidad, gas y agua	0.6	0.6	0.8	1.0	1.1	1.1
Gobierno	9.1	8.2	8.0	8.3	8.0	7.7
Banco, seguros y bienes inmuebles	2.3	2.6	2.8	3.0	3.2	5.5
Transporte	3.9	4.6	4.3	4.5	6.0	3.5
Comercio	11.4	11.1	12.1	15.1	13.2	15.0
Servicios	22.1	20.0	16.7	14.8	14.5	15.5
Total PBI	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Tasa de crecimiento sectorial	1955-60	1960-65	1965-70	1970-75	1975-78	
Agricultura	3.6	2.7	4.0	1.8	1.2	
Pesca	25.5	15.9	10.4	-18.8	5.7	
Minería	11.4	2.4	3.8	-1.1	17.8	
Sector Primario	6.6	3.4	4.5	-0.6	6.9	
Manufactura	6.7	8.9	5.9	7.1	-2.3	
Construcción	-3.7	7.7	-0.3	13.7	-5.5	
Electricidad, gas y agua	13.8	9.7	6.7	6.6	3.5	
Sector Secundario	4.3	8.7	4.8	8.4	-2.6	
Sector Terciario	3.3	7.6	4.0	6.3	2.4	
Total PBI	4.5	6.7	4.4	5.5	-0.1	

Fuente: BCR **Cuentas Nacionales** Cuadro 8 (varios años). Cifras para 1950, 1955 a precios de 1963, "Banca, seguros y bienes inmuebles, Transporte, Comercio" han sido prorrateados del Cuadro 4 **op.cit.**, siendo "servicios" la diferencia; las cifras 1960-75 a precios de 1970, de **BCR Memoria 1975**; las cifras 1975-78 directamente del BCR, también a precios de 1970.

equilibrio en 1976-78. Cada uno de estos ciclos se caracteriza por la interacción de la dinámica del sector exportador y la expansión interna de la economía.

Como indica el cuadro 1, el alza de las actividades secundarias (particularmente manufacturas y construcción), como consecuencia del aumento en la demanda y en la disponibilidad de fondos de inversión, debido a la expansión de las actividades primarias (y por tanto de las exportaciones), y apoyada por el gasto público, estuvo retrasada respecto al crecimiento del sector primario. En todos los casos se produjo cuando el crecimiento en la producción primaria se desaceleraba, creando por tanto desequilibrios masivos a lo largo de la economía. Debe observarse que los tres momentos de mayor desequilibrio económico fueron también de crisis política: el colapso de la hegemonía oligárquica a fines de la década de 1950, la caída de Belaúnde en 1968 y el 'realineamiento' de la Revolución en 1976-77. Aunque no se puedan inferir conexiones causales a partir de estos hechos, relacionados tanto con la situación del mercado internacional como con las condiciones internas, estas crisis influyeron ciertamente sobre los acontecimientos políticos al reforzar la lucha de clase.

Veamos ahora en algún detalle los principales sectores de producción, aunque limitando el análisis a lo necesario para sustentar los argumentos centrales de este estudio.⁸ A pesar de su vasta superficie, el Perú tiene una escasa dotación de tierras fértiles: una costa árida, una sierra poco fértil y una selva tropical. A lo largo del siglo pasado se aumentó la superficie cultivable mediante obras de irrigación sumamente costosas en la costa y mejorando las carreteras transandinas, pero el costo marginal de nuevos aumentos se había vuelto extremadamente alto en nuestro período,⁹ el incremento no-

8. El magistral tratamiento de Thorp & Bertram (1978) de los principales sectores de exportación (minería, algodón, azúcar y harina de pescado) hace ocioso extenderse en una discusión detallada. Además, en el capítulo 9 se tratará exclusivamente de la industria.

9. Según el INP (1971), el costo, por ejemplo, de los gigantescos proyectos de Majes, Chira-Piura y Tinajones, destinados a llevar agua a la costa desde los Andes, fue estimado en 1971 en 300 millones de dólares para irrigar 150,000 Has., equivalente a 2,000 dólares por Ha. El BIRF (1973) afirma que podría teóricamente habilitarse por lo menos un millón de Has. de tierra cultivable

table que tuvo lugar entre 1950 y 1975 representa sólo un tercio de la tierra cultivable que se podría poner en explotación si se realizasen las obras de infraestructura necesarias. Aunque sólo un tercio de la tierra cultivable estaba en la costa, ésta se dedicaba principalmente a cultivos industriales como algodón y caña de azúcar, que durante el periodo en estudio contribuyeron con más o menos la mitad del producto agrícola, pese a que los sucesivos gobiernos dedicaron la mayor parte del aumento del total de tierras cultivables a productos alimenticios, en un esfuerzo por resolver la perenne escasez de alimentos en Lima. La tierra cultivable aumentó al compás del crecimiento de la población, manteniéndose la relación de un quinto de hectárea per cápita (un décimo, si se trata de cultivos alimenticios), lo que no ayudó a promover al autoabastecimiento de alimentos ni a resolver la causa principal de la pobreza rural: la escasez de tierras.

La agricultura peruana ¹⁰ puede adecuadamente descomponerse en dos partes: la producción bajo riego en la costa de cultivos industriales y cultivos alimenticios comerciales, y la producción serrana de cultivos de autosubsistencia y ganadería. La mayor parte de la producción costeña estaba organizada en grandes unidades, progresivamente mecanizadas y casi transformadas en empresas 'industriales', mientras que las tierras de la sierra eran o grandes latifundios dedicados a la ganadería, con un nivel tecnológico relativamente bajo, o pequeñas propiedades campesinas que producían alimentos en gran parte de autoconsumo.

Mientras una proporción cada vez mayor de los productos agroindustriales era absorbida por la industria nacional, reduciendo de este modo el potencial exportable, el lento crecimiento de los cultivos alimenticios (alrededor de un 2% anual, frente a una inexorable expansión de la demanda básica entre el 4% y 5% anual, debida al crecimiento de la población y del ingreso durante el último cuarto

en la pendiente atlántica de los Andes, en la zona del Huallaga Central, pero a un costo superior a los 2,000 dólares por Ha.; el mismo informe recomienda que se dé prioridad a la recuperación en la costa de 0.2 millones de Has. de tierras ya irrigadas, pero salinas.

10. Una buena descripción general de los aspectos productivos del sector puede verse en Coutu & King (1969) y BIRF (1973).

CUADRO 2

Uso de la tierra en el Perú
(millones de hectáreas)

	Potencial- mente cultivable	Pastos etc.	Bosques etc.	No utili- zable	Total de tierra
Todas las tierras:					
Costa	3.6	2.1	0.8	7.2	13.6
Sierra	1.9	8.6	4.0	23.5	38.0
Selva	5.5	22.1	30.9	17.9	76.0
	11.0	32.8	35.7	48.6	128.0
	1951-55	1960-64	1970	1975	
Actualmente cultivadas:					
Costa	0.47	0.65	0.79	0.93	
Sierra	0.98	1.07	1.19	1.26	
Selva	0.16	0.34	0.42	0.52	
	1.60	2.06	2.40	2.71	
Cultivos alimenticios	1.04	1.22	1.44	1.61	
Industriales	0.25	0.34	0.35	0.38	
Otros	0.31	0.51	0.61	0.72	

Fuente: Ministerio de Agricultura - OSPA, tal como aparece en OIT (1976).

de siglo) llevó a una progresiva escasez, satisfecha mediante importaciones y contrarrestada sólo por la contracción del nivel de vida de los estratos más pobres de la población urbana.¹¹ El estancamiento de la agricultura peruana, consecuencia de una desequilibrada expansión capitalista concentrada en la minería y la manufactura, fue una de las principales fuentes de pobreza en el campo, insuficientes niveles urbanos de nutrición y desequilibrio en la balanza de pagos. Durante la década de 1950 hubo una rápida expansión de los

11. Suponiendo una elasticidad-ingreso de la demanda de alimentos de aproximadamente un medio, si no varían los precios relativos ni la distribución del ingreso, una población que aumente al 3% anualmente y reciba aumentos anuales de ingreso per cápita del orden del 3%, generará una demanda de esa magnitud.

cultivos de exportación (caña de azúcar y algodón), producidos en las tierras irrigadas de la costa, que no se mantuvo en los años siguientes. Gran parte del aumento en la producción de alimentos que tuvo lugar hacia mediados de la década de 1960 se debió a la utilización de las tierras algodonerías costeñas para la producción de alimentos para Lima, a medida que disminuían los precios internacionales, fenómeno que por su naturaleza no admite repetición. Además, el crecimiento de la ganadería se debió, principalmente, al establecimiento de numerosas granjas avícolas en los alrededores de Lima en los últimos años: las 'aves' pasaron de representar un tercio de la producción ganadera en 1963 a dos tercios en 1975. En otras palabras, incluso el modesto crecimiento agrícola fue un fenómeno fuertemente localizado.

Siempre se ha considerado que el mayor problema de la agricultura peruana ha sido el sistema de tenencia de la tierra –tema que se tratará en el capítulo siguiente–, pero el crecimiento capitalista suponía también implícitamente que el interés se centrara en los cultivos industriales costeños, con la correspondiente penuria de riego, facilidades de transporte, infraestructura comercial, crédito, semillas y asistencia técnica en la sierra, sobre todo para las empresas campesinas. Todo esto, combinado con la escasez de tierra cultivable, la fuerte presión demográfica y los desfavorables términos de intercambio internos, dejaba poco espacio para la acumulación o incluso para la utilización de insumos modernos en los sectores campesinos responsables de la producción de alimentos. De este modo, la FAO estima por ejemplo que en 1970 12 se importaba un tercio de los alimentos. Por el lado del consumo, el estancamiento de la producción de alimentos (la producción de carne estaba localizada y era adquirida sólo por los grupos de altos ingresos) significa la falta de crecimiento de los ingresos campesinos y también de los niveles de ingreso real de los pobres de las ciudades, ya que, de no haber habido un empeoramiento en la distribución del ingreso, el cre-

12. Véase USDA (1976). Las estimaciones de la producción per cápita de alimentos en el FAO *Yearbook* son más pesimistas que las del cuadro 3. Merece la pena observar también que la mayor importancia de la ganadería en la oferta nacional de alimentos tiende a favorecer al estrato superior de ingreso, que puede permitirse el consumo de proteínas animales.

cimiento de la 'demanda básica' antes calculado hubiera llevado a una escasez de alimentos mucho mayor de la que efectivamente hubo. La reforma agraria de 1969, al no destruir las grandes unidades agrícolas y al no apoyar a los pequeños productores, consiguió que el producto agrícola no disminuyera pero tampoco lo hizo crecer.

CUADRO 3
Producción agrícola 1950-75

	1950	1960	1967	1970	1975
Producción (miles de millones de soles a precios de 1963)					
Exportación cultivos industriales	1.48	5.64	5.05	5.06	5.42
Cultivos alimenticios	3.82	3.81	5.87	6.31	5.90
Ganadería	0.93	1.78	2.25	2.42	4.50
Total	6.72	12.56	13.17	13.78	15.81
	1951-55	1955-60	1961-65	1966-70	1971-75
Producto per cápita (1946-50= 100)					
Productos alimenticios	108	87	99	102	97
Ganadería	149	168	192	208	262
Ambos	115	101	115	120	125

Fuente: Ministerio de Agricultura (Oficina Sectorial de Planificación).

La minería ha sido siempre un elemento importante en la economía peruana, aunque más como proveedor de divisas que como creador de empleo o de valor agregado. Pese a la presencia de pequeños y medianos mineros, el sector está dominado por cuatro grandes empresas, conocidas como 'gran minería'. Una de éstas, la Cerro de Paseo, había operado desde comienzos de siglo extrayendo gran variedad de minerales (cobre, plomo y plata entre ellos), pero las otras tres eran relativamente recientes. Dos fueron abiertas en la década de 1950 -la explotación del mineral de hierro de Nazca (en un principio para la exportación, pero después progresivamen-

te fue absorbida por la producción nacional de acero) y los grandes yacimientos de cobre a tajo abierto de Toquepala— y la tercera, la mina de cobre a tajo abierto de Cuajone, entró en funcionamiento en 1976. Las tres primeras minas representaban en conjunto tres cuartas partes del valor de la producción minera durante el periodo. Nuevamente nos ocuparemos de ellas en los siguientes capítulos, en el contexto del comercio, la propiedad y la acumulación. Pero vale la pena mencionar aquí que mientras en el pasado la composición de la producción minera era bastante variada, durante las dos últimas décadas se fue concentrando cada vez más en un solo producto —el cobre—, viéndose por tanto más expuesta a la inestabilidad del mercado internacional. Además, la dificultad de encontrar nuevos yacimientos, cuya calidad y localización hagan la explotación rentable (Cerro Verde, que empezó a producir con Mineroperú en 1977, ha sido el último de una larga lista conocida desde hace cincuenta años), hace incierto a largo plazo el futuro de la minería en el Perú.

Durante el primer tercio de este siglo el petróleo de la costa norte constituía una rama sustancial de la economía de exportación, pero su importancia relativa fue disminuyendo paulatinamente; durante el periodo en estudio la producción era apenas suficiente para cubrir las necesidades nacionales, estando sujeta además al control casi total de una empresa extranjera, la International Petroleum Company. Después de 1968 se iniciaron, a un costo muy alto, importantes prospecciones en la cuenca amazónica, que (como veremos más adelante) sólo consiguieron asegurar el abastecimiento nacional futuro, lo que, vistos los posteriores aumentos en el precio internacional del petróleo, constituyó un ahorro considerable de divisas.

La pesca para el consumo nacional había sido una actividad artesanal en el Perú desde tiempos inmemoriales, pero la expansión de la ganadería intensiva en Europa después de la Segunda Guerra Mundial provocó un auge súbito en la explotación de la anchoveta del Pacífico para la producción de harina y aceite de pescado, sobre la base de una industria que ya estaba expandiéndose para poder cubrir la demanda norteamericana de pescado enlatado, especialmente atún. El crecimiento extraordinariamente rápido de este sector¹³ —en

13. Roemer (1970) describe bien la evolución del sector hasta 1968, y Malpica (1976) describe su reorganización.

1967 la producción pesquera peruana representaba el 40% de la producción mundial y el 54% de las exportaciones mundiales— llevó a la formación de centros industriales en la costa e incluso a una incipiente industria de construcción naval, así como a un aumento masivo en el ingreso por exportaciones a comienzos de la década de 1960. Sin embargo, el sector no fue dotado de una reglamentación seria tendiente a proteger el recurso y controlar la capacidad productiva, de modo que para el final de la década, a menos de diez años de iniciada la expansión, el recurso estaba casi agotado y la industria en estado de crisis. La constante presión comercial para exceder el límite de captura ecológicamente tolerable de unos ocho millones de toneladas anuales (la captura alcanzó 7 millones en 1975 y doce en 1970), agotó el recurso hasta casi extinguirlo, mientras que al finalizar la década la flota disponible y la capacidad instalada doblaban este límite. Parece, además, que a comienzos de la década de 1970 se produjo un cambio ecológico en las corrientes del Pacífico que recorren la costa peruana, reduciéndose considerablemente los bancos de anchoveta. Pese a la reorganización del sector a partir de 1973, en que toda la industria fue nacionalizada, limitándose a un tamaño pequeño y eficiente, capaz de procesar unos cinco millones de toneladas al año, no pudo superarse el problema del agotamiento del recurso, y no parece que la harina de pescado pueda recuperar su dinámico papel en la economía peruana.

El sector donde la producción creció de modo más rápido y sostenido es la industria manufacturera, que se tratará en el capítulo 9, dada su importancia capital en el desarrollo económico. Basta indicar por el momento que, durante el periodo, un cuarto de la producción manufacturada consistía en realidad en el procesamiento de materias primas para la exportación como parte integrante de su extracción —refinamiento del azúcar, procesamiento del pescado y concentración de minerales—, mientras que el resto de la producción estaba dominada por dos líneas tradicionales de bienes de consumo: alimentación y textiles. Aun cuando existiera una pequeña pero creciente rama de bienes de consumo duradero y se produjeran algunos insumos para la industria pesada, en 1978 no se había formado todavía una verdadera rama de bienes de capital'.

CUADRO 4

Producción minera y pesquera 1950-77

	1955	1960	1965	1970	1975	1977
Cobre (miles de TM)	43	184	175	218	171	344
Hierro (millones de TM)	2.91	5.23	7.11	9.71	7.75	7.00
Plata (miles de TM)	0.62	1.02	1.13	1.22	1.17	1.21
Zinc (miles de TM)	153	157	254	360	385	468
Petróleo (millones de barriles)	18.4	19.3	23.1	26.3	26.4	43.6
Harina de pescado (miles de TM)	20	530	1282	2253	706	987

Fuentes: BCR *Anuario Estadístico*, ONEC *Anuario Estadístico* (varios años), INP

Los cambios estructurales más significativos en el sector manufacturero tuvieron lugar entre 1955 y 1965, como parte del proceso de ‘industrialización sustitutiva de importaciones’; gran parte del crecimiento de la década siguiente fue el resultado de la plena utilización del exceso de capacidad creado durante esa fase. El tipo particular de industrialización atribuía un papel dominante a las empresas y tecnología extranjeras, cuya producción intensa en capital estaba en función de un mercado relativamente restringido. Por consiguiente, a pesar de que el sector manufacturero emergiera como el mayor sector productivo de la economía, estaba sin embargo concentrado en Lima, producía bienes relativamente sofisticados para una minoría de la población, no estaba integrado al resto de la estructura económica, dependía fuertemente de las importaciones de insumos y proporcionaba escaso empleo.

La construcción tuvo probablemente un papel más integrador en la expansión económica, sobre todo después de 1963, cuando la combinación de amplios programas de obras públicas y de desarro-

llo inmobiliario en Lima generó importantes eslabonamientos en la industria manufacturera y fortunas considerables para sus promotores. Este sector representó una importante fuente de empleo, sobre todo para los migrantes recientes a las áreas urbanas, pero, siendo la urbanización una actividad esencialmente 'no productiva', no ofreció un impulso duradero. Durante el periodo 1960-75, la actividad privada en la construcción representó entre dos tercios y tres cuartos del total anual; la actividad directa del sector público en vivienda fue insignificante.¹⁴

El sector terciario creció más o menos a la misma tasa que el producto total, aunque esto pueda deberse en parte a las convenciones de la contabilidad nacional. Su voluminoso tamaño en relación al conjunto de la economía -que equivale a casi la mitad del producto interno bruto durante nuestro periodo- reflejaba dos fenómenos diferentes. El primero son los servicios de apoyo requeridos por el sector empresarial, sobre todo los financieros y los del sector público. El sector financiero se encontraba particularmente desarrollado en el país como resultado de la diferenciación tradicional entre ramas de exportación, y creció más rápidamente que la economía en su conjunto, aunque probablemente a una tasa similar a la del sector empresarial. En cambio, el 'sector gobierno' -es decir, la administración pública, sin incluir las empresas estatales- creció relativamente más despacio, debido a la ausencia de grandes inversiones sociales en actividades como salud y educación. El segundo es la expansión del comercio y los servicios basada en la actividad de los migrantes urbanos, en respuesta a los gastos de consumo de los empleados en las actividades empresariales. La importancia del sector terciario en una economía pobre como la peruana debe ser interpretada como un síntoma de crecimiento desequilibrado, a diferencia de las economías capitalistas maduras, donde la dinámica del sector servicios puede considerarse con cierta justificación como una genuina manifestación de la 'era post-industrial'.

14. No hay un estudio conocido sobre el conjunto del sector de la construcción en el Perú para nuestro periodo. La única fuente de información estadística sobre el sector privado es el archivo de la Cámara Peruana de la Construcción, utilizado para estimar la formación bruta de capital fijo en vivienda, presentada en el capítulo 6.

En su conjunto, durante este periodo la estructura de producción estaba aún dominada, aunque cada vez menos, por el sector exportador. La dinámica interna del sector manufacturero era todavía insuficiente para reemplazar a la agricultura, pero contribuía a debilitar la posición de la balanza de pagos. La única estimación confiable de las relaciones insumo-producto en la economía peruana corresponden a 1969, año probablemente típico del periodo en su conjunto. En el cuadro 5 se ha reorganizado el cuadro original de 42 sectores para mostrar las principales características mencionadas anteriormente. Puede observarse que el sector 'primario exportador' (exportaciones agrícolas, harina de pescado, producción y procesamiento de minerales) representaba un sexto del valor agregado y estaba poco integrado con los demás sectores principales, tanto en términos de compras como de ventas. La agricultura alimenticia era una actividad menor y relativamente aislada, pese a dar ocupación a casi la mitad de la población. La industria manufacturera vendía poco en los mercados extranjeros y a los otros sectores productivos importantes, y era responsable de la mayor parte del gasto en importaciones. Está pues justificado llamar 'desarticulada' ¹⁵ a: la economía peruana y sostener que, pese a los signos de 'desarrollo' que puedan deducirse de la creciente participación del sector secundario en el producto agregado, la falta de eslabonamiento dentro de la economía y la integración concomitante al sector 'resto del mundo' es sín-

15. Pueden verse índices más detallados de la integración entre estos sectores en FitzGerald (1976a), donde se discute la inversión de la matriz insumo-producto de 1969. Los principales valores agregados son los siguientes:

	Sectores de exportación	Agricultura alimenticia	Industria Bienes de consumo	Bienes de producción	Sector servicios y otros
Ventas intersectoriales/ ventas totales	17%	16%	12%	46%	14%
Exportaciones/ventas totales	73%	2%	7%	2%	—
Importaciones/insumos totales	32%	16%	31%	55%	13%

Cabe observar que si se dividen los insumos en 'comerciables' y 'no-comerciables' (la electricidad y los transportes, por ejemplo, que no pueden ser importados), el contenido importado de los insumos comerciables es mucho más alto.

toma de un 'subdesarrollo estructural' del tipo definido en el capítulo 2.

El patrón de comercio exterior

El Perú es, como quiera que se mida, una 'economía abierta', cuyas importaciones y exportaciones representaban cada una en promedio alrededor de un quinto del producto interno bruto durante el periodo 1955-75. La situación comercial externa suministra, pues, tanto la dinámica como la restricción al crecimiento económico en su conjunto. Hasta 1968 el comercio exterior estaba completamente en manos privadas (salvo en el sentido técnico de que todas las transacciones tenían que pasar por el Banco Central de Reserva y cumplir con las obligaciones aduaneras) y dominado por las empresas multinacionales. La propiedad sobre el sector exportador permitía que el capital extranjero controlara directamente la mitad de las exportaciones, y la preponderancia de las multinacionales en el manufacturero permitía el control de casi la misma proporción de importaciones. Sin embargo, después de 1968 el comercio exterior pasó casi por completo al control del Estado; aunque en 1976 el sector público sólo produjera dos quintos de las exportaciones y fuera responsable de la mitad de las importaciones, las empresas estatales comercializaban todas las exportaciones del sector primario, y el sector privado necesitaba licencias específicas para sus importaciones.

Tradicionalmente, el nivel de las tarifas arancelarias peruanas había sido muy bajo, sobre todo si se compara con otras economías latinoamericanas como México y Argentina, que habían pasado anteriormente por una fase de 'industrialización nacional' en su historia económica. Después de una política sostenida de 'libre comercio' durante el periodo 1956-62, incluso las políticas relativamente proteccionistas del gobierno de Belaúnde sólo consiguieron aumentar la tasa promedio *ex post* recaudada sobre las importaciones (principalmente bienes de consumo) a aproximadamente un 20% del valor c.i.f. Después de 1968, la protección y reducción de las importaciones se alcanzaron a través de controles directos, más que mediante medidas de precios.¹⁶

16. Para mayor discusión de estos temas véanse los capítulos 7 y 9.

CUADRO 5

Tabla de insumo-producto agregada para el Perú 1969

	Sector prima- rio ex - portador	Agri- cultura alimen- ticia	Ind. ma- nufac- turera	Otros	Ventas inter- secto- riales	Ventas internas finales	Exporta- ciones	Pro- ducto final
Sector primario								
exportador	—	0	28	0	28	14	115	157
Agricultura ali- menticia	0	—	18	0	18	87	2	107
Industria manu- facturera	16	11	—	41	68	273	19	360
Otros	16	1	35	—	52	324	0	376
Compras inter- sectoriales	32	12	81	41	165	698	136	
Importaciones	14	2	76	8	100			
Valor agregado	111	93	203	327	735			
Total de insumos	157	107	360	376				1000

Fuente: FitzGerald (1976a, Anexo II) estandarizado dividiendo entre el total de insumo/producto y eliminando las transacciones intrasectoriales. Ver también el cuadro 55.

El patrón de exportaciones es el corolario natural de la estructura de producción antes discutida. Los minerales alcanzan una posición dominante a lo largo del periodo, sobre todo el cobre, pues el mineral de hierro fue absorbido cada vez más por la producción nacional de acero. La caída, tanto en términos relativos como absolutos, de la exportación de productos agrícolas se debió a su absorción por el mercado interno a medida que crecía la demanda local, dada la limitación del recurso básico: la tierra irrigada de la costa. En la década de 1960, la producción pesquera (sobre todo la harina de pescado) fue un elemento fundamental en la expansión de las exportaciones, contribuyendo el colapso de la industria hacia finales de la década a su posterior declinación. El resultado fue una reducción constante de la notable diversificación de las exportaciones peruanas, elemento de gran importancia en el pasado como medio de defensa contra las fluctuaciones en los mercados interna-

cionales y también como fuente de flexibilidad empresarial para la burguesía nacional. Confinado el potencial futuro de exportación a los minerales de cobre de baja concentración, el Perú estaba transformándose virtualmente en mono-exportador.

El problema de fondo era el rango limitado de los recursos naturales, elemento central de lo que Thorp y Beltram describen como una 'crisis emergente' a mediados de la década de 1960:

"En los veinte. . . las reservas de cobre y petróleo eran todavía abundantes; se conocían, pero no se explotaban, importantes yacimientos de plomo, zinc y hierro; los recursos pesqueros a lo largo de la costa apenas habían sido tocados; los productores de algodón, azúcar y lana se encontraban limitados por problemas de mercado más que por restricciones físicas de producción. Durante las décadas del treinta y del cuarenta se sentaron las bases para que esta vasta gama de recursos sin utilizar entrara en producción, y desde finales de los cuarenta hasta mediados de los sesenta la economía se vio impulsada por una creciente ola de productos de exportación. . .

(Sin embargo) la característica más saltante de la última parte de los sesenta era que casi todos estos 'recursos inutilizados', sobre los que los observadores de los años veinte habían llamado la atención, se habían puesto en producción, habiéndose descubierto pocas posibilidades nuevas de exportación" (1978: 253-5).

Esto iba acompañado por el fracaso en generar exportaciones de bienes manufacturados. Ambos fenómenos estaban hasta cierto punto interrelacionados; en el pasado, la facilidad relativa de exportar materias primas había reducido la necesidad de encontrar mercados externos para las manufacturas como fuente de divisas; la dominación de las sucursales de multinacionales sobre las manufacturas (poco deseosas de competir con compañías hermanas en otros mercados, a menos que fueran seleccionadas por la compañía madre como un 'centro exportador'), las cláusulas limitantes de las exportaciones en los contratos de importación de tecnología, los altos costos de producción y el declive de la inversión industrial después de

1965, contribuyeron a impedir una expansión agresiva de las exportaciones en los mercados extranjeros. Durante todo el periodo se aceptó como principio básico de la estrategia económica que los aumentos en los ingresos por exportaciones deberían proceder del incremento en la oferta del sector primario, primero la pesca, después el petróleo y el cobre.

La estructura peruana de importaciones, al igual que la de la mayoría de las economías en un estadio similar de desarrollo, estaba formada por cuatro elementos interrelacionados, reflejando cada uno las vicisitudes del crecimiento en la periferia. Primero, la virtual eliminación de los bienes de consumo (que no fueran alimentos) del rubro de importaciones, como resultado de la culminación de la primera etapa de sustitución de importaciones. Segundo, como consecuencia directa de lo anterior, la creciente importancia de los insumos industriales empleados en la producción de los bienes de consumo, elaborados ahora localmente. Tercero, la importancia de los bienes de capital, puesto que el proceso de industrialización no había alcanzado aún la etapa de producción de maquinaria pesada. y cuarto, el abandono relativo de la agricultura orientada al mercado interno, que se reflejó en un déficit creciente de alimentos, en particular de trigo, aceites vegetales, carne, leche e insumos industriales como pasta de papel. Todo esto se evidencia en el cuadro 6: la proporción de los bienes de consumo sobre el total de las importaciones pasa de una sexta a una vigésima parte, mientras que los insumos industriales crecen de menos de una tercera parte a la mitad de las importaciones, y los alimentos importados aumentan, aunque el porcentaje de su participación se mantuvo bastante estable durante el periodo, así como el de compras de bienes de capital.

Independientemente de que el cambio en el patrón de importaciones-exportaciones tienda en sí a afectar los mercados donde se compran y venden los bienes, a partir del momento en que la hegemonía continental pasó de Inglaterra a Estados Unidos, hacia fines de siglo, Norteamérica ha sido el principal cliente y proveedor del Perú. Las tendencias mostradas en el cuadro 6 ilustran claramente la manera como el Perú se integró al sistema de comercio internacional. Por el lado de las exportaciones, el viraje inicial desde los mercados latinoamericanos hacia los norteamericanos refleja

CUADRO 6

Comercio exterior del Perú

Millones de dólares	1955	1960	1965	1970	1975
Exportaciones F. O. B. :					
Productos agrícolas ^a	119	147	162	166	418
Pescado y derivados ^b	15	50	186	338	221
Productos mineros ^c	115	209	290	487	573
Otros	32	38	47	43	81
Total	281	444	685	1034	1379
Principales productos:					
Azúcar	37	48	37	65	295
Algodón	68	73	87	45	61
Cobre	29	95	121	269	154
Harina y aceite de pescado	15	50	186	338	221
Importaciones F. O. B. :					
Bienes de consumo ^d	49	54	87	48	94
Alimentos y derivados	49	57	120	108	306
Insumos industriales ^d	92	125	266	241	1080
Bienes de capital ^e	106	135	244	224	752
Otros	4	2	2	1	9
Total	300	373	719	622	2241
	1950	1960	1965	1970	1975
Destino de las exportaciones (%):					
América del Norte	28	37	34	32	20
Latinoamérica	26	8	8	6	18
Europa ^f	15	31	32	32	17
Bloque socialista ^g	0	1	3	7	27
Otros	31	23	23	23	18
Origen de las importaciones (%):					
América del Norte	55	47	44	38	36
Latinoamérica	8	8	10	15	14
Europa	9	22	21	21	26
Bloque socialista,	0	0	0	1	2
Otros	28	23	25	25	22

Fuente: BCR Cuentas Nacionales (Cuadros 17, 18 - varios años), BCR. Boletín (Varios números).

Notas: ^a algodón, azúcar, café, lana; ^b harina y aceite de pescado; ^c cobre, plata, plomo, zinc, hierro y petróleo; ^d excepto alimentos; ^e incluyendo materiales de construcción y equipo de transporte; ^f los nueve países de CEE; ^g COMECON y China.

la creciente importancia de las expoliaciones de minerales. El viraje posterior hacia Europa fue resultado de la búsqueda de mercados para la harina de pescado. Después de 1968, una política de diversificación de mercados, tanto en sentido geográfico como político, hizo que el bloque socialista apareciera como el más importante grupo comprador. Sin embargo, a partir de 1975, el cambio político en el régimen peruano, que llevó a disminuir las relaciones comerciales con los países socialistas, y el crecimiento de las exportaciones de cobre, incrementaron nuevamente la importancia de los mercados norteamericanos. Por el lado de las importaciones, la flexibilidad era mucho menor, debido al predominio de los insumos industriales y la relación de éstos con ciertos tipos de tecnología ya en uso, y específicamente con las ventas dentro de las empresas multinacionales. Las fuentes de importaciones reflejan, por tanto, la dependencia de la industria peruana de los Estados Unidos y cada vez más, también, de las empresas europeas.

A fines de la década de 1960, después del fracaso de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), los países andinos (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) hicieron un notable esfuerzo para formar una unión aduanera, conocida como Pacto Andino.¹⁷ La intención original no se basaba en la complementariedad del comercio (para lo que había escaso potencial: en el caso del Perú el comercio con estos países representaba poco más del cinco % de las importaciones o exportaciones) sino más bien en el estímulo a la industria. Las principales disposiciones incluían una tarifa externa común para las manufacturas, la eliminación gradual de las barreras al comercio interno, la imposición de restricciones comunes frente a la penetración de las empresas extranjeras y la consiguiente repatriación de ganancias, y la organización de un sistema de distribución regional de la capacidad productiva para lograr economías de escala. Sin embargo, los cambios políticos en algunos de los países miembros (Chile en especial, pero también Bolivia, Colombia y Ecuador) redujeron su compromiso con este tipo de cooperación regional —en parte basada en un enfoque "dependen-

17. Morawetz(1974) hace un recuento de la fundación y principales regulaciones del 'Acuerdo de Cartagena'.

tista" de los obstáculos a la industrialización-, y los intentos de Venezuela, pese a haber sido el último país en entrar, de jugar un papel predominante en las industrias automotriz y petroquímicas (las dos áreas clave de la integración regional), evidenciaron ya en 1976 que el Pacto tenía poco futuro.

La separación de las tendencias de volúmenes y precios en el comercio visible revela un panorama más complejo. El valor de las exportaciones e importaciones mostrado en el cuadro 6 se presenta en el cuadro 7 en forma de índices para algunos años.

Las dificultades señaladas por Thorp y Bertram para mantener el crecimiento del *quantum* de las exportaciones resultan claras: entre 1956 y 1965 el índice de volumen casi se duplicó –gracias a los nuevos proyectos mineros y al auge de la anchoveta–, pero entre este último año y 1970 sólo aumentó en un cuarto, para finalmente disminuir con la caída de la harina de pescado y crecer sólo nuevamente cuando, al finalizar el periodo, entró en funcionamiento el proyecto minero de Cuajone, bastante después de lo previsto. Los precios de las exportaciones peruanas se fijaban en los mercados mundiales; incluso en el caso de la harina de pescado, parece que durante la década de 1960, cuando el Perú era el principal exportador mundial, no se hizo ningún intento para influir directamente sobre el precio internacional, o para coordinar con otros exportadores en este aspecto. Las fluctuaciones en los valores unitarios jugaron un papel crucial en debilitar el crecimiento del ingreso en 1958 y 1967 y, por consiguiente, en las crisis de la balanza de pagos en esos años. Después de 1968, las mejoras en los valores unitarios debidas al *boom* en los precios mundiales permitieron mantener el crecimiento del ingreso no obstante la caída en la producción, sólo cuando los valores unitarios se estabilizaron (el precio del cobre en el mercado de Londres había pasado de 64 dólares por libra en 1970 a 93 en 1974, pero en 1976 había vuelto a bajar a 62) apareció con claridad la amplitud de la crisis de las exportaciones. A precios de 1963, las exportaciones peruanas en 1978 equivalían a las de diez años atrás.

El volumen de importaciones, pese al avance en la sustitución de importaciones durante el periodo -o quizás a causa de ello-, reflejó claramente la presión de la demanda interna: disminución en

CUADRO 7

Indices visibles de comercio 1956-78

(1963 = 100)	1956	1959	1965	1968	1970	1973	1976	1978
Exportaciones ^a (en dólares)	57.7	58.2	118.6	151.4	186.3	200.4	244.9	377.2
Importaciones ^a (en dólares)	66.0	54.2	127.4	129.9	135.1	199.4	405.4	381.1
Volumen exportado ^b	55.6	66.9	108.9	123.7	124.9	105.9	109.9	124.0
Volumen importado ^b	66.0	56.2	123.2	145.4	149.5	167.5	208.0	149.6
Valor unitario de la exportación ^c	103.8	87.0	91.8	81.7	149.2	189.2	222.8	304.2
Valor unitario de la importación ^d	100.1	96.4	103.4	89.3	99.8	119.0	194.9	254.5
Poder adquisitivo de las exportaciones ^e	57.7	60.3	114.7	169.5	186.7	168.4	125.6	148.2
Términos de intercambio externos ^f	103.7	90.2	88.8	91.5	149.5	159.0	114.3	119.5

Fuente: BCR Cuentas Nacionales (Cuadros 7, 9, 15, varios años) y directamente del BCR.

Notas: ^a Exportaciones e importaciones FOB; ^b valores a precios constantes usados en el estimado del PBI de las cuentas nacionales, 1956-68 usando como base 1963 y 1970-78 con base 1970, relacionados sobre la base de 1963 = 100; ^c "valor de exportación" dividido por "volumen de exportación" y así, un índice del "precio del dólar"; ^d "valor de importación" dividido por "volumen de importación", también un índice del precio del dólar; ^e "valor de exportación" dividido por "valor unitario de la importación"; ^f "valor unitario de la exportación" dividido por "valor unitario de la importación".

1959 como consecuencia de la política de estabilización, tras la crisis en la balanza de pagos del año anterior; rápido crecimiento posterior, a causa de la expansión de la economía inmediatamente después de un auge en las exportaciones, a mediados de la década de 1960, crecimiento que continuó aun cuando las exportaciones comenzaran a disminuir, para caer nuevamente como consecuencia del programa de estabilización de 1968; aumento, después de 1972, debido a la ejecución de nuevos proyectos de inversión; y reducción en 1978 a un nivel casi igual al de diez años antes provocada por una nueva política de estabilización (véase cap. 8). También aquí el Perú estuvo sujeto a precios fijados en el exterior; éstos parecen haberse mantenido más o menos estables entre 1956 y 1970 (las aparentes disminuciones probablemente obedecen a cambios en la composición), pero a partir de 1973 crecieron muy rápidamente, a una tasa mucho mayor que la mundial, lo que casi con seguridad refleja la sobre-facturación en gran escala empleada por las empresas importadoras para transferir fondos fuera del país.¹⁸

El 'poder de compra de las exportaciones' (es decir, el valor 'real' de las exportaciones, expresado en términos de las importaciones que con ellas pueden adquirirse) se convirtió en el problema central del crecimiento peruano durante el periodo, a medida que las exportaciones de productos primarios pasaban, de ser el 'motor' básico de la economía, a constituir una restricción a la expansión continuada del sector manufacturero. Entre 1956 y 1968 el índice del poder de compra casi se triplicó, para estabilizarse y después caer; en 1976, el poder de compra de las exportaciones descendió al nivel de diez años antes, no obstante que la economía había crecido en un 50%. Esta incapacidad para sostener en términos reales el ingreso de divisas fue uno de los problemas más graves que debió enfrentar la 'Revolución Peruana'.

18. Entre 1973 y 1976 el precio de las importaciones peruanas creció en un 98% mientras que el índice mundial de precios en el *International Financial Statistics* del FMI sólo aumentó un 57%. Existe abundante evidencia de la sobre-facturación de las multinacionales que operan en la industria manufacturera peruana, como modo de sacar capitales del país después de 1968; véase capítulo 9. Hay también en el capítulo 8 algunas indicaciones más discutibles de sub-facturación por parte de las compañías mineras extranjeras.

Gran parte de la dificultad derivaba del comportamiento de los términos de intercambio, que se deterioraron entre 1956 y 1965, contribuyendo a las crisis de la balanza de pagos de 1958 y 1967. Su mejora inmediatamente después de estas crisis fue un elemento clave en la recuperación posterior (tan importante como la disminución en el volumen de las importaciones). Como ya se observara, la mejora entre 1968 y 1973 se debió al aumento en los precios de las exportaciones, y el empeoramiento ulterior al aumento de los precios de las importaciones; el resultado final, en 1978, situaba al Perú en una posición ligeramente superior a la de 1956. Por tanto, aunque no sea posible afirmar que el Perú ha experimentado un deterioro a largo plazo de los términos de intercambio, del tipo originalmente considerado por la escuela de la CEPAL como una de las principales barreras al desarrollo económico latinoamericano, la evidencia mostrada sobre el poder de compra de las exportaciones subraya los problemas que enfrentan las economías basadas en la exportación de materias primas producidas con costos marginales crecientes, necesarias para importar los insumos industriales de los que depende el crecimiento sostenido.¹⁹

Al unir las piezas de la estructura del comercio exterior aparecen las tendencias y los desequilibrios cíclicos. Hubo una tendencia a que decayera la proporción de las exportaciones sobre el producto total,²⁰ que combinada con una expansión del sector industrial, intenso en importaciones, llevó a dificultades estructurales crónicas en la balanza comercial; en particular, las importaciones tendían a superar a las exportaciones al final de cada ciclo en la balanza de pagos, debido a las repercusiones del ciclo externo sobre la economía. En el capítulo 8 se examinará este ciclo con más detalle. Estas dificultades se agudizaban por las considerables salidas de divisas a través del comercio invisible, en parte consecuencia del creciente gasto externo en servicios, como seguros y transporte aéreo, no compensado por los ingresos por turismo; pero más importantes a

19. Esta es una de las tesis centrales de Braun (1973), que vincula este efecto a una curva de oferta con pendiente negativa en la venta de alimentos de una economía campesina; véase también el capítulo 2.

20. Véase el análisis de la inversión extranjera y de los préstamos exteriores en el capítulo 6 y la discusión sobre la política de balanza de pagos en el capítulo 8.

CUADRO 8

La balanza de pagos 1956-78

Millones de dólares	1956-58	1959-64	1965-67	1968-73	1974-76	1977-78
Exportaciones F.O.B.	+ 315	+ 512	+ 739	+ 950	+ 1384	+ 1930
Importaciones F.O.B.	- 363	- 427	- 760	- 768	- 2133	- 2035
Balanza Comercial	- 48	+ 86	- 22	+ 182	- 749	- 105
Renta de inversiones privadas	- 30	- 56	- 97	- 104	- 48	..
Renta de inversiones públicas	- 6	- 8	- 22	- 45	- 181	- 252
Otros servicios (neto)	- 38	- 46	- 75	- 49	- 202	..
Balanza de servicios	- 73	- 109	- 194	- 198	- 431	- 511
Balanza en Cuenta Corriente	- 122	- 23	- 216	- 16	- 1180	- 616
Capital a largo plazo (neto):						
Público	+ 8	+ 20	+ 112	+ 129	+ 655	+ 483
Privado	+ 79	+ 19	+ 28	- 17	+ 247	+ 66
Movimiento de capital a corto plazo ^a	+ 14	- 11	+ 52	- 53	- 298	- 92
Reservas y asuntos afines ^b	+ 101	+ 27	+ 193	+ 60	+ 604	+ 457
	+ 21	- 5	+ 23	- 44	+ 376	+ 159

Fuente: BCR Cuentas Nacionales (Cuadro 15, varios años), ONEC Anuario Estadístico 1966, BCR Memoria 1976 y directamente de BCR.

Notas: ^a incluye "errores y omisiones"; ^b incluye todos los movimientos compensatorios (el signo menos indica incremento); los promedios anuales son los promedios de las filas, y por lo tanto, pueden no ser exactos.

este respecto fueron las salidas por pagos de intereses y ganancias. Hasta mediados de la década de 1960 la repatriación de ganancias de las compañías extranjeras constituyó casi la mitad de esta última partida, pero después de 1968 dominaron los pagos de intereses a causa del crecimiento masivo de la deuda pública externa y de las restricciones a la remisión de ganancias.

CUADRO 9
Distribución sectorial de la fuerza laboral
(porcentaje del total)

	1950	1955	1960	1965	1970	1974
Agricultura y pesca	58.9	56.2	52.8	50.4	47.2	44.6
Minería	2.2	2.1	2.2	2.2	2.2	2.3
Manufactura	13.0	13.2	13.5	13.7	13.9	14.1
Construcción	2.7	3.0	3.4	3.7	4.1	4.3
Electricidad, gas y agua	0.1	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4
Transporte, etc.	2.7	2.9	3.1	3.2	3.4	3.5
Comercio	6.6	7.5	8.6	9.4	10.4	11.3
Banca	0.4	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7
Gobierno	4.0	4.6	5.5	6.0	7.0	7.5
Servicios	9.3	9.8	10.1	10.4	10.7	11.1
Total (millones):						
Fuerza laboral	2.55	2.79	3.15	3.61	4.14	4.61
Población	8.07	8.89	10.13	11.75	13.68	15.46

Fuente: BCR Cuentas Nacionales (Cuadros 1, 11), varios años.

En conjunto, la cuenta corriente de la balanza de pagos estuvo casi equilibrada entre 1959 y 1964 y entre 1968 y 1973, mostrando sin embargo cuantiosos déficits durante los demás años de nuestro período, que requirieron de ingresos masivos de capital para ser cubiertos. Cuando observamos los ingresos netos de capital privado a largo plazo, que aparecen sobre todo como inversión directa, comprobamos que fueron sorprendentemente pequeños (aparte de los fondos requeridos por los enormes proyectos mineros de mediados de las décadas de 1950 y 1960), por la costumbre de las multinacio-

nales de financiarse a través de préstamos locales o ganancias no distribuidas. El endeudamiento del sector público se transformó poco a poco en el medio más importante para cubrir el déficit en cuenta corriente, déficit que excedía con creces las necesidades financieras del sector público. Los movimientos a corto plazo registrados estaban por lo general constituidos por transacciones privadas, y los no registrados ('errores y omisiones') pueden también ser atribuidos al sector privado; la *mitad* del endeudamiento externo del sector público durante 1959-64 y 1968-76 derivaba de la necesidad de equilibrar los movimientos a corto plazo del capital privado.

En resumen, la balanza de pagos refleja en su cuenta corriente la estructura de la producción y en su cuenta de capital la del patrón de acumulación, patrón que se discutirá en el capítulo 6.

El patrón de empleo

Una aproximación al análisis del empleo debe partir de un examen de la distribución de la población económicamente activa por sectores productivos, aun cuando ésta no corresponda al 'pleno empleo' en el sentido normal del término, particularmente en el caso de la agricultura y los servicios.

En el Perú, al igual que en la mayoría de los demás países subdesarrollados, la agricultura era el sector de mayor empleo, ocupando casi la mitad de la mano de obra; el porcentaje de la población activa agropecuaria había ido declinando, aunque en términos absolutos aumentara casi a la misma tasa que el producto (alrededor del 2% anual durante las dos décadas), indicando una productividad aproximadamente constante. La absorción de mano de obra por la pesca y la minería fue siempre baja, mientras que la proporción empleada en el sector manufacturero se mantuvo constante -al crecer el número de trabajadores empleados a una tasa sólo ligeramente superior a la del conjunto de la mano de obra-, representando en realidad una proporción decreciente del empleo no agrícola. Por consiguiente, las ramas terciarias, y en especial la burocracia y el comercio, fueron las únicas que vieron aumentar significativamente su participación en el empleo total durante el periodo, contrarrestando la caída en la agricultura. A nivel agregado, en contraste con

lo sucedido con la producción, donde, como vimos, la reducción de la participación del sector primario estuvo acompañada del aumento de la del secundario, manteniéndose estable la del terciario, la contracción de la participación del sector primario en el empleo fue seguida de un aumento en la del terciario, manteniéndose estable la del secundario. El empleo en el primero pasó del 61% en 1950 al 47% en 1974, y en el tercero aumentó del 23% al 34%, mientras que el sector secundario sólo aumentó su participación durante todo el periodo del 16% al 19%.

Este desplazamiento del 'empleo' tuvo sobre todo lugar *fuera* del sector empresarial, y consistió en un movimiento neto desde la agricultura campesina hacia actividades de servicios de pequeña escala en las ciudades, dando lugar a una marcada disminución de los trabajadores 'independientes' en la economía (del 55% de la población económica-mente activa en 1950 al 44% en 1974), pues muchos de los migrantes conseguían trabajos asalariados, aunque casi siempre eventuales y a menudo en empresas muy pequeñas. Sin embargo, la proporción de 'agricultores independientes' (o sea, campesinos) siguió siendo considerable, aunque cayera de un 40% de la mano de obra en 1950 a un 29% en 1974.²¹

El cuadro 10 muestra cómo se refleja este desplazamiento de la fuerza de trabajo en la distribución de la población por regiones. Las regiones que perdieron población en términos relativos (aunque en términos absolutos ninguna tuviera pérdida) fueron el 'centro' y el 'sur', y sobre todo sus correspondientes zonas serranas; la reducción de su porcentaje de población en 15 puntos durante el periodo 1940-72 se vio casi equilibrada por la expansión de Lima. Sin embargo, el proceso de migración interna fue mucho más complejo de lo que aquí aparece.²² En primer lugar, el proceso fue 'escalonado'; los campesinos migraban hacia las ciudades serranas y de ahí ellos (o los habitantes originales) se dirigían a la capital. En segundo lugar, el primer empleo de los recién llegados a la ciudad era a menudo en actividades del sector secundario, la construcción, por ejem-

21. Estas estimaciones se encuentran en las Cuentas Nacionales; aunque sólo sean una aproximación dan una idea conecata de los órdenes de magnitud.

22. Hay un interesante análisis del proceso migratorio en Roberts (1974); Deler (1975) da detalles históricos de la expansión de Lima.

plo, realizándose el paso al pequeño comercio sólo después de haber acumulado algún capital.

CUADRO 10
Distribución regional de la población
(%)

	1940	1961	1972
Norte	27.7	28.8	28.8
Centro	32.9	28.9	26.9
Sur	27.8	21.9	19.4
Oriente	1.7	2.0	2.0
Lima Metropolitana	9.9	18.4	22.9
Urbana ^a	35	47	52

Fuente: INP (1974).

^a Residente en pueblos con más de 2,000 habitantes.

Pero el movimiento *neto* de la población se ajustó al modelo discutido en el capítulo 2.

Los datos examinados sobre distribución de la mano de obra por sectores no son indicativos del 'empleo', en el sentido en que el término usualmente se aplica a las economías capitalistas avanzadas. Hay aquí tres problemas. Primero, en la agricultura, la naturaleza estacional de la producción significa que aunque la mano de obra disponible puede ser plenamente utilizada en época de cosecha, en otras épocas del año excede los requerimientos técnicos. Por tanto, un cálculo grueso del número de días-hombre necesarios anualmente para producir un determinado producto, puede muy bien dar una falsa imagen de un exceso considerable de mano de obra.²³ Además, por lo menos en el caso andino, las familias campesinas tienden a cultivar al mismo tiempo varias parcelas y a dedicarse al comercio, como modo de asegurarse contra las malas cosechas (Bertram 1974). Segundo, en una sociedad en la que la seguridad social

23. Véase Twomey (1973), y también la discusión teórica en Griffin (1974).

cubre sólo a una minoría (en línea general sólo a quienes trabajan en el sector empresarial) son pocas las posibilidades de sobrevivir al desempleo 'abierto'; aunque una persona recientemente migrada a la ciudad viva de sus parientes, esto normalmente comporta ciertas obligaciones laborales, trabajar por ejemplo en la tienda de un primo. Tercero, la organización empresarial en el sector neo-empresarial es tal que los trabajadores se mueven constantemente de un trabajo a otro, o desarrollan más de una actividad (por ejemplo, en la construcción de día y en un restaurante de noche), o en el curso del año entran y salen varias veces de un empleo formal.²⁴

Las estimaciones del subempleo en el Perú comenzaron en fecha relativamente reciente y sólo sobre la base de muestreos en las zonas urbanas. Los datos para el periodo 1970-75 no presentan una tendencia clara, pero indican un desempleo abierto de alrededor del 5% y un subempleo de alrededor del 40%, lo que significa que sólo apenas un poco más de la mitad de los trabajadores urbanos estaban adecuadamente empleados.²⁵ Pero gran parte del subempleo estimado no responde a la definición de 'menos de x tiempo trabajando' sino a la de 'ingresos menores que un $y\%$ del salario mínimo', reflejando más la distribución del ingreso que la inactividad como tal.²⁶

El problema del desempleo en el Perú, al igual que en otras partes del mundo subdesarrollado, se confunde con el del dualismo y el de la distribución del ingreso. Los bajos requerimientos de mano de obra no calificada por parte del sector empresarial y la atracción de las áreas urbanas (en términos de oportunidades de ingreso y de acceso a los servicios de salud y educación, tremendamente escasos en el Perú rural) se conjugan para producir una transposición del desempleo encubierto del campo a la ciudad, sin que afecte mucho a la estructura de la producción.

24. Lewis (1973) tiene un excelente análisis cuantitativo de estos patrones para las barriadas limeñas.

25. El Servicio de Recursos Humanos del Ministerio de Trabajo recoge datos por muestreo que publica anualmente. La fuente utilizada en este caso es OIT (1976).

26. Una buena discusión sobre el problema de definir el subempleo en términos distintos al nivel de ingreso y diferenciarlo de la pobreza, puede verse en Weeks (1973).

CUADRO 11

Productividad relativa por principales sectores de producción

	Por ciento del PBI		Por ciento de PEA		"Productividad relativa"		
	1955	1975	1955	1975	1955 a	1975 a	1975/55b
Sector Primario	27	19	58	47	0.47	0.40	1.32
Sector Secundario	26	34	17	19	1.52	1.79	1.83
Sector Terciario	47	47	25	34	1.88	1.34	1.10
Total	100	100	100	100	1.00	1.00	1.55

Fuente: Apéndice y BCR Cuentas Nacionales.

Notas: ^a relación entre la participación del PBI con respecto a la de la PEA; ^b relación del producto sectorial per cápita en 1975 con respecto del de 1955, a precios constantes.

Como se observa en el cuadro 11, mientras la productividad creció rápidamente en el sector secundario, aumentó muy lentamente en el primario y el terciario. Esto tiende a apoyar la tesis de que estos últimos actuaron como 'esponjas', que absorbían la mano de obra no reclutada por el sector secundario. Si la productividad industrial se hubiera mantenido constante al nivel de 1950, la proporción de mano de obra empleada en el sector secundario hubiera crecido a la par de su participación en el PNB, que en 1975 fue del 29%. La situación del empleo en el Perú aparece fuertemente desequilibrada durante el periodo en dos sentidos: primero, casi la mitad de la mano de obra no se utilizaba plenamente; y, puesto que la fuerza de trabajo es la base última de la producción, el producto fue menor de lo que hubiera podido ser; y segundo, al no estar plenamente empleada, esta parte de la mano de obra tampoco recibía un ingreso adecuado, originando de este modo una distribución extremadamente desigual del ingreso nacional.

El dualismo en la economía peruana

La estructura dual de la economía peruana subyace a los problemas estructurales de una producción y un patrón de empleo desequilibrados, de un lado, y dependencia del comercio exterior co-

mo motor y freno del desarrollo, de otro. No se trata de una dicotomía entre industria y agricultura, como sugieren los modelos originales neoclásicos y de la CEPAL; el dualismo se asocia aquí más bien con la organización de la producción en cada sector, como se vio en el capítulo 2. A grandes rasgos, el sector empresarial peruano comprendía, durante nuestro periodo, la agricultura de las haciendas, la minería, la pesca de anchoveta, la manufactura, las finanzas, la administración pública y las grandes empresas de servicios, en un solo complejo que, aunque no integrado funcionalmente en términos de producción, mostraba sin embargo un alto grado de propiedad conjunta en el pasado, como veremos en el capítulo 5. Elemento clave del dualismo eran los lazos del sector empresarial con el extranjero, que sostenían su dinámica y hacían posible su crecimiento sin que el resto de la economía se desarrollara, proporcionando especialmente un mercado externo en el que las exportaciones de materias primas podían ser transformadas en insumos industriales, mientras las multinacionales suministraban la tecnología necesaria para la modernización del proceso productivo. El sector empresarial generaba prácticamente todas las exportaciones y absorbía casi todas las importaciones de la economía, a diferencia del sector no-empresarial, que no tenía este vínculo directo. El uso por el sector empresarial de tecnología moderna importada constituía, simultáneamente, un lazo con la economía mundial y un elemento de diferenciación con el sector no-empresarial, tanto en la actividad agraria como en las manufacturas o en los servicios; aunque esta tecnología sólo resultara rentable pagando salarios muy por debajo de los de las economías desarrolladas, éstos eran sin embargo mucho más altos que los ingresos en el sector no-empresarial.²⁷ Además, virtualmente toda la inversión se dirigía hacia el sector empresarial (casi por definición, si excluimos actividades como las pequeñas obras de irrigación de los campesinos y la construcción personal de viviendas en las barriadas), lo que contribuía a reforzar el dualismo de la economía.

Por su parte, la agricultura campesina mantenía una dinámica débil, respondiendo a los precios de los alimentos y quizás a la pre-

27. Webb (1977) presenta evidencia de esto.

sión de la población sobre la tierra, sin utilizar cantidades significativas de insumos productivos modernos, tales como maquinaria y fertilizantes, dando lugar así a una insuficiencia crónica de la oferta nacional de alimentos. En el sector terciario urbano no empresarial, el ingreso procedente del gasto de los consumidores se repartía entre un creciente lumpenproletariado, que competía en el limitado mercado de servicios personales, y un comercio de pequeña escala.¹⁸ La estructura del empleo era la otra cara de la misma medalla: el sector empresarial, altamente productivo, requería relativamente poca mano de obra (sobre todo mano de obra no calificada), y a medida que las oportunidades de pleno empleo en el sector no-empresarial se reducían debido a la presión demográfica, el 'subempleo estructural', reflejado en actividades de servicio poco remuneradas, se hacía endémico.

Este cuadro no debe sin embargo transmitir la falsa imagen de una separación hermética entre ambos sectores. Si bien es cierto que la 'brecha' es aquí más clara que en economías más predominantemente agrarias, había también en el caso peruano una clara interdependencia de los dos sectores. Así por ejemplo, el sector empresarial 'entregaba' gran cantidad de trabajo a talleres de tipo artesanal (un caso típico es el de la manufactura de calzado); la agricultura para la exportación empleaba trabajadores sin tierra de manera estacional; y los grandes distribuidores dependían del comercio ambulatorio como último eslabón de la cadena de mercado. Naturalmente, la agricultura campesina vendía la mayor parte de su pro-

28. Lewis (1973) confirma esta práctica; en FitzGerald (1976b) se encuentra un modelo donde se formalizan las implicancias teóricas de ese tipo de equilibrio. El resultado central se puede resumir de la manera siguiente: si de un cierto salario (W), percibido por los trabajadores urbanos empleados en el sector empresarial (L_1), se gasta una cierta proporción (z) en servicios menores, el ingreso así generado se 'reparte' entre los trabajadores urbanos del sector no-empresarial (L_2), que se verán reforzados por campesinos migrantes siempre que el ingreso per cápita exceda al que puede obtenerse en la agricultura no empresarial (a). De este modo, se tenderá en cada momento hacia la situación de equilibrio $zw/L_1L_2 = a$; si se divide por el total de trabajadores la proporción de equilibrio del lumpenproletariado urbano (L_2) tenderá a ser $l_2 = zL_1w/a$. Es decir, aunque no aumente la proporción de trabajadores en el sector empresarial (l_1), la brecha, siempre mayor entre los salarios en el sector empresarial y el ingreso campesino (w/a), fuerza la migración interna. FitzGerald, *op. cit.*, ilustra este modelo empleando datos peruanos.

ducción comercial en las ciudades, y en parte por tanto a los trabajadores de las empresas. De otro lado, el 'ejército de reserva' formado por los recientes migrantes tenía el efecto de mantener bajos los costos de mano de obra para las empresas, sobre todo al permitir una rápida rotación de los trabajadores y al debilitar la sindicalización. Por último, la expansión del empleo en el sector terciario dependía de que los empleados en el sector empresarial gastaran parte de su ingreso en esos servicios, puesto que el sector no puede autosostenerse en la forma en que puede, por ejemplo, hacerlo la agricultura campesina. No es de extrañar que esta estructura dual diera origen a una distribución del ingreso concentrada en el sector empresarial (y dentro de él, en los dueños del capital), con ingresos urbanos no-empresariales algo mayores que los de los campesinos, aunque el grupo inferior de los primeros se acercara al de los segundos, puesto que los flujos migratorios internos respondían a las diferencias de ingreso urbano-rurales, contribuyendo a reducirlas.

CUADRO 12

Dualismo en la economía peruana, 1968

	Producto (% PBI)			Empleo (% PEA)		
	Empre- sarial	No em- presarial	Total de economía	Empre- sarial	No em- presarial	Total de economía
Sector Primario	18	8	26	14	37	51
Sector Secundario	24	5	29	7	11	18
Sector Terciario	25	20	45	14	17	31
Total	67	33	100	35	65	100
Lima-Callao	38	19	57	14	10	24
Resto del Perú	29	14	43	21	55	76

Fuente: Apéndice, cuadro A.5.

Para poder estimar cuantitativamente la magnitud del fenómeno, es preciso establecer una diferencia algo arbitraria entre ambos sectores; el criterio más apropiado parece ser el tamaño de la empresa. Puede sostenerse que una definición razonable de empresa ca-

pitalista (por oposición a artesanal) en términos de organización del trabajo y uso del capital reproducible implica un volumen mínimo de trabajadores. En el caso peruano, una división sobre la base de 'cinco o más trabajadores', coincidente con la de varias definiciones censales, corresponde con el límite de tamaño razonable de la empresa 'artesanal'. Esta puede ser considerada, además, como una definición límite, con lo que las estimaciones tenderán a mostrar una cota máxima del tamaño del sector empresarial. Bajo este criterio, es posible distribuir el empleo y el producto en cada rama de la producción entre las dos categorías de empresas, y obtener así una medida del grado de dualismo en la economía. Los resultados agregados se muestran en el cuadro 12, basado en la descomposición de las once ramas de producción y empleo presentadas en los cuadros 1 y 9;²⁹ el año elegido es 1968, no sólo por su importancia como punto de inflexión en nuestro análisis histórico, sino también porque se dispone de gran cantidad de datos para ese año.

Como se aprecia en el cuadro, alrededor de un tercio de la mano de obra estaba empleada en el sector empresarial, contribuyendo con dos tercios al producto nacional; en el Apéndice se presenta la descomposición completa por sectores. Se observa claramente que el dualismo no era consecuencia de una dicotomía entre los sectores primario y secundario; en la mayoría de las ramas se reproduce el mismo patrón: un bajo porcentaje de trabajadores contribuye a un alto porcentaje del producto. Como es de esperar, el efecto era más marcado en el sector secundario, con una 'relación de desigualdad' de seis (relación entre el valor agregado per cápita en el sector empresarial y no-empresarial), mientras que en el primario era de cinco. La agricultura y las manufacturas expresan bien esta división: nuestros estimados indican que en 1968 la agricultura de las haciendas representaba el 54% del producto, pero sólo el 22% del empleo en el sector, originando una proporción de desigualdad superior a cuatro; en las manufacturas, las fábricas representaban el 83% del producto y sólo el 35% de la mano de obra del sector, con una relación de desigualdad de nueve. Estas relaciones están calculadas a precios de mercado, y reflejan por tanto los términos de in-

29. Ver el Apéndice para una discusión de los métodos de estimación empleados.

tercambio internos entre los dos sectores y el factor remuneración dentro de éstos, así como los niveles físicos de productividad, pero dadas las dotaciones relativas de capital y recursos de los sectores, las relaciones parecen reflejar adecuadamente la realidad.

Gran parte del sector empresarial estaba además concentrado en la zona de Lima-Callao (en particular la industria, la construcción, los servicios públicos, las finanzas y la administración pública); esto hace esperar que la estructura dual se refleje también en la 'distribución espacial de la producción y el empleo, pese a la presencia de un considerable número de empresas en la costa norte (azúcar) y en la sierra central y sur (minería) y la de un amplio sector no-empresarial en Lima. La única estimación digna de confianza de la distribución espacial del ingreso es la de las Cuentas Nacionales de 1961,³⁰ el área de Lima-Callao, con sólo un quinto de la población (en comparación a una cuarta parte en 1972) disponía del 43% del ingreso nacional y de un nivel de ingreso per cápita que era el doble del promedio nacional, o sea, tres veces mayor que el del resto del país. Conjugando las estimaciones del dualismo en 1968 con algunos supuestos razonables sobre la localización de la producción, encontramos que el dualismo se experimentaba tanto en la metrópoli como en el interior del país; no se trataba simplemente de un problema de *urbs contra rurem*.³¹

Existen otras dos estimaciones del dualismo en la economía peruana que, pese a diferir entre sí y con la nuestra, confirman el patrón general esbozado más arriba. La más importante es la de Webb,³² que realizó una estimación del dualismo en el proceso de compilar las cifras de la distribución del ingreso personal que se examinará en el capítulo siguiente. Su división en dos sectores (que denomina 'moderno' y 'tradicional') de las actividades primarias y secundarias es similar a la nuestra (aunque su sector 'agri-

30. BCR *Cuentas Nacionales* 1968-73 (cuadro 10).

31. Lo que parece contradecir el análisis algo simplista de Lipton (1977), donde el dualismo se basa en el 'sesgo urbano'.

32. Webb (1977). Desafortunadamente no hay en su discusión del dualismo una explicación de las evidentes diferencias de productividad, y hay una tendencia a considerar los salarios del sector empresarial como la única variable independiente.

cultura moderna' sólo incluye la producción de azúcar); en cambio, el sector terciario 'moderno' está reducido al gobierno, la banca y los profesionales, definición más estrecha y menos satisfactoria del sector 'moderno/ empresarial', que implica naturalmente una estimación inferior de la absorción de mano de obra por el sector empresarial y una menor participación en la producción que la que planteamos. La segunda es la de Sciari,³³ que en un trabajo para la OIT calcula, sobre la base de resultados no publicados, elaborados a partir del Censo de Población de 1972, en un 35% los trabajadores empleados en el sector moderno, resultado sorprendentemente parecido al nuestro, aunque para una fecha algo posterior. Desafortunadamente, Sciari no calcula la participación en la producción. En conjunto, las tres estimaciones del cuadro 13 parecen coincidir en atribuir al sector empresarial no más de un tercio de la fuerza de trabajo y alrededor de dos tercios de la producción. La proporción del stock total de capital y ganancias que corresponden al sector empresarial son probablemente todavía mayores aproximándose quizás a la unidad. Además, como se verá en el capítulo 7, este sector fue responsable del total de la producción para la exportación, de casi todas las importaciones, del grueso de los impuestos directos e indirectos y de la mayor parte de los beneficios derivados del gasto público.

Tan importante como estimar la magnitud del dualismo en un momento determinado es estudiar su comportamiento en el tiempo. La razón es obvia: el éxito o el fracaso del desarrollo capitalista en una economía periférica depende de la capacidad del sistema para absorber la mayor parte de la fuerza laboral dentro del sector empresarial, o sea de su capacidad para extender las relaciones capitalistas de producción a lo largo de toda la economía. Esto no es particularmente difícil en cuanto a la producción; lo fundamental es que el empleo en el sector empresarial crezca a un ritmo sustancialmente mayor que el de la mano de obra disponible. En el caso peruano es evidente que las esperanzas originalmente puestas por la CEPAL en que esto se lograra, gracias a la capacidad de generar empleo de la industria manufacturera, estaban erradas: aun-

33. Sciari (1976) se refiere explícitamente a las estimaciones de Webb (*op. cit.*) y FitzGerald (1976b).

que la producción manufacturera creciera rápidamente durante un largo periodo, no fue capaz de aumentar su participación en el empleo más allá de un 5%, debido al aumento en la intensidad del capital a medida que se introducían nuevas tecnologías importadas.

Webb y Sciari ofrecen estimaciones del dualismo en la economía peruana para comienzos y fines de la década de 1960, periodo en el que podría esperarse que se hubieran reducido un poco las desigualdades por efecto de los cambios en la estructura productiva. A partir de sus estimaciones centrales, basadas en los Censos de Población y Producción de 1961, y extrapolando hacia adelante y hacia atrás sobre la base de las cifras de empleo y producción por sectores de las Cuentas Nacionales, Webb llega a estimar la participación de la mano de obra del 'sector moderno' (como él lo define) en el total nacional de 19% en 1950, 21% en 1961 y 22% en 1970. Esto implica que la tasa de absorción de mano de obra por el sector empresarial era apenas superior a la de crecimiento demográfico; la expansión de las relaciones capitalistas de producción a toda la población se efectuaba muy lentamente. Sciari, empleando el Censo de 1961 y con una definición aparentemente similar a la de Webb, obtiene para ese año un resultado parecido (22% de la mano de obra en el sector moderno), pero empleando datos no publicados del Censo de 1972 obtuvo, como hemos visto, valores mucho más altos para este último año, estimación que se acerca más a la nuestra. Suponiendo que estos resultados sean dignos de confianza (por desgracia no explica claramente la metodología empleada) y no simplemente producto de una interpolación entre la estimación de Webb para 1961 y la nuestra para 1968 (FitzGerald 1976a), esto da una tasa de absorción mucho más alta, que parece demasiado optimista cuando se considera la información directa sobre el crecimiento del empleo en la manufactura, que se presenta en el capítulo 9.

Hemos basado, por tanto, nuestra estimación de las tendencias del empleo en el trabajo de Webb, calculando, a partir de sus cifras, las correspondientes a 1950 y 1960, de manera que se mantenga la proporción entre su estimado para 1970 y el nuestro para 1968. El estimado de Webb del cambio en el tiempo de la proporción del valor agregado, generado por el sector 'moderno', es una cifra estable, lo que, teniendo en cuenta el rápido desarrollo de sectores di-

námicos como la harina de pescado y las manufacturas, y el lento crecimiento de la agricultura, parece algo conservador. Nuestros estimados de la tendencia de la participación empresarial en la producción se basan, en cambio, en aplicar los aumentos de la participación en el PBI de la pesca, la minería, las manufacturas, la administración pública y la banca (que conjuntamente pasaron del 35% en 1950 al 46% en 1970) a nuestra estimación 'central' de la participación del sector empresarial en la producción en 1968. Considerando la diferencia entre la definición bastante reducida de sector 'moderno' de Webb y la noción más amplia de sector 'empresarial' que utilizamos, las tendencias resultantes son bastante consistentes.

La conclusión parece inevitable: mientras la producción del sector empresarial crecía mucho más rápidamente que la del no-empresarial, el empleo en el primero aumentaba lentamente. Según: nuestros cálculos, la productividad en el sector empresarial aumentó en un 3.2% anual entre 1950 y 1970 y la del no-empresarial sólo en un 1.1% anual, debido a que el capital se asignaba casi exclusivamente al primero. Si se mantuvieran las tendencias observadas, podríamos suponer que, para fines de siglo, el 85% de la producción estaría en el sector empresarial, mientras que menos de la mitad de la mano de obra total estaría empleada permanentemente con salarios razonables.

Aunque hayamos examinado aquí la expansión en términos de un modelo bipolar, no debe olvidarse que el crecimiento del empleo en el sector empresarial puede a veces producirse a expensas de pequeñas empresas que ofrecen empleo estable. Es claro que esto no tiene importancia en la minería o (para el caso peruano) en la agricultura, pero tuvo seguramente significación en la expansión industrial ya que el crecimiento de las empresas implicaba el control de los mercados a través de nuevas líneas de productos y la eliminación de pequeños productores 'tradicionales'. De igual modo, la reorganización y modernización del comercio y el transporte, con objeto de lograr economías de escala, destruyó probablemente gran parte de la 'economía natural' del sector no-empresarial, acarreado ganancias para los dueños del capital, pero aumentos poco significativos en la producción y pérdidas sustanciales en el empleo. Un es-

tudio de la OIT sostiene para el caso de Colombia algo que puede aplicarse perfectamente al Perú:

"El desplazamiento de una cantidad y variedad considerable de pequeños establecimientos comerciales por un único supermercado es un caso típico en el sector de la distribución. Debido a la alta tasa de crecimiento de la población en las principales ciudades, y al creciente número de automóviles, la rentabilidad privada de los supermercados debe necesariamente crecer. El rendimiento *social* de este tipo de inversión es sin embargo muy bajo, pues deja sin trabajo a un gran número de pequeños comerciantes que no encontrarán fácilmente oportunidades alternativas de empleo" (OIT 1970: 172).

Dos tendencias interactuaban: de un lado, el sector empresarial iba aumentando paulatinamente su participación en la producción total, pues su tasa de crecimiento e inversión era mucho más alta, mientras los requerimientos de mano de obra crecieron relativamente despacio; de otro, el sector empresarial crecía también a costa de empresas del sector no-empresarial (lo que asimismo se aplicaba a las empresas medianas del sector empresarial), empleando sin embargo sólo una parte de la mano de obra desplazada. En el proceso se fueron formando tanto una clase proletaria como una 'lumpen'. El aspecto espacial del proceso se vio reforzado por el efecto de las mejoras en los servicios de transporte sobre la estructura económica de las áreas rurales. Roberts (1974) ha mostrado que en el caso de ciudades andinas, como Huancayo, la disminución de los costos de transporte debida a la mejora de las carreteras llevó a una integración de los mercados locales al mercado nacional, a consecuencia de lo cual los productores locales de textiles, cerveza y tejas, por ejemplo, no pudieron competir con las grandes empresas limeñas; con el tiempo la economía rural se 'sub desarrolló' regresando al estancamiento.

Se conjugaba de este modo el subdesarrollo –entendido como desequilibrio estructural, desarticulación de la producción y empleo inadecuado para el grueso de la mano de obra– con un crecimiento económico relativamente rápido.

Estimados del dualismo en la economía peruana

Fuente	Webb	FitzGerald	
Estimados básicos:			
Año	1961	1968	
Fuerza laboral:			
Empresarial	21%	35%	
No empresarial	79%	65%	
Producción:			
Empresarial	56%	67%	
No empresarial	44%	33%	
Participación de la fuerza laboral del sector empresarial:			
1950	19%	30%	
1960	21%	33%	
1970	22%	35%	
Participación de la producción del sector empresarial			
1950	--	52%	
1960	56%	63%	
1970	59%	67%	
Estimados combinados:			
	1950	1970	Porcentaje Anual
Producción (miles de millones de soles a precios de 1963):			
Empresarial	20.3	72.8	6.6
No empresarial	18.7	35.8	3.3
Total	39.0	108.6	5.3
Empleo (millones):			
Empresarial	0.77	1.44	3.2
No empresarial	1.78	2.70	2.1
	2.55	4.14	2.4

Fuentes: Cuadros 1, 9, Apéndice y Webb (1977: 39, 78).

Observaciones finales

Los rasgos más importantes que se desprenden de este análisis de la estructura económica del Perú son su dualismo y dependencia externa. En relación al primero, hemos visto la importancia que tienen en la producción la minería, la agricultura para la exportación y la industria, en contraste con su limitado potencial de empleo, y el pobre comportamiento de la agricultura alimenticia, que empleaba a casi la mitad de la población. Respecto a la segunda, hemos observado la significación del comercio exterior para el funcionamiento de las relaciones de intercambio, y la de la tecnología importada para el crecimiento de la producción. Detrás de estos dos fenómenos, y unificándolos, está el hecho de que el dinamismo de la economía continuaba dependiendo del aumento del ingreso por exportaciones, aunque el papel de éstas cambiara a comienzos de nuestro periodo. A medida que el sector empresarial empezó a industrializarse, el papel principal de las exportaciones pasó de la generación de demanda y fondos de inversión para la economía nacional al de proveedor de divisas para adquirir insumos industriales, actuando como una restricción indirecta al desarrollo generado dentro de la economía: la expansión sólo podía mantenerse en la medida en que esta limitación se salvara. Continuaba el predominio del sector empresarial intenso en capital y ligado al exterior.

El cuadro 14 muestra las principales características de la estructura productiva de las siete economías ³⁴ latinoamericanas más importantes. Se observa en toda el área un deterioro de la agricultura; aunque la situación de la producción alimenticia del Perú sea la peor de las siete, no está sin embargo muy por debajo de la de Chile o incluso de la de Argentina, y es probablemente parte de un patrón más amplio de abandono del sector agrícola orientado al mercado interno. Esto contribuyó a que vastos sectores de la población

34. Según la CEPAL (1973), entre 1960 y 1970 estas siete economías representaban el 88% del PBI de América Latina y el 81% de la población. En esta sección, y en las secciones similares de otros capítulos, los datos para el Perú en los cuadros comparativos pueden no corresponder exactamente con los de la parte principal del texto debido a diferencias poco importantes de definición. Por razones de compatibilidad merece la pena conservar la fuente original.

Estructura comparativa de la producción

Composición sectorial del PBI (porcentaje)									
1955					1965				
Agricul- tura	Mine- ría	Indus- tria	Servi- cios	Agricul- tura	Mine- ría	Indus- tria	Servi- cios	Agricul- tura	Indus- tria
1973					1971				
Servi- cios	Indus- tria	Agricul- tura	Mine- ría	Servi- cios	Indus- tria	Agricul- tura	Mine- ría	Servi- cios	Indus- tria
Argentina	19.6	0.8	43.3	36.3	16.2	1.7	46.1	36.0	12.1
Brasil	31.0	0.3	27.5	41.2	31.0	0.6	33.8	34.6	12.3
Colombia	35.2	3.5	27.5	33.8	32.2	4.0	28.5	35.4	27.1
Chile	12.8	6.9	30.6	49.7	10.9	6.8	31.3	51.0	6.1
México	20.2	4.4	31.9	43.5	15.7	3.9	32.9	47.5	10.2
Perú	23.8	6.4	25.4	44.4	22.5	7.6	28.7	41.2	16.3
Venezuela	7.3	27.0	20.4	45.3	7.7	25.2	23.2	43.9	7.2
Crecimiento anual									
Crecimiento anual del PBI ^a					Crecimiento anual de la producción alimenticia				
1955-64					1964-70				
1965-71					1960				
1971					1960				
1970					1960				
Argentina	3.0	4.0	0.8	792	1043	10.8	10.1	57	67
Brasil	5.8	7.5	3.8	268	392	6.8	6.8	29	39
Colombia	4.6	5.8	4.4	311	377	15.6	13.3	30	43
Chile	3.7	3.7	1.7	498	644	15.3	14.6	50	57
México	6.1	7.1	2.8	486	683	11.7	10.1	32	41
Perú	4.9	3.3	0.5	313	383	22.4	21.5	26	33
Venezuela	7.7	3.9	5.0	669	844	26.1	18.1	42	56

Fuentes: CEPAL (1973), CEPAL (1975), Furtado (1970).

^a Manufactura, construcción, electricidad, agua y gas; ^b a precios de 1960; ^c razón promedio de importaciones y exportaciones sobre el PBI; ^d porcentaje de la población en ciudades de veinte mil o más habitantes.

permanecieran en estado de pobreza, debido a que una proporción alta de la población se mantenía en las zonas rurales: más de la mitad de la fuerza de trabajo en América Latina producía y recibía un sexto del ingreso. Opera aquí el dualismo de la estructura económica, que se repite también en la industria y el sector terciario. Según una estimación agregada del dualismo para el conjunto de América Latina, preparada por la CEPAL,³⁵ hacia fines de la década de 1960', el 18% de la mano de obra pertenecía al sector 'moderno' (minería, manufactura industrial, sector público y banca) y contribuía al 62% de la producción, cifras sorprendente mente parecidas a las de Webb para el Perú. Si se incluyen las partes 'intermedias' de las manufacturas y los servicios públicos se obtiene un 35% del empleo y un 69% del producto. Estas cifras son solamente aproximaciones gruesas, pero sirven para indicar que nuestras estimaciones para el Perú no son tan extraordinarias.

Aunque haya sostenido que el dualismo en el Perú se debe en gran parte a la dicotomía entre la expansión de la minería y el estancamiento de la agricultura, un país como Colombia con un sector agrícola mucho más fuerte y dinámico, parece mostrar un desequilibrio del mismo tipo. En 1964, dos tercios de la mano de obra colombiana pertenecían al sector 'tradicional', integrado por campesinos, artesanos, pequeños comerciantes y trabajadores de servicio no incluidos en el sistema de seguridad social, categoría similar a nuestro sector 'no-empresarial'. En la agricultura, el dualismo del empleo se reflejaba en la división desigual de la producción: en 1960 dos tercios de la mano de obra recibían sólo el 37% del ingreso (Berry 1972). Las implicaciones sobre el empleo, similares a las presentadas aquí para el Perú, fueron puestas de manifiesto por la OIT en el primero de sus famosos estudios,³⁶ enfatizándose la falta de acceso a la tierra en las áreas rurales y la inapropiada elección de tecnología en las urbanas. Sin embargo, la política sugerida por la OIT, respecto al primer problema (reforma agraria),

35. Indicado por Pinto y Di Filippo (1976: 95).

36. OIT (1970). Hay una excelente crítica de Franco (1977); esta fuente (p. 201) estima también que el sector 'altamente productivo' de la economía colombiana empleaba en 1963 el 33% de la mano de obra y producía el 78% del producto, situación aún más extrema que la peruana.

no podía ser aceptada por el gobierno colombiano, y aunque, como veremos, esta política fuera aplicada en el Perú, de hecho no aumentó el empleo rural. La sugerencia de que el segundo problema podría resolverse disminuyendo las tasas de salarios en el sector moderno resultó aparentemente más aceptable al gobierno colombiano, pero menos a los sindicatos y, lo que es más grave, erraba al suponer que como consecuencia se adoptarían técnicas más intensas en mano de obra, ya que las tecnologías eran importadas y estaban relacionadas con el propio patrón de exportación de materias primas e industrialización sustitutiva de importaciones.

CUADRO 15

Dualismo del empleo en el Perú y Colombia
(% de la PEA)

	Colombia (1964)			Perú (1968)		
	"Moderno"	"Tradicional"	Total	Emplearial	No emplearial	Total
Agricultura, etc.	16	31	47	12	37	49
Minería, manufactura, construcción y electricidad, gas y agua	7	12	19	9	11	20
Comercio y transporte	6	7	13	5	8	13
Servicios, etc.	8	13	21	9	9	18
Total	37	63	100	35	65	100

Fuente: Apéndice Cuadro A. 5 y Urrutia y Villalba (1969).

El paralelismo que viene a la mente en relación a la importancia de la industria minera en el Perú es el caso de Chile. La minería era también aquí relativamente poco importante en términos de contribución al PBI, empleando a finales de la década de 1960 sólo al 5% de la mano de obra. Sin embargo, proporcionaba la mayor parte de las exportaciones: en 1968-70 los minerales en general representaban cinco sextos del ingreso por exportaciones y el cobre sólo tres cuartas partes. El Perú tenía, desde luego, una 'canasta'

de bienes de exportación más amplia que su vecino sureño, pero a medida que se fue volviendo mono-exportador, con la declinación de la producción de harina de pescado y dada la absorción interna de los productos agrícolas de exportación, las fluctuaciones de los precios internacionales del cobre y la necesidad de dar inicio a nuevos proyectos adquirieron una importancia similar a la que habían tenido en Chile durante décadas (Morán 1974). La minería chilena era la fuente principal de excedentes reinvertibles, ingresos tributarios y divisas; a pesar de que los esfuerzos hechos desde la década de 1930 para transferir recursos a la industria, por medio de agencias como CORFO, hubieran llevado el proceso de sustitución de importaciones a sus últimos estadios mucho antes en Chile que en el Perú, la minería continuaba siendo el motor de desarrollo, debido a que permitía seguir importando insumos industriales (Behrman 1977). Chile, además, sufría también problemas de escasez de productos alimenticios, que ponían presiones sobre la balanza de pagos, enormemente potenciados por la redistribución del ingreso entre 1970 y 1973.

La industria (incluyendo las manufacturas, la construcción y los servicios públicos) evidentemente creció a ritmo muy rápido en América Latina entre 1955 y 1973, y si bien el Perú ganó aquí terreno a sus vecinos en la primera década, parece haberlo perdido en la segunda; regresaremos sobre este punto en el capítulo 9. Por otra parte, el tamaño muy superior, en términos absolutos, de la industria en las economías más grandes (el sector industrial brasileño era, en 1973, casi ocho veces mayor que el peruano, aunque su participación en el PNB no fuera mucho mayor) permitía más economías de escala y métodos productivos más complejos. La participación en el PBI extraordinariamente alta de las actividades de servicios en todos los países es también digna de mención.

Es notable el nivel relativamente alto del coeficiente de comercio peruano, que subraya la vulnerabilidad de la economía peruana frente a las fluctuaciones en los mercados internacionales, cuando se le compara con el del promedio e incluso con el del paradigma de las economías basadas en la exportación: Venezuela. La importancia del comercio exterior varía considerablemente en las siete economías, pero, durante la década de 1960, parece haber declinado

ligeramente en todas ellas, en comparación con una caída mucho más rápida en la década anterior.³⁷ Esta declinación debería reflejar el avance de la sustitución de importaciones y la progresiva reducción, por tanto, de la restricción al crecimiento causada por los problemas de divisas; la estabilidad relativa de la industria se atribuye frecuentemente al uso de técnicas de producción extremadamente intensas en importaciones, lo que contribuye al mantenimiento de la dependencia externa (Pinto 1971). En la medida en que el grueso de las importaciones en todos estos países lo constituyen insumos industriales, la proporción entre importaciones y producción industrial (o sea, la relación entre la participación porcentual de las importaciones y la industria en el PBI mostradas en el cuadro 14) refleja la 'intensidad de importaciones' de las siete economías y, por consiguiente, la eficacia en el uso de las divisas. En la década de 1960 el valor de esta relación derivada fue superior a un medio en el Perú, Venezuela y Colombia, cifra alta comparada con valores que oscilan entre un tercio y un cuarto en las otras cuatro economías más avanzadas.

Pero, aparte de esta restricción, que puede sólo reflejar el periodo particular durante el cual ha tenido lugar el proceso de industrialización, otros factores más fundamentales, como la dotación de recursos, son también importantes. El Perú, no disponiendo de una base natural agropecuaria como la de Argentina, Brasil, México y Colombia, ni de la tremenda producción minera de Chile y de hidrocarburos de Venezuela, no tenía ni el excedente ni el mercado interno necesarios para una industrialización sostenida basada en criterios comerciales.

Ninguno de las siete economías, sin embargo, con la obvia aunque quizás sólo temporal excepción de Venezuela, ha sido capaz de superar la restricción al desarrollo impuesta por la disponibilidad de divisas; esto, junto con el estancamiento de una producción agrícola que ocupaba a grandes sectores de la población, constituía la base de la interpretación 'estructuralista' del persistente subdesarrollo de América Latina, interpretación que tuviera influencia considerable

37. Véase Furtado (1970, capítulo 13) para una interpretación de este fenómeno.

sobre los políticos peruanos. Como elementos centrales se responsabilizaba a la estructura de la propiedad en general, y en particular al sistema de tenencia de la tierra, y al control extranjero de la industria. Como señala Furtado:

"(en la agricultura) el énfasis está en la producción de unos pocos productos, especialmente los dedicados a la exportación, que gozan de una posición privilegiada y monopolizan el crédito y la infraestructura disponibles. . . la explosión demográfica, la rápida urbanización y el aumento del poder de compra de la población no lograron despertar la respuesta necesaria del sector agrario latinoamericano... teniendo en cuenta el control extranjero de la inversión industrial, que parece implicar un alto contenido de insumos industriales importados, y el tamaño de los mercados internos, puede deducirse que la industrialización sustitutiva de importaciones es relativamente ineficiente como factor capaz de provocar cambios estructurales en los países en que ha tenido lugar sólo a partir de la década de 1950" (Furtado 1970: 113-14).

La propiedad del capital y la distribución del ingreso

EL PROPÓSITO DE ESTE CAPÍTULO es dar un paso más en nuestro estudio del subdesarrollo peruano. A partir del análisis de la estructura de la economía hecho en el capítulo anterior, se pasa a estudiar, de un lado, la propiedad del capital y, de otro, la distribución del ingreso que resulta de las características de la propiedad y de la estructura dual de la producción. El razonamiento avanza de lo que podría llamarse un punto de vista 'estructuralista', implícito en el análisis del último capítulo, a lo que puede considerarse como un enfoque de la 'dependencia' del subdesarrollo.

Nos centraremos específicamente en la evolución de la propiedad de las grandes empresas en los principales sectores productivos durante las dos últimas décadas; luego examinaremos la gran propiedad como conglomerado, tomando 1968 como año de referencia, pues a partir de entonces las tendencias en la propiedad privada se vieron severamente alteradas por la intervención del Estado. La propiedad es fundamental para comprender el desarrollo económico, no sólo porque la propiedad privada y las relaciones salariales son características centrales del capitalismo, sino porque quienes controlan los activos productivos determinan también la orientación de la estructura de la producción. La cuestión de la distribución del ingreso aparece como parte lógicamente integrante del análisis, ya que reposa en la relación entre trabajo y capital (explotación en la esfera de la producción), de un lado, y en el dualismo depen-

diente de la economía (explotación en la esfera del intercambio), de otro. En particular se estudiarán las medidas adoptadas después de 1968 para favorecer la participación de los trabajadores en algunas empresas y el control estatal de otras, que tuvieron un impacto significativo sobre la propiedad y la distribución del ingreso, aunque menor del previsto.

Propiedad de los principales sectores productivos

Aun cuando la agricultura ocupara directamente a casi la mitad de la población durante el periodo en estudio (proporción que sería bastante mayor si tomásemos en cuenta las actividades relacionadas de transporte y comercialización), no era un sector fundamental de la economía como factor de crecimiento dinámico ni como fuente de excedente reinvertible. Como se ha visto, sus componentes principales eran la producción de cultivos industriales en la costa, tierras irrigadas, y la ganadería junto con una producción alimenticia de semi-subsistencia en la sierra. El grueso de la producción procedía de unidades relativamente grandes.

La distribución por tamaños de las unidades productivas estaba altamente concentrada, y así se mantuvo durante el periodo a pesar de algunas divisiones en las unidades más grandes, producto de la decadencia económica de las haciendas serranas y de las invasiones campesinas a mediados de la década de 1960. Esta distribución no correspondía sin embargo exactamente con la propiedad, por tres razones: primero, gran parte de las unidades más grandes eran en realidad 'comunidades' (formas tradicionales de propiedad colectiva —particularmente importantes en la sierra— donde vastas superficies de pastos pobres eran utilizados en común y pequeñas parcelas destinadas a la agricultura cultivadas individualmente). Segundo, muchos pequeños campesinos poseían o por lo menos tenían acceso a un cierto número de parcelas de subsistencia en diferentes zonas ecológicas de los Andes. Tercero, antes de 1969 un mismo terrateniente o su familia podía tener varias haciendas. No obstante, en términos de unidades, la distribución de la tierra era desigual, sobre todo si se tiene en cuenta la calidad muy variable de los suelos: hasta 1969 alrededor de la mitad de la superficie agrícola pertenecía a grandes haciendas privadas, que en su mayoría se dedica-

ban a cultivos industriales en la costa o a la ganadería extensiva en la sierra (Barracrough 1973). En 1961 había 1,091 unidades de más de 2,500 Ha., que representaban sólo el 0.1% del total de unidades, pero concentraban el 61% de la superficie total. De los 0.85 millones de unidades, 67% eran trabajadas por sus propietarios, 9% por empleados y 24% estaban arrendadas o pertenecían a comunidades.

Las haciendas costeñas eran virtualmente empresas plenamente capitalistas, que utilizaban capital reproducible y mantenían relaciones salariales; las de la sierra, en cambio, conservaban algunas prácticas 'feudales', como la retribución en especie a los trabajadores, rentas serviles y producción intensa en trabajo. En ambos casos, la mayor parte de la tierra estaba en manos de un número relativamente pequeño de propietarios, que, como se ha visto en el capítulo 3, formaban un elemento clave de la 'oligarquía'. El conflicto entre las haciendas serranas y las comunidades colindantes fue un rasgo permanente de la vida rural durante medio milenio;¹ las primeras siempre pudieron invocar el poder del Estado para reprimir las reivindicaciones de las segundas. En la costa, en cambio, las haciendas azucareras y algodoneras sirvieron de caldo de cultivo para el APRA y el sindicalismo. En 1932 tuvo lugar un gran levantamiento popular en Trujillo, ciudad de la costa norte, dirigido por el APRA. La propiedad extranjera en la agricultura tenía sin embargo poca importancia durante nuestro periodo (aunque las propiedades en manos de inmigrantes europeos tuvieron cierto peso a principios de siglo), si se exceptúan las propiedades de la Cerro de Paseo en la sierra central y de la Grace en la zona azucarera costeña. Ambas eran significativas no sólo por sus lazos intersectoriales (con la minería y la industria química, respectivamente) sino por ser también blancos destacados del sentimiento nacionalista.

El gobierno militar de 1962-63 introdujo la primera legislación de reforma agraria y Belaúnde promulgó una ley para expropiar las haciendas serranas, pero las divisiones internas del alto mando mili-

1. Para estudios interesantes sobre la propiedad de la tierra consultar: Keith (1977) sobre el establecimiento en el Perú del sistema de hacienda, Torres (1974) sobre las dos primeras décadas del siglo y Bertram (1974) para el periodo que llega hasta el nuestro.

CUADRO 16

Distribución de las unidades agropecuarias según el tamaño de las mismas

	Porcentaje de unidades agropecuarias		Porcentaje de la superficie agrícola	
	1961	1972	1961	1972
Tamaño de las unidades:				
≤ 1 hectárea	35	35	1	1
> 1 y ≤ 5 hectáreas	48	43	5	6
> 5 y ≤ 20 hectáreas	13	17	5	9
> 20 y ≤ 100 hectáreas	3	4	5	9
> 100 hectáreas	1	1	84	75

Fuente: Oficina Nacional de Estadística y Censos, *Censos Agropecuarios 1961-1972*. Lima

tar, en el primer caso, y la oposición de la alianza APRA-Odría en el Congreso, en el segundo, impidieron su cumplimiento.² Sin embargo, las invasiones campesinas de tierras, que culminaron en actividades guerrilleras en la sierra durante 1965-66, debilitaron el compromiso del capital peruano con la agricultura latifundista; y, quizás lo que es más importante, la declinación de la rentabilidad relativa de este tipo de agricultura, a medida que disminuían los precios mundiales de los productos agrícolas y aumentaban los de las propiedades inmobiliarias en Lima, redujo la resistencia de la burguesía a la posibilidad de una reforma agraria modernizante. Simultáneamente, los tecnócratas y los industriales peruanos, al igual que sus similares de toda América Latina, apoyaban cada vez más la idea de que se podía estimular el crecimiento agrícola y ampliar el mercado interno para los bienes manufacturados mediante la transformación de las haciendas 'feudales' en granjas comerciales más modernas.

2. Petras y La Porte (1971) describen los intentos de reforma agraria antes de 1968.

Uno de los primeros actos del Gobierno Revolucionario que tomó el poder en 1968 fue iniciar un vasto programa de reforma agraria destinado a dar 'la tierra a quien la trabaja'. Parece haber habido intención, en un primer momento, de permitir que la tierra fuera dividida por los propios terratenientes, pero la presión de los campesinos sobre el gobierno aseguró la transferencia completa de los fundos a los trabajadores permanentes bajo la forma de cooperativas de producción. Entre 1969 y 1977, en que la Reforma Agraria fue declarada oficialmente concluida,³ se habían afectado todos los fundos de más de 30 Ha. de tierras de cultivo en la sierra y más de 50 Ha. en la costa. Parte de los pastos fueron asignados a las comunidades serranas, pero lo más importante fue la creación de cooperativas de producción –las SAIS (Sociedades Agrícolas de Interés Social) en la sierra y las CAPs (Cooperativas Agrarias de Producción) en la costa– como empresas integradas, formadas sobre la base de las anteriores haciendas privadas. La indemnización se fijó a partir de las declaraciones impositivas de los terratenientes (asegurando así una valoración baja). El monto total de indemnización para los 9 millones de Ha. afectadas fue sólo de 11 mil millones de soles, de los cuales 8 mil millones fueron bonos del gobierno;⁴ los nuevos propietarios debían cancelar la deuda con el gobierno en veinte años aproximadamente.

Como hace notar Caballero,⁵ el propósito de la reforma agraria parece haber sido más político que económico; la preocupación era más reducir el poder de la 'oligarquía' y apaciguar el conflicto social en las zonas rurales que aumentar la producción agrícola o movilizar un excedente para la producción industrial. El efecto fue el acceso de los feudatarios de los grandes fundos descentralizados y del proletariado rural empleado permanentemente en los más modernos a sus propios medios de producción, pero en el contexto de una economía de mercado y bajo considerable supervisión estatal.

3. Decreto Ley 17716 de 1969. Véase Harding (1975) para las modificaciones iniciales de esta ley, Caballero (1977) para los resultados finales y Valderrama (1976) para un análisis del proceso de su aplicación.

4. Estos podían ser usados como garantía sobre préstamos del gobierno para inversión industrial, aunque (véase capítulo 9) esto se utilizó poco.

5. Caballero (1977), de quien he tomado los datos de los dos párrafos siguientes.

En el cuadro 17 se muestra el número de beneficiarios y el volumen de tierras afectadas; los datos tienden a sobreestimar el impacto porque la mayor parte de las tierras eran pastos de pobre calidad, cuya transferencia al campesinado resultó en un incremento muy modesto del ingreso familiar. Una estimación más realista indicaría que del total de familias campesinas se han beneficiado de la reforma agraria alrededor de la cuarta parte. Caballero estima que cuando,

CUADRO 17

Impacto de la reforma agraria 1969-77

	Status original		Reformado a mediados de 1976		Objetivo final	
	Millón de hectáreas	Millón de familias	Millón de hectáreas	Millón de familias	Millón de hectáreas	Millón de familias
Cooperativas (CAP, SAIS)	—	—	6.6	0.3	7.3	0.4
Comunidades campesinas	7.8	0.4	8.8	0.4	9.2	0.4
Agricultores independientes	21.3	0.2	13.7	0.2	12.6	0.2
	29.1	0.6	29.1	0.9	29.1	1.0
Campesinos sin tierra	—	0.6	—	0.3	—	0.2
Total	29.1	1.2	29.1	1.2	29.1	1.2

Fuente: Ministerio de Agricultura; **Oficina Sectorial de Planificación**, Lima.

en 1977, se consideró concluida la reforma agraria, una cantidad de tierra equivalente a casi la mitad del potencial productivo de la agricultura fue transferida a unos 80,000 trabajadores, que constituían el proletariado rural, beneficiándose unas 275,000 familias más de distintas maneras: por acceso a tierras de las haciendas, suspensión del pago de rentas o ampliación de las tierras de pastos de las comunidades. Muchas comunidades fueron excluidas (aunque entre 1973 y 1975 se hicieran algunos intentos poco exitosos para agrupadas con cooperativas cercanas como 'Proyectos Integrales de Asentamiento

Rural') al igual que muchos campesinos sin tierra, que continuaron trabajando estacionalmente para las grandes cooperativas o los pequeños propietarios.

Las críticas al alcance limitado de la reforma agraria eran de esperar, sobre todo después de la retórica populista con la que fue lanzada; pero sus limitaciones no proceden de que se excluyera a los 'grandes' terratenientes (propietarios de más de 100 Ha., que fueron afectados casi sin exclusión), sino de la naturaleza dual de la agricultura -producto de siglos de crecimiento agrícola desequilibrado- que ocupaba sólo a una minoría de trabajadores en las haciendas. La reforma eliminó a una importante clase terrateniente, y aunque ésta pueda haber mantenido parte de su poder económico a través del control de la oferta de ciertos insumos, el transporte y el procesamiento de alimentos, no hay duda de que la reforma produjo un cambio radical en la estructura de clases en el campo, cuyo efecto a largo plazo en términos sociales o políticos no se puede subestimar.

Es difícil, si no imposible, llegar a una conclusión definitiva sobre el efecto económico de la reforma agraria, ya que éste depende del dinamismo a largo plazo del capitalismo agrario (en una economía de mercado, las cooperativas son esencialmente sociedades anónimas) y también de la estrategia de desarrollo adoptada para la economía en su conjunto. Por el momento se puede hacer notar que si se continúa asignando el grueso de los recursos, como el crédito agrícola y la asistencia técnica, a las nuevas empresas creadas por la reforma, la brecha entre éstas y las masas rurales, que (con tierra o sin ella) tienen niveles de productividad y de ingreso muy bajos, se ampliará, y las nuevas empresas absorberán poca mano de obra, reforzando de este modo la estructura dual existente. En realidad, es muy posible que la estrategia económica más ventajosa para el Perú, en el mediano plazo, consista en concentrar recursos en las grandes unidades modernas para producir alimentos y cultivos de exportación; las necesidades del campesinado atraerían sólo entonces la atención cuando las migraciones y la reanudación de la tensión rural pusieran una vez más barreras sociales y políticas al crecimiento.

Es relativamente sencillo describir el patrón de propiedad en la minería debido al alto grado de oligopolio en el sector. En la década de 1960 tres empresas dentro de la 'gran minería' dominaban la producción de minerales metálicos –Cerro de Paseo, Marcona y Southern Peru– y una empresa –la International Petroleum Company– dominaba la producción y distribución de petróleo. Las cuatro empresas, todas norteamericanas, estaban interconectadas y eran centro del debate político sobre la propiedad extranjera; gran parte de la política del gobierno para este sector, tanto antes como después de 1968, estaba modelada en relación a sus actividades.

Al comienzo de nuestro periodo, la única empresa minera importante era la Cerro de Paseo Corporation, propiedad americana controlada desde los Estados Unidos desde hacía medio siglo, que operaba un complejo de minas integradas con fundiciones y refinerías en la sierra central. La empresa controlaba, además, *de facto* un grupo de minas 'independientes', a través de la participación accionaria o de los contratos de fundición, de manera que casi la mitad de la producción minera total estaba en manos de una sola empresa extranjera, que era además un importante terrateniente local. En 1950, al aprobarse una ley minera particularmente favorable a la inversión extranjera, la Southern Peru Copper comenzó a explotar a tajo abierto los depósitos de cobre de Toquepala, iniciando la producción en 1959. En 1954, la Marcona Mining empezó a exportar mineral de los depósitos de hierro anteriormente propiedad de la Empresa Estatal del Santa, cedida por el presidente Odría. En ambos casos, el capital extranjero había presionado al gobierno peruano en momentos en que el capital privado nacional no tenía interés en explotar los depósitos (Goodsel 1974: 153-54). Estos nuevos proyectos representaron una parte importante del auge de las exportaciones entre 1959 y 1965. En 1968 casi las tres cuartas partes de la producción minera estaban controladas directamente por estas tres empresas, que en conjunto procesaban y comercializaban un 85% de la producción.

En 1968 el sector minero confrontaba dos graves problemas, ambos de importancia crucial para el nuevo gobierno militar. Primero, el alcance de la propiedad extranjera, combinado con la masiva ex-

portación de ganancias, la evidente transferencia de precios ⁶ y los continuos problemas laborales, crearon una fuerte presión política en favor de la nacionalización de las tres minas. Segundo, los depósitos de cobre de Cuajone y Cerro Verde, concedidos a la SPC y a la Anaconda, respectivamente, diez años antes, no habían sido todavía desarrollados, aparentemente porque no correspondía con la estrategia mundial de estas multinacionales (Brundenius 1972). La estrategia gubernamental consistió en reclamar Cerro Verde en 1972 (formando una compañía estatal, Mineroperú, para que la explotara), nacionalizar la Cerro de Pasco en 1973 (que pasó a llamarse Centromín) y Marcona en 1975 (transformada en Hierroperú); pasando más del 60% de la producción minera al control directo del Estado. Además, la refinación y la comercialización externa pasaron a manos de Mineroperú, dando así al Estado el control indirecto sobre el resto de la producción privada. En 1970 se iniciaron negociaciones con la SPC para la explotación de Cuajone, pero la presión del capital internacional fue tal que la SPC 'no podía asegurar el financiamiento' mientras no se pagara una indemnización sobre las demás nacionalizaciones y se redujeran las operaciones de comercialización de Mineroperú a las de un agente intermediario.⁷ En consecuencia, los trabajos en la mina a tajo abierto de Cuajone sólo se iniciaron en 1974, comenzando a producir a fines de 1976, diecisiete años después del último gran aumento de la producción.

En resumen, hasta 1950 casi la mitad del sector minero estaba controlado por una sola empresa extranjera; otras dos empresas extranjeras lograron una significativa expansión del sector (mediante la explotación de nuevos yacimientos en lugar de hacerse cargo de explotaciones ya existentes, como hizo la Cerro), dependiendo de concesiones estatales para poderlo hacer. Esto debía eventualmente generar tensión política, exacerbada por la mala disposición de

6. Hunt (1974) analiza las manipulaciones de Marcona de las tarifas de flete y Bossio (1976) la ausencia de bonificaciones por calidad para las exportaciones de cobre de la SPC; las dos cosas resultaron en una reducción del precio declarado de las exportaciones y, por tanto, en exportaciones de ganancias de la filial local a la casa matriz (compradora).

7. Ver Bossio (1976) Y también el capítulo 7 donde se discuten los problemas de las empresas estatales; la estrategia general del Perú respecto al capital extranjero se analiza en el capítulo 8.

las compañías extranjeras para embarcarse en nuevas operaciones, haciéndose la intervención estatal casi inevitable. Mientras tanto, el control estatal de la minería se había expandido a través del Tercer Mundo, mostrándose que esto no perjudicaba necesariamente los intereses del capital extranjero, mientras se asegurara una oferta constante de mineral y el precio pudiera ser controlado por los mercados metropolitanos.

Quizás la causa más inmediata de la caída de Belaúnde en 1968 no fuera la reforma agraria ni la política minera, sino el escándalo sobre las concesiones petrolíferas.⁸ En el centro del escenario estaba la International Petroleum Company (controlada por la que ahora es Exxon), que operaba los campos petrolíferos de la costa norte. En el pasado, éstos habían hecho del Perú un exportador bastante importante, pero a fines de la década de 1950 sólo producían lo suficiente para cubrir las necesidades nacionales, con la perspectiva inminente de tener que importar para cubrir el déficit. Dado que la IPC no estaba haciendo nuevas prospecciones y que la empresa estatal existente (Empresa Petrolera Fiscal) era capaz de llevar a cabo las operaciones de refinación y distribución, no parecían justificarse las enormes ganancias de la empresa extranjera. Pero Belaúnde (bajo presión del gobierno de Estados Unidos) no logró llegar a un acuerdo satisfactorio; uno de los primeros actos simbólicos del nuevo régimen militar fue la ocupación de los campos petrolíferos. Las negociaciones sobre la indemnización⁹ fueron prolongadas, pero la inmediata fusión de la IPC con la EPF dio origen a una gran empresa estatal (Petroperú), que tenía la responsabilidad en exclusiva de la exploración, producción, refinamiento y distribución del petróleo y sus derivados.

En el curso de los cinco años siguientes, Petroperú absorbió las operaciones, en el Perú, de Conchán, Lobitos y Gulf. La apremiante necesidad de incrementar la producción, urgida por el creciente déficit de petróleo y el aumento de los precios mundiales que empezó en 1970, llevó a iniciar inmediatamente la prospección de la cuenca amazónica (al sur de los comprobados campos ecuatorianos).

8. Véase Philip (1976) y Kuczynski (1977).

9. Philip (1976) Y capítulo 8.

Considerándose que Petroperú no poseía las condiciones técnicas y financieras para llevar por sí sola adelante toda la operación, dos tercios del área efectivamente explorada fueron sub-concedidos a compañías extranjeras, entre las cuales la Occidental fue la más importante. Los pagos debían hacerse en petróleo y daban a Petroperú la propiedad directa de dos tercios de la producción, pero el costo del oleoducto trasandino (financiado por un consorcio de bancos japoneses con un préstamo pagadero en petróleo) fue tal que, cuando se comprobó que las reservas reales eran mucho menores que las esperadas, el proyecto resultó ser adecuado sólo para el abastecimiento nacional y no para poder exportar en cantidades apreciables. El predominio del Estado sobre la minería y el petróleo sustituyó, pues, al virtualmente exclusivo control extranjero, pero el costo de recapitalizar estos sectores resultó ser extremadamente alto.

CUADRO 18

Propiedad en el sector de minería metálica

	1965		1975	
	Ventas	Empleo	Ventas	Empleo
Cerro de Pasco/Centromín	30%	36%	36%	33%
Marcona/Hierropení	14%	9%	8%	9%
Southern Perú Copper	28%	6%	25%	6%
Total "gran minería"	72%	50%	69%	49%
Minas "independientes"	28%	50%	31%	51%

Fuente: Ministerio de Energía y Minas. **Oficina Sectorial de Planificación.** Lima.

La evolución de la propiedad en el sector pesquero ofrece en el espacio de dos décadas un muestrario casi completo de formas de organización.¹⁰ Durante la etapa de expansión inicial del sector, entre 1957 y 1962, la pesca estaba controlada casi por completo por

10. Ver Roemer (1970) y Caravedo (1977); para detalles sobre la expropiación final, ver Malpica (1976), Torres (1975) analiza el alcance del control extranjero sobre la comercialización de las exportaciones antes de 1968.

capitales nacionales, en gran medida independientes de la gran bmguesía, y había una competencia notable entre las empresas. Pero, cuando en 1963-65 la industria atravesó por su primera gran crisis, producto en buena medida de la sobrepesca debida a esta misma competencia, tres elementos se conjugaron: primero, la producción se concentró en manos de unos pocos propietarios; segundo, grandes capitales nacionales penetraron en el sector como proveedores de capital bancario; y tercero, algunas empresas extranjeras pudieron mejorar su posición debido a su mayor capacidad de sobrevivencia y al control de canales de comercialización en el extranjero. Aunque la producción se reactivara durante el periodo 1966-69, estas tendencias se mantuvieron, de forma que para 1969 cinco grandes empresas eran dueñas de casi la mitad de la producción, y una tercera parte estaba bajo control extranjero (gran parte del porcentaje 'nacional' estaba dominado por el grupo Banquero, ligado al imperio financiero de Prado). La concentración fue resultado inevitable del exceso de capacidad y la reducción del recurso, y aparentemente fue bien aceptada por el capital nacional, que atravesaba un periodo de dificultades económicas. Pero no se podía lograr la racionalización completa sobre la base de la propiedad privada. Al presentarse la segunda gran crisis en 1973, el Estado nacionalizó todo el sector, creando Pescaperú para la producción y Epchap para la comercialización. En menos de veinte años, el sector había llegado de la producción artesanal al capitalismo de Estado, pasando por la competencia capitalista, el oligopolio y la penetración extranjera. Sin embargo, Pescaperú continuó con los mismos problemas de sobrecapacidad —en términos de flota, instalaciones y mano de obra,— cuya solución se veía dificultada por las excesivas indemnizaciones pagadas a los anteriores propietarios y la resistencia natural de los sindicatos de pescadores a los despidos masivos y la venta de barcos, medidas necesarias para transformada en empresa viable a niveles más bajos de producción.

Tres conclusiones importantes pueden sacarse de esta experiencia. Primero, aunque la expansión inicial del sector fuera debida a empresarios locales independientes, respondió a las necesidades de insumos agrícolas de los países metropolitanos. Después de 1968, la empresa comercializadora estatal (Epchap) continuó exportando la

harina de pescado' a través de Purina (una corporación americana con base en Panamá) a los precios fijados en las mercados internacionales. La tecnología inicial fue importada bajo la forma de barcos pesqueros equipados, aunque más tarde se desarrollaron astilleros locales. Segundo, la primera crisis reveló la debilidad del capital independiente y su necesidad de volverse hacia la gran burguesía para conseguir ayuda financiera; pero esta última fue incapaz de reorganizar el sector, convirtiéndose el monopolio estatal en la única alternativa: nacionalización por insolvencia. Tercero, y como consecuencia de los dos anteriores, el sector no estableció plenamente eslabonamientos hacia atrás con las manufacturas peruanas (por ejemplo, motores marinos), ni desarrolló el mercado interno de proteínas de pescado, mientras que las prácticas depredadoras de las empresas capitalistas –desafortunadamente mantenidas por Pescaperú, por la menas en sus inicios– en la explotación de un recurso ecológico, impidieran que se conservara esta preciosa fuente de divisas y también que se formara un cartel eficiente de exportadores internacionales.

El sector manufacturero ¹¹ creció rápidamente durante el periodo 1955-65 sobre la base de un típico proceso de sustitución de importaciones. Aunque a comienzos de nuestro periodo existiera ya una base industrial en la producción de alimentos, textiles y materiales de construcción en poder del capital local (sobre todo de la gran burguesía), la fase principal en la sustitución de importaciones corrió a cargo de empresas extranjeras. Estas operaban, sin embargo, en estrecho contacto con el capital nacional (que a menudo proveía la financiación y la administración) cuando no sustituía o absorbía empresas existentes. Un buen número de empresas multinacionales penetró de este modo en ramas ya altamente oligopólicas como el procesamiento de alimentos, calzado, equipos electrodomésticos, productos farmacéuticos y equipos de transporte. En 1968, unas doscientas empresas (alrededor del 5% de las existentes en el sector 'fabril') representaban el 80% de las activas y el 65% de las ventas, y más de la mitad estaban controladas por capital extranjero; la represen-

11. Este sector se analiza con detalle en el capítulo 9. Aquí se resumirán brevemente las características de la propiedad para completar el panorama de conjunto.

tación local estaba dominada por un puñado de grupos empresariales fuertemente ligados con otros sectores, junto con un número limitado de industriales independientes, sobre todo en la rama metalmecánica. Un patrón similar existía en el sector de servicios públicos; así, por ejemplo, en 1968 la producción de energía eléctrica estaba todavía en su mayoría en manos privadas (predominantemente extranjeras).

Como vimos, las reformas estuvieron condicionadas por la convicción de los militares de que los industriales privados, una vez librados del lastre de la 'oligarquía', generarían su propia dinámica (véase cap. 3). Por consiguiente, los cambios en la propiedad se limitaron inicialmente a los que resultaban de otras reformas (como la cooperativización de la industria azucarera), de la estatización de servicios públicos (electricidad yagua) para reorganizados y recapitalizarlos, y de la necesidad estratégica expresada en la Ley de Industrias de 1970 de que la industria básica -en particular acero, cemento, papel, productos petroquímicos y fertilizantes- fuera propiedad del Estado. En algunos casos (como en el del acero y los fertilizantes) existían ya empresas estatales, mientras que en otros (como en el del cemento y la electricidad) las empresas adquiridas por el Estado estaban a punto de quebrar, por lo que la nacionalización no presentó muchas dificultades. El resultado fue que, para 1975, el Estado controlaba aproximadamente un cuarto de la producción manufacturera y todos los servicios públicos, dividiéndose el resto más o menos por igual entre empresas nacionales y extranjeras. Pero las empresas públicas actuaron sobre todo en apoyo de las manufacturas finales, que habían quedado casi totalmente en manos privadas y estaban directa o indirectamente (a través, por ejemplo, de la tecnología o los sub contratos) integradas a las actividades de empresas multinacionales.

El sistema bancario estaba muy desarrollado, por lo menos para niveles latinoamericanos; antes de 1968 constituía el 'centro nervioso' de un vasto capital nacional. En la década de 1950 el sector estaba concentrado en unos pocos grupos financieros con operaciones 'satélite' en compañías de seguros y de inversión; había también una serie de sucursales locales de bancos extranjeros (como el Banco de Londres y América del Sud) y algunos bancos estatales de fo-

mento relativamente pequeños, como el Banco Central Hipotecario. Durante la década de 1960 la combinación de dos tendencias, ambas relacionadas con la retirada de la burguesía del proceso de acumulación, redujo la importancia de la banca local. Primero, los bancos estatales, como parte de su papel 'infraestructural' de apoyo a la inversión privada, aumentaron sus operaciones otorgando préstamos blandos a la agricultura, industria y construcción, incrementando de este modo su participación en el total de créditos bancarios al sector privado, de alrededor de un quinto en 1960 a casi un medio de 1970. Segundo, se vendieron a intereses extranjeros participaciones mayoritarias en varios de los más importantes bancos privados (por ejemplo del Banco Continental al Chase Manhattan y del Banco Internacional al Chemical Bank), con lo que entre 1960 y 1968 el control extranjero de los activos de los bancos comerciales pasó del 36% al 62%.¹² El gobierno militar invirtió la situación al hacerse cargo de varios bancos extranjeros importantes (Comercial, Internacional y del Progreso), limitar las operaciones de las filiales directas, nacionalizar uno de los dos mayores bancos nacionales (Popular) y forzar a los dueños (italianos) del otro (Crédito) a vender al capital local. Como resultado de esta política, el 85% del crédito bancario al sector privado pasó a ser controlado por el Estado, aunque la parte correspondiente a la 'Banca Asociada' (es decir, lo que antes formaba parte de la banca privada) se integró al sector público, sobre la base de la propiedad accionaría más que como parte del proceso de planificación.

Durante nuestro periodo, la construcción y las inmobiliarias ganaron progresivamente importancia debido a la masiva urbanización de Lima. Todos los grupos capitalistas locales fueron muy activos en este campo, pero parece que los grupos terratenientes tradicionales (la familia de la Piedra, por ejemplo) volvieron en particular a sobresalir como especuladores en terrenos urbanos.¹³ La propiedad de terrenos edificables y compañías constructoras se con-

12. Para un análisis interesante del proceso, véase Thorp (1972). Los datos se encuentran en: Superintendencia de Banca y Seguros, *Memoria* (varios años).

13. Véase Consiglieri (1975), Malpica (1968) y Deler (1975). Para los Pueblos Jóvenes, ver Collier (1975).

centró fuertemente en manos de capitales nacionales, aunque los proyectos más importantes de construcción estatal siguieron corriendo a cargo de contratistas extranjeros con experiencia calificada. Las reformas posteriores a 1968 no afectaron significativamente al sector, quizás porque éste ofrecía un ingreso considerable para el pequeño capital (incluyendo a muchos oficiales del ejército) en forma de rentas urbanas. Los esfuerzos para contener la urbanización de tierra cultivable alrededor de Lima sirvieron sólo para incrementar las ganancias monopólicas de los que ya poseían terrenos. La actividad del Estado en vivienda y urbanización no fue significativa, exceptuando el suministro de infraestructura básica para los 'pueblos jóvenes'.

Finalmente, para 1968 el capital extranjero había ganado numerosas posiciones claves en el sector terciario, como resultado sobre todo de su mayor capacidad tecnológica en los servicios modernos, aun cuando la propiedad británica del Ferrocarril del Centro procediera de un litigio sobre la deuda externa del Perú en el siglo anterior. Entre 1970 y 1975, el gobierno estatizó una filial de la ITT, la Peruvian Corporation (a la caída de Allende), el sistema telefónico y telegráfico (ambos de propiedad privada) y un cierto número de operaciones comerciales (como la comercialización del algodón). Además, en 1974, se nacionalizaron los medios de comunicación de masas –diarios de circulación nacional, radio y televisión–, que habían pertenecido a la gran burguesía y habían servido de medio de oposición a las reformas (incluso después de 1968). En teoría los diarios tenían que ser entregados a organizaciones representantes de los distintos sectores populares (como el campesinado o los maestros), pero en realidad pasaron a ser controlados por el Ministerio del Interior, que los utilizó como órganos de propaganda oficial, aunque se permitiera considerable libertad de crítica a las revistas.

Cambios en el patrón de propiedad

Antes de 1968 había en el Perú, como acabamos de ver, un modelo de propiedad común a casi todas las ramas productivas: un sector empresarial fuertemente oligopólico que dominaba la producción, bajo la propiedad y el control de un grupo pequeño de capita-

listas financieros nacionales vinculados cada vez más estrechamente con empresas extranjeras. La intervención del Estado después de 1968 cambió este patrón, sustituyendo al gran capital nativo y alterando la relación con las multinacionales. Aquí se estudiará el funcionamiento de este patrón a nivel agregado y se evaluará la magnitud de los cambios en el régimen de propiedad que tuvieron lugar a lo largo del periodo.

Del análisis *rama por rama* de la propiedad empresarial no se desprende con claridad el hecho de que, hasta 1968, ésta estaba organizada en grupos intersectoriales ligados por el capital financiero. Tales grupos combinaban intereses en la exportación (minería, azúcar y harina de pescado), la propiedad predial (tanto rústica como urbana), las manufacturas, el comercio y la construcción, y sus operaciones se entrelazaban con las de la banca y las casas financieras.¹⁴ No se presentaba pues un conflicto automático entre, por ejemplo, el capital agrario y el industrial, del género que a menudo se supone típico en la experiencia latinoamericana (véase cap. 2). De hecho, uno de los aspectos más eficientes de estos grupos era la manera en que podían trasladar rápidamente fondos de una actividad a otra, aprovechando distintas oportunidades de obtener ganancias. Este patrón tenía sus raíces históricas en la naturaleza variada de los recursos naturales peruanos, que exigió un desarrollo precoz del capital financiero capaz de coordinar las diversas actividades exportadoras. Estos grupos tenían además razones para aceptar de buen grado a las empresas extranjeras e incluso para financiadas (como sucedió en el caso de las multinacionales manufactureras) y garantizarles el apoyo estatal, ya que las multinacionales podían ofrecer la tecnología que hubiera sido costosa desarrollar en el país.

Dos ejemplos de tales grupos intersectoriales –Prado y Belaúnde– son particularmente interesantes, no sólo porque representan casos de grupo 'grande' y 'mediano', respectivamente, sino también por su papel a la cabeza del Estado durante los dos regímenes civiles de nuestro periodo.¹⁵ Manuel Prado (Presidente por segunda vez

14. Espinoza (1972) y Malpica (1968) dan detalles de estos grupos.

15. Ver el excelente artículo de Anaya, E.: 'El poder ejecutivo y los gobiernos invisibles en el Perú: 1956-68', en *Marka* (Lima, 15 de enero de 1976).

entre 1956 y 1962) encabezaba un grupo financiero ligado al Banco Popular, que incluía: cemento, textiles, inmobiliarias, construcción, minería (participación mayoritaria en Marcona), pesca (junto con Banchero), prensa, radio y comercio. La familia de Fernando Belaúnde (Presidente entre 1963 y 1968) formaba un grupo algo más disperso, con intereses en el sector inmobiliario (Belaúnde es arquitecto), suministros agrícolas, ingeniería metálica, banca (Banco de Crédito) y comercio, así como intereses accionarios en las empresas del grupo Prado. En ambos casos la distinción entre sector público y privado se hacía particularmente borrosa, aunque muchas de las principales familias peruanas habían siempre tenido miembros en el Gabinete, civil o militar.

No existía, naturalmente, esta misma relación entre las empresas extranjeras, aun cuando su origen predominantemente norteamericano y su *ethos común* produjeran cierta solidaridad entre ellas, sobre todo cuando se trataba de presionar al gobierno de turno. Pero es claro que en 1968 el grado de propiedad extranjera había alcanzado límites políticamente inaceptables: tres cuartas partes de la minería, un tercio de la pesca, la mitad de la industria manufacturera y dos tercios de la banca estaban bajo directo control extranjero.¹⁶ Esto provino no de una competencia victoriosa con el capital nativo, sino más bien de una estrecha alianza con el mismo, que permitió una expansión desde una base limitada en la minería, establecida durante el primer cuarto de siglo, hasta el control casi completo sobre la mitad de la producción material en el tercero.

El brusco cambio en estas tendencias del patrón de la propiedad, a partir de 1968, fue precisamente acarreado por el grado extremadamente alto de monopolio y dependencia al que se había llegado. Antes de 1968, y limitándose a las relaciones dentro de la clase capitalista, la estrecha alianza entre la gran burguesía y la empresa extranjera había tenido dos consecuencias. De un lado, hacia fines de la década de 1950 la élite nativa había entregado en la práctica al capital extranjero gran parte de la tarea 'empresarial' de modernizar la economía, conservando sin embargo su papel de 'financiado-

16. Este era un caso extremo pero no atípico en América Latina, como veremos en la sección final de este capítulo.

ra' y proveedora de apoyo estatal, apropiándose de una porción considerable de las ganancias así generadas. De otro, esta alianza impidió el desarrollo de la pequeña fracción independiente del capital industrial, copando, en un primer momento, el espacio económico disponible, y controlando después él acceso a los mercados, el crédito y el apoyo estatal. Observando las tendencias históricas, Thorp y Bertram (1978) argumentan que esta misma flexibilidad de la élite tradicional impidió un mayor progreso en la formación de una burguesía verdaderamente *nacional*, con un proyecto autónomo de industrialización.

El panorama cambió después de 1968. En forma irregular pero acumulativa el Gobierno Revolucionario nacionalizó amplios sectores de la minería, la pesca, la industria, la banca, el transporte, las comunicaciones y el comercio, eliminando asimismo casi por completo el capital privado en la agricultura. El Estado asumió en la práctica el papel económico de la gran burguesía nativa, con las consecuencias políticas analizadas en el capítulo 3. El sistema anterior de grandes grupos intersectoriales había sido roto; su 'base' (exportaciones e industria pesada) y su 'articulación' (la banca) habían sido eliminadas, quedando sólo la industria ligera, las inmobiliarias y el comercio, como actividades aisladas en manos privadas. El Estado no se hizo, sin embargo, cargo de la totalidad del sistema y no pudo por tanto reestablecer la articulación anterior, que tampoco pudo ser adecuadamente sustituida por la planificación central. Se mantenían, además, muchas de las conexiones con el extranjero —en forma de propiedad privada directa (manufacturas) o de relaciones técnicas (minería)— aunque con un papel mucho menos importante y dominante. Como veremos en el capítulo 8, la divergencia entre los propósitos del capital extranjero y los del nuevo régimen militar generaron una serie de conflictos que no habían existido bajo la hegemonía de la gran burguesía.

Debemos ahora agrupar la información estadística disponible a fin de obtener algunas conclusiones generales sobre la magnitud de los cambios en la propiedad durante el periodo. El objeto de este ejercicio es evaluar el alcance económico y social de las distintas formas de propiedad en el sector empresarial, medido por las proporciones del producto interno bruto y la mano de obra controlados por

empresas privadas nacionales, extranjeras y estatales, respectivamente. La distinción entre sector empresarial y no-empresarial procede del análisis del dualismo hecho en el capítulo anterior, y las categorías de propiedad utilizadas del análisis sectorial presentado en la sección precedente. El año central es 1968, que se comparará con 1975, año en que pueden considerarse terminadas las reformas en la propiedad hechas por la 'Revolución', y, hacia atrás (de manera mucho más tentativa), con 1950, como año representativo de la etapa anterior a la nueva penetración del capital extranjero. La metodología completa se encuentra en el Apéndice Estadístico. El cuadro 19 ofrece un resumen de los resultados.

Lo primero a observar es el aumento y la posterior caída de la importancia de las empresas extranjeras, que pasaron de controlar un 17% del producto del sector empresarial (10% del PBI) en 1950 a un 33% en 1968 —como resultado, sobre todo, de la penetración en la minería, la pesca y las manufacturas,— para caer a un 16% en 1975 a consecuencia de las reformas. Estas cifras se refieren, naturalmente, al control directo mediante la propiedad; el control indirecto de las empresas extranjeras, a través de contratos de tecnología y de ventas con empresas públicas y privadas, era mucho mayor de lo que las anteriores cifras sugieren. De otro lado, se mantuvo el ritmo de expansión del Estado, que creció del 11% del producto del sector empresarial en 1950 al 16% en 1968, duplicándose al 32% en 1975; mientras las cooperativas, sobre todo como resultado de la reforma agraria, representaban el 12% en 1975. En consecuencia, el capital privado nacional —en cierto sentido el sujeto pasivo del proceso— cayó del 72% del producto del sector empresarial en 1950, al 51% en 1968, y al 40% en 1975. Un patrón similar se desprende del análisis del empleo, con alguna variación en el caso de las cooperativas, más importantes en el empleo que en la producción, y en el de las empresas extranjeras, donde ocurre a la inversa,

La desagregación de la participación en el producto según sectores principales de actividad, también recogida en el cuadro 19, indica que las reformas desplazaron al capital privado del sector primario; pero el capital extranjero y nacional seguían dominando el vital sector secundario. Estas estimaciones son sólo aproximativas,

Participación del producto y empleo empresariales por principales categorías de propiedad 1950-75

	Porcentaje del producto bruto interno controlado por:						Total		
	1968			1975			del sector		
	Estado	Empresas extranjeras	Empresas nacionales	Estado	Empresas extranjeras	Empresas nacionales	Cooperativas	empresarial	empresarial
Sector productivo:									
Primario	0	8	9	17	3	2	1	6	12
Secundario	1	10	13	24	6	8	12	1	27
Terciario	10	4	12	26	12	1	14	1	28
Total	11	22	34	67	21	11	27	8	67
	Porcentaje del producto bruto interno						Porcentaje de la población económicamente activa		
	1950			1968			1975		
Estado	7	11	21	21	5	7	13		
Empresas extranjeras	10	22	11	11	4	10	3		
Empresas nacionales	43	34	27	27	21	19	11		
Cooperativas, etc.	—	—	8	8	—	—	9		
Total del sector empresarial	60	67	67	67	30	35	36		

Fuente: Apéndice, cuadro A.6.

pero las órdenes de magnitud parecen en general correctos, y si se introducen variaciones razonables en ítems particulares no se alteran significativamente los resultados. Cabieses y Otero (1978: 74) citan una desagregación similar de un estudio realizado por Brundenius para el Instituto Nacional de Planificación -muy similar al de FitzGerald (1976a, Apéndice II) aunque no se cite esta fuente-, que arroja aproximadamente los mismos resultados en cuanto a las participaciones de los sectores público y cooperativo en el PBI antes y después de las reformas. Se atribuye, sin embargo, una participación bastante mayor que la nuestra a las empresas extranjeras (31% del PBI en 1968 y 21% en 1975), a la que corresponde una participación menor del sector 'privado interno' (56 y 46% respectivamente). Por desgracia, el cuadro, tal como aparece citado en Cabieses y Otero, tiene varios errores aritméticos, pero la diferencia parece surgir de errores en la asignación de la propiedad agrícola¹⁷ y de una subestimación de la importancia del sector no-empresarial en los servicios, lo que necesariamente limita aquí el alcance de la penetración extranjera. En cualquier caso, sus estimaciones sirven para reforzar las tesis aquí presentadas.

La participación de los trabajadores

Uno de los rasgos característicos del programa del régimen militar entre 1968 y 1975, o sea durante la llamada 'Primera Fase de la Revolución Peruana', fue la rápida introducción de participación directa de los trabajadores en la gestión, el capital y las ganancias de las empresas.¹⁸ Los orígenes intelectuales de la 'cogestión' (control conjunto de la empresa por el empresario y los trabajadores) se remontan al pensamiento católico de fines del siglo pasado, mientras que el concepto de 'autogestión' (control de la empresa por los trabajadores) procede fundamentalmente del movimiento cooperativo británico; ambos tenían sin embargo antecedente en la política peruana. Según el programa aprista original, la economía tenía que ba-

17. En particular, la hacienda Casa Grande, perteneciente a una familia alemana, en 1968 producía un tercio del azúcar; pero los Gildemeister dirigían sus negocios desde el Perú y deben por tanto ser considerados como capital 'nacional'.

18. 'Plan Inca', artículo 6b, Presidencia (1974).

sarse en cooperativas; posteriormente Acción Popular (el partido de Belaúnde) y la Democracia Cristiana apoyaron una reducida participación de los trabajadores en las ganancias,¹⁹ siempre que no amenazara la propiedad privada, considerada inviolable por la Constitución.²⁰ Bajo Bustamante se habían logrado algunos pequeños avances en la participación de los trabajadores en las ganancias de las empresas industriales, y Belaúnde había favorecido las cooperativas de crédito, especialmente para vivienda.

Para el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas la participación obrera debía ser ostensiblemente un elemento fundamental en la organización de la economía y en la consecución de una 'verdadera' democracia, donde los grupos sociales estarían representados dentro del sistema económico antes que en partidos políticos. En cierta forma esto significaba una continuación de la línea ideológica anterior —el intento de identificar los intereses de los trabajadores con los de la empresa y así eliminar los conflictos laborales—, pero combinada con una cierta hostilidad hacia el capital monopólico nacional y las empresas extranjeras, convirtiéndose así en algo más que un simple esfuerzo para romper la solidaridad de los sindicatos. Entre 1969 y 1975 la autogestión aparece en los documentos oficiales cada vez más como un sustituto potencial —junto con la empresa estatal— de la empresa privada y como elemento central de una posible transición al 'socialismo peruano'.

Los tres elementos claves serían las cooperativas agrarias, las comunidades industriales y la 'propiedad social'.

Como hemos visto anteriormente, las cooperativas agrarias de producción habían sustituido a las antiguas haciendas como parte del programa de reforma agraria, sobre todo en las zonas irrigadas de la costa y en los grandes fundos de la sierra. Los derechos de propiedad fueron transferidos a los trabajadores permanentes, pero el Estado mantenía la 'reserva de dominio' como garantía del pago de la deuda agraria. Se mantuvo la estructura técnica de dirección, y se introdujo un fuerte control estatal, ejercido a través de organismos estatales encargadas de las compras, del SINAMOS mediante su

19. Knight (1975) describe con acierto este desarrollo ideológico.

20. Artículos 29 y 45 de la Constitución de 1933.

'asistencia a la organización', del Banco Agrario (ex Banco de Fomento Agropecuario) y mediante la supervisión directa del Ministerio de Agricultura. La fortaleza, y también la debilidad, del modelo consistía en mantener casi intacta la estructura de la organización anterior; en particular, los trabajadores eventuales quedaban en su mayoría excluidos de los beneficios y como asalariados marginales. Aparte de su significación en términos de equidad, tuvo también el efecto de dividir políticamente a los movimientos campesinos. De otro lado, las nuevas grandes empresas creadas en la sierra se encontraron en una posición económica todavía más precaria que la de las ex-haciendas 21 en las que se basaban, debido sobre todo a la escasez del excedente disponible para la distribución, suficiente para que un solo terrateniente pudiera vivir con cierta holgura, pero exiguo para un número elevado de familias campesinas. En las cooperativas de la costa, el conflicto entre salarios y beneficios se transformó en un conflicto entre consumo y reinversión. En la base de esta situación estaba el hecho de que la estructura económica de la agricultura, a diferencia de la social, no había sido modificada por la reforma agraria, de modo tal que aunque se hubieran alterado las relaciones de producción internas de las empresas, la naturaleza técnica de la explotación agrícola y sus relaciones con el resto de la economía, a través del mercado, continuaban esencialmente igual que antes.

El impacto de las 'comunidades laborales' fue mucho menor pero de mayor importancia para la economía. Podemos distinguir dos tipos. De un lado estaban las comunidades de la minería, la pesca, las telecomunicaciones, básicamente orientadas a la redistribución de las ganancias. Aunque se incluyera la participación nominal de la comunidad (que representaba a todos los empleados) en el directorio de la empresa, la principal medida se refería a las remuneraciones: entre el 5% y el 10% de las ganancias después de impuestos debían distribuirse en efectivo entre los miembros de la comunidad, en proporción más o menos a sus salarios respectivos (monto no muy relevante debido a la baja rentabilidad contable de estos sectores),

21. Sobre estos problemas véase Caballero (1977) y Horton (1974). Los proyectos originales para la creación de PIARs fueron abandonados en 1977.

y entre un 5 y un 15% debía ir al conjunto de la comunidad en forma de bonos.

El segundo tipo era mucho más importante; fue establecido por la Ley de Industrias 22 de 1970 y se aplicaba a todas las empresas manufactureras con más de cinco empleados. También aquí la comunidad recibía el 25% de los beneficios contables, 15% bajo la forma de nuevas acciones y 10% en efectivo. Tampoco en este caso el efecto fue radical: a fines de 1975 sólo el 17% del capital accionario del sector estaba en manos de las comunidades y, debido al patrón de tamaño empresarial en las manufacturas, sólo alrededor de un tercio de la mano de obra (más o menos un 5% del total nacional) estaba incluido, aun cuando estas 'empresas privadas reformadas' cubrieron el grueso de la producción. Sin embargo, el efecto indirecto fue considerable, particularmente como consecuencia de la participación de los trabajadores en la gestión, o al menos su acceso directo a las decisiones empresariales: de un lado el capital privado se resistió a invertir (véase cap. 6) y, de otro, se reforzó la organización obrera al agruparse las comunidades industriales, a nivel nacional, en CONACI. Además, la posibilidad de que las empresas en quiebra se transformaran en cooperativas, con el apoyo financiero del Estado, se convirtió en una importante reivindicación obrera durante la crisis económica de 1976-77. Esta misma crisis, sin embargo, forzó al gobierno en 1976, bajo la Ley de Pequeña Empresa, a elevar a 20 empleados el límite de tamaño para las comunidades formadas en nuevas empresas, y a establecer en 1977 un límite máximo del 35% en la participación accionaria.

Pero el problema fundamental con las comunidades independientemente de las consecuencias políticas de la crisis económica, aprovechada por los industriales nacionales y los bancos extranjeros para obligar al gobierno a reducir la participación obrera —al igual que con las cooperativas agrarias, es que se trataba de modificaciones en las relaciones de producción dentro del sector empresarial exclusivamente (mucho menores en el caso de las primeras que en el de las segundas). La estructura económica del sector se mantuvo intacta, y al introducirse hasta cierto punto una división den-

tro de los trabajadores se originó una 'aristocracia obrera', problema que reconocieron los sindicatos e incluso los trabajadores a nivel de planta.²³

Entre 1973 y 1975, el Gobierno Revolucionario introdujo un nuevo tipo de empresas, con el nombre de 'Empresas de Propiedad Social' (EPS), que deberían tener prioridad frente a todas las demás formas de organización empresarial en términos de apoyo del gobierno, y que en un comienzo se supuso que 'predominarían' a largo plazo en la economía.²⁴ La noción de propiedad social –prescindiendo del lirismo de sus defensores– era esencialmente la de cooperativas de producción organizadas por el Estado, pero con tres nuevos rasgos: primero, todos los trabajadores tenían que ser socios (de modo que los cooperativistas no podían explotar a trabajadores asalariados eventuales), existiendo además disposiciones que limitaban las diferencias de ingresos dentro de la empresa; segundo, el Estado, que aportaba el capital inicial a través del FONAPS (Fondo Nacional de Propiedad Social), controlaba las remuneraciones de los trabajadores, al exigir que se depositara en el fondo central de reinversión (destinado a crear nuevas EPS) la parte del excedente que superara el equivalente a dos salarios mínimos de Lima por trabajador, más el monto destinado a proyectos de inversión autorizados y ciertos gastos en beneficio de los socios; tercero, para poder

23. "Al cabo de cinco años de iniciada la reforma de la empresa, las denuncias sobre problemas entre los empresarios privados y las CC.II. se han ido desplazando de las referidas directamente al acceso de la propiedad y utilidades hacia la demanda por una participación activa en la gestión de la empresa y a veces por la orientación de la producción. En este sentido se han presentado conflictos concernientes a la toma de decisiones sobre abastecimiento, tecnología, financiamiento, comercialización" (Ministerio de Industria, *Evaluación del Proceso de Industrialización: Situación Actual y Perspectivas*, Lima, marzo 1976: 24-5).

24. La interpretación oficial del término 'predominante' variaba considerablemente según el nivel político de la fuente. En términos cuantitativos, los anteproyectos del Plan Túpac Amaru preveían que el 25% de la producción (es decir, más de un tercio del producto del sector empresarial) procedería de las EPS en 1982, mientras que el Plan 1977-78 (INP, 1975a) señalaba un objetivo del 12% para 1978, pero ambos cálculos dependían de que las cooperativas agrarias (alrededor del 8% de la producción) se transformaran en EPS. La versión publicada del Plan Túpac Amaru (Presidencia, 1977) no contiene ninguna estimación cuantitativa.

inicialmente sobrevivir, las EPS dependían de fuerte protección frente a las importaciones competitivas y de prioridad en la asignación de contratos estatales; ambas cosas permitirían a CONAPS (Comisión Nacional de Propiedad Social) planificar de manera racional el emergente sector. Se pusieron grandes esperanzas en el futuro de este tipo de cooperativas que, junto con las grandes empresas estatales, debían formar la base económica del 'socialismo peruano'.²⁵

En la práctica, la estructura misma de la economía —particularmente en el sector manufacturero donde deberían operar la mayor parte de las potenciales EPS— presentó el mayor problema al desarrollo de estas empresas. Para mediados de 1976 estaban funcionando seis EPS²⁶ y otras sesenta se encontraban en un estado avanzado de organización, representando en total una inversión de casi 300 millones de dólares y 40,000 puestos de trabajo. Todas se encontraban en las ciudades y casi todas en el sector manufacturero, con un 'costo por puesto de trabajo' relativamente alto (alrededor de 8,000 dólares) y dependiendo de tecnología extranjera (aunque compartiendo fuentes capitalistas y socialistas).

Se escogió la industria manufacturera porque el nivel de la inversión privada era aquí muy bajo y porque se deseaba desarrollar la economía en sectores de 'alto eslabonamiento' como la metalmecánica; pero la concentración en esta rama era tan fuerte (las dos o tres empresas más importantes a un nivel de tres dígitos CIIU daban cuenta de casi toda la producción) que quedaba poco o ningún espacio para la entrada de nuevas empresas suficientemente grandes como para competir eficientemente con las ya existentes, incluso aunque se impidiera que éstas últimas expandieran su capa-

25. "La prioridad y la preponderancia del Sector de Propiedad Social, son esenciales a la idea misma de Propiedad Social, pues de no ser así, las Empresas de Propiedad Social resultarían, al fin de cuentas, sólo un conjunto de cooperativas modernizadas. Sin Propiedad Social no hay auténtica Revolución Peruana. ... El Sector de Propiedad Social será hegemónico cuando abarque actividades económicas motrices para el crecimiento y desarrollo de nuestra economía" (Lecaros 1975: 115-16).

26. Estas eran: Moto Andina (motocicletas), Normetal (equipos eléctricos), Transportes de Lima (líneas de autobuses), Incolana (ventas de lana de alpaca), Mineropuno (minería de plata) y Confecciones Populares (confección). Para las empresas en formación, véase CIECO (1975a).

cidad. Las alternativas eran: o bien las EPS quedaban como empresas marginales, confinadas a las ramas menos rentables y a las zonas rurales, o se expropiaban las grandes empresas existentes para lograr así el 'predominio' del sector de propiedad social. En 1975 comenzó a crecer la presión de las Comunidades Industriales y de los burócratas progresistas para que se transformaran las 'doscientas principales' empresas manufactureras en EPS y se organizara un sistema integrado y planificado. Pero esta propuesta fue bloqueada por la oposición del capital extranjero, que en 1976 tenía fuerza suficiente para imponer sus condiciones, y el gobierno no pudo elevar significativamente el presupuesto inicial de 150 millones de dólares asignado al sector en el Plan 1975-76.

Un problema fundamental que debería haber sido enfrentado en el contexto de la participación obrera, en general, y en el de un vasto movimiento cooperativista, en particular, pero que no lo fue, era el de las repercusiones que esto tendría sobre el conjunto de la política económica peruana, en relación sobre todo con la transición del capitalismo al socialismo. Se reivindicó la 'autogestión' en términos ambiciosos, pero por lo general a partir de un análisis microeconómico de la empresa o utilizando modelos abstractos de equilibrio de una economía competitiva atomizada.²⁷

Si se define el capitalismo sólo en términos de la existencia de relaciones salariales en una empresa específica, es evidente que una cooperativa (y con mayor razón una EPS) no puede ser capitalista, y por tanto tiene que ser socialista. Pero éste es un sofisma similar al de clasificar como 'feudal' la agricultura de una hacienda porque los trabajadores reciben pagos en especie o porque pagan renta en forma de trabajo.²⁸ Definir el capitalismo a nivel de empresa como propiedad burguesa individual de los activos, lleva inexorablemente a concluir que tanto las cooperativas como las corporaciones estatales son socialistas. El error está, naturalmente, en considerar al capitalismo sólo en términos de las relaciones de producción dentro de la empresa y no como un modo de producción ligado, en particular, a una economía de mercado. En el caso de cooperativas que

27. Vaneck (1970) es el texto clave de este tipo de teoría.

28. Error denunciado sin piedad por Frank (1967).

operan en un contexto de mercado (en competencia con el capital privado 'puro', con otras cooperativas o con empresas estatales), ellas equivalen básicamente a sociedades privadas, y por lo que respecta al resto de la sociedad muestran la misma actitud hacia el comercio, la acumulación y la conservación de su posición socioeconómica que los capitalistas privados. En este sentido, las cooperativas inmersas en una economía de mercado forman parte de un modo de producción capitalista, así como las empresas estatales, aunque las mismas instituciones puedan en otra situación formar parte de un modo de producción socialista.

En el contexto peruano, aun en el caso en que las dificultades económicas y la presión externa no hubieran detenido después de 1975 el avance planeado hacia la participación obrera, lo más probable es que hubiera emergido una clase dominante de burócratas (o 'burguesía estatal') y un grupo de cooperativas con ingresos relativamente altos (o 'aristocracia obrera') que impidieran la redistribución de los recursos hacia los sectores pobres para preservar *su* propia posición. La transición factible era pues hacia el capitalismo de Estado —con un grupo de cooperativas fuertemente controladas, rodeando a un núcleo central de grandes empresas estatales en un mar de pequeños productores mercantiles más que hacia el socialismo.

La distribución del ingreso

La distribución del ingreso emerge tanto en su forma funcional como personal —es decir en términos de la remuneración de los factores de producción, por una parte, y de los ingresos individuales, de otra— de la estructura dual de la producción y empleo, discutida en el capítulo anterior, y del patrón de propiedad explorado en éste. Esperaríamos por tanto que, en términos generales, la distribución del ingreso fuera como sigue: primero, una gran división entre quienes componen el sector empresarial y los que están fuera de él, encontrándose en la 'cola' del segundo grupo los campesinos sin tierra; y segundo, una diferencia considerable entre la remuneración al trabajo y al capital en el tercio superior, situándose las actividades profesionales y administrativas entre ambas.

No existe desafortunadamente un estudio detallado de la distribución funcional del ingreso en el Perú, por lo que debemos basar-

nos en los datos de las Cuentas Nacionales (a partir de las que se calculó el cuadro 20), Hay que tener cuidado con dos importantes defectos: primero, la tendencia de las empresas a declarar ganancias inferiores a las reales en las encuestas del Banco Central de Reserva, que sirven para medir este rubro (aunque el Banco haya tratado de corregirla) y la dificultad para distinguir entre ganancias y sueldo de los propietarios-gerentes; segundo, la definición de la categoría 'independientes no-agrícolas', que incluye desde abogados hasta ambulantes. En nuestras estimaciones, hemos incluido las ganancias expatriadas (no incluidas en la cifra de ganancias de las empresas de las Cuentas Nacionales, ya que el cuadro correspondiente se refiere al ingreso *nacional* neto) para calcular así el 'ingreso *interno* neto' (IIN), por analogía a la distinción entre PBI y PNB, basada en los 'pagos netos a los factores del exterior', Si se incluyese también la depreciación (véase el cuadro 30) obtendríamos una cifra de 'ingreso bruto de la propiedad' de aproximadamente un tercio del IIN durante el periodo; en el supuesto verosímil de que los

CUADRO 20

Distribución funcional del ingreso en el Perú 1950-76 (% del ingreso nacional neto)

	1950	1955	1960	1965	1970	1973	1976
Remuneraciones:							
Empleados	17.1	20.0	22.2	23.8	24.4	24.4	23.9
Obreros	20.9	22.3	22.7	23.4	21.6	23.9	22.1
Independientes:							
Agricultores	21.1	18.5	13.3	11.5	11.8	7.9	8.9
Otros	14.0	14.8	15.3	15.8	15.1	15.7	15.6
Propiedad:							
Utilidades locales	16.1	13.1	14.9	16.1	19.5	22.0	24.5
Utilidades expatriadas	1.9	2.5	2.8	1.9	1.7	1.3	0.8
Rentas e intereses	8.8	8.6	8.8	7.5	6.0	4.7	4.2
	100.0	100.	100.0	100.	100.0	100.0	100.0

Fuente: BCR Cuentas Nacionales (cuadros 3 y 6, varios años).

ingresos por propiedad correspondan en su totalidad al sector empresarial, éstos equivaldrían a casi la mitad del ingreso del sector empresarial.

Podemos observar algunas tendencias interesantes a lo largo del periodo, particularmente si se combinan los cuadros 20 y 35. La participación decreciente de los 'agricultores independientes' (el campesinado) refleja un ingreso real per cápita ampliamente estancado, en contraste con las remuneraciones de los empleados, que aumentaron a lo largo del periodo. Los sueldos y los salarios parecen haber aumentado más o menos de la misma manera, aunque la proporción del ingreso interno neto correspondiente a los segundos creciera con mayor rapidez debido al crecimiento más acelerado del número de obreros; como proporción de la mano de obra, los empleados pasaron del 11% en 1950 al 16% en 1976, los obreros del 35% al 41% y los 'agricultores independientes' se redujeron del 40% al 28% en el mismo periodo. Quizás las tendencias más significativas mostradas por los cálculos son las de los ingresos de la propiedad: después de 1970 se observa una disminución particularmente marcada en la participación de las rentas e intereses, cambio claramente relacionado con la reforma agraria; la expatriación de beneficios perdió también importancia después de ese año (tema que se tratará después). Probablemente lo más notable es el aumento en la participación de las ganancias 'internas'; esto era de esperar durante la década de 1960 debido a la concentración del capital durante la misma, pero esta tendencia continuó en la de 1970 pese a la reducción del tamaño del sector empresarial privado como consecuencia de las nacionalizaciones. En parte esto refleja la creciente participación conjunta de salarios, sueldos y ganancias en el ingreso interno neto y el debilitamiento económico del campesinado, fenómenos que derivan del empeoramiento en el dualismo de la economía. En efecto, los ingresos de los asalariados (empleados y obreros) más las ganancias pasaron, conjuntamente, del 58% del ingreso interno neto en 1955 al 65% en 1965 y al 71% en 1973. Sin embargo, la participación de las ganancias en relación a la suma de ganancias más ingresos de los asalariados no creció tan rápidamente (27% en 1955, 29% en 1965 y 32% en 1973), aunque en 1976 pasó al 35% debido a las restricciones salariales de ese año.

Dado el peso del capital extranjero en la economía, un problema de gran interés es la magnitud de su apropiación de excedente y la medida en que se extrajeron ganancias del Perú para ser acumuladas o distribuidas en otros lugares del mundo. El rubro 'pagos netos a los factores del exterior' de las Cuentas Nacionales, que diferencia el PBI del PNB, indica la salida de ganancias hacia el exterior. Como puede verse en el cuadro 30, este flujo representó, en promedio, un tercio de los beneficios distribuidos en 1955-58 y un 41% en 1959-63. En 1969-76, debido a las restricciones impuestas por la reglamentación del Pacto Andino y las nacionalizaciones, el porcentaje cayó al 13%. Estos porcentajes, sobre todo en la década de 1960 son muy altos pero guardan proporción en el sector empresarial. La rentabilidad declarada de las empresas norteamericanas en el Perú durante la década de 1960 parece haber sido del 14% anual, considerable desde todo punto de vista.²⁹

Sin embargo, los royalties y gastos de gerencia, que son 'costos' no sujetos a tributación para las filiales locales de las multinacionales (como los préstamos de la casa matriz), son otra forma de transferencia de ganancias, sobre todo en el caso de los royalties, por el uso de marcas registradas.³⁰ Más difíciles aún de medir son las 'transferencias de precios', que se producen cuando la filial local paga un precio arbitrariamente alto por sus importaciones de la central (por ejemplo partes para ensamblar automóviles) o recibe menos por sus exportaciones, transfiriéndose así ganancias sin que puedan ser registradas por las autoridades locales.³¹ A esto se añade, por supuesto, la evolución de los términos de intercambio bajo los cuales se lle-

29. Málpica (1975: 20-5) cita las salidas de ganancias generadas por las empresas norteamericanas publicadas por el Departamento de Comercio de los Estados Unidos: unos 81 millones de dólares anuales en promedio entre 1961 y 1971, que suman 890 millones de dólares, sobre un valor promedio en libros de la inversión de 560 millones de dólares durante el mismo periodo. Puede que en términos absolutos ésta no parezca una cifra muy grande, pero en relación al capital de las empresas representa una rentabilidad media del 14% anual.

30. Ver Anaya (1975) para un análisis del caso peruano y Vaitsos (1974) para una discusión más amplia.

31. Espinoza (1971) presenta datos parciales relativos a la industria farmacéutica peruana y Vaitsos (1974) hace lo mismo para los países del Pacto Andino. Ver también la nota 8 de este capítulo.

van a cabo las transacciones internacionales, principal sistema de transferencia de excedente de la periferia hacia el centro.

Considerando estos tres componentes específicos para el caso peruano, se observa un mismo patrón aunque hay diferencias considerables entre los periodos 1960-1965 y 1970-1975. Los royalties tuvieron poco peso en los dos periodos, añadiendo poco a la salida de beneficios declarados; su importancia disminuyó aún más después de 1970, debido al control estricto de los contratos de tecnología (véase cap. 9). Combinando estas dos fuentes de salidas de ganancias con una estimación conservadora de la transferencia de precios (es decir, la diferencia entre los precios declarados de importación y exportación, y los precios en el mercado mundial, por oposición al efecto global de los términos de intercambio internacionales) obtenemos los resultados mostrados en el cuadro 21. Las cifras implican que durante el periodo 1960-1965 el 58% de las 'verdaderas' ganancias distribuidas por las empresas (es decir, la suma de los totales del cuadro 21 y las ganancias localmente distribuidas del cuadro 30) eran expatriadas, monto muy superior a la entrada de inversión directa extranjera, disminuyendo sin embargo este porcentaje al 24%

CUADRO 21

Estimación de la expatriación de utilidades 1960-75³² (tasas anuales como porcentaje del PBI)

	1960-65	1970-75
Utilidades expatriadas declaradas	2.2	1.1
Royalties	0.3	0.1
Transferencia de precios	1.6	1.3
Total	4.1	2.5

32. En base a: Cuentas Nacionales para las Exportaciones Declaradas de Ganancias, Anaya (1975) Y datos del Ministerio de Industria para los royalties, y un estimado (basado en Bossio, 1976, y en cálculos del Ministerio de Industrias) de una subvaluación del 10% en las exportaciones de cobre y una sobrevaluación del 10% en las importaciones industriales.

en el periodo 1970-1975. Ambas cifras no guardan proporción con el alcance de la propiedad extranjera en el sector empresarial; parece razonable por tanto conjeturar que, aun cuando después de 1968 se redujera considerablemente el flujo de salida de ganancias, la rentabilidad del capital extranjero en ambos periodos fue mucho más alta que la del nacional.

Se dispone de datos más confiables para los ingresos personales, que permiten derivar conclusiones relativamente claras sobre la estructura y tendencia del ingreso per cápita. Basándose en los datos del Censo de 1961, Webb 33 preparó un estimado numérico de la distribución del ingreso personal en el Perú, que se ofrece en el cuadro 22. Las diferencias en los niveles de ingreso son impresionantes, incluso para los patrones latinoamericanos. El ingreso medio per cápita en 1961 era de 229 dólares; pero, mientras en el promedio del decil superior era de 1,136 dólares (y de 5,817 dólares para el 1%

CUADRO 22

Distribución del ingreso en el Perú

Nivel de ingreso	Ingreso nacional (1961)			Ingreso personal		
	Trabajo	Propiedad	Total	1961	1971	Crecimiento
10% superior	32	22	54	49.6	45.1	+1.4%
Siguiente 10%	13	1	14	15.0	17.5	+3.9%
Siguiente 10%	20	4	24	10.1	11.4	+3.6%
Siguiente 10%				7.4	8.1	+3.2%
Siguiente 20%				9.8	10.6	+3.1%
Siguiente 20%	7	1	8	5.5	5.5	+2.3%
20% inferior				2.6	1.8	-1.4%
	72	28	100	100.0	100.0	+2.3%
1% superior	10	20	30	25.4	—	—
5% superior	—	—	—	38.1	31.2	+0.2%

Fuente: Ingreso Nacional calculado por Webb (1977: 9,78), Ingreso Personal para 1961 de Webb (1977) y Jain (1975: 89), 1971 solo en el último. El crecimiento entre 1961-1971 fue calculado anualmente, a precios constantes de 1963.

3. Ver Webb (1977) para un resumen de los resultados.

superior), el 40% inferior sólo tenía 46 dólares y el 40% superior a este último sólo 156. En 1971, cuando el ingreso per cápita había alcanzado 433 dólares, el 40% inferior de la población recibía todavía menos de 100 dólares per cápita. Webb calculó así mismo la participación del ingreso por propiedad y salarial para distintos estratos, que aparece también en el cuadro 22. Se manifiestan aquí dos características importantes: primero, en el sector empresarial (tomando el tercio superior como aproximación) casi la tercera parte del ingreso procedía de la propiedad, y si consideramos los sueldos del 1% más alto como beneficios disfrazados de los propietarios-gerentes, esta proporción aumenta a casi la mitad. Segundo, prescindiendo de la división salarios-ganancias, la distribución del ingreso procedente del trabajo era muy sesgada: casi la mitad del total nacional correspondía al cuartil superior de la mano de obra. En conjunto, pues, el ingreso personal parece haberse distribuido de acuerdo al modelo analizado anteriormente: una distribución del ingreso basado en una estructura económica dual, donde la propiedad de los medios de producción se concentraba en el sector empresarial.

No menos interesantes son las tendencias en la distribución del ingreso. Webb ³⁴ las calculó para el periodo 1950-1970, extrapolando hacia atrás y hacia adelante las estimaciones para 1961, sobre la base de los datos de las Cuentas Nacionales. Hace notar en su trabajo que si bien parece haber evidencia de aumento en las diferencias, no hay prueba de empobrecimiento absoluto de grupos importantes. Muestra, en particular, que los salarios del 'sector moderno' aumentaron al 5% anual per cápita entre 1950 y 1966, un poco más rápidamente que los sueldos del sector moderno (3%) y que los salarios agrícolas en las haciendas costeñas (4%), mientras que los ingresos 'urbanos tradicionales' aumentaron al 2% y los del campesinado serrano al 1% solamente. Para el periodo 1961-1970 estima que tanto los sueldos como los salarios en el sector moderno crecieron al 3% anual, manteniendo los ingresos de la agricultura tradicional un

34. Webb (1977: 39, 78). Las conocidas dificultades para calcular el ingreso de los estratos más pobres en los países en desarrollo hacen que no se pueda confiar demasiado en estas tendencias, aún cuando Webb incluye cálculos del ingreso no-monetario.

crecimiento del 1%. El evidente estancamiento de la agricultura hace, sin embargo, pensar que estas estimaciones son optimistas, ya que no obstante un aumento razonablemente alto del ingreso medio per cápita entre 1950 y 1966, 'una gran parte del país y de la población parece haberse mantenido igual si no peor que antes'.³⁵

Un cálculo independiente para 1971, consistente con el de 19th, muestra que las características generales de la estructura y el patrón de crecimiento del ingreso se mantuvieron, pero con algunas variaciones interesantes: el quintil inferior siguió perdiendo terreno, aun cuando la mitad inferior de la distribución recibía sólo el 12% del ingreso personal en ambos años. Parece sin embargo haber habido alguna redistribución *dentro* del sector empresarial: el segundo decil ganó significativamente mientras el 5% superior perdía (más en términos relativos que absolutos); parece razonable atribuir esto a las ventajas obtenidas por los trabajadores del sector empresarial, como consecuencia de la sindicalización y la industrialización, y también la expansión de las 'nuevas' clases medias a expensas de las élites tradicionales. En el extremo opuesto, el quinto más pobre de la población parece haber experimentado una disminución en su participación y una caída en los ingresos.³⁶ Prescindiendo de los problemas estadísticos, está claro que dos décadas de expansión capitalista, entre 1950 y 1970, no beneficiaron mucho al grueso de la población ni ampliaron el relativamente estrecho mercado de altos ingresos para los productos manufacturados modernos, con serias implicancias sobre la tensión social y la capacidad de mantener la industrialización.

Una de las metas explícitas de la 'Revolución de 1968' fue mejorar la distribución del ingreso en favor, sobre todo, de los estratos más pobres de la población. Puede naturalmente sostenerse que éste era un objetivo a largo plazo, que se alcanzaría cuando se hubiera reorganizado el proceso de acumulación, y que la crisis económi-

35. Thorp (1969); el cuadro 22 indica también que en el 40% inferior (que corresponde aproximadamente al 'sector rural tradicional' de Webb) existía una aguda diferencia entre los dos quintiles.

36. Jain (1975) es una publicación del BIRF; se citan los cálculos de Webb para 1961; los cálculos para 1971 se basan en estadísticas del Ministerio de Trabajo peruano.

ca de 1976-78 supuso necesariamente recortes salariales; pero lo cierto es que, como ya se mencionó, los efectos redistributivos de las reformas en la propiedad fueron mucho menores de lo previsto. Hay algunas dificultades para medir estos efectos, uno de los cuales es que probablemente el grupo que ganó más (en términos de poder y de ingreso) después de 1968 fue la fracción 'burocrática' de la clase media. Este sector social se benefició particularmente de la expansión del Estado a áreas de actividad económica previamente controladas por el capital privado. No se dispone, desgraciadamente, de información que permita evaluar la mejora de su posición convirtiendo los sueldos de los altos funcionarios en ingresos por ganancias.

Algo más fácil resulta calcular los beneficios recibidos de las reformas por los trabajadores de las empresas, aunque debamos para ello suponer que la participación en las ganancias no sustituía potenciales aumentos salariales. Figueroa (ver Figueroa 1976: 43) calcula que las reformas "transfirieron un 3% ó 4% del PBI al 18% de la mano de obra", y Webb (Webb 1977: 80-1) indica que 'la transferencia bruta comprometida es grande para unos pocos trabajadores, pero para el conjunto del sector moderno [o sea, un 20% de la mano de obra] representa sólo un 6% del ingreso del trabajo". Existen razones para creer que se trata de subestimaciones. Limitar los beneficios al quintil superior es algo conservador, puesto que los beneficiarios de la reforma agraria llegaban hasta el tercer decil y adquirieron control directo del 6% del PBI, generado por la agricultura de las haciendas, la mitad aproximadamente del cual era excedente de operación. De igual modo, las comunidades industriales obtuvieron probablemente alrededor del 2% del PBI (un cuarto de las ganancias de la industria, que eran aproximadamente un tercio del 25% que la industria aportaba al producto nacional), más un 1% de la minería y la pesca. En total, pues, tuvo lugar probablemente una transferencia del orden del 6%, es decir casi el doble de lo estimado por Figueroa y Webb. Pero ambos autores observan correctamente que se trataba de una distribución desde más o menos el 5% superior al 25% siguiente de la población; aun cuando el cambio fuera importante para los sectores implicados, representando una variación

de casi un quinto en el ingreso de estos dos grupos,³⁷ se mantenía el problema central.

La gran mayoría de la población y sobre todo los grupos menos privilegiados no obtuvieron ninguna ventaja significativa de las dos décadas de industrialización que se extienden entre 1950 y 1970, ni tampoco de las reformas posteriores en la propiedad. Esto no es de extrañar, dado que la expansión económica del periodo había tenido una base capitalista; incluso después de 1968, cuando el capitalismo de Estado empezó a sustituir al modelo tradicional, no se dieron pasos para una vasta redistribución del ingreso del sector empresarial al no-empresarial. La idea de que esto hubiera podido suceder se basaba quizás en una errónea distinción entre las clases sociales como receptoras de ingresos y como participantes en el proceso productivo. No se trata de una idea nueva:

"El énfasis de Marx en que las clases no son grupos de ingreso es un aspecto particular de la premisa general, expuesta en el *Capital*, de que la distribución de los bienes económicos no es una esfera separada e independiente de la producción, sino que está determinada por el modo de producción. Marx rechaza como 'absurdo' el punto de vista de John Stuart Mill y muchos economistas políticos, según el cual mientras la producción está gobernada por leyes fijas, la distribución está controlada por (maleables) instituciones humanas" (Giddens 1971: 22).

No obstante, autores como Webb insisten en criticar el modelo de capitalismo de Estado en términos de equidad:

"Existe ciertamente el potencial económico para lograr una mejora dramática en los niveles de vida de los muy pobres: una transferencia selectiva del 5% del ingreso nacional, obtenido del 1% más rico y entregado al cuartil más pobre, redu-

37. Suponiendo que en 1971 el 5% superior recibía el 35% del ingreso personal y el 25% siguiente el 38% (ver cuadro 22), el resultado de la transferencia sería aumentar el segundo y disminuir el primero en casi un quinto. La relación entre el ingreso per cápita de los dos grupos disminuiría de cinco a tres.

ciría el ingreso absoluto en el vértice en sólo un 16% y *doblaría* los ingresos en la base".³⁸

Esto es cierto en términos aritméticos, pero lograr este tipo de distribución no es sólo un problema de 'transferencia de ingreso', incluso si políticamente fuera posible; tales transferencias sólo pueden hacerse efectivas dando acceso a oportunidades adecuadas de empleo a la mayoría de los trabajadores, lo que probablemente significaría abandonar el modelo de crecimiento basado en la minería y la manufactura.

Dejando de lado la cuestión de la equidad –que en términos políticos puede ser importante, sobre todo en la medida en que la retórica oficial antes de 1968 y las reformas de la propiedad después produjeron una 'revolución de expectativas crecientes'– ¿cuáles son las implicaciones económicas de esta distribución distorsionada y relativamente estables del ingreso? Hay dos principales, que señalan las contradicciones internas del modelo capitalista de crecimiento. La primera es que el mercado real para las manufacturas y los servicios 'modernos' se limitaba a un grupo pequeño de la población y a áreas urbanas específicas: no sería exagerado postular que en el Perú este mercado era de un millón de familias y quizá la mitad para algunos bienes de lujo como los automóviles. La ausencia de un mercado de consumo masivo de bienes salariales contuvo la expansión de ramas industriales como la textil, y promovió la de aquellas que producían bienes relativamente sofisticados para la minoría. La segunda es que lo extremo de la pobreza rural condujo a una migración interna masiva, sometiendo las áreas urbanas a una presión casi insoportable y amenazando el propio orden social necesario para mantener el desarrollo capitalista. Estos son los resultados del 'desarrollo hacia afuera' que la burguesía peruana y las clases medias habían encontrado tan ventajoso en el pasado y que parece haberse mantenido bajo el modelo de capitalismo de Estado, a pesar de la intención de sentar las bases para un 'desarrollo hacia dentro'.

38. Webb (1977: 94-5). En honor a la verdad hay que reconocer que Webb (*op. cit.*) coincide en que el dualismo es la raíz del problema, pero ello no se integra en una discusión de la propiedad de los activos y la dependencia externa, temas que no se tratan en absoluto en su libro.

Observaciones finales

Tenemos pues en el Perú un patrón de la propiedad que muestra dos tendencias distintas: la penetración del capital extranjero, junto con la retracción del capital nacional hasta 1968; y la rápida expansión del sector estatal en sustitución del capital nacional, después de 1968. Ambas tendencias ocasionaron fuertes contradicciones en la organización de la economía. De otro lado, las reformas de la propiedad no lograron tener un efecto profundo sobre las tendencias de la distribución del ingreso, que en gran medida se mantuvieron. La concentración de la propiedad era la base de la desigual distribución del ingreso, pero no sólo en términos de la división salarios-ganancias y de la expatriación de ganancias en el sector empresarial; lo más importante es que dio origen al modelo de crecimiento dual. Las reformas iniciadas después de 1968 trataron de abordar el primer aspecto, con un nivel de éxito que puede ser limitado en términos absolutos, pero que sin duda era radical para los standards latinoamericanos. Después de 1968, la dependencia externa se redujo por la nacionalización de los activos extranjeros, el poder del capital nacional fue severamente debilitado por la expansión del Estado y el ingreso se redistribuyó hacia los trabajadores del sector empresarial. El problema estuvo en que las reformas de la propiedad no redujeron el dualismo y en que el mantenimiento del modelo de crecimiento minero industrial no sólo hizo muy difícil tal reducción, sino que también limitó severamente la posibilidad de disminuir la dependencia tecnológica.

Comenzando por la tenencia de la tierra, el estudio comparativo más importante ³⁹ para América Latina muestra que, de los siete países analizados (que incluyen Guatemala y Ecuador además de los que aparecen en el cuadro 23), el Perú tenía con gran diferencia la distribución más concentrada. Aun recordando que la gran extensión de las haciendas serranas de pastos pobres puede distorsionar la imagen de la parte superior de la distribución, la alta proporción de población rural en explotaciones 'sub-familiares' era claramente una de las razones de fondo de la pobreza rural.

39. Llevado a cabo por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) a finales de la década de 1960 y resumido por Barraclough (1973).

CUADRO 23

Comparación de la tenencia de la tierra
(% del total)

		Sub-familiar ^a	Familiar ^b	Mediana ^c	Grande ^d	Año
Argentina:	Unidades	43.2	48.7	7.3	0.8	1960
	Area	3.4	44.7	15.0	36.9	
Brasil :	Unidades	22.5	39.1	33.7	4.7	1950
	Area	0.5	6.0	34.0	59.5	
Chile :	Unidades	36.9	40.0	16.2	6.9	1960
	Area	0.2	7.1	11.4	81.3	
Colombia:	Unidades	64.0	30.2	4.5	1.3	1960
	Area	4.9	22.3	23.3	49.6	
Perú :	Unidades	88.0	8.5	2.4	1.1	1961
	Area	7.4	4.5	5.7	82.4	

Fuente: Barraclough (1973: 16). Empleo de: ^a menos de dos; ^b dos a tres; ^c cuatro a doce; ^d más de doce.

Los problemas del sub-empleo rural, baja productividad de las explotaciones e influencia de los terratenientes sobre el gobierno son comunes a América Latina y se presentan como justificación de la reforma agraria, considerada como requisito para mantener un crecimiento capitalista exitoso. Aunque las propuestas de CIDA fueran formuladas en términos de fortalecimiento de la agricultura comercial y ampliación de mercados para los productos industriales, poco fue lo realizado en el continente, menos aún reformas de la escala de la peruana (la reforma chilena tuvo tristemente un abrupto final). De otro lado, parece que la introducción de nueva tecnología agrícola (la llamada 'revolución verde') en América Latina ha estimulado la agricultura de las haciendas, que se vio también fortalecida por una nueva alianza con las multinacionales 'agrocomerciales' en la década de 1960 y por el *boom* mundial de los productos agrícolas en la de 1970 (Feder 1976).

Aunque no se conozcan para otros países latinoamericanos estudios completos de la propiedad del tipo que hemos intentado para el Perú, podemos sin embargo tratar de analizar los patrones de propie-

dad en los sectores manufactureros de algunos de ellos. En México,⁴⁰ por ejemplo, las doscientas primeras empresas manufactureras (0.2% del total) representaban el 63% de la producción en 1967, pero sólo el 15% del total de los salarios pagados en el sector. De ellas, 122, que se consideraban sometidas a control extranjero, representaban el 54% de la producción, 28 empresas estatales el 30% y 50 empresas consideradas completamente nacionales sólo el 16%. Así pues, aun cuando todas las empresas, menos las doscientas primeras fueran nacionales, su producción seguiría representando menos de la mitad del producto industrial. En 1968, las primeras 376 empresas brasileñas producían el 60% del producto manufacturero, 46% del cual procedía de empresas bajo control extranjero, 42% de empresas privadas nacionales y 12% de empresas estatales.⁴¹ En Colombia hay un patrón semejante (Chudnovsky 1974). Comparando los datos entre sí y con los del Perú en 1968, se observa una sorprendente similitud: en los cuatro casos, casi la mitad de la manufactura a gran escala estaba controlada por el capital extranjero. En Brasil, las empresas públicas parecen haberse creado poco a poco por nuevas inversiones estatales, mientras que en México el sector paraestatal, basado en un inicio en la nacionalización del petróleo y los ferrocarriles, fue creciendo mediante la absorción de empresas privadas en quiebra; ambos ejemplos contrastan con la rápida expansión del sector público en el Perú.

La experiencia peruana en otros sectores parece haber sido también muy similar a la de otros países: el control norteamericano de la minería en Chile; los ferrocarriles ingleses en Argentina; la penetración de la banca multinacional en Colombia; el control extranjero de los servicios públicos prácticamente en todos lados. Pero en la mayoría de los casos, la transferencia de esta especie de 'sector básico' había comenzado bastante antes que en el Perú; la posición extrema en que se encontraba el Perú en 1968 era pues especial. En cambio, el continuo estrangulamiento de las empresas medianas y la concentración del producto en manos de grandes empresas se presenta en todo el continente. Esta concentración llevó, a su vez, a

40. Ceceña (1975), Fajnzylber y Martínez (1976).

41. US Senate (1975).

aumentar la intensidad de capital en el sector empresarial, reduciendo el potencial de empleo, a la par que el control extranjero de la tecnología llevó a una creciente intensidad de importaciones (Wionczek 1976).

El único caso reciente de cambios a gran escala en la propiedad, comparables con los del Perú, es el de Chile, pero las circunstancias de este intento frustrado de transición al socialismo fueron muy distintas. Además, la historia de los intentos para lograr el control nacional del principal producto de exportación (cobre) fue mucho más larga (Morán 1974). Los pasos dados por Frei hacia la 'chilenización' significaron el desarrollo de conocimientos locales, tanto en la producción como en la comercialización, que no tenía el Perú; en Chile, además, no existía la necesidad inmediata de dar comienzo a nuevos proyectos. El bloqueo de las ventas de cobre chileno después de su nacionalización (Chile empleó un sistema de compensación muy parecido al peruano, deduciendo las 'ganancias excesivas' anteriores, pero de manera más extrema y con mayor amenaza política) fueron quizás una advertencia para el país norteamericano de las consecuencias de una estrategia económica demasiado independiente. Existe sin embargo un paralelismo significativo: bajo Allende, las reformas de la propiedad tomaron la forma de control directo de la empresa capitalista por los trabajadores, limitándose así el acceso directo a los medios de producción a una minoría de la mano de obra. Naturalmente, el control obrero en una determinada empresa era mucho mayor que en el Perú, y además los trabajadores del sector no-empresarial se vieron beneficiados de otras maneras, mucho más que en el caso peruano. Sin embargo, aunque se hubieran podido llevar a cabo en su totalidad los proyectos de reformas de la Unidad Popular en la agricultura y en la manufactura, sólo se hubiera beneficiado directamente un quinto de la mano de obra en cada uno de estos sectores, como muestra el cuadro 24.⁴² La reforma agraria afectaba sólo a las haciendas con más de ochenta 'hectáreas básicas', que representaban solamente un tercio de la tierra y una proporción todavía menor de la mano de obra agrícola. Asimismo, la extensión del 'área social' y el 'área mixta' en la manufactura (más del 80% y entre el 50%

42. Véase De Vylder (1976), especialmente los capítulos 6 y 7.

y el 80% de participación estatal respectivamente) se planificó que cubriera a las empresas grandes y medianas solamente, que si bien representaban dos tercios de los activos fijos y casi la mitad de la producción, incluían sólo a una pequeña parte de la mano de obra. En otras palabras, el dualismo de la economía chilena limitó su capacidad de reducir la dependencia externa y permitir la participación obrera, incluso en el contexto de transición al socialismo.

CUADRO 24

Reforma de la propiedad planificada en Chile 1970-73

	<u>Agricultura</u>			<u>Manufactura</u>	
	Tierra	Trabajo		Producción	Trabajo
Pequeñas unidades agrícolas ^a	22%	60%	Area social	53%	28%
Medianas unidades agrícolas ^b	42%	22%	Area mixta	15%	7%
Sector reformado	36%	18%	Otros	57%	78%

Fuente: De Vylder (1976: 149, 183). ^a Hasta 20 hectáreas básicas; ^b 20-80 hectáreas básicas.

Como muestra el cuadro 25, la distribución del ingreso personal era peor en el Perú que en las otras seis economías analizadas (y que en el resto de América Latina, con exclusión de Ecuador) en términos de la participación del 40% inferior de la población, aunque relativamente buena en cuanto a la participación de los dos deciles superiores. En las demás economías no parece haberse dado el 'deslizamiento' hacia el grupo medio que hemos observado en el Perú; donde sí existe un cambio significativo es en el quintil superior. Suponiendo que los datos del BIRF sean en realidad comparables, la causa de la diferencia parece ser que las demás economías presentaban condiciones mejores en la 'cola', debido a una agricultura relativamente más próspera, mientras que la falta de absorción de trabajadores en el sector empresarial peruano durante la década de 1960, hizo más lento el crecimiento del ingreso en el quintil superior; es posible además

CUADRO 25

Comparación de la distribución del ingreso

	Participación del ingreso (por ciento) ^a				Crecimiento (por ciento anual) ^b			
	5% Su- perior	20% Su- perior	40% Medio	40% Inferior	20% Su- perior	40% Medio	40% Inferior	Período
Argentina	—	47	36	17	—	—	—	1970
Brasil	43	62	28	10	8	5	5	1963-70
Colombia	33	61	30	9	6	7	7	1964-70
Chile	31	57	30	13	—	—	—	1968
México	29	64	25	11	8	7	7	1963-69
Perú	34	60	33	7	5	8	3	1961-71
Venezuela	23	65	27	8	8	4	4	1962-70

Fuente: Chenery (1974: 8, 42), CEPAL (1973: 27). ^a para los últimos años del período, de Chenery para las columnas 2 a 4; primera columna de CEPAL, aparentemente para fines de la década del sesenta y difícilmente comparable a las otras cifras, ^b de Chenery (**Op. Cit.**), promedio anual para el período.

que la ola masiva de migración hacia Lima haya permitido cierta expansión de los ingresos en la parte intermedia. La estructura básica de la distribución del ingreso parece, sin embargo, ser la misma que en los demás países: un dualismo estrechamente relacionado con un crecimiento basado en las exportaciones y en una sustitución de importaciones intensa en capital, junto con la división salarios-beneficios en el sector empresarial.⁴³ Las diferencias en la estructura de la economía (por ejemplo, el vigor de la agricultura) tienden a afectar el primer factor, y las diferencias en desarrollo político (la fuerza de los sindicatos, por ejemplo) el segundo; ambas cuestiones se combinaban en el Perú, generando una distribución del producto social extremadamente desigual.

43. CEPAL (1968) considera el dualismo como el determinante estructural que está en la base de la distribución del ingreso en América Latina; Graciarena (1974) enfatiza la estructura de poder como determinante de la distribución en el sector empresarial: "El punto de convergencia estructural entre ingreso y poder social se encuentra en la organización de las fuerzas productivas (*op. cit.*, p. 261). Véase también la *Introducción* de Foxley (1976).

Resumiendo, los patrones peruanos de propiedad y distribución del ingreso hasta 1968 no diferían mucho de los de otros países latinoamericanos, aunque pudieran presentarse en forma más extrema. Esta experiencia común dio lugar a que el 'debate sobre la dependencia' se desviara, de una preocupación inicial por los términos de intercambio internacionales y el dualismo, hacia una crítica de la propiedad y la distribución del ingreso. Pero hemos visto que el postulado implícito en esa crítica —que la reducción de la dependencia y la reforma agraria aumentarían la igualdad y estimularían automáticamente el desarrollo— difícilmente puede ser confirmado por la experiencia peruana. Además, aunque tal tipo de análisis pueda arrojar luz sobre la distribución del excedente generado por la estructura productiva en un momento dado, no ilumina el proceso de cambio de esta estructura en el tiempo, ni la articulación dinámica del capital extranjero y nacional en el sector empresarial. Es necesario para ello examinar el proceso de acumulación, tema al que se dedicará el próximo capítulo.

La acumulación de capital

ESTE CAPÍTULO CONSTITUYE en cierto sentido el núcleo central del presente trabajo: completa los tres anteriores sobre la naturaleza de la economía peruana (que fueron también útiles para ilustrar las ideas generales presentadas en el capítulo 2) y sirve como plataforma desde donde pueden contemplarse las cuestiones específicas que se analizarán en los tres capítulos finales. La acumulación de capital es quizás el aspecto más difícil de analizar de la economía peruana, no sólo porque los datos cuantitativos son insuficientes, sino también porque deben ser integrados con aspectos sociales cualitativos, presentando cuestiones como la propiedad y el conflicto de clases en el marco de estadísticas de inversión, ahorro e intermediación financiera. Pero el proceso de acumulación constituye la base misma de los procesos de crecimiento y desarrollo económico; por tanto, es preciso analizarlo.

Para abordar el tema de la manera más ordenada posible, se empezará por examinar el proceso de acumulación en su conjunto, entre 1956 y 1978, identificando la forma como afectó a la estructura económica y al patrón de propiedad. Pueden distinguirse así seis fases dentro de un ciclo que osciló entre dos formas de capitalismo centralizado de objetivos muy distintos: dos modelos de acumulación, a los que se denominará 'oligárquico' y 'capitalista de Estado'. Examinaremos el patrón de formación de capital en relación al ciclo de acumulación y al equilibrio entre los distintos sectores de la producción y la propiedad, lo que se completará con una exploración de la finan-

ciación de la inversión, haciendo referencia a las contribuciones de los sectores extranjero, nacional y estatal. Finalmente, el análisis de los movimientos de los flujos de capital a través del sistema financiero permitirá integrar los patrones de ahorro e inversión y relacionarlos con las tendencias del consumo y de la remuneración al trabajo durante el periodo.

El proceso de acumulación de capital en el Perú

En principio, el proceso de acumulación (una vez superado el estadio de la acumulación primitiva e instaurado el capitalismo como modo de producción dominante) se apoya en la extracción de excedente de la economía y en su conversión en capital a través de una serie de formas institucionales, especialmente la propiedad privada de los medios de producción. La extracción del excedente puede producirse de tres maneras relevantes para el presente caso.¹ En primer lugar, mediante impuestos y a través de las ganancias gastadas localmente, se extrae excedente de la 'renta' de los recursos naturales generada merced a la escasez de productos primarios en los mercados metropolitanos, que se realiza con la utilización de las divisas así adquiridas para importar insumos industriales y bienes de capital. Segundo, la explotación del trabajo asalariado dentro de la empresa capitalista (en nuestro caso 'sector empresarial') produce ganancias monetarias, que se realizan bajo la forma de tiempo de trabajo disponible por encima del requerido para producir bienes salariales para los propios trabajadores. Finalmente, la explotación del trabajo fuera de la empresa capitalista (nuestro sector 'no-empresarial'), de un lado aumenta las ganancias a través de los términos de intercambio internos, al ofrecer productos alimenticios baratos al sector empresarial y abaratar así el trabajo y, de otro, genera rentas monetarias. Durante nuestro periodo, a medida que el sector empresarial se expandía y la industrialización avanzaba, la segunda fuente aumentó en relación a

1. El Perú no es un país imperialista con acceso al excedente generado en otras economías. Incluso el excedente disponible en un cierto periodo como préstamos o inversiones del capital extranjero tiene que ser devuelto en un periodo futuro en amortizaciones o dividendos, a partir del excedente generado en el Perú. La ayuda en forma de donaciones fue insignificante durante nuestro periodo.

la primera, pero esta última, propia de la economía extractiva, predominó tanto en el modelo 'oligárquico' como en el de 'capitalismo de Estado'. La tercera fuente no tuvo gran importancia durante estos años; más bien, el abandono de la agricultura alimenticia y la extracción de excedente de este sector por espacio de siglos hicieron necesario que parte del excedente generado en el sector empresarial se gastara en la importación de alimentos.

En una economía abierta no existe 'problema de realización' en su forma clásica, ya que, al menos en principio, todos los bienes pueden venderse en los mercados internacionales y convertirse en las formas requeridas por el patrón capitalista de consumo o inversión;² no hay por tanto razón para que las tasas de acumulación y ganancia no aumenten casi indefinidamente; la situación es distinta a la de una economía cenada sin mercado para la producción (porque los salarios son demasiado bajos) y cuya rentabilidad es, por tanto, decreciente. El problema se presenta, precisamente, cuando la economía 'se vuelve hacia dentro' como parte del proceso de industrialización, abandonando los mercados internacionales por los nacionales, pues la concentración del ingreso personal en una economía pequeña es tal que los mercados nacionales son muy estrechos para todos los bienes, excepto para los bienes industriales más sofisticados. Este problema de realización podría solucionarse redistribuyendo el ingreso hacia abajo para generar los mercados necesarios. La alternativa, dadas las dificultades que enfrentan los países periféricos para penetrar los mercados extranjeros de bienes industriales, es regresar a la exportación de materias primas como base del desarrollo.

Durante nuestro periodo la cuestión central en la economía política peruana no es el conflicto entre capital y trabajo ³ sino la lucha por el control del proceso de extracción, movilización y distribución del excedente entre los tres 'capitales' implicados –nacional, extranjero y estatal–, lucha que por momentos parecía dominada

2. Esto ha sido bien sustentado, aunque desde un punto de vista neoclásico, por Little & Mirrlees (1974).

3. Aunque, a largo plazo, éste recorre en su base la historia del Perú. Lo que aquí quiere enfatizarse es que las organizaciones obreras no tuvieron un papel importante en el equilibrio de fuerzas políticas a nivel nacional.

más por las reglas de Venus que por las de Marte. El principal cambio fue el intento del Estado, tras el descalabro del modelo tradicional de acumulación, de tomar a su cargo el peso de la acumulación que antes correspondía a la gran burguesía, renegociando las relaciones con el capital extranjero, de un lado, y con los trabajadores, de otro. Pero la situación del capital internacional y las propias fuerzas internas de la economía impidieron que el Estado adquiriera sobre ésta un control hegemónico, similar al que previamente tuviera la gran burguesía, fracasando así la transición completa al capitalismo de Estado.

La estructura de la producción en un momento dado es el resultado de ciclos previos de acumulación, que proporcionan la necesaria capacidad productiva. En el caso peruano, como en el de muchas otras economías periféricas, el esfuerzo —en términos de capacidad empresarial y de fondos de inversión— se concentraba allí donde existían las oportunidades más rentables: la producción para la exportación (en detrimento de la agricultura alimenticia y el desarrollo regional), que corría a cargo de una alianza entre el capital extranjero y la burguesía nacional. El reverso de la medalla consistía en la introducción de métodos productivos intensos en capital, que requerían tecnología importada para mantener un nivel sostenido de ganancias, lo que significó emplear un número relativamente pequeño de trabajadores tanto en la producción para la exportación, como en las nuevas ramas manufactureras destinadas a sustituir las importaciones anteriormente consumidas en el sector empresarial. El proceso de acumulación capitalista, que por su misma naturaleza necesita concentrar la producción para mantener el nivel de ganancias, generó la estructura dual de la economía no por una casualidad desafortunada, ni incluso como resultado de la expansión más rápida del sector 'moderno' que del 'tradicional', sino como consecuencia misma del modelo. Un análisis estructuralista vería la dependencia externa en términos de dependencia de los mercados extranjeros donde se venden los productos y compran los insumos, la ausencia de una rama autónoma de bienes de capital y la falta de integración entre el sector exportador y el resto de la economía; pero esta situación no obedece a un designio fatal: es consecuencia de un proceso de acumulación, donde el capital nacional está inte-

grado al sistema capitalista internacional y se basa no en la lógica interna de la propia economía sino en la de la economía mundial.

Tampoco puede considerarse el patrón de propiedad como un dato dado, ni como resultado de una cadena de decisiones empresariales aisladas, sino más bien como un coherente proceso acumulativo. En el caso peruano encontramos dos grandes tendencias: en primer lugar, la pérdida del control efectivo sobre la economía del gran capital nativo, durante el periodo 1956-68, la incapacidad del capital industrial nacional para tomar el control, y la toma del poder por los militares, en 1969-78, en un intento de resolver la situación. En segundo lugar, la desviación del interés del capital extranjero de las materias primas a la industria y posteriormente, su regreso a la minería, como parte de un patrón mundial.⁴ La creciente monopolización de la economía por el capital extranjero y el retroceso de la acumulación privada que el Perú experimentó durante la década de 1960, fue durante la de 1970 radicalmente alterada por el Estado. Este trató de reorganizar y estimular la acumulación, pero para lograrlo continuó basándose en la tecnología y la financiación extranjeras, contradicción fundamental que llevó finalmente al derrumbe del modelo de capitalismo de Estado. La distribución del ingreso derivaba del dualismo creado por la acumulación pasada y de la distribución del ingreso en el sector empresarial entre el trabajo y el capital, pero el bajo nivel de acumulación de la década de 1960 significó que trabajadores y empleados pudieron mejorar considerablemente su posición sin reducir el consumo de los capitalistas (ver cuadros 34 y 35), lo que hizo todavía más difícil reanudar posteriormente la acumulación. En términos de propiedad, la dependencia externa se expresaba a través de la propiedad privada de una gran parte de los medios de producción; las decisiones sobre el patrón productivo y la asignación de la inversión no se pensaban en función de la economía nacional (y menos aún de los intereses de la población) sino de la estrategia de acumulación a escala mundial de las multinacionales y del capital monopolístico metropolitano a través de ellas.

4. Ver Hymer (1972) sobre la contribución de las multinacionales al crecimiento desequilibrado a escala mundial.

En la práctica, puede observarse directamente el proceso de acumulación, sólo en términos cuantitativos, a partir de los montos efectivos de inversión y de los flujos necesarios para financiarlos. El caso peruano parece confirmar la posición de Griffin⁵ –y más en general una posición como la de Kalecki o incluso Keynes– que considera el volumen de la inversión como el determinante de la tasa de ahorro y no a la inversa. Esto se comprueba para los tres tipos de capital que existían en el Perú durante el periodo: los capitalistas nativos controlaban una proporción muy alta del ingreso nacional, del que se invertía relativamente poco, bien porque no existían oportunidades o porque se había roto el sistema de articulación de las decisiones de inversión; el ahorro local no era evidentemente una restricción para el capital extranjero en sus proyectos de inversión en el Perú, que se decidían según una estrategia mundial; y el Estado invertía de acuerdo a sus programas de desarrollo, antes que según su excedente de operación. No se trata de restarle importancia al patrón de ahorro –de hecho éste reflejaba la estructura institucional que determinaba la asignación del excedente– sino de evidenciar que el problema de la acumulación en la economía peruana no se debía a una 'escasez de ahorro' general, que se hubiera podido mitigar con un aumento de las ganancias o con mayor inversión extranjera, sino más bien a la rentabilidad esperada de la inversión y a la capacidad organizativa para aprovechar las oportunidades disponibles. Esta capacidad parece haberla poseído la burguesía peruana⁶ en el pasado, y constituye probablemente un rasgo intrínseco de las corporaciones multinacionales (aunque limitada a proyectos individuales); por su propia naturaleza el 'Estado como planificador' debería también tenerla. Podría argumentarse, por tanto, que la dificultad empezó con la quiebra de la hegemonía de la gran burguesía y concluyó al intentarse establecer el capitalismo de Estado como nuevo modelo de desarrollo.

Podemos distinguir seis fases distintas de acumulación⁷ durante el periodo 1956-1978, cada una con sus patrones característicos de

5. Ver capítulo 2 y también Griffin (1969).

6. Como afirman Thorp & Bertram (1978), sobre todo en relación al periodo entre 1910-1930.

7. Establecidas por el autor a partir de los datos sobre tasas de inversión.

inversión, propiedad y financiación. Aunque los examinaremos en detalle en su momento, puede ser útil comenzar con un resumen.

1955-58: Periodo de tasas de acumulación extremadamente altas; casi la mitad de la inversión productiva financiada desde el exterior; inicio de un nuevo *boom* de exportaciones pese a dificultades temporales en la balanza de pagos; fueron los 'últimos años felices de la oligarquía', durante los cuales el control de la economía empezó a trasladarse al capital extranjero.

1959-63: Periodo con tasas de acumulación algo más bajas; menores inversiones extranjeras; deflación de la economía para combatir el desequilibrio externo; la pérdida de la hegemonía por la élite y la amenaza de un gobierno populista obligaron a una intervención militar y a algunos intentos iniciales de reorganizar la acumulación (la introducción, por ejemplo, de un sistema de planificación, y la expansión de los bancos estatales de desarrollo).

1964-68: La tasa de acumulación siguió cayendo, llegando a un punto en que la inversión sólo cubría la reposición; gran parte de la inversión dirigida al desarrollo inmobiliario; el Estado empezó a sustituir la inversión privada, pero apoyándola más que controlándola; pese a que los precios de las exportaciones fueron favorables, la balanza de pagos entró nuevamente en déficit y se recurrió a una nueva deflación.

1969-73: Los militares intervienen de manera permanente con el propósito de iniciar un nuevo proceso de acumulación bajo control estatal, reestructurando la propiedad; nuevamente cayó la inversión privada; aun cuando los proyectos estatales no habían madurado todavía se mantuvo el crecimiento económico gracias a los precios favorables de las exportaciones; se sentaron las bases para un nuevo modelo de capitalismo de Estado.

1974-76: La tasa de formación de capital volvió a subir, debido sobre todo a las inversiones del sector público y a las extranjeras

reproducidos en el Apéndice, relativamente consistentes en cada fase aunque difieren considerablemente entre sí; los cambios de régimen y de coyuntura macroeconómica se ajustan bien. Véase gráfico 1.

en asociación con él, pero el Estado no fue capaz de asegurar un control suficiente sobre el excedente y confió demasiado en el financiamiento externo; rápido aumento del consumo procedente de los salarios y las ganancias, que puso nuevas presiones sobre la balanza de pagos; el fracaso en reestructurar la economía llevó a una crisis de divisas en el momento en que se deterioraban las condiciones del mercado mundial.

1977-78: Se impuso una política de estabilización basada en salarios y tasas de inversión pública más bajos; el modelo de capitalismo de Estado pareció haber fracasado; siguió siendo necesario recurrir a masivos préstamos extranjeros para financiar el pago de la deuda externa; el producto global disminuyó. Los militares decidieron abandonar el gobierno en favor de los civiles.

La formación del capital

El proceso de inversión, o sea el 'congelamiento' del producto, presente bajo la forma de capacidad productiva con la cual aumentar la producción futura, significa la creación de activos productivos. No toda la inversión aumenta la capacidad productiva: una parte es necesaria para reponer la capacidad creada en el pasado a medida que se deteriora, y parte puede también asignarse a vivienda ;) a monumentos públicos, cosas que aunque probablemente deseables en sí mismas no incrementan el producto futuro. La inversión productiva implica también cambio tecnológico, porque las plantas e instalaciones nuevas contienen métodos de trabajo e insumos más avanzados y, probablemente, diferencias en el propio producto. En una economía de mercado, tanto los activos como la tecnología constituyen también propiedad; esto hace que el 'capital' no sea sólo una fuerza económica sino también una fuerza social. Bajo la dinámica capitalista, el capital no es sólo un modo de hacer dinero en un determinado momento; su acumulación es una fuerza motora en sí misma. Por este motivo, para comprender la economía política de un país es esencial entender la reestructuración del capital en general, y el patrón de inversión y su financiación, en particular.

En el caso peruano, dos fenómenos saltan inmediatamente a la vista cuando se analizan las tendencias a largo plazo ⁸: la caída de la tasa de inversión durante la década de 1960 y su recuperación hacia finales del periodo estudiado; y la tendencia a un aumento constante de la participación del Estado en la inversión, que pasó de menos de un cuarto al principio del periodo a la mitad cerca del final. Ambas tendencias reflejan el cambio fundamental en la estructura de clases identificada anteriormente, y se relacionan entre sí, ya que la segunda tendencia es parte de un esfuerzo para contrarrestar la primera (mediante el apoyo del Estado a la inversión privada en un comienzo y haciéndose después directamente cargo de ella). En el sector privado, las tasas de inversión industrial (que deberían haber ido en aumento a medida que crecía el producto industrial) tendieron a disminuir una vez completado el estadio inicial de sustitución 'fácil' de importaciones de bienes de consumo, mientras que la vivienda recibía, en promedio, un tercio de toda la inversión privada. Por el contrario, en el sector público el centro de gravedad tendió a desplazarse de los 'servicios públicos' (carreteras, hospitales) a las 'empresas públicas' (acero, minería), a medida que el Estado se dirigía hacia la acumulación productiva. En conjunto, la tendencia a nivel agregado muestra una caída desde niveles muy altos de inversión productiva, en la segunda mitad de la década de 1950, a niveles extremadamente bajos, en la de 1960, con una recuperación bajo control estatal hacia mediados de la de 1970.

En el cuadro 26 se presenta parte de la información detallada necesaria para completar esta imagen: de un lado la relación entre inversión pública y privada a lo largo del ciclo de acumulación, y de otro la composición por sectores de cada una de ellas. En la primera fase del ciclo (1955-58) las tasas de inversión pública y privada fueron extremadamente altas, atribuibles la primera a la minería, la pesca y la incipiente industrialización sustitutiva de impor-

8. Ver Apéndice y cuadro 26; la razón por la cual la tasa de acumulación tiende a caer a largo plazo no es muy clara. Puede quizás deberse a la mejora en el sistema de transporte, que permitió mantener un nivel más bajo de inventarios; su aumento a fines del periodo parece haber obedecido sobre todo a razones especulativas.

CUADRO 26

El ciclo de acumulación-inversión

	1955-58	1959-63	1964-68	1969-73	1974-76	1977-78
(Porcentaje del PBI)						
1 Formación bruta de capital fijo del sector privado.	19.4	15.3	10.8	7.9	8.1	7.7
2 FBCF del sector público	<u>2.9</u>	<u>3.3</u>	<u>4.6</u>	<u>4.8</u>	<u>8.4</u>	<u>6.6</u>
3 FBCF total	22.3	18.6	15.4	12.7	16.5	14.3
4 Nuevas construcciones	<u>3.1</u>	<u>2.5</u>	<u>2.8</u>	<u>1.5</u>	<u>2.3</u>	<u>0.5</u>
6 Formación bruta de capital	25.4	21.1	18.2	14.2	18.8	14.8
7 Formación bruta de capital fijo	22.3	18.6	15.4	12.7	16.5	14.3
8 Depreciación	<u>4.9</u>	<u>5.6</u>	<u>6.0</u>	<u>6.3</u>	<u>6.5</u>	—
9 Formación neta de capital fijo	17.4	13.0	9.4	6.4	10.0	—
FBCF del sector privado:						
10 Agricultura	—	0.5	0.4	0.2	0.2	—
11 Minería, petróleo	—	0.5	0.1	1.0	2.0	—
12 Pesca	—	1.5	0.5	0.0	0.0	—
13 Manufactura	—	4.9	2.4	1.8	2.4	—
14 Vivienda	—	2.4	4.9	3.1	2.5	—
15 Transportes	—	2.4	1.9	0.5	0.2	—
16 Otros	—	3.1	0.6	1.3	0.8	—
FBCF del sector público:						
17 Gobierno	2.5	1.8	2.6	2.4	2.8	3.5
18 Empresas	0.4	1.5	2.0	2.4	5.6	3.1

	1955-58	1959-63	1964-68	1969-73	1974-76	1977-78
FBCF Productivo:						
19 Privado	12.8	10.1	4.6	3.9	5.1	4.8
20 Público	<u>1.5</u>	<u>1.7</u>	<u>2.4</u>	<u>3.1</u>	<u>7.2</u>	<u>5.7</u>
	14.3	12.1	8.0	7.0	12.3	10.5
(miles de millones de Soles a precios de 1970) FBCF:						
21 Privado	18.5	18.0	20.3	19.9	26.7	21.6
22 Público	<u>2.9</u>	<u>3.9</u>	<u>8.5</u>	<u>12.5</u>	<u>26.8</u>	<u>18.5</u>
23 Total	21.4	21.9	28.8	32.4	53.5	40.1

Fuentes: Fila 1 a 6, 17 y 18 del apéndice; Fila 8 de **Cuentas Nacionales**; fila 10 de las estadísticas de importaciones (BCR **Cuentas Nacionales** y apéndices correspondientes) de maquinaria agrícola, y probablemente subestimada — incluye las cooperativas después de 1969; fila 11 del INP **La evolución de la economía en el período 1950-64** (1966: IV -6) y de INP **Plan Bienal 1976-77 (1976)**; fila 12 de Roemer (1970, capítulo 7) y del INP (op. cit. 1976); fila 13 del cuadro 59; fila 14 directamente de los archivos de la Cámara Peruana de Constructores; fila 15 de las estadísticas de importación de "material de transporte", que excluye vehículos para uso personal pero con sustitución de importaciones se trata probablemente de un subestimado - aquí hemos asignado tres cuartos del total al sector privado antes de 1968 y posteriormente la mitad; fila 16 es el residuo; fila 19 es un estimado aproximado que se deriva al agregar las filas 10 a 13 y la mitad de la 15 y 16 para el período 1959-76, Y aplicando la proporción de lo productivo en el total de la inversión en el período 1959-63 a los totales de 1955-58 y de 1974-76 a los de 1977-78; para la fila 20 se hace un cálculo parecido al hecho para las primeras cinco filas del cuadro 52, filas 21 a 23 de **Cuentas Nacionales** - estos son promedios anuales, originalmente a precios de 1963 para 1955-59, pero "unidas" a los precios de 1970 para los años 1970-78 — ver también el gráfico 1.

taciones, y la segunda a la construcción de carreteras y puertos. La acumulación de capital era todavía predominantemente privada, impulsada por el sector exportador y apoyada por la infraestructura pública; fue el canto del cisne del modelo tradicional de acumulación peruano. Durante la segunda fase (1959-63), la incertidumbre electoral y la intervención militar contribuyeron a contraer las tasas de inversión en el sector privado, aunque la acumulación se sostuviera merced a la continua expansión de la capacidad en las manufacturas, dirigida por las multinacionales, a medida que éstas consolidaban su posición monopólica en las ramas clave. Pero fue en la tercera fase (1964-68) cuando se produjo el verdadero colapso de la inversión; a pesar de los esfuerzos del gobierno para estimular tanto a los inversionistas nacionales como a los extranjeros, la tasa de inversión productiva privada cayó a la mitad de lo que había sido en el periodo precedente, mientras la economía entraba en fuerte desequilibrio y la propiedad se consolidaba más por adquisición de activos existentes que por la creación de otros nuevos. La intervención militar de 1968 debía dar respuesta a esta crisis de acumulación, sobre todo en los sectores industrial y exportador. La cuarta fase (1969-73) fue de reorganización en preparación para la quinta; la inversión privada se mantuvo baja, pero la renuencia de las empresas privadas a invertir bajo 'las nuevas reglas' no resultó crítica debido al exceso de capacidad industrial; la nueva inversión en minería y petróleo fue llevada a cabo por empresas extranjeras directamente asociadas con el Estado. Al mismo tiempo, la inversión pública se trasladó de la infraestructura a las exportaciones y la industria pesada, y aunque los proyectos más importantes no entraran en funcionamiento durante esta fase, la tasa de inversión productiva pública aumentó hasta compensar la caída de la inversión privada. Fue en la penúltima fase (1974-76) cuando finalmente tuvo lugar la nueva acumulación controlada por el Estado; las tres cuartas partes de la inversión total corrieron a cargo de empresas estatales o empresas extranjeras, y dos quintos de las inversiones productivas a cargo del propio Estado. El programa de estabilización desarrollado durante la última fase (1977-78) hizo caso omiso de las necesidades de la acumulación de capital, deprimiendo las tasas de inversión pública y privada a un nivel tan bajo como el experi-

mentado diez años antes, la primera debido a los recortes presupuestales y la segunda a la depresión de la demanda y la finalización de los proyectos mineros.

Considerando el ciclo en su conjunto, es claro que el grueso de la inversión productiva en el sector privado se dirigió a la minería, el petróleo, las manufacturas y la pesca, sectores que en conjunto recibieron probablemente más de la mitad de la inversión productiva privada. La agricultura sólo recibió un porcentaje reducido, la mayor parte en forma de obras de irrigación y maquinaria para las grandes haciendas algodoneras y azucareras de la costa. El modelo de acumulación asignaba un lugar privilegiado a Lima, donde se concentraba la mayoría de las inversiones en industria, comercio y viviendas de lujo, quizás hasta dos tercios del total. El patrón de inversión pública (véase cap. 7) estaba igualmente sesgado en favor de la costa en general y de Lima en particular; incluso los proyectos mineros y petroleros de mayor envergadura eran virtualmente 'enclaves' en el interior del país. De esta manera el patrón de acumulación colaboró a acentuar el desequilibrio entre los sectores: el proceso acumulativo que iba conformando la estructura dual de la economía anteriormente analizada. La inversión productiva en la minería y la industria fue muy intensa en capital, acentuándose el dualismo en términos de la exclusión del grueso de la fuerza de trabajo de fuentes modernas adecuadas de empleo. Finalmente, al producirse la acumulación en los sectores en que predominaban las empresas extranjeras —en gran parte organizada por ellas— no es de sorprender que hasta 1968 el asiento del capital extranjero en la economía peruana aumentara continuamente. Pero cuanto más nos acercamos a esta fecha, la penetración se produce cada vez más bajo la forma de adquisición de activos existentes, en vez de creación de otros nuevos y, después de 1968, mediante el control de la tecnología más que de los activos (control no necesariamente debilitado por la nacionalización). Según un cálculo conservador,⁹ las compa-

9. Sería interesante, evidentemente, saber qué proporción de la inversión correspondió a las empresas extranjeras como indicador de su control directo sobre la acumulación, pero no hay datos confiables sobre el particular. Una apreciación muy gruesa, basada en las cifras por sectores del cuadro 26 y en el patrón de la propiedad del capítulo 5, consistiría en calcular conservadora-

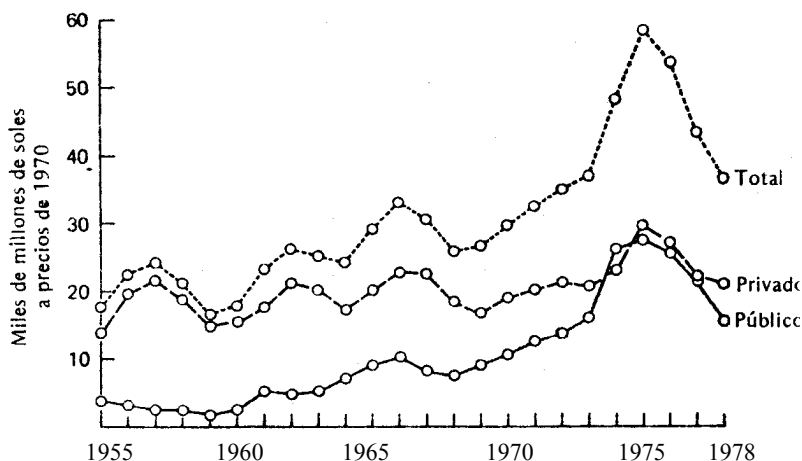
ñas extranjeras eran responsables de un tercio de la inversión productiva privada durante el periodo 1960-68 y de tanto quizás como dos tercios entre 1969 y 1976, a consecuencia de la caída en la inversión privada nacional y el aumento de la inversión extranjera en petróleo y minería.

Las tendencias en la formación de capital fijo a precios constantes y las cifras de formación neta de capital fijo del cuadro 26 muestran la debilidad de la inversión privada. El aumento de la inversión pública fue en gran medida una reacción contra esta debilidad. Puesto que la inversión pública se orientaba a proyectos en los que el sector privado se resistía a invertir (en minería, por ejemplo) o a sectores tradicionalmente en manos del Estado (carreteras), no tendía a 'comprimir' la inversión privada sino más bien a apoyarla. Además, el monto de fondos privados disponibles (cuestión que se discutirá en breve) excluía el peligro de una fuerte competencia en los mercados financieros.

Cuando se consideran por separado los sectores individuales, el debilitamiento de la inversión productiva privada en la década de 1960 parece lógico: en la agricultura, incertidumbre respecto a la reforma agraria, sobrecapacidad en la pesca, estrategias alternativas de las multinacionales en la minería, sobrecapacidad en la industria y grandes ganancias en la especulación inmobiliaria. A estos factores hay que añadir, después de 1968, la reforma agraria, los problemas ecológicos en la pesca y la incertidumbre respecto a la propiedad industrial, que sólo se vieron contrarrestados por un renovado interés de las multinacionales en la minería y el mantenimiento de la rentabilidad de la industria privada. También es posible sostener que estos mismos obstáculos a la expansión del capital, a nivel sectorial, evidencian la incapacidad de la élite nacional para organizar de modo consistente la economía, en forma capaz de asegurar la expansión capitalista sostenida en general y la industrialización en particular.

mente la inversión de las empresas extranjeras sumando toda la inversión privada en minería, un tercio en la pesca y la mitad en la manufacturera. Esto daría un 2.4% del PBI en 1960-68 y un 2.1% en 1969-76. Véase también el cuadro 33.

GRAFICO 1

Formación bruta de capital fijo

El resultado final de la acumulación es la creación de un stock de capital: en el cuadro 27 se muestran los únicos estimados conocidos del stock de capital en el Perú. Estas cifras se basan en el método convencional denominado 'inventario perpetuo', que consiste en sumar los flujos brutos de inversión fija (menos la depreciación) a lo largo del tiempo;¹⁰ éstas tienen obvias debilidades estadísticas en términos de cobertura e incluso de significado, aun cuando el problema teórico de Cambridge de medición del capital no sea relevante aquí, ya que hay un conjunto de precios exógenos (o sea de importación) para los bienes de capital, independientes de la tasa interna de ganancia. Las cifras parecen sugerir que la intensidad del capital, en el sentido del stock por trabajador, creció lentamente, aunque su nivel absoluto (alrededor de 3,500 dólares en 1963), que podemos aproximadamente calcular como el doble para el sector empresarial donde está concentrado el capital, parece ser bastante alto. Puesto que las empresas extranjeras operaban en ramas inten-

10. Ver Harberger (1972), que es también la fuente metodológica utilizada por el INP.

CUADRO 27

Estimados del stock de capital 1960-75

	1960	1965	1970	1975
Stock de capital (miles de millones de soles a precios de 1963)	312	395	490	640
Stock per cápita (miles de soles a precios de 1963)	99	109	120	133
Relación capital producto (stock + PBI a precios de 1963)	4.9	4.5	4.5	5.6

Fuente: Stock de capital del INP (1973), actualizado por INP-OIP; fuerza laboral y PBI del capítulo 4.

sas en capital, es de suponer que su participación en el stock fuera más alta que su participación en la producción, tal como se calculó en el capítulo 5. Bajo supuestos razonables,¹¹ parece que las empresas extranjeras hasta 1968, pueden muy bien haber llegado a controlar un 40% del capital productivo en la economía peruana. Dos tendencias, ambas previamente discutidas, se reflejan en el cuadro: primero, el crecimiento muy lento del stock de capital per cápita, que entre 1960 y 1975 aumentó sólo al 2% anual; y segundo, la caída de la relación capital-producto a medida que caía la tasa de inversión en la década de 1960 y su aumento posterior, en la década de 1970, al recuperarse la tasa de inversión debido a la intervención del Estado.

No hay por desgracia datos del stock de capital desagregados por sectores productivos. Esta es una laguna particularmente grave

11. Hay nuevamente pocos datos sobre los cuales trabajar. En los libros el valor de la inversión norteamericana en 1965 equivalía solamente a 20 mil millones de soles (Malpica 1975), sólo el 5% del stock de ese año (cuadro 27). Sin embargo, si suponemos que un tercio del stock consistía en vivienda y otro tercio en obras públicas, y que la mitad del valor en libros del total de la inversión extranjera era de Estados Unidos, la relación llega a casi el 30% (401/132). La costumbre de pedir préstamos locales permitió, además, un control todavía mayor de activos productivos, especialmente en la manufactura (ver capítulo 9), de manera que la proporción del stock de capital productivo controlado por empresas extranjeras al finalizar la década de 1960 pudo muy bien llegar a la mitad del total.

para el estudio de la reestructuración del capital ya que, aparte de los cambios en la propiedad y en la asignación del excedente, la reestructuración supone también que el capital se aplique a sectores productivos distintos. Puede incluso argumentarse que éste es precisamente el objetivo de los dos primeros cambios. Sin un estimado inicial de tal des agregación no podemos siquiera aplicar los datos del cuadro 26 para calibrar el alcance del cambio. Es posible, no obstante, sacar algunas conclusiones generales sobre su dirección comparando los patrones de inversión entre 1960-68 y 1969-76.

CUADRO 28
Composición de la FBCF 1960-76

	1960 -68				Parti- cipación sectorial	1969 -76			Parti- cipación sectorial
	Porcentaje del PBI:			Porcentaje del PBI:					
	Privado	Público	Total		Privado	Público	Total		
Agricultura	0.4	0.3	0.7	4%	0.2	0.6	0.8	6%	
Minería	0.3	0.0	0.3	2%	1.5	1.1	2.6	18%	
Pesca	1.0	0.0	1.0	6%	0.0	0.0	0.0	0%	
Industria	<u>3.6</u>	<u>0.5</u>	<u>4.1</u>	<u>24%</u>	<u>2.1</u>	<u>1.6</u>	<u>3.7</u>	<u>25%</u>	
	5.3	0.8	6.1	36%	3.8	3.3	7.1	49%	
Vivienda	3.7	0.1	3.8	22%	2.8	0.1	2.9	20%	
Transporte	2.1	1.2	3.3	20%	0.4	0.9	1.3	9%	
Otros	<u>1.9</u>	<u>1.8</u>	<u>3.7</u>	<u>22%</u>	<u>1.1</u>	<u>2.2</u>	<u>3.3</u>	<u>22%</u>	
Total	13.0	3.9	16.9	100%	8.1	6.5	14.6	100%	

Fuente: Cuadros 26 y 52.

Como indica el cuadro 28, la asignación de inversión a la agricultura fue extremadamente baja en ambos periodos, aun tomando en cuenta la reducida participación de este sector en el PBI y sin

considerar sus necesidades reales.¹² La tasa de la inversión en la industria disminuyó entre los dos periodos; sólo el creciente aporte del Estado impidió que cayera más drásticamente. El cambio mayor fue hacia la minería debido a que el Estado y el capital extranjero trataron de recapitalizar el sector exportador.

¿Qué puede decirse en resumen sobre la reestructuración del capital? Por lo que se conoce de la década de 1950 puede suponerse que el viraje de la agricultura hacia la manufactura y la industria tuvo lugar en este periodo, pero que las elevadas tasas de inversión en estos sectores no se mantuvieron en la década de 1960. La década de 1970 fue testigo de un viraje continuo hacia la minería, y en cierta medida hacia la industria, dejando a la agricultura en una posición cada vez más débil.

Las fuentes de financiación

Dado el patrón de formación de capital, el financiamiento de la inversión requiere que el excedente disponible sea desviado del consumo, reduciéndose por tanto el consumo corriente de algún grupo social. En el contexto de gran concentración del ingreso personal existente en el Perú, esto significa una reducción efectiva del consumo procedente de las ganancias y del monto destinado a salarios (reducción bien en el presente o en el futuro al devolverse los préstamos extranjeros); la cuestión central es por tanto la distribución del excedente entre y dentro de la gran y la pequeña burguesía.

Si observamos las tendencias a largo plazo del ahorro peruano,¹³ destacan tres grandes características. Primero, el ahorro 'personal' parece haber tenido una tendencia a largo plazo a disminuir como proporción del PBI, mientras aumentaba el ahorro de las 'empresas'. Esta tendencia puede muy bien reflejar la concentración

12. J. Torres, en *Input-Output Models and Structural Analysis of the Peruvian Economy* (Tesis doctoral, University of California, Berkeley, 1973) presenta en su cuadro 3.8 un coeficiente capital-producto de 1.69 para la agricultura, aunque no se explica claramente cómo se obtuvo. Al representar la agricultura el 15% del PBI en 1965-70, hubiera sido necesaria una inversión anual del orden del 1.5% del PBI para mantener una tasa de crecimiento del 5% del producto agropecuario.

13. Ver Apéndice y cuadro 29.

del capital en manos de unas pocas empresas, pero debe tenerse presente que los mayores ahorristas individuales eran también capitalistas, para quienes retener las ganancias en la empresa equivalía más o menos a tenerlas en una cuenta bancaria personal,¹⁴ práctica que se vio reforzada en la década de 1960 al sustituirse las sociedades de personas por sociedades anónimas, y se hizo más ventajosa al gravarse con impuestos las ganancias distribuidas. La parte verdaderamente 'personal' del ahorro —perteneciente en gran medida a la clase media— se canalizó sobre todo a través de las instituciones de vivienda y no entró en absoluto en el proceso de acumulación productiva. Segundo, la debilidad crónica del ahorro público (el exceso del ingreso corriente sobre el gasto corriente) hizo que durante el periodo el Estado no fuera nunca capaz de financiar sus propios requerimientos de inversión (véase cap. 7), debiendo recurrir permanentemente a préstamos. Tercero, aun cuando casi cuatro quintas partes del ahorro promedio durante el periodo procedieran de fuentes privadas internas (fundamentalmente de ganancias capitalistas), esto representaba sin embargo menos de la mitad del ingreso de la propiedad,¹⁵ y la inversión privada cada vez más era suplementada por financiamiento estatal, sustentado en los ingresos tributarios. Estas tres características contribuyeron a que, para poder operar exitosamente, el sistema de financiación dependiera más de lo normal de la 'confianza' del capital privado (grandes empresas nacionales antes de 1968 y bancos internacionales después).

Consideremos ahora los detalles de las distintas fases del ciclo. Al igual que sucedía al analizar la formación de capital, encontramos aquí que las fuentes de financiación estaban condicionadas por el marco institucional y político, al que a su vez condicionaban. Durante la primera fase (1955-58), cuando el nivel de formación

14. Webb (1977: 198) indica que en 1961 —y no existe razón para creer que esto haya cambiado en la década siguiente— el 1% superior de la población peruana (cuyos mayores ingresos derivaban de la propiedad) contribuía con cuatro quintos del ahorro privado total.

15. Una tasa media de ahorro privado del 15% del PBI para el periodo puede parecer alta, pero con un ingreso declarado de la propiedad de alrededor del 25%, más un 6% de fondos de depreciación y (digamos) otro 10% de 'sueldos de los propietarios', la tasa de ahorro de los capitalistas llega a poco más de un tercio solamente.

considerar de capital era extremadamente alto y las empresas extranjeras muy activas en la minería, el Perú recibió un flujo enorme de fondos extranjeros que complementaron los ya altos niveles de ahorro privado interno, gran parte además de la inversión en obras públicas era financiada por los programas norteamericanos de ayuda. La segunda fase (1959-63), de relativo repliegue, requirió en cambio menor financiación extranjera, pues las multinacionales manufactureras solicitaron financiación local y el gasto público se redujo; el nivel de ahorro interno aumentó en proporción al producto y fue incluso posible reducir la deuda pública externa. Pero durante la tercera fase (1964-68), la fuerte disminución en la formación de capital fue acompañada de una reducción en la proporción de las ganancias ahorradas por las empresas, y de una entrada neta insignificante de fondos privados extranjeros. El intento del gobierno de apoyar la inversión privada con grandes proyectos de infraestructura llevó a un fuerte endeudamiento público externo. La incapacidad de elevar los niveles impositivos para cubrir los crecientes gastos de operación generó un déficit en cuenta corriente, lo que empeoró todavía más la situación del ahorro público, precisamente en momentos en que la tasa de inversión del sector público estaba creciendo rápidamente: el Estado se vio obligado, en consecuencia, a pedir considerables préstamos en el exterior.

Después de la intervención militar en 1968, la baja tasa de formación privada de capital fue acompañada de una salida neta de fondos al extranjero,¹⁶ cubiertos por —o, en otros términos, procedentes de— el ahorro de las empresas privadas. El gobierno consiguió entre tanto aumentar su propia tasa de ahorro gracias a una administración fiscal más estricta, y a la reorganización de los programas de inversión. La falta de acceso a las fuentes internacionales de financiación, debida a la reacción internacional ante las reformas, no representó una seria restricción durante esta fase (1969-73). De

16. Considerando que las empresas extranjeras estaban también llevando a cabo nuevas inversiones en petróleo y minería a una tasa de casi el 1% del PBI durante el periodo, la salida neta (en forma de depreciación de activos fijos y amortización de préstamos privados, más que de fuga de capitales) de flujos de otros sectores, principalmente de la industria, tiene que haber sido del orden del 3% del PBI. Ver cuadro 33.

hecho, la baja necesidad de préstamos del sector público, en la práctica determinó que en cierta medida fuera más fácil llevar a cabo las reformas en ese momento. Durante la penúltima fase (1974-76), la inestabilidad fundamental de la acumulación estatal volvió a ocupar el primer plano: el ahorro privado interno cayó aún más,

CUADRO 29

El ciclo de acumulación-ahorro
(porcentaje del producto bruto interno)

	1955-58	1959-63	1964-68	1969-73	1974-76	1977-78 a
1 Ahorros personales	8.9	8.0	3.0	2.6	11.2	14.1
2 Ahorros de empresas	8.8	10.3	13.4	11.9		
3 Ahorro de gobierno en cuenta corriente	1.3	1.7	-0.5	0.9	0.5	-1.6
Total de ahorro interno	18.9	20.0	15.9	15.4	11.7	12.5
4 Financiamiento externo	6.5	1.1	2.3	-1.2	7.1	2.3
Ahorro total	25.4	21.1	18.2	14.2	18.8	14.8
5 Fondos privados: Interno	17.6	18.3	16.3	13.6	11.5	12.5
6 Externo	5.3	1.2	0.4	-3.6	1.5	-1.4
	22.9	19.5	16.7	10.0	13.1	11.1
7 Fondos Públicos: Interno	1.3	1.7	-0.4	1.8	0.2	0.0
8 Externo	1.2	-0.1	1.9	2.4	5.5	3.7
	2.5	1.6	1.5	4.2	5.7	3.7

Fuente: Apéndice; Fila S = Fila 1 más 2 menos Ahorro de Empresas Públicas; Fila 7 = Fila 3 más Ahorro de Empresas Públicas; ^a Estimados del autor.

aunque las multinacionales aportaran fondos para sus propias actividades extractivas. Además, las empresas estatales se dedicaron a recapitalizar las que habían sido (y deberían ser en el futuro) ramas generadoras de excedentes, requiriendo para tal fin de fondos de in-

versión muy superiores a los recursos del sector público, los que se veían debilitados por las pérdidas en cuenta corriente de las empresas públicas. Era necesario por tanto o bien apropiarse definitivamente de las ganancias privadas o bien pedir grandes préstamos en el exterior, escogiéndose el segundo camino. Los resultados eran previsibles: en la última fase del ciclo (1977-78) el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se redujo considerablemente como proporción del PBI, pero la depresión de la economía necesaria para lograrlo contribuyó ciertamente poco a mejorar el ahorro del sector público; los fondos privados seguían mientras tanto saliendo del país y el Estado continuaba dependiendo de las fuentes externas, no sólo para financiar sus propias inversiones sino también para apoyar la balanza de pagos. El problema implícitamente presente en los intentos reformistas de Belaúnde se transformó en contradicción abierta en la estrategia de capitalismo de Estado de Velasco: el Estado puede cargar con el peso de la acumulación de capital así como impulsar reformas que perjudiquen los intereses del capital nacional e internacional, sólo si puede contar con sus propias fuentes de financiación.

En el cuadro 30 se muestra la utilización de la fuente principal del ahorro nacional peruano: las ganancias de las empresas privadas. Hay que tener presente al estudiar el cuadro que se basa en una encuesta a las empresas realizadas por el Banco Central, y que por tanto los datos, pese al ajuste para compensar las subestimaciones,¹⁷ no ofrecen absoluta garantía, aunque las tendencias generales parecen confiables. Las ganancias brutas crecieron constantemente como proporción del PBI durante el periodo, lo que contrasta claramente con las tasas decrecientes de inversión privada: la relación entre las segundas y las primeras pasó de tres cuartos en 1959-63 a un tercio en 1974-76. El aumento, y después la caída de la tasa de ahorro de las empresas, se debió al comportamiento de las utiliza-

17. La nota a pie de página 5 del cuadro 3 de las Cuentas Nacionales 1960-74 indica que la serie incluye: "Las utilidades de las empresas no encuestadas, estimadas para cada sector multiplicando sus remuneraciones por el coeficiente de utilidades a remuneraciones de empresas de tamaño semejante sí registradas por la encuesta; y una provisión, calculada en parte por los resultados de auditoría fiscales, para la subestimación que, por lo común, se produce en las declaraciones de utilidades".

CUADRO 30

Utilidades de las empresas privadas en el Perú 1955-76
(% del PBI)

	1955-58	1959-63	1964-68	1969-73	1974-76
Ahorro de empresas:					
Fondos de depreciación	4.9	5.6	6.0	5.0	5.0
Utilidades no distribuidas	3.9	4.8	7.3	6.3	6.5
	8.8	10.4	13.3	11.3	11.5
Utilidades distribuidas:					
Internamente	3.9	3.3	2.8	6.1	8.1
En el exterior	1.9	2.3	2.1	1.3	0.9
Impuestos a las utilidades	3.6	3.9	3.1	3.7	3.9
Utilidades brutas de empresas	18.2	19.9	21.3	22.4	24.4

Fuente: Calculado a partir del BCR **Cuentas Nacionales**, cuadros 3, 5, 6 (varios años), y del BCR **Informe** 1976; véase también la nota 17. Obsérvese que "ahorros de empresas" en el cuadro 29 incluye también a las empresas públicas, pero aquí son valores netos.

des no distribuidas, que parecen haberse fortalecido al comienzo, cuando el financiamiento externo del sector privado fue sustituido por el nacional, para debilitarse al disminuir la tasa de formación privada de capital. La disminución de la tasa de expatriación de ganancias, después de 1968, resultado de las restricciones impuestas por el gobierno, junto con un pago de impuestos sobre ganancias estable (como porcentaje del PBI), hicieron que aumentara dramáticamente la tasa de distribución de ganancias entre los accionistas nacionales. A medida que su rol activo iba siendo sustituido por el Estado, los capitales nacionales consumían las ganancias en lugar de reinvertirlas. La tasa de reinversión es aún menor de lo que sugieren las cifras, ya que la inversión privada en la minería tuvo financiamiento externo después de 1968. En consecuencia, pese al endeudamiento

CUADRO 31

Patrones de distribución del crédito
(porcentaje del total de colocaciones)

	1960-64	1965-70	1971-75		
Banco de la Nación	25	22	21		
Banca de Fomento	17	21	28		
Banca Comercial	46	26	21		
Instituciones de Vivienda	12	32	30		
	1955	1960	1965	1970	1975
Bancos comerciales:					
Agricultura	17	15	11	6	3
Industria	26	26	26	35	38
Comercio	43	41	39	28	25
Construcción	5	4	4	10	13
Otros	9	14	20	21	21
Bancos de fomento:					
Agricultura	80	70	66	60	45
Industria	10	22	24	31	47
Minería	10	8	10	9	8

Fuente: BCR *Anuario Estadístico y Memoria*, varios años. Este cuadro excluye las operaciones del Banco Central de Reserva, que fundamentalmente lleva a cabo transacciones interbancarias.

del sector público en los mercados monetarios internos (véase capítulo 7) y a la redistribución de ganancias a la comunidad industrial (un máximo del 2% del PBI en 1974-76; véase capítulo 9) una buena porción de las ganancias del sector privado se destinaba sin duda, después de 1968, al consumo de la élite y a la fuga de capitales. Esto y la creciente tasa de ganancia en la década de 1960 apoya nuestra tesis de que la caída de la tasa de inversión privada no se debió a problemas de rentabilidad o a la falta de fondos 'propios'.

El sistema bancario era el principal medio de movilización de fondos a través de la economía. Durante el periodo estudiado ha-

bía alcanzado un grado de desarrollo relativamente alto en términos de intermediación financiera,¹⁸ aunque principalmente para asignar los recursos dentro del sector empresarial. El cuadro 31 muestra la participación relativa de cuatro tipos de instituciones en las colocaciones totales. Como puede apreciarse, la importancia del Banco de la Nación, encargado de las operaciones del gobierno, fue bastante estable, de acuerdo con las actividades en cuenta corriente del Ministerio de Economía y Finanzas. El mayor aumento correspondió a los bancos estatales de desarrollo (Banca de Fomento), dedicados sobre todo a suministrar créditos de largo plazo para la inversión productiva privada. Las limitaciones que recaían sobre la banca comercial privada en la utilización del crédito de largo plazo, los llevó a formar compañías financieras,¹⁹ responsables de casi un quinto del crédito comercial durante el periodo 1965-70. Estas casas 'mercantiles' y de 'inversiones' privadas fueron ampliamente utilizadas por las grandes empresas privadas y parecen haber financiado la mayor parte del capital de trabajo del sector empresarial privado. La expansión más significativa fue la de las instituciones de vivienda, en las que se incluye al Banco Central Hipotecario y las Mutuales, que formaban un mercado crediticio paralelo capaz, eventualmente, de absorber casi por completo el financiamiento de la vivienda.

El sistema bancario ofreció así un paralelismo institucional a los cambios en los flujos económicos que formaban el proceso de acumulación: el sector bancario estatal reflejaba la relativa estabilidad de las demandas originadas por las transacciones corrientes del gobierno, y la rápida expansión de su función en la financiación de la inversión. La respuesta al auge en la construcción de viviendas para la clase media se reflejó en el surgimiento de instituciones

18. La economía peruana mostraba un grado extremadamente alto de 'intermediación financiera': según Reynolds (1973: 38) la relación entre los activos financieros totales y el PBI era de 171% en promedio, entre 1965 y 1969, 'mucho más alta que (por ejemplo) la colombiana o la brasileña y superior también a la de los países desarrollados, con exclusión de unos pocos, para las últimas décadas.'

19. Combinación de banco mercantil y compañía de inversiones, un tipo de intermediario financiero ya desarrollado en México. Sobre la evolución de las instituciones financieras peruanas durante las décadas de 1950 y 1960, véase CEMLA (1968).

especializadas en su financiación; y finalmente la retirada de la gran burguesía del proceso de acumulación se muestra en la reducción de la importancia relativa de los grandes bancos comerciales. La expansión de los bancos estatales y la nacionalización de algunos de los bancos comerciales en la década de 1970 hizo que el control del Estado sobre el crédito aumentara de un tercio de las colocaciones totales en 1970 a casi dos tercios en 1975.

No obstante la creciente importancia de los bancos estatales, durante el periodo hubo una permanente tendencia a la caída de la proporción del crédito concedido a la agricultura; en cambio, el flujo desproporcionadamente alto de crédito orientado al comercio disminuyó después de 1968; los bancos comerciales aumentaron, de otro lado, el crédito a la construcción. La gran minería recibía por lo general sus fondos directamente, ya sea del extranjero o de la inversión pública, por lo tanto la participación de la minería se refiere sobre todo a las pequeñas explotaciones. Se observaba también en el cuadro un cambio sustancial durante las dos décadas en la proporción del crédito de la banca de fomento dedicado a la industria, que pasó de menos de un quinto a casi un medio durante el periodo.²⁰ Los bancos comerciales dirigieron, en cambio, durante todo el periodo, el grueso de su crédito al comercio y a la construcción. El sistema crediticio apoyó pues el patrón de inversión que se desarrollaba en el sector empresarial, proporcionándole capital de trabajo. Sin embargo, el sector no-empresarial casi no obtuvo crédito.²¹

Los modelos de acumulación

Hemos visto cómo el proceso de acumulación en el Perú supuso una serie de fases dentro de un ciclo; cada una de éstas correspondía a la sucesión de acontecimientos en los planos económico y político dentro de una tendencia general que las recorría: la sustitución del capital privado nacional por el Estado. Vimos también que la formación de capital cayó dramáticamente durante la década de

20. Ver sin embargo el capítulo 9, donde se discute que esta tendencia refleja también la salida de capital accionario del sector y su sustitución por préstamos, especialmente de los bancos estatales.

21. Sobre los reclamos de los campesinos, ver BIRF (1973), y sobre los de los pequeños propietarios manufactureros, Vega (1974).

bía 1960 para recuperarse a mediados de la de 1970 bajo control estatal; pero la creciente participación del Estado en la inversión llevaba a un sistema de acumulación muy inestable y dependiente de la financiación externa, debido a la caída del ahorro privado y a la incapacidad del Estado para apropiarse de una porción mayor del excedente. La capacidad del capital extranjero para bloquear las reformas que consideraba contrarias a sus intereses no sólo debilitó las pretensiones reformistas de Belaúnde (débiles ya debido a la frágil legitimidad popular de su gobierno), sino que comprometió también el modelo de capitalismo de Estado de su sucesor, cuyas pretensiones nacionalistas —elemento central de su ideología populista— eran mucho mayores, aunque contaba en su favor con una base política más segura. El 'nexo' del modelo de acumulación se desplazó de los grandes grupos de capital financiero en la década de 1950 hacia el Estado en la de 1960. El primero se basaba en la propiedad privada multi-sectorial organizada alrededor de los grandes bancos comerciales. El segundo en empresas públicas establecidas en las ramas exportadoras y de productos básicos, a las que se asociaban una serie de cooperativas, y en una batería de controles administrativos sobre el sector privado, organizados en torno al sistema nacional de planificación (véase cap. 7). Ambos modelos tenían como objetivo aumentar la tasa de acumulación: la diferencia consistía en que para el primer 'nexo' era una manera de aumentar las ganancias, mientras que para el segundo, era una forma de lograr el desarrollo económico.

Para estudiar estos modelos en mayor detalle, el primer paso es combinar los principales flujos de ahorro e inversión. El cuadro 32 ofrece un panorama general de las entradas netas de fondos externos en el periodo, y muestra el efecto neto del desequilibrio entre ahorro e inversión en los sectores público y privado; la 'transferencia' representa el exceso de la inversión pública sobre las fuentes 'propias' del Estado (excedente corriente del sector público más préstamos oficiales del exterior), exceso que debía ser cubierto con las fuentes internas. Vimos ya el cambio en las participaciones relativas de los sectores público y privado en la acumulación y la retirada del primero de la formación de capital productivo. El cuadro revela la dependencia del sector público de la transferencia pro-

CUADRO 32

Acumulación — ahorros netos y flujos de inversión
(porcentaje del producto bruto interno)

	1955-58		1959-63		1964-68		1969-73		1974-76		1977-78	
	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público	Privado	Público
Ahorros propios	17.6	1.3	18.3	1.7	16.3	-0.4	13.6	1.8	11.5	0.2	12.5	0.0
Financiamiento externo	5.3	1.2	1.2	-0.1	0.4	1.9	-3.6	2.4	1.6	5.5	-1.4	3.7
Transferencias	-0.8	+0.8	-2.0	+2.0	-3.5	+3.5	-1.0	+1.0	-3.5	+3.5	-3.0	+3.0
Formación de capital	22.1	3.3	17.5	3.6	13.2	5.0	9.0	5.2	9.6	9.2	8.1	6.7

Fuente: "Transferencias" es la partida requerida para balancear la matriz (es equivalente al financiamiento privado al sector estatal menos el financiamiento público al sector privado); las otras filas de los cuadros 26 y 29; nuevas construcciones está distribuido entre el sector público y privado en proporción a la participación de las empresas estatales en la producción del sector empresarial.

cedente (bajo distintas formas) del sector privado. Es clara su creciente importancia entre 1955 y 1968. En 1969-73 mejoró la situación financiera del gobierno central (obsérvese de paso la fuerte salida de fondos privados al exterior en este periodo, superior a los préstamos oficiales concertados en el exterior), pero éste fue un fenómeno temporal: en 1974-76 se regresaba al nivel inestablemente alto de 1964-68, a lo que debe añadirse el gran endeudamiento público con el exterior. La política de estabilización de 1977-78 sólo logró reducir ligeramente la tasa de transferencia interna, en parte porque gran proporción del nuevo endeudamiento público externo —ahora menor— era utilizado para financiar la salida continua de capital privado. Estos son naturalmente flujos *netos*: en el cuadro 33 se muestran los flujos brutos para dos años representativos.

La situación se caracterizaba, pues, por una inversión privada interna obstaculizada por los problemas particulares de los distintos sectores o por las dificultades organizativas del capitalismo peruano en su conjunto, y por movimientos de capital a través de las fronteras, que respondían a los requerimientos individuales de proyectos mineros y a la confianza (o desconfianza) interna en la política del gobierno. En tales circunstancias es virtualmente imposible considerar los desequilibrios en la acumulación simplemente como una cuestión de desequilibrio en las demandas sectoriales. Se ha señalado que no existe evidencia de gran competencia en los mercados financieros, en el sentido de que el aumento neto del endeudamiento interno del sector público (la 'transferencia' del cuadro 32) no redujo la inversión impidiendo el acceso de las empresas privadas al mercado de crédito, y en efecto las cifras no muestran un grado marcado de correlación; las tasas de inversión privada estaban disminuyendo por otras razones.

Una visión alternativa, sostenida por el FMI en sus tratos con las autoridades peruanas, es la del 'enfoque monetario de la balanza de pagos'.²² Se argüía que el equilibrio en la acumulación del

22. FMI (1977); ver también los documentos del FMI y del BCR sobre las negociaciones citados por Cabieses y Otero (1978). La argumentación puede expresarse formalmente en términos de oferta y demanda monetaria (siendo el déficit fiscal la oferta total de 'dinero' —deuda del gobierno— y la demanda, el exceso del ahorro privado sobre la inversión privada), donde la excesiva

sector privado (es decir, el equilibrio entre ahorro e inversión privados) es más o menos exógeno, y los aumentos en el déficit del sector público se reflejan, por tanto, en un déficit en los pagos externos ('ahorro externo'), bien porque el gobierno pide directamente prestado al extranjero o porque, al endeudarse internamente, obliga al sector privado a hacerlo para poder equilibrar nuevamente su propia acumulación. Los problemas en la balanza de pagos peruana podrían entonces atribuirse a los aumentos en el déficit financiero del sector público (y por implicación se resolverían reduciéndolo). Esto, de ser cierto, debería significar que, en el cuadro 32, la financiación extranjera del sector privado estuviera positivamente correlacionada con el valor de la 'transferencia'. Es claro que esta asociación no existió; de hecho, si se aceptan literalmente las cifras, podría incluso sostenerse que el monto de la 'transferencia' estaba asociado con la disminución del financiamiento externo al sector privado. Del mismo modo, los préstamos al sector público procedentes del exterior no estaban ligados a su déficit financiero sino al contenido importado de la inversión estatal y (después de 1968) a la necesidad de contrarrestar la salida de capital privado que se produjo como consecuencia del efecto 'político' de las reformas de la propiedad.

Los desequilibrios en la acumulación fueron fundamentales. Si se quiere evitar el hundimiento de la tasa nacional de formación de capital, un modelo estable de acumulación requiere lógicamente de, ya sea, una baja inversión estatal, en correspondencia con una limitada base financiera y una acumulación privada autofinanciada sostenidamente alta, o de una alta tasa de inversión estatal compensada por el acceso del Estado al excedente. La primera solución correspondió al modelo de acumulación establecido a fines del siglo pasado, que funcionó bastante bien hasta 1960: los grupos de propiedad basados en el capital financiero podían transferir fondos de una rama de exportación a otra, a la industria o (como sucedió cada vez más) a las inmobiliarias y al consumo de bienes de lujo.

creación de dinero hace que éste se desvíe hacia la demanda de divisas. El mismo argumento puede presentarse en términos de equilibrio de activos: la creación de pasivos por el sector público tiene que ser compensada por cambios en su demanda interna y externa privada como activos.

CUADRO 33

Fuentes y usos de fondos de capital en la economía peruana
(porcentaje del Producto Bruto Interno)

	1963			Total	1974			Total
	Público	Privado	Externo		Público	Privado	Externo	
Fuentes:								
1 Fondos propios	1.5	15.4	0.8	17.7	0.9	12.0	0.6	13.5
2 Crédito interno	2.4	1.1	1.1	4.6	3.4	2.7	—	6.1
3 Financiamiento externo	1.2	—	1.5	2.7	6.7	-2.7	1.4	5.4
4 Total de fuentes y usos	5.1	16.5	3.4	25.0	11.0	12.0	2.0	25.0
Usos:								
5 Formación de capital	4.0	13.0	3.4	20.4	9.3	7.6	2.0	18.9
6 Préstamos internos	1.1	3.5	—	4.6	2.7	3.4	—	6.1

Fuente: "Público" es todo el sector estatal (Sector Público Nacional); "privado" son las empresas controladas por el capital nacional; "externo" son aquellas controladas por el capital extranjero.

Fila 1: "público" es ahorro del gobierno en cuenta corriente (como en el cuadro 32) más las utilidades y provisión para el consumo de capital de las empresas públicas (Apéndice cuadro A.2); "externo" es el residuo requerido para balancear la fila; "total" como en el cuadro 32.

Fila 2: "público" es "financiamiento interno" como en el Apéndice, cuadro A.2; "privado" es el total prestado por el Estado (fila 6); "externo" se asume que es un tercio de la formación de capital de las empresas extranjeras en 1963 y cero en 1974 por ley; "total" es la suma de la fila.

Fila 3: como en el cuadro 32 excepto que se asume que todo el financiamiento externo es o para el Estado o para la empresa extranjera.

Fila 4: total de la columna.

Fila 5: "público" como en el cuadro 26; "externo" estimado como se señala en la nota 9; "privado" como el residuo; "total" como en el cuadro 26.

Fila 6: "público" es el incremento de crédito de los bancos de fomento; "privado" es la suma del crédito obtenido por el "público" y "externo" en la fila 2; "externo" se asume cero; "total" es la suma de la fila.

En términos de eficiencia capitalista, el sistema era flexible y bien dirigido, y el financiamiento requerido para cada proyecto particular de inversión podía generarse reduciendo ligeramente los muy altos niveles de consumo de la élite, implícitos en la distribución del ingreso.²³

La segunda solución hubiera correspondido a un modelo de capitalismo de Estado (véase cap. 2), en el que el Estado tuviera altos ingresos procedentes de los impuestos a la propiedad y las ganancias de las empresas estatales, que utilizaría para financiar la inversión, consiguiendo las divisas para importar bienes de capital mediante la reducción de las importaciones de bienes de lujo (y de los insumos empleados en su fabricación). La acumulación se financiaría así de modo parecido al primer caso, pero a través de una estructura organizativa diferente (un sistema nacional de planificación); el excedente resultante regresaría al Estado para ser nuevamente acumulado en la industria o quizás para ser distribuido a largo plazo entre los estratos más pobres.

Pero ninguna de estas dos soluciones económicas internamente coherentes era plenamente compatible con el equilibrio de poder político existente en el periodo. La progresiva retirada del capital privado nacional del proceso de acumulación hizo imposible la primera solución, pero el papel que todavía le quedaba obstaculizó la segunda; simultáneamente, las empresas extranjeras contribuyeron a debilitar el primer sistema e impidieron la plena implantación del segundo.

La década de 1960 aparece ahora como una fase no sólo intermedia sino también irresuelta del ciclo: los niveles de inversión extremadamente bajos, el fracasado intento de reforma agraria, la ineficacia de los esfuerzos para promover una industrialización integrada a través de incentivos de mercado, y el creciente control del capital extranjero sobre la economía, fueron elementos que contribuyeron a convencer a los militares de que la única alternativa era la intervención masiva del Estado en el proceso de acumulación. Pese a ser un periodo con tasas de formación de capital relativamente

23. Ver nota 15 y capítulo 5, así como la discusión que sigue.

bajas, el periodo 1969-73 fue testigo de un firme esfuerzo para reorganizar, según las líneas del capitalismo de Estado, la estructura de la propiedad de la economía, con el objeto de hacer posible el funcionamiento de un modelo consistente de acumulación que se sustentase en las nuevas exportaciones y en una rápida industrialización. Pero la naturaleza parcial de la propiedad estatal impidió que el nuevo modelo operara eficazmente (ver caps. 7 y 8); la red de comercialización al por mayor y la manufactura final, así como gran parte de la agricultura alimenticia, no estaban bajo control estatal; el Estado no podía, pues, determinar el patrón de producción final (ni por tanto el empleo más eficiente del capital estatal en la producción intermedia) ni contaba con los recursos necesarios para financiar los grandes proyectos de exportación de lenta maduración. La dependencia de la cooperación extranjera fue quizás inevitable; aunque el papel del capital extranjero en el nuevo modelo era distinto del tradicional (al centrarse en el financiamiento más que en la propiedad), las relaciones tecnológicas y mercantiles de tipo unilateral fueron comunes a los dos.

Para concluir, se ha calculado en el cuadro 33 los 'flujos de fondos' 24 en los dos sistemas para dos años representativos, en un esfuerzo por medir con mayor precisión las diferencias entre los dos modelos en términos de flujos de capital. Puede en él apreciarse que el valor total de los flujos de capital a través del sistema era virtualmente el mismo en los dos años,²⁵ en relación al producto nacional, pero su distribución muy distinta. La expansión del sector estatal fue dramática, pasando su participación de menos de un quinto a más de dos quintos del valor de los flujos totales; pero en am-

24. CNSEV (1973) contiene un análisis de los flujos de fondos en la economía peruana entre 1965 y 1970, pero su definición estrecha de los activos financieros y la no integración con las Cuentas Nacionales le resta utilidad. Las cifras apoyan sin embargo nuestra argumentación: de todos los activos financieros en manos privadas en 1970, 77% pertenecían a instituciones financieras y 23% a particulares; de los primeros, 78% los poseían bancos comerciales y el resto mutuales (10%), compañías de seguros (6%), financieras (3%) y cooperativas de ahorro (3%); los activos en poder de los particulares estaban: el 43% en mutuales, el 25% en seguros y el 17% en cooperativas de ahorro.

25. El significado de esta coincidencia no es claro, pero hace más fácil la comparación.

bos casos la base de ahorro era endeble y los requerimientos de crédito local y financiación extranjera aumentaron más del doble (como proporción del PBI) para adaptarse al incremento masivo de la inversión. La financiación extranjera parece haberse expandido tanto en el sector público como en el privado, pero en realidad casi todo lo que llegaba en 1974 *al* sector controlado por el capital extranjero se dirigía a proyectos directamente ligados con el Estado en operaciones petrolíferas o cupríferas (que no empleaban el financiamiento local captado por las filiales industriales de las multinacionales reflejado en los datos para 1963). El cambio concurrente más importante es el desplazamiento del capital nacional: su contribución a la inversión fija cayó en más de un tercio entre los dos años, y si se separa la inversión en vivienda (3.5% del PBI en ambos casos) la caída es de más de la mitad. El capital nacional privado parece, además, haber *salido* del país en 1974, fenómeno reflejado en la partida 'errores y omisiones' de la balanza de pagos, y también en la amortización de los préstamos obtenidos en el extranjero. Entre tanto, los préstamos del sector privado al Estado se expandieron rápidamente (de un sexto a un tercio de sus fondos), mientras que simultáneamente los préstamos estatales con fines de inversión al sector privado pasaron, en proporción a la formación privada de capital, del 9% al 36%. El cuadro de flujos de los fondos parece pues ilustrar bien la tendencia a que el Estado desplazase al capital privado como inversor central, financiador y negociador con el capital internacional.

Consumo y salarios

Después de haber examinado el proceso de acumulación en términos de inversión y ahorro, debe complementarse con el del consumo y sobre todo de la remuneración al trabajo. Para que la acumulación pueda tener lugar es necesario reducir el consumo. Aunque a corto plazo esto pueda sortearse recurriendo al financiamiento extranjero, éste deberá finalmente ser repuesto reduciendo el consumo. En la medida en que el gasto procedente de los sueldos y salarios constituye la mayor parte del consumo corriente, su control se transforma en el elemento clave de una política económica decidida a apoyar el proceso de acumulación, aunque genere conside-

rables problemas políticos en los que el Estado se verá comprometido.

Si observamos los principales componentes del producto bruto interno en el Perú durante nuestro periodo, vemos que el gasto del gobierno experimentó su mayor aumento en la década de 1960, debido al crecimiento de las responsabilidades administrativas y de bienestar social del Estado; después de 1968, la expansión estatal se reflejó en la inversión. Pero las variaciones más notables se observan en el nivel de consumo privado, que las autoridades tuvieron durante todo el periodo grandes dificultades para limitar. Entre 1950 y 1954 el consumo privado representó el 70% del PBI, en 1955-58 esta proporción había crecido al 73%; a pesar de la importante entrada de fondos extranjeros para financiar los proyectos mineros, el nivel del consumo privado resultaba claramente incompatible con el alto nivel de acumulación de capital. La estabilización del periodo 1959-63 se alcanzó no sólo restringiendo el consumo sino gracias también a la caída de la tasa de inversión privada (debido a que se habían concluido los proyectos mineros y a la incertidumbre en el ambiente empresarial, como ya se observara), casi todo el peso del ajuste parece haber recaído en verdad sobre el sector privado. Al recuperarse la economía, el consumo privado, antes que la demanda de inversión, parece ser lo que llevó al déficit de balanza de pagos experimentado a mediados de la década de 1960, pese a que el proceso de sustitución de importaciones había conseguido disminuir el coeficiente de importaciones.

Este nivel de consumo privado se mantuvo en los primeros años del régimen de Velasco, pero no tuvo los mismos efectos desequilibradores porque la tasa de inversión agregada había disminuido y se habían impuesto estrechos controles sobre las importaciones. Durante el periodo 1974-76, el fuerte repunte de la demanda de inversión, bajo la presión de los proyectos estatales, y el deterioro de las exportaciones, no fueron acompañados de una reducción del consumo privado sino que, por el contrario, alcanzó niveles sin precedentes. Esto constituyó un factor desestabilizador tan importante como el aumento en la tasa de inversión, con la desventaja de que no atraía su 'propio' financiamiento externo. La expansión de la demanda interna se repartió en forma parecida entre el sector público y el pri-

vado, como puede verse en el cuadro 34. El programa de estabilización de 1977-78 estuvo basado en recortes en la inversión pública y el consumo privado; pero en la práctica el consumo del gobierno, como proporción del PBI, aumentó (véase cap. 7) y la inversión Privada disminuyó, de modo que la carga principal del ajuste recayó sobre la acumulación de capital, que demostró ser más fácil de reducir a corto plazo, deteniéndose así el nuevo modelo de acumulación.

CUADRO 34

Composición de la demanda agregada 1955-78
(porcentaje del PBI)

	1955-58	1959-63	1964-68	1969-73	1974-76	1977-78
Gastos de consumo personal	72.6	70.9	73.5	74.1	77.2	75.2
Gastos de consumo del gobierno	8.5	9.1	10.6	10.5	11.1	12.3
	81.1	80.0	84.1	84.6	88.3	87.5
Inversión bruta	25.4	21.1	18.2	14.2	18.8	14.8
Demanda interna	106.5	101.1	102.3	98.8	107.1	102.3
Exportación de bienes y servicios	20.4	23.2	19.3	18.2	13.8	19.9
Importación de bienes y servicios	26.9	24.3	21.6	17.0	20.9	22.2
Demanda externa ^a	-6.5	-1.1	-2.3	+1.2	-7.1	-2.3
Demanda total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Demanda interna						
Sector público ^b	11.8	12.7	15.6	15.7	20.3	19.0
Sector privado ^c	94.7	88.4	86.7	83.1	86.8	83.3
	106.5	101.1	102.3	98.8	107.1	102.3

Fuente: BCR Cuentas Nacionales y BCR (directamente).

Notas: ^a mostrado como "Financiamiento Externo" en el cuadro 29; ^b gastos de consumo del gobierno más formación de capital del sector público (del cuadro 32); e gastos de consumo personal más formación de capital del sector privado (también del cuadro 33).

En el modelo clásico de desarrollo económico, la reducción de los salarios permite la generación de ahorro a través de mayores ganancias. En el Perú, sin embargo —como en otros países en desarrollo—, dos grandes salvedades son necesarias. Primero, las exportaciones de materias primas proporcionan un ingreso en forma de 'renta', que permite la obtención directa de fondos de inversión; segundo, dado el alto nivel de ganancias en la economía, su distribución entre el consumo de los capitalistas y la inversión es tan importante como el propio nivel de salarios. No existe por tanto una relación directa y necesaria entre el nivel de salarios y la tasa de ahorro. No obstante, en una economía capitalista, la reacción natural a un exceso de demanda es reducir el consumo a través de la disminución de salarios.

Se ha señalado ya que la participación de las ganancias privadas en el ingreso nacional aumentó constantemente en el periodo; pero como pese a esto la tasa de inversión privada también disminuyó, las ganancias disponibles que debían distribuirse crecieron cada vez más. Una parte fue prestada al sector público a través del sistema bancario y otra parte importante fue exportada como fuga de capitales (sobre todo después de 1968). Hay, sin embargo, abundantes razones para creer que el consumo capitalista basado en las ganancias creció continuamente durante nuestro periodo, aunque sea imposible determinar la medida exacta debido a la ausencia de información sobre presupuestos familiares. El aumento en el consumo capitalista (no frenado por una reforma tributaria) fue tan responsable como el aumento de los salarios reales en la generación de un exceso de demanda y la consiguiente desestabilización de la economía.

A pesar de la relativa estabilidad en el porcentaje del ingreso nacional no procedente de las ganancias (véase cuadro 20) algunos ingresos salariales aumentaron significativamente. Entre 1950 y 1973 los ingresos reales de los obreros y los empleados casi se duplicaron, para caer drásticamente después; en cambio, los ingresos reales de los agricultores independientes se mantuvieron casi estables a lo largo de todo el periodo, con una ligera tendencia a crecer en el largo plazo (cuadro 35); de manera que, aunque al final del periodo el ingreso real per cápita de obreros y agricultores independientes

fuera sólo ligeramente superior al de 1950, la participación de los primeros en el ingreso nacional casi duplicaba la de los segundos. Esto es lo que parece haber sucedido: al expandirse el sector empresarial más rápidamente que el resto de la economía, una participación estable de las ganancias en el valor agregado del sector, junto con una relación estable entre sueldos y salarios, permitieron una mayor participación de las tres categorías en el ingreso nacional y una participación correlativamente menor del sector no-empresarial. En otras palabras, fue el creciente dualismo más que la creciente explotación dentro la empresa capitalista el responsable del cambio en la distribución funcional del ingreso.²⁶

Las fluctuaciones alrededor de estas tendencias –cuya naturaleza es básicamente 'estructural'– tuvieron un fuerte impacto sobre el equilibrio macroeconómico (véase también cap. 8). Lamentablemente, no se dispone de una fuente estadística fidedigna para la evolución de los sueldos y salarios durante todo el periodo; una vez más tenemos que basarnos en los cálculos de las Cuentas Nacionales, que no distinguen entre los trabajadores de los diferentes sectores o zonas del país. Las cifras del Banco Central de Reserva (utilizadas para calcular la composición funcional del ingreso nacional) se basan en la estructura de sueldos y salarios de los censos de 1961 y 1972, a la que se aplican las tendencias sobre la retribución a los trabajadores, procedentes de informes del gobierno y encuestas a los empresarios. La única fuente adicional son las cifras de salarios mínimos para Lima, cuya representatividad es limitada (y variable), y las series de salarios en las manufacturas. Sin embargo, las variaciones mostradas en las cifras del BCR (véase cuadro 35) parecen significativas, y están estrechamente ligadas al problema del control del consumo. Durante la década de 1950, los ingresos salariales aumentaron con mayor rapidez que el ingreso nacional per cápita, pero –significativamente– el ingreso de los empleados creció más rápidamente que el de los obreros, reflejando la creciente importancia y poder de las clases medias. Al mismo tiempo, el ingreso de los campesinos se mantuvo estancado, disminuyendo en relación al promedio nacional.

26. Tesis confirmada por el análisis de Webb (1977, cap. 5).

Estas tendencias se mantuvieron en la década de 1960, aunque la devaluación de 1967 y la posterior política deflacionaria consiguiera contener el consumo procedente del ingreso salarial, y una serie de buenas cosechas permitieran un aumento considerable en el ingreso de los campesinos. Sin embargo, en comparación con el ingreso promedio nacional, ningún grupo de trabajadores consiguió mejoras sustanciales entre 1950 y 1970; los empleados fueron más afortunados que los obreros hasta mediados de la década de 1960, pero también vieron reducirse sus ingresos en relación al promedio nacional durante la deflación del periodo siguiente. Para 1973, los controles de precios sobre los alimentos habían limitado el ingreso de los agricultores independientes (que nada o muy poco se habían beneficiado con la reforma agraria), pero las exitosas reivindicaciones salariales y las reformas redistributivas elevaron el ingreso real de los obreros un 20% por encima del nivel de 1970, aunque no tanto el de los empleados. Sin embargo, en 1976, la combinación de acelerada inflación y contención de sueldos y salarios (todas las tasas de salario del sector empresarial estaban bajo control estatal directo) provocó una disminución de los ingresos reales, haciendo caer la relación salario/ingreso medio al nivel de 1970. En contraste, una modificación deliberada de los términos internos de intercambio en favor de la agricultura, permitió que los ingresos de los agricultores independientes aumentaran casi al nivel que tenían en 1970. A pesar de que la relación entre el ingreso salarial per cápita y el ingreso nacional promedio estaba ya en 1976 muy por debajo de los niveles existentes en los veinticinco años anteriores, en 1977-78 los ingresos de los obreros fueron reducidos drásticamente, por la combinación de un congelamiento oficial de salarios y precios continuamente crecientes; fue así como se produjo la caída real del consumo requerida para la estabilización.

Tres conclusiones generales pueden sacarse de estas cifras. Primero, los salarios nunca aumentaron lo suficientemente rápido en relación al ingreso nacional como para constituir una amenaza seria a las ganancias, lo que apoya la argumentación antes ofrecida; segundo, la presión del exceso de demanda a fines de la década de 1960 y mediados de la de 1970 tuvo que obedecer a otros componentes de la demanda, tanto como a los sueldos y salarios; y tercero,

CUADRO 35

Remuneraciones reales en el Perú 1950-76
(miles de soles per cápita a precios de 1963)

	1950	1955	1960	1965	1970	1973	1976	1978
1. Obreros	8.1	9.8	10.8	13.0	13.2	16.1	15.2	10.5
2. Empleados	22.2	27.5	30.9	38.9	39.9	43.0	42.1	—
3. Agricultores independientes	6.9	7.7	6.6	7.2	9.3	7.4	8.9	8.8
4. Ingreso nacional neto	13.2	15.5	17.2	20.7	23.8	26.8	27.9	25.7
Relación de (1) a (4) :	0.61	0.63	0.63	0.63	0.55	0.60	0.54	0.41
(2) a (4) :	1.68	1.77	1.80	1.88	1.68	1.60	1.51	—
(3) a (4) :	0.52	0.50	0.38	0.34	0.39	0.28	0.32	0.34

Fuente: Cuadro 20 deflatado por el deflator del PNB para el consumo personal, de BCR Cuentas Nacionales (cuadro 9, varios años) para 1950-73; BCR Memoria 1976 para 1976; Trimestre Económico (Lima, octubre, 1978) para el estimado de sueldos de 1978; el estimado del ingreso de los agricultores independientes para 1978 está basado en la tendencia de la producción desde 1976.

mientras el aumento relativamente rápido de las remuneraciones de los empleados en la década de 1960 está claramente relacionado con el apoyo de las clases medias a los dos regímenes civiles, el aumento relativamente lento de los sueldos y salarios, en términos reales después de 1970, explica en parte el porqué del fracaso del régimen militar 'revolucionario' en ganarse el apoyo de las grandes masas populares urbanas hasta 1975, para no hablar de 1976 en adelante; lo mismo puede decirse en relación a las áreas rurales, dado el estancamiento de los ingresos campesinos a pesar de la reforma agraria.

Observaciones finales

Al comienzo del periodo estudiado, la economía peruana experimentó una ruptura del modelo tradicional de acumulación mantenido por la élite dominante durante casi un siglo. La búsqueda de un modelo alternativo sentó las bases para el capitalismo de Estado, pero éste contenía contradicciones internas fundamentales que parecen haberlo llevado, si no a su fracaso, por lo menos a su interrupción. Aunque esta experiencia no tuviera ningún paralelo cercano en otros lugares de América Latina, hubo sin embargo un cambio general en el modelo de acumulación: las principales economías del área pasaron de la exportación de materias primas a la industrialización; es útil analizar el proceso peruano en este contexto más amplio.

La CEPAL sugiere que América Latina ha sufrido un cambio importante en su modelo de acumulación a partir de la última guerra (CEPAL 1970). Mientras las economías de América Latina estaban dominadas por las exportaciones de materias primas y la agricultura de las haciendas, la inversión se financiaba directamente a partir de las ganancias obtenidas en estos sectores, sin mediación o intervención del Estado. Allí donde la industrialización comenzó relativamente pronto, como en Argentina, su pequeña escala y la retención interna de las grandes ganancias obtenidas gracias a la protección otorgada a los capitalistas locales, permitieron que se financiara mediante la autofinanciación interna principalmente. Al ponerse en marcha el proceso de sustitución de importaciones, acompa-

ñado de rápida urbanización, la necesidad de transferir fondos entre sectores se hizo más apremiante y la escala creciente de producción requirió una mayor concentración del capital en obras masivas de infraestructura; aunque las multinacionales coparan rápidamente las ramas productivas centrales, el financiamiento seguía siendo aportado por socios locales. Este cambio fue el origen del crecimiento de la banca de inversión y de la expansión de los fondos estatales de desarrollo, que fueron acompañados por una penetración creciente de los bancos internacionales en la estructura financiera tradicional. La necesidad, además, de mantener una demanda sostenida de bienes duraderos y nuevas viviendas significó otorgar facilidades de crédito a las clases medias, con la consiguiente expansión de la red financiera.

Se ha sostenido que a partir de estos elementos surgió en América Latina un nuevo modelo de acumulación basado en la alianza del capital extranjero como productor, el capital nacional como financista y el Estado en apoyo del conjunto, modelo que logró una cierta estabilidad:

"... en varios países de América Latina [se inició] una transición más o menos acentuada hacia una nueva etapa y estilo de desarrollo, fundado en la ampliación del consumo de las capas medias urbanas, y el avance progresivo del Estado no sólo como líder del proceso y promotor de una serie de actividades privadas, sino también como inversionista autónomo.

En este proceso de transición cumplieron un papel fundamental las nuevas formas de financiamiento público y privado vinculadas a las organizaciones financieras internacionales. Ellas permitieron ampliar los mercados de bienes de consumo duraderos y lograron mayor complementación entre los recursos financieros internos y los externos, con relativa independencia de los problemas de financiamiento del balance de pagos" (CEPAL 1971).

Este tipo de modelo parece ajustarse a la experiencia de las grandes economías, como la brasileña o la mexicana, donde una moderada redistribución del ingreso —o la extensión del crédito a los con-

sumidores— hacia los empleados y los trabajadores del sector empresarial creó un amplio mercado para las manufacturas y permitió que, por la sola lógica mercantil, el proceso de industrialización fuera más allá de la primera fase de sustitución de importaciones. Estos países tenían también sectores agrícolas mucho más fuertes que el peruano, capaces de ofrecer una base autónoma de exportaciones y de garantizar una fuente de bienes salariales y vastos mercados internos. Esta opción no estuvo realmente abierta para una economía pequeña como la peruana: la creación de un mercado interno de este tipo hubiera requerido una mayor (y políticamente menos factible) redistribución del ingreso hacia abajo. Una característica también importante en el caso de México y Brasil (véase FitzGerald 1974) fue la fuerte intervención del Estado para promover la creación de la industria pesada; pero el sector privado parece haber tenido fuerza suficiente para mantener la expansión de la capacidad en la producción de bienes de consumo, bajo criterios puramente comerciales, y crear el tipo de modelo de acumulación emulado por el gobierno de Belaúnde. El intento de establecer un 'nuevo modelo peruano' después de 1968 fue tanto o más una reacción frente al fracaso del 'nuevo modelo latinoamericano' que un repudio a esta forma de acumulación de capital.

Mejor base de comparación ofrece una economía minera pequeña como la chilena. En la década de 1960, Chile enfrentaba casi los mismos problemas económicos que el Perú,²⁷ a pesar de haber avanzado más en el proceso de industrialización: el desarrollo económico estaba reprimido por las limitadas exportaciones de cobre, las tasas de inversión privada estaban decreciendo, las empresas extranjeras habían logrado un amplio control de la industria, y la participación de los salarios en el ingreso nacional estaba disminuyendo. Entre 1964 y 1970, el gobierno de Frei y los demócratas cristianos pro-

27. De Vylder (1976, Cap. 1). Hay que tener presente, sin embargo, que la dotación chilena de recursos (no desarrollada por capital chileno sino extranjero, a diferencia de gran parte de los productos de exportación peruanos) era tal que, en 1970, permitía una exportación de mineral equivalente a casi 100 dólares per cápita comparada con 33 dólares en el Perú. Esto significa que, aparte de diferencias de eficiencia en el uso de las divisas, el producto industrial chileno podía crecer a niveles mucho más altos que el peruano antes de enfrentar restricciones de moneda extranjera para adquirir insumos.

pusieron un modelo, que Fortin describe como 'modelo reformista de acumulación' (Fortin 1979) basado en: la continuación de la sustitución de importaciones financiadas por la transferencia de excedente de la agricultura, la atracción de empresas extranjeras y mayores inversiones públicas en apoyo al sector privado, la expansión de la capacidad exportadora (sobre todo el cobre), la modernización de la estructura agraria, la redistribución del ingreso y la movilización de las fuerzas populares, como campesinos y pobladores de las barriadas urbanas, en apoyo al gobierno. Este modelo –como el de Belaúnde– fue puesto como ejemplo por la Alianza para el Progreso (Levinson y Onis 1970). El Estado tenía un papel 'intervencionista' en apoyo al capital industrial, tanto nacional como extranjero, con un importante componente de acumulación estatal, sobre todo en la infraestructura y en la explotación de la minería del cobre y la petroquímica.

Las contradicciones económicas de este modelo chileno pronto se hicieron sentir. No sólo se desaceleró el crecimiento del producto sino que también disminuyó la tasa de inversión privada: en la agricultura, por la falta de oportunidades de inversión debido a la amenaza de la reforma agraria; en la industria, por un exceso de capacidad instalada y un mercado interno saturado; y en el sector exportador, por el dominio de las empresas extranjeras. Los elementos populistas y redistributivos del modelo impidieron que aumentara la proporción del excedente disponible para el capital privado (Foxley y Muñoz 1976): la participación de la retribución al trabajo en el ingreso nacional, que había disminuido del 51% en 1960 al 45% en 1963, bajo el gobierno conservador de Alessandri, pasó al 52% en 1970, mientras que la inversión privada cayó del 9% al 7%. Para llenar el vacío, la inversión pública aumentó del 40% de la inversión fija en 1960 al 49% en 1969; los bancos estatales financiaron el 13% de la inversión privada en 1961 y el 50% en 1969, sin embargo la tasa global de inversión disminuyó. Esta combinación de 'fracaso en generar una tasa sostenida y adecuada de acumulación de capital y proceso de rápida movilización de los sectores populares creó contradicciones que el modelo no fue capaz de soportar'.²⁸ Sin em-

28. Fortin (1978: 15); ver también capítulo 8.

bargo, el diferente equilibrio de las fuerzas de clase —en especial el poder del movimiento obrero— llevó a que el régimen de Frei, a pesar de su parecido con el de Belaúnde, fuera sustituido por uno mucho más radical que el de Velasco.

Es difícil juzgar el grado de éxito económico del modelo socialista de acumulación de Allende, debido a su corta duración, pero es sin duda importante recordar que también en este caso fue bastante difícil para el Estado lograr un control suficiente del excedente —que se dirigió a los salarios más que a las ganancias— y que la reestructuración del capital se limitó a la propiedad y la distribución más que a producir un cambio fundamental en el modelo mismo de crecimiento basado en las exportaciones. La característica central del proyecto de la Unidad Popular, llegada al poder en noviembre de 1970, fue establecer un vasto sector de propiedad estatal que debería controlar el resto de la economía. Algunos de los partidos que participaban en la Unidad Popular veían esto como parte de una transición al socialismo; pero a mediano plazo se trataba esencialmente de un modelo de capitalismo de Estado: el motor principal de la acumulación de capital era el Estado, se mantenían las relaciones salariales, mientras se excluían algunos sectores del proceso de nacionalización para ser estimulados por el aumento de la demanda agregada, consecuencia de la redistribución hacia abajo del ingreso. En efecto, las reformas clave fueron la colectivización de la agricultura, la nacionalización de las minas de cobre y el control de dos tercios de los bancos privados y un tercio de la industria por el Estado.

Aparte de la resistencia política al proyecto, las condiciones económicas para la acumulación distaban de ser sólidas: la participación del trabajo en el ingreso nacional pasó al 63% en 1972, lo que estimuló desde luego la demanda agregada y llevó a un mayor uso de la capacidad instalada en el sector privado, pero también indujo importaciones masivas de alimentos y deprimió las ganancias; los excedentes del sector público se vieron debilitados por el bloqueo de la reforma tributaria en el Congreso y el congelamiento de los precios de las empresas estatales (Sideri y Evers 1979). Así, al igual que en el Perú, pero a escala mayor y con un trasfondo político mucho más inestable, la inversión privada disminuyó y aumentó el

CUADRO 36

Patrones comparativos de acumulación
(porcentajes)

	Inversión/PBI		Ahorro/PBI :		Externo		Inversión pública/ Inversión total
	1960	1965	1971	1960-61	1970-71	1960-61	1970-71
Argentina	21.6	19.5	24.3	19.8	22.0	2.1	1.0
Brasil	18.4	18.1	19.3	16.6	16.7	1.7	2.1
Colombia	20.5	17.8	18.9	19.0	16.5	2.1	3.1
Chile	17.4	16.4	15.2	12.4	12.9	5.7	2.2
México	20.1	19.8	20.6	17.9	18.6	1.5	1.4
Venezuela	17.6	17.5	16.4	26.0	17.5	-9.1	-0.3
Toda América Latina	19.2	18.6	20.1	17.9	17.7	1.2	2.0

Fuente: CEPAL, 1973: 100

consumo agregado (pero sobre la base de salarios más altos en lugar del consumo basado en las ganancias), y la inversión pública, que debía ser el centro de un nuevo modelo de acumulación, fue inadecuadamente financiada: una receta para lograr inflación interna y problemas de pagos externos, sin la posibilidad de recurrir a préstamos del exterior.

El golpe militar en 1973 en Chile fue también muy diferente del cambio de mando en el Perú en 1975, y trajo consigo medidas mucho más extremas para estabilizar la economía (la participación del trabajo en el ingreso nacional había caído para 1976 al 40%). Los cambios políticos y económicos parecen haber operado una reestructuración completa del capital, sobre la base de bajos salarios, debilitamiento de los sindicatos, una economía completamente abierta, la dependencia de la minería y la agricultura de exportación como motores del crecimiento y el predominio del capital financiero: un retorno al modelo 'oligárquico' que el Perú abandonara diez años antes.

En resumen, en la década de 1960 la tasa peruana de inversión había caído muy por debajo de la del promedio de las demás economías principales de la región, la dependencia de la financiación extranjera no era quizás tan grande como la de otros países, y la tendencia, de otro lado, hacia una mayor participación del Estado en la inversión, en respuesta a las decrecientes tasas de inversión privada, era un fenómeno continental. Sin embargo, a diferencia de México y Brasil, el Perú no pudo, por razones económicas, adoptar el 'nuevo modelo latinoamericano' de acumulación; ni estuvo dispuesto, por razones políticas, a adoptar soluciones extremas como las de Allende o Pinochet para reestablecer la inversión sobre bases socialistas o tradicionales. La solución adoptada después de 1968 pareció ser potencialmente más estable, tanto política como económicamente, pero dependía de la socialización de las ganancias así como de la recuperación de la inversión.

El sector público

LA EXPANSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO en el Perú, desde una función esencialmente social en una economía de libre mercado hacia otra *económica*, base del capitalismo de Estado, es uno de los temas centrales de nuestro periodo. Se ha analizado ya el papel cada vez más importante del Estado en la propiedad de los activos productivos y en la acumulación de capital;¹ se examinará con más detalle en este capítulo la organización del Sector público y la evolución del sistema tributario como medio de movilizar recursos. Hemos sostenido que el crecimiento del sector estatal durante el periodo fue una respuesta directa al fracaso del capital nacional para mantener la industrialización o negociar eficazmente con las empresas extranjeras; se examinará ahora la eficiencia económica de su reemplazante: el sector público.

La organización del sector público peruano estaba centralizada en una estructura 'unitaria'; en otros términos, la administración local era relativamente poco importante dentro de una Constitución que no era de tipo federal. El gobierno local estaba controlado por prefectos nombrados por el Gobierno Central, constitucionalmente organizado a su vez bajo un Presidente, elegido por sufragio directo, y un Cuerpo Legislativo elegido de la misma manera, a excepción de los periodos de gobierno militar, en los que se suprimía la

1. Capítulos 5 y 6 respectivamente.

legislatura. El gobierno central radicaba mayormente en Lima; aunque durante nuestro periodo la descentralización fuera un objetivo político declarado de todos los gobiernos, poco se logró en este sentido. En cuanto a la administración de la economía, es difícil imaginar que las decisiones en los sectores clave -minería, industria y finanzas- pudieran tomarse en algún otro lugar que Lima; incluso las funciones de bienestar social, como salud y educación, se concentraban también en la capital, donde se desarrollaba la mayor parte de su actividad. En otras palabras, la centralización del gobierno reflejaba la concentración del capital en la economía. En relación al otro sentido del término 'centralización', el de toma de decisiones, apenas se presentó en el Perú la tendencia observada en otros países latinoamericanos (véase FitzGerald 1974) a la creación de organismos autónomos para la administración de ciertas regiones o complejos económicos, aunque hay muestras de que el gobierno de Belaúnde se estuviera inclinando hacia este sistema como posible solución al frustrante control del Congreso sobre las actividades del gobierno. Después de 1968, el tamaño mismo de ciertas corporaciones estatales hizo difícil su control por parte del Gobierno Central.

En este marco administrativo relativamente estable, la función social del Estado cambió fundamentalmente (véase capítulo 3); el papel económico del sector público pasó del simple apoyo al sector privado bajo Prado, a otro más 'desarrollista' con Belaúnde y, finalmente, con Velasco, al capitalismo de Estado. En términos de poder administrativo, esto significó la emergencia de la burocracia estatal como fuerza política significativa y un aumento importante en la capacidad de las dependencias del sector público para actuar independientemente, tanto del capital como del trabajo. Los cambios administrativos deben considerarse dentro de este marco de referencia, y no solamente en términos de una 'profesionalización' de la burocracia, aunque esto último haya contribuido naturalmente a su nuevo papel político.

Para 1956, la principal preocupación del sector público en su conjunto era todavía 'mantener el control' en términos de seguridad,

relaciones exteriores, justicia, legislación comercial y negociación de los derechos mineros con los inversionistas extranjeros. El desarrollo de los servicios de salud y educación era todavía muy rudimentario y la intervención estatal, más allá de la construcción de carreteras, era muy limitada. Bajo el gobierno militar de 1962-63 y el posterior gobierno de Belaúnde se decidió expandir los servicios de bienestar y la intervención en la economía (Frankman 1975), a consecuencia de lo cual se amplió y acondicionó en gran medida la estructura administrativa. En 1963 se introdujo un sistema de presupuesto por programas, destinado a complementar el anterior sistema,³ según el cual la Contraloría General de la República preparaba una Cuenta General de la República Peruana unos dos años después del ejercicio financiero en cuestión, y se ampliaron los presupuestos del gobierno para cubrir no sólo los gastos corrientes sino también los de capital. Simultáneamente, una nueva generación de funcionarios profesionales -ingenieros y economistas- empezó a sustituir a los abogados en la administración pública: los técnicos suplantaban a los 'chupatintas'. Pero estos nuevos y más jóvenes funcionarios experimentaron un creciente sentimiento de frustración a medida que la ejecución de las modestas reformas propuestas por Belaúnde fracasaba por la oposición del Congreso. Durante el gobierno de Velasco, la ausencia de control 'democrático' y la estructura jerárquica militar hicieron en cambio mucho más sencilla la tarea de ejecutar las políticas decididas; los funcionarios se transformaron así en la práctica en los únicos civiles con influencia continua sobre el gobierno militar. El sistema presupuestario fue revisado nuevamente en 1971 con objeto de reunir el gasto público en un presupuesto único,⁴ y el sistema de planificación central, establecido en 1962, fue finalmente puesto en funcionamiento al entregarse, en 1970, el control del presupuesto de capital de todo el sector público al Instituto Nacional de Planificación (véase capítulo 8).

3. Que venía desde 1922, año de la primera 'Ley Orgánica del Presupuesto', antes de la cual sólo habían existido 'Estados' fragmentarios. Con respecto al papel económico del gobierno durante la primera mitad del siglo, ver Hunt (1971).

4. 'Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control de la Actividad Pública (Decreto-Ley 19039).

El gobierno de Prado no había considerado necesario especificar el papel del Estado en la economía, pero implícitamente se le suponía muy reducido.⁵ Cuando se extendió durante el gobierno de Belaúnde, no se explicó la ampliación del papel del Estado (Jaquette 1971, cap. 4), si bien se aclaró que el sector público debía apoyar al sector privado (eliminando, por ejemplo, los 'cuellos de botella') y no sustituirlo (INP 1967). El Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas fue en cambio extremadamente claro:

"La superación del modelo capitalista dependiente y sub-desarrollado demanda del Estado un rol de activa participación como promotor y conductor del desarrollo nacional, a través de su intervención directa e indirecta en la actividad económica, sociocultural y política... Se propone una filosofía que otorgue al Estado capacidad plena de acción directriz: es al Estado, en tanto que expresión y representación total de la sociedad que corresponde al poder, que el país requiere para una acción de promoción, cambio y redistribución de los recursos y roles sociales que habían estado impuestos a partir del predominio ejercido por la clase dominante" (INP 1971: 76-77).

Esto necesariamente suponía que el Estado actuara como 'empresario nacional' y que por tanto las empresas públicas, antes que los ministerios, se transformaran en el elemento clave del aparato estatal. El sector público debería movilizar a gran escala recursos invertibles:

"La responsabilidad asumida por el Sector Público exige que se continúe fortaleciendo su capacidad de financiamiento, estableciendo una sólida estructura de captación de recursos que en parte será satisfecha por la Reforma Tributaria ya iniciada, programando convenientemente el endeudamiento interno y recurriendo al externo –en forma racional– para no agravar los problemas derivados del servicio de la deuda externa. Asimismo, se dará gran énfasis a la mayor captación de recursos por la actividad empresarial del Es-

5. Ver, por ejemplo, BCR (1961).

tado y a la mejora de la eficiencia de las empresas estatales para que éstas puedan generar excedentes que contribuyan al financiamiento" (INP 1971: 31).

Ambas cuestiones –la actividad económica del Estado y su financiación– constituyen el tema de este capítulo. La rápida expansión del Estado después de 1968, determina el particular enfoque sobre la segunda mitad de nuestro periodo.

A modo de comentario sobre el 'estilo' de la intervención estatal en la economía peruana durante el periodo de Velasco, es ilustrativo el siguiente extracto del decreto de nacionalización de la comercialización del algodón en 1974:

"Considerando: Que es deber del Estado cautelar los recursos del país en beneficio de la economía nacional, teniendo en cuenta los intereses de las mayorías; Que el algodón es un producto considerado básico para la economía del país; Que es necesario dictar las medidas que permitan racionalizar el actual procedimiento de comercialización de la fibra y pepa del algodón, a fin de garantizar al productor una rentabilidad justa, asegurar el normal abastecimiento de la industria textil nacional, y obtener los mejores precios en el mercado internacional. Artículo 19: el Estado asume con carácter de exclusividad la comercialización interna y externa de la fibra y pepa del algodón. . ." (Decreto Ley 20736).

El cuadro 37 muestra varias medidas del 'tamaño del Estado', Algo habíamos anticipado ya al estimar que la participación del Estado en el PBI pasó del 7% en 1950 al 11% en 1968 y al 25% en 1975, mientras el empleo en el sector público aumentó del 5% al 7% y finalmente al 13% de la población económicamente activa (capítulo 5, cuadro 19), lo que equivale a casi un tercio del producto y el empleo del sector empresarial. Durante el periodo 1955-75, el valor agregado del sector estatal aumentó ocho veces, el empleo casi nueve veces, la participación en la inversión pasó a ser casi la mitad del total nacional, y la proporción de la inversión privada, financiada por los bancos estatales, aumentó del 5% al 30%. Ade-

CUADRO 37

Estimados del tamaño del Estado peruano

	1955	196	1967	1970	1975
Valor agregado (% del PBI):					
Gobierno	7.3	8.0	8.9	8.1	11.5
Otros del sector público	0.5	0.8	1.7	3.3	9.9
Sector público	7.8	8.8	10.6	11.4	21.4
(miles de millones de soles a precios de 1970)	8.2	11.4	23.1	27.4	67.5
Inversión Fija (% PBI):					
Gobierno	3.4	1.2	2.4	2.6	2.8
Otros del sector público	0.5	1.1	1.6	1.9	6.0
Sector público	3.9	2.3	4.0	4.5	8.8
(Participación del total de la FBCF)	21%	14%	27%	36%	51%
Empleo (miles):					
Gobierno	140	168	251	289	354
Otros del sector público	8	11	19	43	265
Sector público	148	179	270	332	619
(Participación del empleo no agrícola)	10%	9%	14%	15%	24%

Fuente: BCR Cuentas Nacionales (cuadro 10, varios años), INP.

más, la participación del Estado en las exportaciones aumentó de casi cero a nueve décimos en 1975, y la participación en las importaciones de menos de un décimo a casi la mitad del total. En otros términos, el Estado se había convertido en una fuerza predominante en la economía. Cabe observar, sin embargo, que esta expansión no tuvo lugar exclusivamente después de 1968: buena parte del crecimiento del Gobierno Central se produjo con Belaúnde; con Velasco, fue el aumento en la actividad empresarial del Estado lo que dio lugar a la ampliación del sector público.

El Gobierno Central

La Presidencia y los ministerios de Guerra, Justicia, Relaciones Exteriores e Interior (responsable este último de la Policía y la administración provincial) constituían tradicionalmente la médula del Gobierno Central. Sus actividades se orientaban al mantenimiento del Estado en particular y del modo de producción capitalista en general, identificándose más claramente al sentarse las bases del capitalismo de Estado. Como es natural, la frecuente intervención de los militares en el gobierno del Estado condujo a la expansión del Ministerio de Guerra y de la participación de todas las armas en el aparato estatal. A principios de nuestro periodo, la seguridad y la defensa absorbían un tercio del gasto corriente del gobierno y hacia el fin casi la mitad; las demás actividades 'medulares' absorbían en cambio menos de un diez por ciento. La importancia directa para la economía de todas estas actividades no era muy grande, aunque indirectamente representaran una condición fundamental para el mantenimiento del sistema de mercado –garantizando la ley, el cumplimiento de los contratos, las relaciones comerciales internacionales y la disciplina laboral– y, constitucionalmente al menos, de la propia integridad de la nación.

Lamentablemente, sólo se dispone de datos comparativos confiables para el periodo 1967-76. Estos indican, sin embargo, que aunque el personal de las fuerzas armadas y el peso del gasto militar en relación al ingreso nacional y al presupuesto no crecieran mucho entre 1956 y 1973, después de 1974 se produjo un fuerte aumento en respuesta a la posible amenaza de Chile después del golpe militar en ese país:⁶ entre 1973 y 1976 las fuerzas armadas chilenas pasaron de 7 a 10 efectivos por cada mil habitantes y el gasto en armamento del 2% al 5% del PBI. El uso de armamento ruso tiene cierto significado (ver cuadro 48); aunque la marina y las telecomunicaciones permanecieron fundamentalmente abastecidas por equipos norteamericanos, se compraron aviones y tanques a la URSS después de 1968 debido a la negativa de Estados Unidos a suministrar equipos avanzados. Algo similar sucedió con Belaúnde, pero en aque-

6. Stockholm International Peace Research Institute (1975), Stepan (1978); ver también el cuadro 48 más adelante.

lla oportunidad la decisión de los norteamericanos de no vender sus aviones jet llevó a que se compraran Mirages franceses. La compra de armamento soviético después de 1968 no parece, sin embargo, haber tenido otras consecuencias además de las técnicas. El peso de la compra de armamento sobre la balanza de pagos, aunque sustancial en términos absolutos (ver cuadro 48), no fue grande en relación a las importaciones totales o al endeudamiento total. El precio pagado por la seguridad puede que fuera indirecto: la decisión tomada en 1974 de construir un costoso oleoducto a través de los Andes para sacar el petróleo amazónico, se basó en que las otras dos alternativas —transportado por barco a lo largo del Amazonas a través de Brasil o construir un empalme con el oleoducto ecuatoriano más al norte fueron consideradas (con razón) excesivamente riesgosas desde el punto de vista estratégico, aunque fueran mucho más baratas.

Los ministerios 'económicos' se crearon muy recientemente. En 1956, la intervención del Estado se reflejaba en el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Fomento, encargados de las cuestiones fiscales y las obras públicas, respectivamente. El primer paso importante en la articulación de las funciones económicas del Gobierno Central fue la creación por la Junta Militar de 1962 ⁷ de una comisión planificadora (el Instituto Nacional de Planificación) como parte de la Presidencia. El gobierno de Belaúnde creó un ministerio separado para la agricultura y otro para los transportes. Estas medidas correspondían al énfasis puesto por cada gobierno en las nuevas funciones del Estado: la coordinación de las inversiones públicas en el primer caso y los nuevos programas de irrigación y carreteras en el segundo. Pero fue sólo después de 1968 cuando finalmente apareció el conjunto de ministerios propio de un Estado moderno. El Ministerio de Agricultura creó importantes dependencias para la reforma agraria, y las crecientes dificultades en el abastecimiento de alimentos llevaron a la formación, en 1975, de un Ministerio de Alimentación. En 1969 se reorganizó la tesorería pública como Ministerio de Economía y Finanzas, responsable de las políticas económica, fiscal y de corto plazo, y se reforzó el Instituto Nacional de Plani-

7. Este tema se analiza con más detalle en el capítulo 8.

CUADRO 38

Gastos militares en el Perú 1956-76

	1956-61	1962-66	1967-73	1974-76
Importación de armas: millones de dólares por año	—	—	48	122
Porcentaje de las importaciones	—	—	4.8	5.0
Gasto militar:				
Porcentaje del PBI	3.1	2.7	3.1	4.4
Porcentaje del gasto del gobierno central	21.2	17.1	16.7	21.5
Fuerzas armadas por miles de personas de la población	—	—	5.63	6.14

Fuente: ONEC *Anuario Estadístico 1966* y González (1978) - para este último, véase nota en el cuadro 48.

ficación, dándole el control de todas las inversiones del sector público y la responsabilidad de la política económica de largo plazo. En 1969, también, se creó el Ministerio de Industria y Comercio sobre la base de algunas de las actividades anteriormente a cargo del Ministerio de Fomento, reforzado por las funciones que le atribuyó la Ley de Industrias de 1970 (véase cap. 9); y en 1975 se estableció un Ministerio de Comercio independiente, con poderes para operar las crecientes disposiciones para regular los precios internos y el comercio exterior, anteriormente en manos de los Ministerios de Finanzas, Agricultura e Industria. Finalmente, el interés del nuevo Estado en la energía, la minería y la pesca, llevó a la creación de un Ministerio de Energía y Minas y un Ministerio de Pesquería. Todos estos ministerios eran responsables de grandes empresas estatales, encargadas de las actividades del sector público en sus respectivas ramas, de modo que los ministerios mismos se encargaban fundamentalmente de reglamentar el sector privado.

Es difícil juzgar objetivamente hasta qué punto su administración fue adecuada o eficiente, e incluso decidir cuáles deberían ser los criterios para hacer tal evaluación. En el contexto del presente trabajo, el interés es el efecto que la creciente intervención de es-

tos ministerios en el mercado tuvo sobre la acumulación del sector privado. Puesto que la razón principal de tal intervención era la falta de inversión privada y su incapacidad para recuperarse después de 1968, a consecuencia de las reformas de la propiedad, no es probable que el aumento de controles sobre el mercado haya ahogado a la iniciativa privada. Ciertamente, las políticas de precios e inversión fueron mal programadas (véase capítulo 8), pero los jóvenes y entusiastas tecnócratas y funcionarios de las principales dependencias parecen haber sido relativamente eficientes en ponerlas en práctica. Los trámites burocráticos, aunque menos confusos y tortuosos que antes de 1968, estaban lejos de ser rápidos, y en 1975 se tuvo que crear, con aprobación presidencial, una oficina especial para acelerar las autorizaciones al sector privado para invertir en grande proyectos productivos.

Los ministerios 'sociales' (Educación, Salud y Vivienda) tuvieron una historia menos dramática. Educación y salud fueron dos de los principales objetivos políticos del gobierno de Belaúnde; en parte como medio para ganar el apoyo político de las masas urbanas y en parte como intento de mejorar la productividad de la mano de obra en previsión de las necesidades del sector manufacturero.

Los gastos del gobierno en educación pública habían aumentado a partir de la década de 1930 (Hunt 1971), sobre todo durante el primer periodo de Prado (1939-45), cuando se insistió en la importancia de la educación básica 'práctica' para los hijos de los trabajadores. Para 1960, casi un 70% de la población entre 7 y 13 años estaba nominalmente inscrita en la escuela primaria, aunque sólo el 16% de la comprendida entre los 14 y 19 años recibía educación secundaria y el 4% del grupo entre 20 y 24 años, educación superior (CEPAL 1973). Durante el mandato de Belaúnde se hizo un nuevo esfuerzo para extender la educación secundaria, sobre todo en el área metropolitana, de modo que en 1971 la 'tasa de matrícula' había alcanzado el 33%, habiendo llegado la de primaria al 85%. La universidad creció masivamente; la apertura de la antigua Universidad de San Marcos a grandes masas de postulantes después de 1968, la fundación de la Universidad Nacional de Ingeniería, la expansión de la Universidad Católica y la Agraria, la creación de varias universidades nacionales en provincias y de una serie de centros

privados más pequeños (por ejemplo, las Universidades del Pacífico y de Lima) durante la década de 1960, duplicaron la matrícula universitaria, elevándola al 8% en 1971. El gobierno de Velasco no dedicó una proporción significativamente mayor de recursos a la educación, concentrándose especialmente en la reorganización de las escuelas existentes mediante su nuclearización y la introducción de un nuevo currículum (que tenía por objeto integrar al campesinado a la 'cultura nacional' y limpiar a esta última de la 'dependencia cultural' externa⁸). Se trató de racionalizar la estructura universitaria, en parte para elevar su nivel pero también para reducir la oposición al régimen de los estudiantes politizados, pero el intento fue abandonado en 1975 debido a la oposición de estudiantes y profesores. Pese a todo, el nivel educativo, sobre todo en las zonas rurales, se mantuvo muy bajo, no se logró el objetivo de preparar un número adecuado de trabajadores calificados (mecánicos, por ejemplo), y los profesionales (por ejemplo los médicos) preferían quedarse en Lima antes que abrir consultorios en el interior del país.

En cierto sentido, los servicios de salud pública se vieron afectados durante todo el periodo por la expansión de la educación ya que el presupuesto asignado a bienestar social era limitado. La principal cadena de hospitales en ciudades de provincias había sido establecida por Odría,⁹ complementándose con postas médicas locales durante el gobierno de Prado. Bajo Belaúnde el énfasis cambió, orientándose a la preparación de más médicos, pero en general la proporción decreciente del presupuesto del Gobierno Central dedicado a la salud hizo que en la década de 1960 decayeran los niveles de asistencia médica.¹⁰ Se consiguió reducir la tasa de mortalidad infantil para el grupo de edades entre 1 y 4 años del 15% en 1960 al 8% en 1971, especialmente como resultado acumulativo de campañas antiepidémicas iniciadas durante el gobierno de Bustaman-

8. D.L. 19326 de 1972, Ley General de Educación, a propósito de la cual puede verse la interesante discusión de Drysdale y Myers (1975).

9. Incluyendo el famoso de Tarma, ciudad natal de Odría, que todavía hoy resulta demasiado grande y con personal insuficiente.

10. Por ejemplo, según Malpica (1975: 102), el número de camas de hospital por mil habitantes disminuyó de 2.08 en 1958 a 1.75 en 1968, y en 1974 aumentó sólo a 2.10; además, incluso en este último año, la proporción era de 5.7 en Lima y 1.7 en el resto del país.

te (1945-48); pero esto sólo reflejaba medidas mínimas de sanidad pública; el acceso real a los servicios de salud se muestra en el hecho de que en 1960 sólo el 23% de la mano de obra estaba incluida en el Seguro Social (que cubría los riesgos principales de enfermedad), cifra que en 1971 había aumentado sólo al 28% (CEPAL 1973: 48).

Tampoco la vivienda fue una de las preocupaciones mayores del Estado. Belaúnde, de profesión arquitecto, hizo algunos intentos en este campo, pero las principales inversiones se dirigieron a viviendas para la clase media limeña. Aun cuando bajo el régimen de Velasco se creara (en 1969) un Ministerio de Vivienda independiente, la política se centró en dotar de servicios básicos a los 'pueblos jóvenes' de los alrededores de Lima.¹¹ En 1961 el 58% de las viviendas urbanas tenían servicio de agua y desagüe, y en 1971 el 65%, pero en el campo, en los mismos años, las cifras eran 10% y 13% solamente. La proporción de viviendas urbanas que tenían desagüe cayó del 63% al 55% (debido a la rápida expansión de las barriadas), manteniéndose en un 2% en las zonas rurales (CEPAL 1973). No se llevó a cabo, desgraciadamente, la reforma urbana prometida por el régimen de Velasco,¹² que debía acompañar la reforma agraria (esta última impidió la conversión de la tierra agrícola en urbanizable alrededor de las ciudades, forzando de este modo al alza del precio de las propiedades inmobiliarias), lo que tuvo consecuencias perjudiciales no sólo sobre el precio de las viviendas y la planificación urbana sino también sobre los ingresos fiscales del Estado.

En conjunto, pues, la actividad gubernamental se caracterizaba por una combinación de servicios centrales restringidos, expansión sostenida de las funciones militares y de seguridad y, hasta 1968, una actividad económica limitada; el crecimiento de las funciones de bienestar que tuvo lugar en la década de 1960 no se mantuvo en

11. Collier (1975) contiene un interesante análisis de la política de urbanización durante nuestro periodo y de quienes sacaron provecho de ella.

12. Consiglieri (1975). En efecto, en marzo de 1976 se promulgó un decreto ley en el que se señalaba al organismo estatal para la vivienda (Emadi) como entidad única para las ventas de terrenos urbanizables, pero la oposición de los empresarios fue tan fuerte que a finales de año tuvo que derogarse.

la de 1970. No sería por cierto una exageración caracterizar al gobierno central peruano como 'subdesarrollado', comparado con el de economías como la brasileña o la mexicana, por no hablar de los países metropolitanos. Las razones fueron, de un lado, que el capital no necesitó un vasto apoyo del Estado hasta comparativamente tarde y las organizaciones de los trabajadores no tenían poder político suficiente para obtener mayores servicios sociales y, de otro, la decisión del gobierno de Velasco de limitar la expansión de estos servicios, iniciada por Belaúde, en favor de las actividades más directamente productivas de las empresas estatales.

Las empresas estatales

En contraste con la experiencia del Gobierno Central, aunque el sector empresarial del Estado era relativamente pequeño antes de 1968, después de esa fecha adquirió un papel predominante como expresión de la estrategia económica del gobierno en la reestructuración del capital y el establecimiento de un nuevo modelo de acumulación. Para 1974-76, las empresas estatales representaban sin duda una formación de capital productivo mucho mayor que los inversionistas privados y eran responsables de la mayor parte de las exportaciones (véase cap. 6). Es precisamente el hecho de haber confiado al Estado la expansión estatal y la renovación de la inversión en el conjunto de la economía, lo que distinguió el proceso peruano posterior a 1968 tanto de su experiencia anterior como de la del crecimiento capitalista de los demás países latinoamericanos, y lo que nos permite caracterizarlo tentativamente como 'capitalismo de Estado'.¹³

Las empresas públicas tienen en el Perú una larga aunque silenciosa tradición. Desde el siglo XIX el Estado estuvo relacionado con la explotación del guano¹⁴ y los 'estancos' habían monopoliza-

13. Véanse los capítulos 2 y 10, en los que se abre y cierra respectivamente la discusión de este tema.

14. Un interesante ejemplo temprano de la negociación del Estado con el capital extranjero en beneficio del conjunto de la burguesía nacional. Antes de la Guerra del Pacífico existió también un sistema de ferrocarriles estatales, pero fue cedido a intereses ingleses como resultado del vergonzoso 'Contrato Grace' en 1889. Sobre ambos temas, ver Yepes (1971).

do las ventas de la sal y la coca desde la época colonial; pero estas actividades tenían una importancia insignificante a principios de nuestro periodo, al igual que las beneficencias municipales establecidas a comienzos de siglo para ocuparse de los funerales y cementerios de los artesanos. Durante el primer gobierno de Prado se inauguró la primera fundición de acero peruana, en el Cañón del Pato, al pie de los Andes, a cargo de la Corporación Peruana del Santa, responsable también de una importante hidroeléctrica en la misma zona y del puerto de Chimbote, haciendo de este complejo la mayor instalación industrial del país. El gobierno de Bustamante que le siguió fundó la Empresa Petrolera Fiscal –rival potencial de la IPC, que estaba destinada a absorberla cuarenta años después para formar Petroperú– comenzando algunas exploraciones poco sistemáticas. También durante este periodo se formaron la compañía de administración de aeropuertos (CORPAC) y una pequeña flota mercante (la Compañía Peruana de Vapores) utilizada sobre todo para el servicio de cabotaje. Durante el "oncenio" de Leguía (1919-30) se fundaron tres bancos estatales (el Banco Central de Reserva,¹⁵ el Banco Hipotecario del Perú y el Banco de Crédito Agrícola), a los que se añadieron en 1932 el Banco Minero y el Banco Industrial. Esta estructura no se alteró significativamente durante el segundo gobierno de Prado ni durante el de Belaúnde; aunque se aumentara la escala de operación, el sector para estatal no llegó a hacerse significativo en términos del conjunto de la economía. Durante el gobierno de Belaúnde aumentaron las inversiones en los sectores metalúrgicos e hidroeléctrico y se amplió la actividad de los bancos estatales: la formación de capital de las empresas públicas pasó del 1% al 2% del PBI, los bancos de fomento aumentaron sus préstamos a casi un medio en relación al producto nacional¹⁶ y los bancos estatales eran en conjunto responsables hacia mediados de la década de 1960 de aproximadamente un tercio del crédito bancario total (véase cap. 6). Finalmente, en 1964 se fundó el Banco de la Nación para ocuparse de las operaciones de cobro de impuestos y pa-

15. Con participación sustancial del sector privado.

16. Ver cuadro 43 más adelante.

gos corrientes del gobierno, que hasta entonces habían estado en manos de un consorcio de bancos privados.¹⁷

Antes de 1968 el sector público peruano no puede considerarse de ninguna manera un sector dinámico, y menos aún ttn elemento central de la economía. Las empresas públicas habían sido formadas para apoyar al sector privado, suministrando los insumos baratos (acero, energía, financiación) que los capitalistas, y sobre todo las multinacionales comprometidas en la industrialización, necesitaban. El patrón de producción estuvo determinado por estas necesidades –por ejemplo, la producción de varillas de hierro para el hormigón armado, demandadas por la industria de la construcción o la asignación de la mayor parte del crédito a la agricultura de exportación– y no por una estrategia centralmente determinada. Estas empresas no estaban, por tanto, en capacidad de reactivar el proceso de acumulación cuando comenzó a decaer en la década de 1960. En esa época destacaron, además, por su incompetencia y su tendencia a generar considerables pérdidas, aunque esto último fuera tanto resultado de la política de precios del gobierno (por ejemplo tarifas subsidiadas para la energía vendida a las compañías privadas de distribución o bajos intereses para los préstamos industriales) como de su indudable in eficiencia (CDES 1965 e INP 1966).

La estrategia económica del régimen de Velasco centraba en cambio el esfuerzo en ampliar y profundizar la actividad de las empresas públicas para que asumieran la tarea en la que se consideraba que los capitalistas nacionales habían fracasado. Aunque el régimen no tuviera intención de estatizar completamente el sector empresarial –gran parte del cual (sobre todo la manufactura ligera) debía quedar en manos del sector privado 'reformado' y, potencialmente al menos, en las de distintos tipos de empresas autogestionarias (véase cap. 5)– su propósito fue establecer un control directo sobre los elementos 'motores' básicos de la economía, lo que, con un fuerte sistema de planificación, permitiría reiniciar el proceso de acumulación sobre líneas distintas. "Se consolidará la posición

17. La Caja de Depósitos y Consignaciones, sucesora a su vez de la Compañía Recaudadora de Impuestos, que en 1922 había asumido la recaudación de impuestos y derechos de aduanas, además de la administración de los estancos. En ese mismo año se reformó el Presupuesto General de la República.

del Estado como conductor del proceso económico, particularmente en lo que se refiere a su participación en la explotación del petróleo, la gran minería, pesquería, la industria básica, los servicios de electricidad, comunicaciones y transportes, en la comercialización interna de algunos productos esenciales, en el comercio exterior y en el sistema financiero".¹⁸

La creación de empresas públicas después de 1968 se llevó a cabo principalmente a través de la adquisición de activos existentes, en su mayoría extranjeros, y como consecuencia de políticas destinadas a reformar sectores específicos más que de un programa global de expansión, o sea debido a acciones independientes que tenían por objeto otras metas tales como la reducción de la dependencia externa o la racionalización de una rama productiva particular. Esto hizo que el sector empresarial público tuviera una cierta heterogeneidad con las consiguientes dificultades de articulación y control, como veremos. Podemos dividir estas empresas¹⁹ en tres grupos: las expropiadas al capital extranjero, las que pertenecían al capital nacional, y las que en su origen eran empresas públicas.

En el primer grupo encontramos la enorme compañía petrolera estatal Petroperú (formada en 1969 sobre la base de la EPF, de propiedad estatal, y la recientemente expropiada IPC), Centromín (lo que antes había sido el complejo minero de la Cerro de Pasco Copper Corp. en la sierra central, nacionalizado en 1973), Hierroperú (explotación de mineral de hierro antes en manos de Marcona, expropiada en 1975), Entelperú (formada en 1973 sobre la base de las empresas de cables y teléfonos de la ITT y de capitales suecos) y Enafer (el sistema ferroviario, que antes pertenecía a la Peruvian Corporation), compañías líderes en sus respectivos sectores (véase cap. 5). El Estado se transformó, además, en accionista principal

18. Presidencia de la República Peruana, Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo para 1975-78, Lima (1974). Existen declaraciones en el mismo sentido en el Plan para 1971-75, en el Plan Inca y en el Plan Túpac Amaru.

19. Hay pocos datos publicados sobre estas empresas, la mayor parte de los que a continuación se presentan fueron recogidos directamente. La rápida proliferación de empresas públicas y de sus acrónimos originó el siguiente chiste limeño: 'Al morir se el Presidente Velasco, el Arcángel San Gabriel llamó por teléfono a San Pedro en el Cielo, donde le respondieron: "Cieloperú contesta"...'

de un cierto número de empresas extranjeras, que siguieron estando sujetas a la legislación de las compañías privadas, en lugar de absorberlas dentro del sector público empresarial propiamente dicho. Se incluyen aquí los bancos expropiados en 1970 con la ley de reforma bancaria (Continental, Internacional y Progreso), las actividades no agrícolas de la Grace Corporation adquiridas con la reforma agraria y los intereses nomineros de la Cerro de Pasco Copper Corporation.

En el segundo grupo se encuentran las compañías que antes pertenecían a nacionales. Aparte de la reforma agraria, no parece haber habido intención de nacionalizar el capital local *per se*; la mayor parte de las empresas nacionalizadas de este grupo proceden del desplome de la industria pesquera, provocado por el exceso de capacidad, la sobrepesca y los cambios ecológicos (véase cap. 4). En 1971 se creó una empresa estatal (Epchap) para la comercialización de toda la harina de pescado y otra (Epsep) para centralizar la oferta de servicios. Más tarde, en 1973, se expropiaron los principales consorcios pesqueros (incluyendo importantes intereses extranjeros) y se racionalizaron las flotas y las fábricas; el conjunto fue reorganizado bajo el nombre de Pescaperú. Debido en parte al colapso de este sector, el llamado 'Imperio Prado' entró en quiebra, y una serie de empresas clave pasaron a manos del Estado, añadiéndose al sector público un importante banco comercial (el Banco Popular), el control casi total sobre las industrias del cemento, el papel y los fertilizantes, y una parte importante de la industria textil.

En el tercer grupo están las empresas creadas desde un principio como empresas estatales, ampliadas a partir de la pequeña base descrita anteriormente. En la industria pesada se encontraban: la corporación del acero (Siderperú), que fue muy ampliada,²⁰ la nueva planta para la refinación de cobre y zinc, la mina Cerro Verde (antes Anaconda) y la exportación de todos los metales (Mineroperú); la empresa de electricidad (Electroperú) que, a partir de su base hidroeléctrica, en 1972 absorbió a las principales compañías

20. La capacidad aumentó de 250,000 toneladas de acero líquido en 1969 a 500,000 en 1975 y 750,000 en 1978. La nueva planta en construcción debería elevarla a 1'000,000 de toneladas en 1980.

distribuidoras (algunas de las cuales pertenecían a extranjeros) y de producción local; y la corporación de fertilizantes (Fertiperú), que también absorbió el gran complejo de fosfatos de Bayovar. En el sector transporte se encontraban las aerolínea nacional Aeroperú (formada en 1972), la compañía naviera (CPV), la empresa de aeropuertos (Corpac) y Enatruperú, que se hizo cargo de las principales compañías municipales de autobuses. En el sector servicios figuran Emadi, dedicada a la infraestructura de vivienda, y Enturperú, que administraba los hoteles estatales. El control del comercio fue considerado particularmente importante; las principales empresas fueron aquí: EPSA (responsable de la venta al por menor de productos básicos alimenticios y de la cadena estatal de supermercados CECOAP (ventas y exportación del azúcar) y ENCI (comercialización de algunos insumos industriales estratégicos importados). Tenemos finalmente la compañía estatal para los nuevos proyectos industriales (Induperú) y un grupo de empresas pequeñas como Simaperú (astilleros y construcción de barcos pesqueros y de carga pequeños), Indumilperú (abastecimientos militares), y los viejos estancos: Emsal (sal), Emcoca (coca), Enai (alcohol industrial) y Enata (tabaco).

Por último, los bancos estatales de fomento (que proporcionaban crédito agrícola, minero, industrial y para la vivienda) expandieron considerablemente sus operaciones; el Banco de la Nación se responsabilizó de todas las transacciones corrientes del sector público; y un nuevo banco estatal de inversiones (Cofide), creado en 1970 como intermediario financiero exclusivo entre las empresas públicas y el mercado financiero, se transformó en 1975 en el agente financiero del Sector de Propiedad Social.

En conjunto, para 1975 se había creado un complejo de más de cincuenta empresas estatales. En ese año, este complejo era responsable²¹ de más de la mitad de la producción minera, un quinto de la producción industrial y dos tercios de las operaciones bancarias, y además, de la mitad de la inversión productiva, de casi todas las exportaciones y de alrededor de la mitad de las importaciones. Su objetivo principal era expandir la producción de los productos de

exportación y la industria pesada, pero un segundo objetivo importante era la generación de fondos para la inversión.

No hay mucha información sobre la estructura financiera del sector, aunque para el periodo 1968-77 se dispone de cuentas consolidadas de todo el sector, que se presentan en el cuadro 39. En términos generales las cifras sugieren tres importantes características

CUADRO 39
Cuentas consolidadas de las empresas estatales
(porcentaje del PBI)

	1968-70	1971-73	1974-76	1977
Ingresos corrientes ^a	3.2	10.7	18.1	21.0
Gastos corrientes	2.7	9.7	18.3	19.8
Superávit o déficit corriente	+0.5	+1.0	-0.2	+0.9
Ingreso de capital ^b	0.6	1.3	1.2	0.9
Gastos de capital:				
Inversión fija	1.6	1.9	5.2	3.5
Inversión financiera	0.3	0.3	0.4	0.1
Superávit o déficit general	-0.8	-0.1	-4.6	-1.8

Fuente: Directamente del BCR.

Nota : ^a Incluye subsidios del gobierno central.

^b Transferencias de capital del gobierno central.

de la evolución del sector entre 1968 y 1977: su expansión extremadamente rápida con respecto al conjunto de la economía, el pequeño o negativo excedente (o sea ahorro) en cuenta corriente y el creciente déficit global que provocó una creciente necesidad de endeudamiento. Las razones de la debilidad del ahorro en cuenta corriente son múltiples. Sin duda, era en parte resultado de una administración ineficiente, dilapidación y corrupción, pero fundamentalmente se debía a deliberadas políticas de precios del gobierno, por ejemplo subsidiar la venta del trigo importado a través de Epsa y mantener fijo el precio de la gasolina distribuida por Petroperú,

mucho después del aumento del precio del petróleo en los mercados mundiales. Si en 1974-76 se hubiera mantenido el margen de ahorro sobre el ingreso corriente de 1968-70 (un 16%), se habría liberado casi un 3% del PBI para la inversión, eliminando la mayor parte de las necesidades de endeudamiento.

Pero fue el masivo aumento en el programa de inversiones fijas, antes que las pérdidas en cuenta corriente, lo que llevó el sector al desequilibrio. Como puede verse en el cuadro, el programa de estabilización iniciado en 1976 tuvo en 1977 un marcado efecto sobre las empresas públicas: la devaluación afectó positivamente al ingreso y al gasto (menos al segundo que al primero, porque en conjunto exportaban más que importaban), aumentaron los precios internos de venta, se redujeron los subsidios y se contrajo drásticamente el gasto de capital. Pero, a pesar de estos esfuerzos, las empresas estatales sólo podían financiar un cuarto de sus gastos de capital. Entre 1967 y 1975, las empresas públicas habían multiplicado su volumen por siete.²² y este desequilibrio (los subsidios más las pérdidas de las empresas estatales alcanzaron en 1975 un 3% del PBI) se transformó en elemento fundamental de la crisis macroeconómica de 1976-78, uno de cuyos resultados fue reducir su expansión (véase cap. 8).

Para 1973 se dispone de una des agregación del balance consolidado según los diferentes tipos de empresas, lo que permite un examen detallado (véase el cuadro 40). Las cifras no incluyen a Centromín ni a Hierroperú, nacionalizadas a fines de 1973 y en 1975, respectivamente, ni los activos resultantes del programa de exploraciones petrolíferas de Petroperú, pero muestran sin embargo las características principales del sector de empresas públicas.

En primer lugar, éste estaba dominado por unas pocas empresas: cuatro de ellas (Petroperú, Siderperú, Mineroperú y EPSA) representaban el 83% de las ventas de las entidades no financieras, y tres (Petroperú, Mineroperú y Electroperú) el 77% de la inversión fija, mientras que tres empresas financieras (Cofide, el Banco Industrial y el Banco Central Hipotecario) representaban el 84% de la

22. Definido por el valor agregado y la inversión a precios constantes; ver cuadro 37.

CUADRO 40

Actividad económica de las empresas públicas peruanas
(miles de millones en 1973)

	Productoras de bienes	Productoras de servicios	Comercializadoras	Sub-total no financieras	Empresas financieras	Total de empresas públicas
Ingreso corriente	8.4	6.8	30.4	45.6	10.0	55.6
Gastos de capital:	8.2	6.6	30.6	45.5	9.2	54.6
Superávit corriente de operación	0.2	0.1	-0.2	0.1	0.8	1.0
Gasto corriente						
Fijo	4.4	4.2	1.3	10.0	1.8	11.8
Financiero	0.5	1.2	0.1	1.7	20.1	21.8
Gasto total	13.1	12.0	32.0	57.2	31.0	88.2
Déficit económico ^a	4.7	5.3	1.6	11.6	21.0	32.6
Valor neto	11.4	23.1	2.1	36.6	—	—
Otros capitales	9.5	14.4	5.1	29.0	—	—
Total capital	20.9	37.5	7.2	65.6	7.5 ^b	73.1
'Retorno del capital' ^c 1.6%		0.5%	-7.1%	0.4%	11.1%	1.4%

Notas: a gasto total menos ingreso corriente total; b capital y reservas; c 'superávit corriente de operación' dividido entre el 'valor neto' o 'capital y reservas', según sea el caso.

Fuente: FitzGerald, 1976a: 49-50.

inversión de la banca estatal durante 1973 (FitzGerald 1976a: 48). El activo total de las empresas no-financieras presentado en el cuadro equivale a mil millones de dólares, orden de magnitud similar al de todo el sector manufacturero peruano (véase cap. 9), pero la rentabilidad de los activos era extremadamente baja. Es cierto que las operaciones de Epsa, en particular, estaban destinadas a subsidiar la importación de bienes salariales pero, aunque éstas se excluyan, la rentabilidad de las empresas no-financieras era en general poco mayor de 1%, mientras que la rentabilidad del capital bancario se mantenía también baja debido a tasas de interés destinadas a apoyar al sector privado. Además, muchas empresas, como Pescaperú, debían su existencia a la preocupación del gobierno frente a las quiebras, mientras que otras, como Centromín, estaban seriamente descapitalizadas; de otro lado, las políticas de precios eran tales que le impedían al sector generar excedentes significativos²³ para contribuir al financiamiento de sus enormes programas de inversión, menos aún a los del Gobierno Central. Si, por ejemplo, en 1973 se hubiera logrado una rentabilidad del capital del 15%, el excedente corriente hubiera sido suficiente para financiar un tercio de las necesidades de inversión de las empresas públicas y para casi equilibrar el endeudamiento interno del sector público, en su conjunto, durante ese año.

Como dijera Hunt en 1975: "en la próxima década la economía peruana prosperará o se atrofiará de acuerdo a la eficiencia en el manejo de las nuevas empresas públicas" (Hunt 1975). Es extremadamente difícil evaluar globalmente una serie tan heterogénea de empresas²⁴ muchas de las cuales sólo habían estado funcionando durante un corto periodo (incluso para 1978) Y estaban todavía completando la etapa inicial de capitalización básica, tanto en términos de activos fijos como de capacidades humanas. Sin embargo, obliga a intentarlo el hecho de que estas empresas fueran precisamente la base del modelo capitalista de Estado.

23. Más adelante se analiza esto en el contexto del conjunto de la estructura fiscal y para un periodo más largo.

24. Las actividades de las tres empresas más importantes (Petroperú, Mineroperú y EPSA) se discuten en FitzGerald (1976a: 50-4).

La cuestión central es que, con excepción de las empresas de comercialización, las empresas públicas tenían, después de 1968, como principal objetivo el cumplimiento de ciertas metas de producción (expresadas en términos de extraer petróleo de la selva, reactivar la producción de harina de pescado, aumentar al máximo posible la generación de energía eléctrica, etc.). No actuaban, por tanto, como empresas capitalistas maximizadoras de ganancias, ni tampoco como dependencias del Gobierno Central para el desarrollo de políticas sociales más globales. Pero su contribución debe ser juzgada en estos términos, pese a que su éxito pueda medirse en otros más inmediatos de 'producción'. En general, puede afirmarse que las empresas estatales peruanas fueron razonablemente eficientes: aumentaron las exploraciones petrolíferas (aunque las reservas no fueran tan abundantes como se pensó en un principio), triplicaron la producción de acero, revitalizaron el sector minero, reorganizaron la pesca y montaron importantes ramas en la industria pesada en un lapso comparativamente corto para los estándares latinoamericanos. Hubo graves problemas, como la profunda corrupción y la ineficiencia en la compra de productos a los agricultores en el caso de EPSA, pero en conjunto los resultados no fueron malos. La rápida expansión del sector trajo consigo graves problemas gerenciales, sobre todo la falta de ingenieros capaces y con experiencia; éste había sido uno de los problemas del sector privado antes de 1968 y después se agudizó aún más porque las empresas estatales absorbieron la capacidad empresarial disponible, ofreciendo sueldos más altos y oportunidades de rápida promoción. Sin embargo, el mayor problema derivaba de los propios términos de referencia bajo los que operaban: la persecución obstinada de la producción y la política sistemática de contención de precios.

Esto tuvo tres consecuencias importantes: dificultades para un control y una coordinación centralizados; falta de criterios sociales 'de desarrollo' más amplios; y tendencia a adquirir tecnología extranjera.

El primer problema obedeció al sistema de atribuir la responsabilidad de las empresas a ministerios sectoriales; en muchos casos (como en la pesca) la empresa era tan grande, comparada con su respectivo ministerio, que éste podía ejercer muy poco o ningún con-

trol central efectivo. Esto dio origen a frecuentes conflictos entre empresas. Por ejemplo, en 1974 las minas de Centromín seguían contaminando las aguas del río Mantaro con residuos metálicos que dañaban las turbinas hidroeléctricas de Electroperú ubicadas río abajo, disputa que venía de la década anterior y que no fue resuelta por la nacionalización. A esto se añadía la dificultad de imponer un sistema eficiente de planificación central (véase cap. 8).

El segundo problema derivaba de la naturaleza esencialmente "capitalista de Estado" de las empresas. Hubo tendencia a ignorar el impacto sobre el empleo del tipo de tecnología escogido (el uso, por ejemplo, de tuberías de plástico en lugar de barro cocido en las obras de irrigación), y el impacto sobre la sociedad local de actividades como las exploraciones petrolíferas, en las que el empleo inicialmente aumentó y después cayó bruscamente, dejando completamente desarticuladas muchas comunidades amazónicas. Las empresas productivas estatales trataban a sus trabajadores de modo muy parecido al de las empresas privadas, o incluso peor puesto que la Comunidad Industrial no se aplicaba a la empresa estatal (recordemos las huelgas de Centromín en 1974 y 1975), mientras que los bancos estatales de fomento, basándose en criterios 'comerciales', continuaban prestando más a los empresarios manufactureros que a los artesanos, a las cooperativas grandes más que a los campesinos y a los compradores de viviendas de clase media más que a quienes carecían de ellas.

El tercer problema fue quizás el más serio, dado el intento de reducir la dependencia externa reemplazando con empresas estatales fuertes a las compañías extranjeras. Su origen era que, para poner en marcha lo más rápidamente posible la producción, debía obtenerse la cooperación de las corporaciones multinacionales en cuestiones de tecnología y financiamiento, lo que a veces involucraba la participación directa de las empresas extranjeras. En los casos más importantes (el petróleo y la minería) la dificultad parece relacionarse más con problemas de rapidez y volumen de fondos que de requerimientos técnicos. Tanto las prospecciones petrolíferas como las minas de tajo abierto son técnicas conocidas, y se hubiera podido contratar directamente a los técnicos en caso necesario. Lo mismo puede decirse de la refinería de cobre de Ilo, construida 'llave

en mano' por los japoneses para Mineroperú. Las empresas estatales tendían además a importar equipos aunque existieran otros locales parecidos,²⁵ con el argumento de que los primeros eran mejores, más baratos y de más rápida disposición. El efecto neto fue el desperdicio de la oportunidad de desarrollar la capacidad tecnológica nacional que podría haberse logrado orientando las importantes compras de las empresas estatales hacia los productos nacionales.

En resumen, pese a algunos éxitos en el logro de los objetivos globales de producción, las empresas permanecieron financieramente débiles, contribuyeron poco al desarrollo social y no redujeron la dependencia de la tecnología extranjera.

Finanzas públicas

Desde el punto de vista de la acumulación de capital, la estructura fiscal puede considerarse como un medio para movilizar recursos capaces de alimentar las actividades estatales, sobre todo la inversión pública, y en consecuencia, como un elemento crucial de la política económica. El principal problema de las finanzas públicas en el Perú –que contribuyó a la inestabilidad de la economía durante nuestro periodo, sobre todo en las últimas fases de intervención estatal– es que la expansión del gasto corriente, primeramente, y después de gastos de capital, no fue acompañada por un incremento paralelo de la presión fiscal. El déficit económico aumentó progresivamente; la carga impositiva se volcó más sobre el trabajo que sobre el capital, y el peso de la financiación del déficit sobre los préstamos extranjeros antes que sobre los nacionales; el resultado fue la 'crisis fiscal del Estado'. Examinaremos la estructura impositiva, el patrón del gasto público corriente y de capital, los déficits económicos y, finalmente, la financiación de estos déficits.

Durante nuestro periodo no hubo cambios importantes en el sistema tributario peruano.²⁶ La mayor parte del ingreso corriente del

25. Hubo regulaciones oficiales para contrarrestar esto, pero cualquier gerente de compras hábil puede especificar sus requerimientos de manera tal que queden excluidos todos los proveedores menos uno (extranjero).

26. Ver Webb (1977, cap. 4) sobre la estructura fiscal en general, y Calonge (1973) para el impuesto a las sociedades, en particular. Raylos (1969) trae el resultado de un estudio oficial que recomienda especialmente la reforma administrativa.

gobierno consistía en ingresos impositivos del Gobierno Central; los gobiernos locales eran una fuente secundaria de ingreso, y aunque las cuotas del Seguro Social pasaron del 5% del ingreso corriente en 1955 al 15% en 1975, la pequeña proporción de trabajadores incluidos en la seguridad social (esencialmente empleados y obreros de fábricas) y los bajos montos pagados, limitaron también la importancia de esta fuente, aunque en la década de 1960 la diferencia entre ingresos y gastos corrientes generó un ahorro neto del orden del 1% del PBI. Los excedentes de las empresas públicas tampoco constituyeron, como vimos, una fuente significativa de ingreso. La presión tributaria, que era del orden del 13% del PBI en la década de 1950, pasó al 15% después de la reorganización del sistema impositivo en 1963, como resultado sobre todo del aumento de los aranceles sobre las importaciones durante el gobierno de Belaúnde; de ahí en adelante se mantuvo aproximadamente en el mismo nivel.

Si se analizan los distintos tipos de impuestos, se observa que los impuestos a las utilidades (que según los convencionalismos de la contabilidad nacional peruana incluyen también los impuestos a las exportaciones, ya que se considera que no pueden ser trasladados a los compradores internacionales y deben por tanto pagarse con cargo a las utilidades) constituían una proporción modesta pero estable del PBI; sus variaciones reflejaban las fluctuaciones en los rendimientos de los sectores sujetos a un fuerte impuesto sobre las sociedades (como la minería y la pesca) y la absorción de estos sectores por las empresas públicas, que no pagaban impuestos; los sectores más estables (como las manufacturas o la agricultura) recibieron exoneraciones masivas como incentivos a la inversión (que parecen haber tenido muy poco éxito). El impuesto al ingreso de las sociedades disminuyó en proporción a las ganancias declaradas (ver cuadro 30), de casi un 27% en 1955-63 a un 21% en 1964-68, manteniéndose después en ese nivel.

El impuesto al ingreso personal era una fuente todavía más exigua. Aun cuando entre 1963 y 1969 se aumentarían las tasas, el reducido número de personas sujetas (sobre todo empleados, entre los cuales los funcionarios públicos gozaban de tasas más bajas) hacía que el decil superior de la población pagara en promedio algo menos de un 5% de su ingreso en la década de 1960. No obstante, el

aumento en el número de empleados y una recaudación más eficiente hicieron que ésta pasara del 3% de la base impositiva (utilidades distribuidas más sueldos) en 1955-58, al 4% en 1964-68 y al 8% en 1974-78.²⁷

La imposición indirecta -en continuo aumento- fue la principal fuente de ingresos impositivos. Se basaba en impuestos a la producción y al consumo (estos últimos representaban dos tercios de la recaudación), que hasta 1973 consistían esencialmente en 'timbres' (sobre el alcohol y el tabaco). El gobierno de Belaúnde introdujo algunos 'impuestos a bienes suntuarios' sobre artículos como los automóviles, y en 1973 se reorganizaron los impuestos indirectos, incluyéndose los timbres en un impuesto general sobre las ventas al por menor ('impuesto sobre bienes y servicios'), pero en general la presión no varió mucho. Los derechos de importación pasaron de casi un 10% de las importaciones totales en 1955 y 1960 al 21% en 1965; no obstante, a medida que tenía lugar la sustitución de importaciones, que estas tarifas debían precisamente promover, la proporción cayó al 19% en 1970 y al 14% en 1975; la participación arancelaria en el ingreso fiscal creció del 20% en 1955 al 25% en 1965, cayendo al 12% en 1975.

La reforma tributaria había sido un elemento clave en la plataforma electoral de Belaúnde en 1962 y 1963, pero las propuestas de reforma tributaria, basadas en tasas mayores de impuesto al ingreso y en la introducción de derechos sobre la propiedad inmobiliaria, fueron bloqueadas por el Congreso durante tres años, a pesar del creciente déficit fiscal en 1966 y 1967. Kuczynski²⁸ describe el fracaso de implementación de esta reforma -se había calculado que permitiría elevar el ingreso corriente del 17% del PBI en 1967 al 19% en 1968- como un elemento central del fracaso económico y político del gobierno de Belaúnde:

"Es interesante reflexionar sobre las razones del terco rechazo del Congreso a las medidas tributarias. Después de to-

27. La mayor parte de los contribuyentes se encontraban en el decil superior (cuadro 22), que en la década de 1960 recibía alrededor de la mitad del ingreso nacional.

28. Kuczynski (1980: 222-3). Las reformas fiscales se guiaron por un estudio de la Organización de Estados Americanos (Taylor 1969).

do, no era ni el primero ni el último Parlamento, en el Perú o en otro país, que adoptara tal posición. Había lógicamente factores especiales, tales como la reciente devaluación, la victoria electoral de Chirinos en Lima con el lema de 'No más impuestos', y las dudas, algunas de ellas genuinas, que existían entre los hombres de negocios y algunos políticos respecto a los programas de gastos de Belaúnde. La pregunta, por consiguiente, es si estos factores eran insalvables o meramente significaban postergar la aprobación de la reforma tributaria por el Congreso. La razón principal de la actitud del APRA era, sin duda, su estrategia electoral para 1969 y el hecho que el Presidente Belaúnde no había podido usar su prestigio con el fin de combatirla. La estrategia consistía simplemente en mantener al gobierno de Belaúnde lo suficientemente desacreditado como para asegurar una victoria del APRA en 1969, pero no tanto como para que el APRA heredara un caos.

En cuanto a la situación fiscal, la posición del APRA se originó también en el hecho que simplemente el público no creía en los datos del Banco Central, que por cierto mostraban la existencia de una crisis fiscal. Belaúnde pudo haber usado otra arma política además de su propio prestigio: la progresividad social de las medidas propuestas. El impuesto a la renta y el territorial podrían claramente haber sido descritos como medidas para exprimir a los ricos, pero sorprendentemente no lo fueron: el fervor de las campañas electorales de 1962 y 1963 se había perdido y había quizás un exagerado temor a la reacción del mundo de los negocios".

Cuando, a mediados de 1968, el APRA accedió a aprobar la legislación necesaria, era demasiado tarde para Belaúnde y para el APRA.

El régimen de Velasco no sufrió estas limitaciones democráticas, y la reforma fiscal fue uno de los elementos centrales de su programa. El plan 1971-75 afirma:²⁹

29. Este tenía carácter de ley, aprobándose como Decreto Supremo 015-71-PM.

"En gran medida la estrategia de participación estatal en la gestión empresarial que se ha delineado responde a la necesidad de dotar al sector público de una sólida fuente de recursos que pueda contribuir en el financiamiento del desarrollo nacional y de ahí el gran énfasis que se ha otorgado a dicha gestión empresarial con el fin de que genere un excedente económico. Dichos excedentes a lo largo del quinquenio, adquirirán un rol creciente en el financiamiento del Sector Público. Sin embargo, la superación de las deficiencias financieras del sector exigirá además una acción dirigida a establecer una sólida y equitativa estructura de captación de recursos a través del sistema impositivo que se aplica a los diferentes agentes económicos. Por ello en este mediano plazo se procederá a aplicar una *reforma integral del sistema tributario*, la que estará dirigida a, no sólo proporcionar al Fisco los recursos financieros que precisa para la promoción del desarrollo, sino también a apoyar las medidas de re distribución del ingreso, orientar orgánicamente la actividad económica, adecuar de modo eficiente su sistema de administración y, al mismo tiempo, cambiar la mentalidad tributaria del país.

En tal razón, en el mediano plazo se concretará la reforma de la ley de impuestos a la renta, y a la propiedad, estableciendo su progresividad. Asimismo, se modificará los impuestos prediales y se reforzará los mecanismos destinados a eliminar la especulación de terrenos urbanizables. . . "

Además, los impuestos indirectos iban a ser dirigidos hacia los bienes suntuarios "eliminando a los bienes de consumo esencial". El efecto combinado debería "reflejarse en un aumento de la presión fiscal del Gobierno Central del 15% en 1970, al 18% en 1975, y en un cambio estructural en el que tendrían mayor peso los impuestos directos" (*op. cit.*, p. 44).

En realidad la presión fiscal cayó entre 1970 y 1975 debido, sobre todo, a la reducción de las entradas por derechos aduaneros al recortarse las importaciones de bienes de consumo, y no se produje-

ron los aumentos propuestos en los impuestos al ingreso y a las utilidades. Ciertamente el alcance de la reforma tributaria después de 1968 se veía limitado por tres factores: la débil situación de las principales ramas de exportación, que se transformaron en consumidoras netas de recursos fiscales; la decisión estratégica de conservar e incluso ampliar las exoneraciones tributarias a la industria privada, tratando así (sin éxito) de estimular la inversión; y la dificultad para aumentar el impuesto al ingreso personal, cuando los empleados y los grupos profesionales representaban la mayor fuente de apoyo político al régimen. No obstante, la reforma fiscal había sido proclamada como uno de los objetivos principales del 'Plan Inca', y hubieran podido recaudarse fondos considerables de la propiedad inmobiliaria urbana o, en último término, aumentando significativamente el impuesto a las ventas. Puesto que era claro que los incentivos fiscales a la industria tenían poco éxito, hubiera podido aplicarse un impuesto mayor a las sociedades. En conjunto no hubiera sido demasiado difícil recaudar (digamos) un 3% o hasta un 5% más del PBI, eliminando así gran parte del déficit financiero del sector público; la reducción de la demanda de bienes de consumo hubiera además liberado mayor cantidad de divisas para las importaciones del gobierno. Fue un grave error estratégico la resistencia a la reforma tributaria (o, lo que viene a ser lo mismo, no haber aumentado sustancialmente los precios de los bienes y servicios estatales). No es claro porqué esto hubiera resultado más difícil que la reforma agraria o la introducción de la participación obrera, que se llevaron adelante a pesar de la reacción de los empresarios que Belaúnde temía, cuando no había un Congreso que pudiera bloquearla. Entre 1970 y 1974, el régimen de Velasco disponía seguramente de 'espacio' político para hacerlo; de 1975 en adelante, el gobierno de Morales estuvo sujeto a la creciente presión de los bancos internacionales (sobre todo el FMI) para que el equilibrio presupuestario se restableciera mediante la disminución del gasto antes que aumentando la presión tributaria.

El primer destino del ingreso fiscal es la financiación del gasto corriente del gobierno. Es difícil comparar la composición por actividades del gasto corriente en distintos periodos debido a la pre-

CUADRO 41

Ingreso fiscal
(porcentaje del PBI)

	1955	1960	1965	1970	1975
Gobierno Central:					
Impuestos a las utilidades	3.7	4.2	3.0	4.4	4.1
Impuestos personales	0.7	0.7	1.0	1.6	2.4
Derechos de importación	2.7	2.8	4.4	3.4	2.3
Impuestos indirectos, etc.	4.7	5.6	6.7	6.8	7.0
	11.8	13.3	15.1	16.2	15.8
Contribuciones al Seguro Social	0.7	1.1	2.0	2.0	3.0
Recaudación de los gobiernos locales	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Ingreso fiscal total	13.8	15.1	17.8	18.9	19.5

Fuente: Calculado de BCR — **Cuentas Nacionales** (cuadros 12 a 15, varios años) y BCR — **Memorias** 1976.

sencia de cambios en las responsabilidades administrativas.³⁰ Sin embargo, si comparamos los años 1963 y 1973 vemos que, en ambos casos, casi el 5% del gasto del gobierno estaba destinado a la administración central, y apenas un poco más de un tercio a gastos sociales (dentro de estos últimos el presupuesto de educación pasó del 21% en 1963 al 31% en 1971, a expensas especialmente del de salud). Los gastos en seguridad (sobre todo en el ejército) representaban en la década de 1960 otro tercio del gasto corriente, pero, como era de esperar, aumentaron, llegando al 41% en 1973. Los gastos que disminuyeron con respecto al total fueron, por tanto, los correspondientes a las actividades económicas (de un 26% en 1963 a un 17% en 1973), aunque esto no representó una disminución real

30. Por ejemplo, los proyectos de obras públicas para los 'sectores populares' llevados a cabo por el Ministerio de Fomento ('económico') hasta 1968, fueron después entregados a SINAMOS ('general'); ver una discusión de este problema en FitzGerald (1976a: 45-6).

ya que simultáneamente crecieron las empresas públicas. La reorganización del sector estatal en 1963 representó un aumento del gasto corriente en relación al PBI, sobre todo en las categorías 'económica' y 'social'. Pero el nivel alcanzado no se mantuvo, declinando ligeramente después de 1968 al volcarse la participación del sector estatal hacia la producción, más que hacia los servicios de apoyo al sector privado.

Detengámonos ahora en la desagregación funcional del gasto. Encontramos aquí tasas crecientes de los gastos de 'consumo' (sobre todo sueldos y salarios) debido a la expansión ya mencionada de los ministerios 'económicos' y 'sociales'. El aumento y después la caída de los subsidios (sobre todo a las empresas públicas) puede resultar algo engañoso porque las pérdidas (medidas después de computar los subsidios) fueron muy grandes en 1974-76. Las 'transferencias' representan los gastos corrientes en seguridad social, pensiones, etc., que reflejan la expansión de la burocracia y la cobertura del seguro social en la década de 1960.³¹ El peso cada vez mayor del pago de intereses se debió al creciente endeudamiento del Estado, sobre todo después de 1968, consecuencia de anteriores déficit fiscales. En conjunto, hasta 1963 hay un patrón de gasto corriente de tipo tradicional, que cubre las necesidades básicas del gobierno; entre 1963 y 1968 se adopta un patrón más 'desarrollista' que se mantuvo casi inalterado después de 1968.

La diferencia entre los ingresos y los gastos fiscales corrientes aparece en la contabilidad nacional como 'ahorro general del gobierno', y constituye la mayor parte del ahorro público, analizado en el capítulo 6. Las principales tendencias de los ingresos y gastos corrientes aparecen con claridad en el cuadro 43: una expansión de ambos en relación al PBI hacia mediados de la década de 1960 y relativa estabilidad posteriormente. Pequeñas variaciones sin embargo en ambos componentes causaron grandes fluctuaciones en la diferencia entre ellos, o sea en el ahorro del gobierno. Durante el periodo 1963-68 la expansión del gasto corriente excedió al crecimiento del ingreso, provocando un des ahorro neto. Después de 1968 se to-

31. Aunque en 1968 sólo un tercio de los trabajadores del país, sobre todo los empleados, estaban cubiertos por el seguro social.

empresas públicas, al dirigirse la inversión estatal hacia el petróleo, la minería, el acero y los productos químicos. Además de la formación bruta de capital fijo emprendida por el sector público, los bancos estatales realizaron inversiones financieras cada vez mayores, financiando la inversión productiva del sector privado. Esta actividad tuvo dos momentos importantes: uno, a mediados de la década de 1960, en torno a la vivienda y la agricultura y, otro, a mediados de la de 1970, en torno a la industria. Cuando se comparan estos gastos de capital con el estrecho margen de ahorro, se hace evidente la magnitud del déficit del sector público.

Consideremos en primer lugar, el exceso de la inversión fija sobre el ahorro; se observa que el déficit de 1955-58 se mantuvo durante 1959-63, a pesar del aumento del ahorro y de los recortes en la inversión pública resultantes de los reajustes fiscales acarreados por el programa de estabilización de 1958; esto se debió a que los programas locales de obras públicas aumentaron a medida que las exportaciones se recuperaban y se acercaban las elecciones.³² Se redujeron, sin embargo, los préstamos de los bancos de fomento, dando lugar a una ligera disminución del déficit financiero del sector público como proporción del PBI. Como hemos visto, en el periodo 1964-68 el gobierno de Belaúnde no fue capaz de generar el ingreso fiscal necesario para cubrir su gasto corriente: el déficit en cuenta corriente y la rápida expansión de la inversión pública, junto con la ampliación de las actividades de los bancos de fomento, condujeron al sector público a déficits económicos y financieros de tal magnitud, en proporción al PBI, como no se habían visto en años anteriores.

Después de 1969, se restableció el superávit del sector público, por la restricción sobre todo del gasto corriente del gobierno y la mejora de la recaudación de impuestos, pero el conjunto del sector apenas podía financiar un tercio de su propia inversión fija, a pesar de que las empresas estatales contribuyeran al ahorro público. Sin embargo, la crisis fiscal sólo apareció realmente como grave ele-

32. Hasta 1963, las Juntas de Obras Públicas estaban clasificadas como parte del 'Subsector Público Independiente', y estaban casi fuera del control presupuestario.

mento desequilibrador de la economía en 1974-76. Al tiempo que el gasto corriente del gobierno crecía hasta casi igualar el nivel del ingreso corriente, eliminando así el ahorro, y que las empresas públicas incurrieran en un déficit en cuenta corriente (por las razones antes analizadas), empezaron a hacerse sentir los efectos de los gastos masivos en inversión pública programados desde 1971, que casi duplicaron la participación de la formación de capital fijo en el PBI, haciendo que el déficit económico casi se triplicara. Este déficit, unido a la expansión de las actividades de los bancos estatales, generó una escasez de recursos financieros equivalente a más de un décimo del producto nacional.

Era claro que no podía permitirse que tal desequilibrio continuara; puesto que el FMI ³³ había identificado el déficit presupuestario como la causa principal de la inflación y de las dificultades en la balanza de pagos, en 1977-78 se procedió a reajustar drásticamente el presupuesto fiscal, reduciendo la inversión fija del sector público al 6.6% del PBI.³⁴ Sin embargo, las devaluaciones y la inflación interna parecen haber llevado a fuertes aumentos en el gasto público corriente, mientras que la depresión inducida por la política de estabilización reducía la participación de los ingresos tributarios en el PBI, con lo que, pese al superávit de las empresas estatales, los déficit económico y financiero del conjunto del sector estatal se mantuvieron a niveles extremadamente altos. El problema residía en la gran dificultad de reducir, en términos reales, a corto plazo el gasto público, ya que el gasto corriente reflejaba principalmente los salarios de militares, maestros y funcionarios (grupos políticamente muy sensibles), y el gasto de capital, fijado anteriormente en dólares, aumentaba automáticamente en términos de soles.

Estos déficit tenían que ser cubiertos buscando recursos de otros lados; las fuentes alternativas eran la emisión monetaria, el endeudamiento en el mercado nacional de capitales y los préstamos de centros financieros o instituciones oficiales internacionales. Las consecuencias de la utilización de estas fuentes fueron muy importan-

33. Ver FMI (1977) y los documentos de negociación entre el FMI y las autoridades peruanas reproducidos por Cabieses y Otero (1978).

34. Ver Apéndice y también capítulo 8.

CUADRO 43

Déficit de recursos del Estado peruano 1955-76

% del PBI		1955-58	1959-63	1964-68	1969-73	1974-76
Ingresos del gobierno		13.4	15.3	17.7	18.7	18.8
Gastos del gobierno		12.1	13.6	18.2	17.7	18.5
Ahorros del gobierno		1.3	1.7	-0.5	1.0	0.3
Superávit de empresas públicas		0.0	0.0	0.0	0.6	-0.2
Superávit del sector público		1.3	1.7	-0.5	1.6	0.1
FBCF:	Gobierno Central	2.5	1.6	2.4	2.6	2.8
	Empresas estatales, etc.	0.4	1.7	2.2	2.2	5.6
	Sector público	2.9	3.3	4.6	4.8	8.4
Déficit económico		1.6	1.6	5.1	3.2	8.3
Inversión financiera pública		0.8	0.6	1.2	1.3	2.7
Déficit financiero		2.4	2.2	6.3	4.5	11.0

Fuente: Apéndice, cuadro A.2.

tes; en el capítulo 6 detectamos ya algunos de sus efectos, en el capítulo 8 se relacionarán con la política económica.

Durante el periodo 1955-58 se mantuvo un equilibrio casi exacto entre la modesta emisión fiduciaria (equivalente a menos del 1% del PBI al año), resultado de una política monetaria conservadora, los préstamos directos de los bancos comerciales locales, y un limitado endeudamiento externo, sobre todo con el gobierno norteamericano. La política deflacionaria aplicada en 1959-63, como respuesta a las dificultades en la balanza de pagos, redujo ligeramente las necesidades de financiación del sector público en proporción al PBI, pero la decisión de disminuir la deuda externa hizo necesario aumentar la tasa de endeudamiento interno, aunque sin forzada demasiado. Bajo el gobierno de Belaúnde, el nuevo déficit financiero se financió de la misma forma que se emplearía a mucha mayor escala

diez años más tarde: una vez saturado el estrecho mercado de bonos del gobierno, temeroso éste de una presión inflacionaria excesiva si expandía la emisión monetaria, decidió pedir fuertes préstamos al exterior, muy por encima del valor de las importaciones necesarias para sus propios proyectos de infraestructura. En 1969-73 se redujo el déficit financiero en proporción al PBI, a pesar de la expansión de las actividades de los bancos de fomento, y por razones políticas resultó además relativamente difícil obtener préstamos extranjeros. De otro lado, la recuperación del crecimiento económico permitió hacer mayor uso de la emisión monetaria dentro de criterios conservadores, disminuyendo el endeudamiento directo con los bancos nacionales a un nivel equivalente al de diez años atrás. La ampliación masiva del déficit financiero en 1974-76 significó, sin embargo, el abandono de los principios monetarios conservadores y el aumento de la dependencia de cada una de las tres fuentes anteriores, sobre todo de los préstamos externos, pero también de la emisión monetaria y del endeudamiento con los bancos nacionales, que se veía facilitado por la disminución de la inversión privada. La política de estabilización de 1977-78 redujo sustancialmente el endeudamiento en los mercados nacionales y extranjeros, aunque a niveles muy superiores a los de 1969-73; la crisis fiscal peruana estaba lejos de ser resuelta.

CUADRO 44

Financiamiento del déficit de recursos (porcentaje del PBI)

	1955-58	1959-63	1964-68	1969-73	1974-76
Requerimientos financieros del sector público	2.4	2.2	6.3	4.5	11.0
Financiamiento: Interno*	0.8	2.9	4.0	2.7	5.4
Externo	1.6	-0.7	2.3	1.8	5.6
(* del cual, emisión monetaria)	(0.7)	(1.2)	(1.0)	(1.6)	(2.4)

Fuente: Apéndice; emisión monetaria como en Memoria 1976 BCR, definida como monedas y "depósitos y otras obligaciones en moneda nacional en el BCR".

La incidencia fiscal

El sistema impositivo no era un medio adecuado para movilizar los recursos que el Estado necesitaba. Tampoco era un medio muy efectivo para 'reorientar la actividad económica': las fuertes tarifas arancelarias promovieron sin duda la industrialización sustitutiva de importaciones durante la década de 1960, pero después de 1968 fue necesario recurrir a la prohibición de importaciones para sostener el proceso; los generosos incentivos tributarios a la minería y a la inversión industrial tampoco parecen haber tenido éxito durante el periodo. Pero un sistema fiscal puede también servir para redistribuir el ingreso y, probablemente, aliviar así el impacto regresivo del crecimiento capitalista sobre la distribución del ingreso personal; ésta fue desde luego la intención declarada de Belaúnde y de Velasco (Webb 1977, cap. 4).

El primer estudio de la incidencia tributaria en el Perú se llevó a cabo en 1958 dentro del *Joint Tax Program*, y ha sido analizado por Hunt, quien concluye que "el sistema tributario no es de tipo progresivo, sino muestra más bien lo que podría describirse como una proporcionalidad errática" (Hunt 1971: 389). Hunt observa correctamente que para calcular la transferencia presupuestaria neta debería también tenerse en cuenta la incidencia del gasto, pero sólo puede identificar separadamente a los beneficiarios del gasto social (salud y educación) y de la inversión de desarrollo (sobre todo el transporte), y aunque éstos hayan ido creciendo en proporción al gasto total del gobierno desde un 31% en 1940, en 1956 aún representaban sólo un 52%. Los beneficiarios se encuentran sobre todo en el tercer cuartil —es decir son los trabajadores del sector moderno—, pero Hunt sugiere que gran parte de los beneficios del gasto en seguridad puede que fueran recibidos por la élite.

Webb retorna el tema (Webb 1977) sobre la base de una evidencia empírica mucho más firme, integrándolo a su estudio pionero sobre la distribución del ingreso personal; sus principales resultados se presentan y desarrollan en el cuadro 45. Tres grandes conclusiones pueden sacarse de ellos: primero, pese a la generalizada

Incidencia de la tributación en el Perú

	1961		1969	
	% de ingreso personal	% de incidencia tributaria	Participación del rendimiento tributario	% de incidencia tributaria el rendimiento
Percentil superior	25.4	23.5	43 %	26.2
90-99	24.2	14.0	25 %	22.4
75-100	20.4	12.0	18 %	17.5
Cuartil IV	70.5	17.5	86 %	23.0
III	17.4	8.3	9 %	15.6
II	8.9	5.8	4 %	9.2
I	3.5	3.9	1 %	5.2
Total	100.0	14.5	100 %	20.0
				100 %

Fuente: Calculado de las cifras de incidencia tributaria proporcionadas en Webb (1977, cuadro 7) y de la distribución del ingreso personal en el cuadro 22.

opinión en contrario³⁵ y aunque se basara en impuestos indirectos, el sistema impositivo era progresivo. Esto se debía a que la elasticidad-ingreso de los bienes sujetos a tributación era mayor que la unidad; aun cuando esto introdujera un ligero grado de progresividad, al añadirse el impuesto al ingreso se volvía importante. Este resultado no es sorprendente: dada la extraordinaria concentración del ingreso personal en el Perú, un sistema regresivo apenas hubiera permitido recaudar ingresos fiscales. Segundo, la mayor parte del ingreso tributario procedía del cuarto cuartil (y dos tercios del decil más alto), lo que significa que el sistema impositivo no actuaba como medio de explotación de los sectores pobres, sino más bien como elemento centralizador del ingreso capitalista extraído mediante otros mecanismos. Tercero, los cambios en la incidencia impositiva entre 1961 y 1969 (periodo durante el cual se produjeron algunas reformas tributarias) no fueron muy grandes, y el incremento de la carga fue distribuido más o menos en proporción a la existente. La ausencia de una reforma tributaria después de 1968 permitió que el mismo patrón de incidencia (quizás con cierto aumento moderado en el decil superior) se mantuvieran hasta finales de nuestro periodo.

No se ha hecho un estudio global de la incidencia fiscal neta en el Perú, debido probablemente a la dificultad de asignar grandes rubros del presupuesto a grupos particulares de ingreso:³⁶ es posible identificar a los 'usuarios' de servicios como salud, educación o infraestructura 'localizada' agrícola o de transporte, pero esto representa menos de la mitad del gasto total, el resto (defensa, seguridad, administración y apoyo a la industria) no puede ser *directamente* atribuido a ningún grupo. Sin duda, también en el primer caso existen dificultades; así, si el costo de, por ejemplo, dar atención sanitaria a los campesinos es menor que el beneficio que éstos reciben (como es probablemente el caso), el efecto distributivo neto de este gasto es entonces mayor de lo que parece; o, por ejem-

35. Ver, por ejemplo, Malpica (1975).

36. Bird y de Wulf (1973) contiene una excelente discusión de este problema en el contexto de la incidencia fiscal para los países en desarrollo en general. Concluyen que, aparte de las limitaciones en los datos, este tipo de ejercicio tiene poco significado ya que la asignación del gasto depende de criterios arbitrarios (o por lo menos no-económicos).

plo, aunque el gasto en educación sea recibido por la clase trabajadora, su efecto (y también su propósito) puede muy bien ser el de mejorar la productividad y aumentar así las ganancias. A pesar de estos problemas, parece posible asignar estos gastos a sus receptores directos. En cambio, la asignación del gasto en administración central, seguridad y defensa depende de la interpretación del papel del Estado. Estos son los costos necesarios para garantizar el mantenimiento del sistema social existente, y puede considerarse que benefician por igual a todos los miembros de la sociedad o, menos ingenuamente, que benefician a los distintos grupos en proporción a su ingreso (es decir, en proporción a lo que obtienen del sistema económico) o, más dogmáticamente, que sólo benefician a la élite dominante. Esto último es lo que mejor parece adaptarse al caso peruano, por lo menos hasta 1968, y si re definimos la élite capitalista de modo que incluya a los burócratas del capitalismo de Estado, también después de esa fecha.

Webb presenta un estimado grueso de la incidencia fiscal neta, limitándose a las estadísticas de incidencia impositiva y a los gastos 'identificables' en educación, salud e infraestructura (Webb 1977). Vimos anteriormente sus estimados de la incidencia impositiva; en cuanto a los gastos, Webb asigna la educación de acuerdo a la matrícula escolar, la salud en base a datos del Ministerio de Salud y los gastos en infraestructura de la manera siguiente: vivienda al sector moderno, irrigaciones al sector rural y carreteras en proporción al ingreso. Por desgracia esta forma de asignación se basa en sectores³⁷ en lugar de grupos de ingreso; sus resultados indican que, sin tener en cuenta las categorías 'difíciles' del gasto público, el Perú presentaba un patrón moderadamente redistributivo de incidencia fiscal (en el sentido de que cuatro quintos de la población recibía más de lo que pagaba como impuestos), que se profundizó al expandirse el gasto en bienestar social en la década de 1960. Sin embargo, el grueso del ingreso y el gasto fiscal correspondía al sector 'moderno' (el quintil superior de la población, según la definición de Webb), donde las familias recibían en forma de beneficios iden-

37. Aunque en el capítulo 5 haya criticado su definición de sector 'moderno' y 'tradicional', es adecuada para esta parte del análisis.

tificables considerablemente menos de lo que pagaban como impuestos. Parecería que el sistema fiscal peruano era, en conjunto moderadamente progresivo, aun en el caso en que todos los beneficios 'no identificables' como la seguridad se atribuyeran al 1% más alto.

Conviene recordar en este contexto que las reformas de la propiedad después de 1968 tuvieron un efecto redistributivo sólo en el sector empresarial; la limitación del crecimiento de los servicios educativos y de salud (sobre todo en las barriadas urbanas y en la sierra) y la ausencia de una reforma fiscal significaron, por tanto, que la población incluida en el sector no-empresarial se benefició poco de la expansión del Estado. De otro lado, en términos de movilización de recursos esto también significa que los fondos adicionales para la formación de capital y el pago de la deuda externa se obtuvieron de los salarios y de las ganancias del sector empresarial, y sobre todo del ahorro de las empresas nacionales (aun cuando puede argumentarse que éstas, a su vez, derivaban de la explotación de los trabajadores).

Observaciones finales

Durante el régimen de Belaúnde se produjo el principal cambio en la estructura económica del gobierno central, al modernizarse la estructura impositiva e iniciarse la expansión de los servicios de bienestar social; aunque estos últimos abarcaran sólo a los trabajadores del sector moderno su expansión eliminó el superávit del gobierno. La fragilidad financiera hizo que los intentos en el periodo de reestructurar el capital, aumentando la inversión pública, recibieran escaso apoyo de la estructura fiscal. Contribuyó a este desequilibrio la falta de rentabilidad de las empresas estatales, debida sobre todo a su tarea estratégica de recapitalizar las ramas exportadoras y abastecer de insumos baratos al sector privado. La dificultad para conseguir recursos constituyó una contradicción crucial para la acumulación del sector público y por tanto para el capitalismo de Estado como nuevo modelo de desarrollo en el Perú.

Aun cuando el fracaso en aumentar los ingresos fiscales —como medio en particular para que el Estado controlara las ganancias privadas— era claramente una debilidad del modelo, no puede afirmar-

CUADRO 46

Incidencia fiscal neta en el Perú

	(dólares per cápita a precios de 1970)					
	1 9 6 1			1 9 7 0		
	Sector moderno	Tradicional urbano	Tradicional rural	Sector moderno	Tradicional urbano	Tradicional rural
Educación	60	50	20	100	100	50
Salud	100	50	10	100	50	10
Infraestructura	70	30	20	60	20	20
	230	130	50	260	170	80
Tributación	530	70	30	800	160	50
Transferencias presupuestales	-300	+60	+20	-540	+10	+30

Fuente: Webb, 1977: 78.

se que la carga tributaria en el Perú (es decir, la relación entre ingreso tributario y PBI) fuera excesivamente baja en relación a los niveles internacionales. La comparación realizada por Chelliah, a escala mundial, de la carga tributaria en los países en desarrollo (Chelliah 1971), en términos del ingreso per cápita, de un lado, y de la participación en el PBI de las exportaciones, la agricultura y la industria, de otro, muestra que durante el periodo 1966-68 la carga fiscal en el Perú estaba muy cerca de la norma internacional, dada la capacidad impositiva resultante del ingreso per cápita, las exportaciones de minerales, etc. Para poder llevar adelante un proyecto nacionalista exitoso de capitalismo de Estado era necesario, sin embargo, aumentar los ingresos tributarios por encima de la norma internacional; pero esto no se hizo cuando el régimen de Velasco tenía el poder político necesario. El desequilibrio macroeconómico de los años 1974-76 y la presión consiguiente de los bancos internacionales para que el Perú abandonara las políticas reformistas, estaban directamente relacionados con este desequilibrio fiscal, que originó presión de la demanda interna y fuerte endeudamiento externo.

CUADRO 47

Comparación de estructuras fiscales

	Ingresos tributarios del gobierno				Gastos corrientes del gobierno (% del PBI)			
	1950	1960	1970	1975	1950	1960	1970	1975
Argentina	17.0	14.2	15.0	12.8	14.7	16.1	17.3	28.7
Brasil	16.0	20.1	27.0	30.7	13.3	18.6	24.3	23.0
Chile	16.7	16.5	21.8	22.7	13.7	22.5	25.6	24.8
Colombia	12.0	10.4	13.4	13.4	11.5	7.8	10.6	11.0
México	7.5	7.1	7.9	10.5	6.5	5.1	6.0	9.5
Perú	14.0	14.9	18.9	17.6	12.1	12.3	17.0	17.4
América Latina ^a	..	14.4	17.8	..	..	15.1	18.4	..

	Formación bruta de capital fijo del sector público				Superávit económico del sector público			
	1959	1960	1970	1975	1950	1960	1970	1975
Argentina	7.8	5.3	7.9	7.0	-5.5	-7.2	-10.2	-22.5
Brasil	4.2	6.7	9.0	9.5	-1.5	-5.2	-6.3	-1.8
Chile	3.3	6.8	9.0	5.0	-0.3	-12.8	-12.8	-7.1
Colombia	1.9	3.4	6.7	7.0	-1.4	-0.8	-4.3	-4.7
México	6.1	5.6	7.5	10.5	-5.1	-3.6	-5.6	-9.5
Perú	1.8	2.3	4.5	8.5	+0.1	-0.3	-2.6	-8.3
América Latina ^a	..	5.6	7.3	..	..	-6.3	-8.5	..

Nota: El "superávit económico del sector público" es definido como "ingresos tributarios del gobierno" menos "gastos corrientes del gobierno" menos "FBCF del sector público".
^a ponderado por el PBI en dólares de 1960.

Fuente: FitzGerald (1978a) basado en estadísticas de la CEPAL y FMI Las definiciones para Perú no corresponden exactamente con las nuestras, pero han sido mantenidas para preservar la comparabilidad internacional.

La mayor parte de las economías latinoamericanas experimentaron en la postguerra las consecuencias fiscales de una expansión del sector público en apoyo a la industrialización, acompañada de una limitada estructura impositiva.³⁸ Parece posible aplicar a la periferia las hipótesis propuestas para explicar la 'crisis fiscal del Estado' en las economías metropolitanas:³⁹ para sostener la industrialización capitalista, el Estado debe dar cada vez más apoyo infraestructural e incentivos fiscales a las empresas, lo que lleva a crecientes déficits presupuestarios y a imponer mayores cargas tributarias sobre el trabajo que sobre el capital. Fenómenos experimentados por el Perú, como los bajos niveles del impuesto a las sociedades, la virtual ausencia de impuestos a la agricultura o a la propiedad inmobiliaria, el aumento y la disminución de los ingresos arancelarios según el avance de la sustitución de importaciones, y el predominio de los impuestos al consumo, son rasgos comunes a todas las economías latinoamericanas, al igual que la falta de progresividad en la incidencia impositiva sobre los diferentes grupos de ingreso, sobre todo en los percentiles superiores.

Aunque el aumento del déficit fiscal sea un rasgo general, la manera de financiarlo varía mucho sin embargo: Brasil, por ejemplo, utilizó ampliamente los fondos de la seguridad social para financiar a las empresas públicas e inició una extensa reforma fiscal basada en los impuestos al consumo, mientras que México controló los mercados de capitales de manera que pudiesen absorber fuertes ventas de bonos del Estado. Estas economías —y aquí se incluye también a las que, como Venezuela y el Ecuador, tienen la suerte de exportar petróleo— han acumulado sin embargo deudas externas muy grandes, con consecuencias similares en cuanto a influencia exterior sobre las políticas internas y fuerte carga del servicio de la deuda sobre la balanza de pagos, y han recurrido a la emisión monetaria en gran escala. En resumen, los Estados latinoamericanos tropiezan con grandes dificultades para obtener los recursos necesarios para financiar la industrialización, acudiendo en los últimos años a

38. Estos párrafos están basados en FitzGerald (1978a), donde se argumenta en mayor detalle la aplicación a los Estados latinoamericanos de la noción de 'crisis fiscal estructural'.

CUADRO 48

Gastos militares en América Latina 1967-76

	Importaciones de armamento de: (millones de dólares)				Gastos militares		
	USA	URSS	Otros	Total	Porcentaje del PBI	Porcentaje de egresos del gobierno central	Fuerzas Armadas por cada mil habitantes
Argentina	131	--	230	361	1.8	13.4	6.19
Brasil	300	--	390	690	2.0	19.2	4.05
Chile	110	--	245	355	2.9	--	8.13
Cuba	--	355	--	355	--	--	--
México	21	--	49	70	0.7	6.4	1.57
Perú	105	165	385	655	3.4	18.4	5.78
Otros	355	--	609	964	--	--	--
Total América Latina	1022	520	1908	3450	2.0 ^a	15.0 ^a	4.01 ^a

Fuente: González (1978); estas cifras fueron extraídas directamente del informe "World Military Expenditures and Arms Transfers 1967-76", elaborado por US Arms Control and Disarmament Agency (Washington, Julio 1978).

^a Excluye Cuba.

métodos que han contribuido a desestabilizarla (como en el caso de México), o disminuyendo drásticamente el rol económico del Estado (como en Argentina y Chile).

Los gastos militares del Perú, y en particular las compras de armamento, fueron sin duda muy grandes si se comparan con otros países latinoamericanos. El Perú fue, junto con Cuba, el único país que recibió armas de la URSS, aun cuando simultáneamente obtuviera un quinto del suministro total de armamento de Estados Unidos para la región. Durante nuestro periodo, los militares peruanos consideraron que no sólo Chile sino también Ecuador y Brasil representaban una amenaza geopolítica; si se piensa que este temor era justificado, el desproporcionado gasto en equipos bélicos mecanizados y la diversificación de las fuentes podrían considerarse razonables; no hay indicios de que el Perú tuviera sus propias miras expansionistas.

Política económica y planificación

LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO en la economía, más allá de los límites de la articulación interna del sector público, supone formular y ejecutar una política económica. En una economía de mercado, el objetivo fundamental de esta intervención es apoyar la acumulación capitalista. Puesto que, por definición, esto se produce dentro de un sistema de mercado, los objetivos de la política económica se expresan en términos de mantener el equilibrio interno y externo para que el capital privado pueda así 'seguir encargándose del crecimiento y del empleo'; los principales instrumentos son el superávit presupuestario, el control del crédito y el ajuste de la tasa de cambio. En la periferia de la economía mundial, donde las organizaciones de trabajadores no pueden imponer las mismas condiciones de salarios y empleo que en el centro, pero donde hay mayor presión para promover la industrialización y la inversión extranjera, los objetivos de la política económica se ven modificados: el equilibrio interno y externo pierden importancia en relación al crecimiento y el empleo. En una economía centralizada, en cambio, el Estado establece directamente los patrones de crecimiento y de acumulación; el papel de la política económica consiste en apoyarlos, guiando el ajuste del sector 'privado' (que incluye cooperativas independientes, campesinos, artesanos y pequeños comerciantes) a los programas del sector público. En otras palabras, se introduce un sistema integrado de planificación, convirtiéndose la política económica en parte de una enérgica actividad 'reestructuradora', en lu-

gar de cumplir un rol pasivo 'estabilizador'. Estos dos modelos tienen distintos principios, lo que hace difícil definir el papel de la política económica y la planificación a un nivel 'intermedio' de transformación económica: el control estatal sobre la economía puede no ser suficiente para permitir un sistema completo de planificación, mientras que, de otro lado, el impacto del sector público sobre el equilibrio macroeconómico puede hacer casi imposible una política convencional de estabilización.

Antes de entrar a considerar en mayor detalle los problemas de corto plazo en el manejo de la política económica en el Perú durante nuestro periodo, merece la pena hacer algunas observaciones generales sobre los elementos de continuidad y cambio que en él se observan. Entre 1956 y 1978 las tasas de inversión privada disminuyeron, compensándose con una inversión pública inadecuadamente financiada (véase cap. 6); esto llevó a graves déficits presupuestarios en 1965-67 y 1974-76, que agravaron la dificultad de manejar la demanda agregada y equilibrar la balanza de pagos, en momentos en que había un desequilibrio externo debido a la disminución del poder adquisitivo de las exportaciones. Además, al cambiar la composición de las importaciones (de bienes de consumo a insumos industriales), éstas se hicieron menos flexibles, dejando de responder a la depresión de la demanda interna en que se basaban las políticas de estabilización. La conjunción de estas tendencias generó las crisis y devaluaciones, cada vez más graves, de 1958, 1967 Y 1976-78.¹

El otro problema importante que la política económica tuvo que confrontar permanentemente —en contrapartida al objetivo estratégico de promover la industrialización²— fue garantizar una adecuada oferta de alimentos a las áreas urbanas. Como indica Kalecki,³ la demanda de alimentos en un país en desarrollo (sobre todo

1. La regularidad cronológica de estas crisis, que parecen presentarse en la segunda mitad de cada década, está relacionada con los ciclos de los mercados internacionales y queda por tanto al margen del ámbito de este estudio; ver capítulo 3.

2. Esto se considera separadamente en el capítulo 9.

3. Kalecki (1972a); en el capítulo 4 se cuantifica el problema de la alimentación en el Perú; la presión fiscal y el consumo agregado se analizan en los capítulos 7 y 8, respectivamente.

en forma de bienes salariales) aumenta directamente con el ingreso nacional, ajustado por un factor adecuado de elasticidad-ingreso, mientras que el crecimiento de la oferta está estructuralmente limitado por la forma de organización de la agricultura tradicional. Si se intenta alcanzar una tasa de crecimiento del ingreso nacional tal que el crecimiento de la demanda de alimentos sea mayor que la oferta, o bien los precios de los alimentos aumentan -deprimiendo la tasa de salario real- o bien se tienen que importar los alimentos necesarios para cubrir la brecha y estabilizar los precios. Los límites de cualquiera de las dos soluciones significan que, aparte del papel que la agricultura pueda jugar aportando directamente un excedente invertible en otros sectores de la economía, la oferta de alimentos puede constituir un freno efectivo al crecimiento al actuar sobre la distribución del ingreso y la balanza de pagos. De otro lado, según este modelo, si se quiere reducir la expansión de la demanda agregada de bienes esenciales al nivel del crecimiento de la oferta, sin que empeore la distribución del ingreso, es necesario aumentar los impuestos a los grupos de ingresos más altos, impuestos que pueden utilizarse para financiar la inversión del sector público en capital productivo o los servicios de bienestar social (según sean los objetivos de la intervención estatal), o para reducir los desequilibrios fiscales. De no ser así, el endeudamiento público externo, necesario para solucionar los problemas fiscales o de importaciones, puede en realidad servir para mantener el nivel de consumo, en vez de para alcanzar mayores tasas de acumulación.

Los elementos más profundos de cambio en la política económica peruana entre 1956 y 1978 se produjeron después de 1968. En primer lugar, antes de esta fecha las decisiones de política macroeconómica estaban en gran parte en manos del Ministerio de Economía y del Banco Central de Reserva, donde reinaban los principios del *laissez-faire*, aun cuando sus iniciativas podían ser bloqueadas por el Congreso, como sucedió en el caso de la reforma tributaria. Sin embargo, después de 1968, el INP y los ministerios 'económicos' (como el de Industrias y el de Agricultura) empezaron a tener cierto dominio sobre la política económica, entrando en desacuerdo con el BCR, que trataba de mantener una orientación similar a la de antes de 1968, basada en el control monetario y crediti-

cio. Después de 1975, la combinación de cambios políticos en la dirección militar, aparición de desequilibrios macroeconómicos, que requerían respuesta inmediata en términos de manejo de la demanda (en lo que tenía experiencia el BCR, mientras que la ventaja del INP estaba en las políticas 'estructurales'), y creciente presión de los acreedores extranjeros (profesionalmente en contacto directo con el Banco Central), permitieron que el BCR (actuando ahora en abierta colaboración con el FMI, a pesar de la dimisión presentada por sus principales funcionarios en señal de protesta ⁴) y el Ministerio de Economía retomaran el control de la política económica. El resto de la: burocracia se opuso abiertamente, sin embargo, hasta cierto punto con éxito, a que se llevara adelante la política de estabilización, uno de cuyos principales elementos era el recorte del gasto público.

En segundo lugar, la actitud oficial hacia las empresas extranjeras cambió radicalmente, de modo que si antes de 1968 se podía contar para sostener la balanza de pagos con un ingreso anual razonable de capital extranjero, después de esta fecha este financiamiento sólo podía ser obtenido por el Estado o negociando directamente con él (como en el caso de los proyectos mineros), mientras que el sector privado sacaba gran cantidad de fondos al exterior.

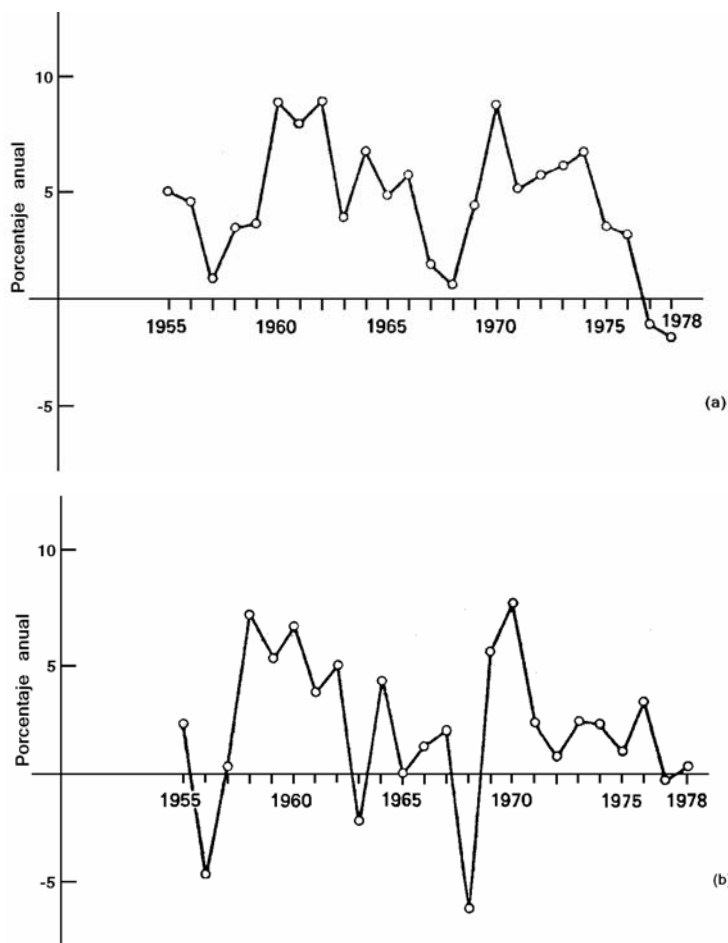
En tercer lugar, se estableció un sistema de planificación central como parte del proyecto de desarrollo de un modelo de capitalismo de Estado; como veremos, esto impuso un cierto grado de coherencia al elevado programa de inversión pública y al comercio exterior, pero no cubrió la producción alimenticia y manufacturera, ni los flujos financieros. Estos cambios, junto con los elementos de continuidad y la 'crisis de las exportaciones', cada vez más profunda, hicieron progresivamente más difícil entre 1956 y 1978 la elaboración de la política económica y sobre todo su implementación.

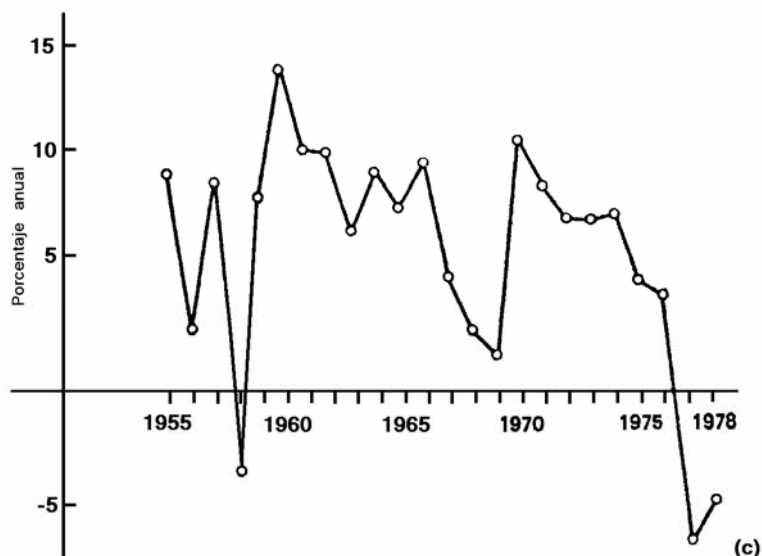
En este capítulo se analiza la política económica nacional de corto plazo durante dos sub-periodos: 1956-68 y 1969-78; se tratan separadamente las negociaciones con el capital extranjero y la planificación del desarrollo, centrándonos en el periodo posterior a 1968,

4. Cabieses y Otero (1978: 188-91).

GRAFICO 2

Crecimiento del PBI, agricultura y manufactura



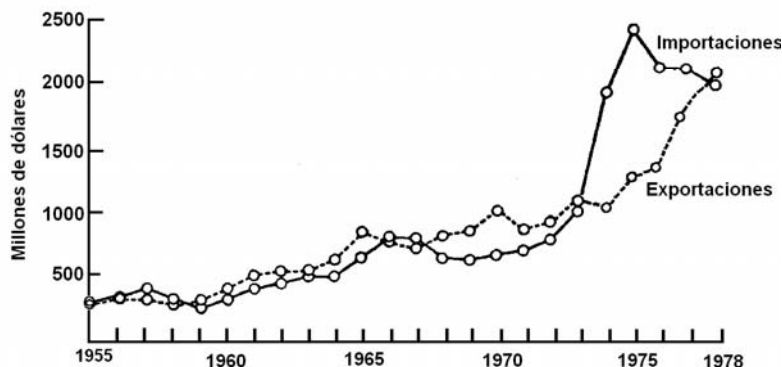


- a. Crecimiento del Producto Bruto Interno.
- b. Crecimiento de la producción agrícola.
- c. Crecimiento de la producción manufacturera.

Fuente: Cuadro A.4 del Apéndice.

ya que fue en éste donde adquirieron mayor importancia. Los gráficos 2 a 5, que se presentan a continuación, ilustran el comportamiento de algunas de las variables macroeconómicas más importantes durante el conjunto del periodo; mayores detalles sobre éstas y otras variables –como la oferta monetaria, las reservas y el tipo de cambio– aparecen en el cuadro A-4 del Apéndice; el nivel de inversión se muestra en el gráfico 1 de la página 207.

GRAFICO 3

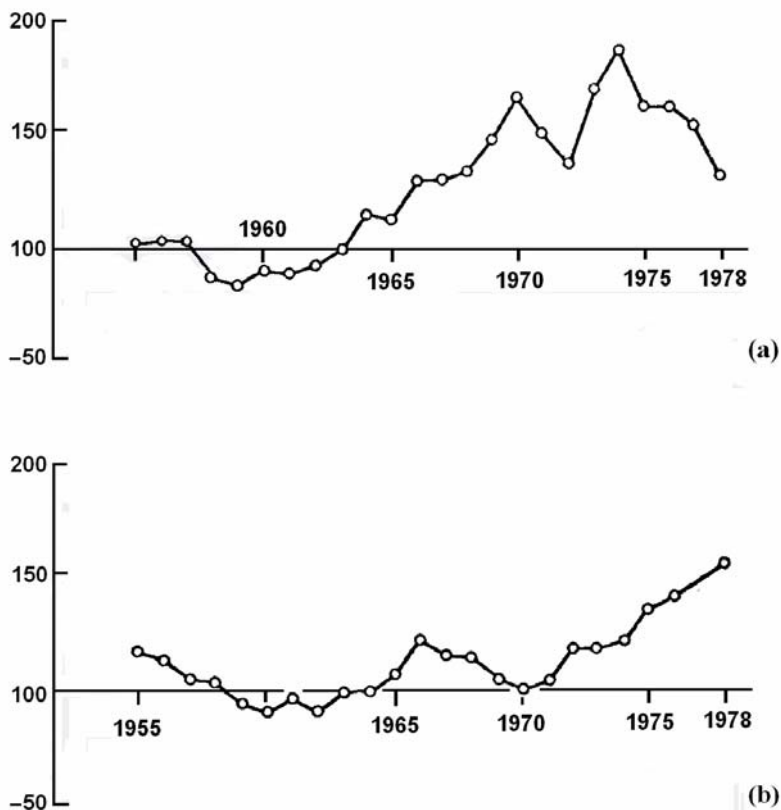
Exportaciones **FOB** e Importaciones **FOB**

Fuente: Cuadro A.4 del Apéndice.

La política económica entre 1956 y 1968

Durante los gobiernos de Prado y Belaúnde –y con poca variación bajo la Junta Militar de 1962-63– el objetivo principal de la política económica fue asegurar la estabilidad económica y la convertibilidad del sol para estimular la inversión nacional y extranjera. Aunque el creciente sesgo hacia la industrialización significara elevar las tarifas arancelarias (véase cap. 9), los objetivos y métodos fundamentales de la política económica se mantuvieron más o menos iguales. Mientras las exportaciones aumentaron fuertemente, como sucedió durante los periodos 1952-57 y 1960-65, no fue difícil mantener la estabilidad, aunque en ambos casos estuvieran ya presentes los síntomas de un desequilibrio estructural en las cuentas externa y fiscal. La mejor forma, por tanto, para juzgar la política económica del periodo es en relación a las crisis económicas de 1958-

GRAFICO 4

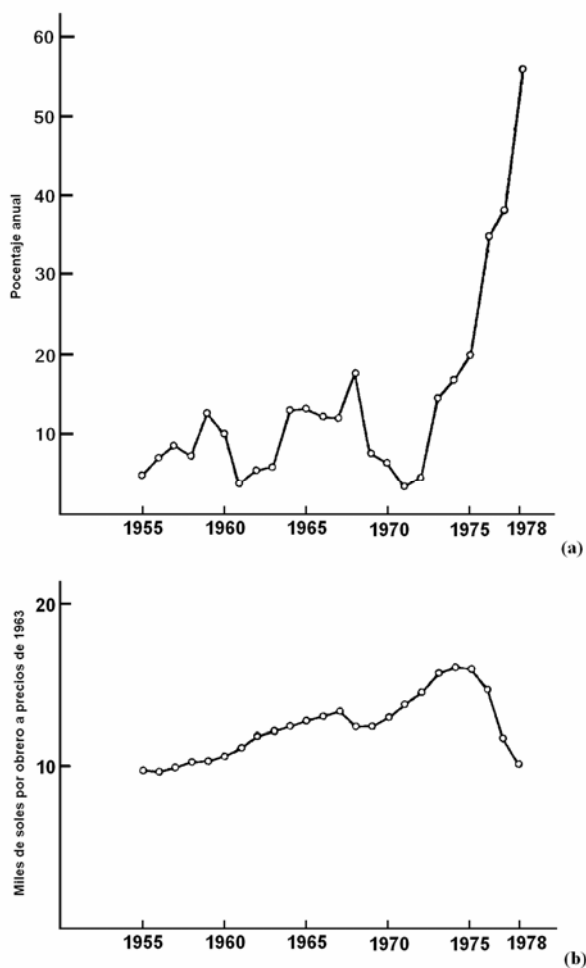
Términos de intercambio externos e internos

a. Términos de intercambio externos (1963 = 100).

b. Términos de intercambio internos (1963 = 100).

Fuente: Cuadro A.4 del Apéndice.

GRAFICO 5
Precios y salarios



- a. Cambios en la deflación del PBI.
b. Salarios reales.

Fuente: Cuadro A.4 del Apéndice.

59 y 1967-68. Ambas fueron muy similares en sus causas,⁵ la reacción que suscitaron y su eventual solución: desequilibrio de la balanza de pagos y déficit presupuestario, devaluación y deflación, y una recuperación posterior que tuvo poca relación con estas medidas.

A medida que se extinguían los efectos de la guerra de Corea en los mercados internacionales de bienes, hacia mediados de la década de 1950 los precios de las exportaciones peruanas empezaron a debilitarse. Cuando en 1956 el segundo gobierno de Prado asumió el control de la política económica se encontró con una desaceleración en el crecimiento del producto y una creciente inflación, causada por importantes aumentos salariales posteriores al relajamiento de la represión ejercida por Odría contra los trabajadores y por la expansión del crédito bancario. En 1957, no obstante los recortes en los ambiciosos programas de inversión del régimen anterior, continuaron aumentando las importaciones de bienes de capital y alimentos (cuyos precios estaban controlados) mientras las exportaciones permanecían estancadas. En 1958 la crisis se hizo aguda; el primer paso fue pedir apoyo crediticio al Fondo Monetario Internacional, que otorgó un préstamo de 25 millones de dólares y arregló otro préstamo de 35 millones del gobierno norteamericano: "El Fondo como de costumbre otorgó el crédito bajo la condición de que se tomaran medidas monetarias y fiscales restrictivas y se eliminaran los pocos controles de precios que quedaban, en otras palabras. . . que se implementara una política económica ortodoxa" (Thorp 1967: 185). El control sobre la política económica de este último gobierno 'oligárquico' aseguró que se implementara un severo programa de estabilización: cortes en la inversión pública, impuestos sobre los bienes suntuarios importados, una fuerte devaluación (de 19 a 27 soles por dólar norteamericano), restricciones al crédito bancario y aumento de los precios controlados (como los de los pasajes de ómnibus); se obtuvo además otro préstamo de 45 millones de dólares del Export-Import Bank. Pero los efectos inflacionarios de estas medidas, unidos a los exigüos ingresos tributarios, mantuvieron el presupuesto desequilibrado. A mediados de 1959, Pe-

5. Dragsic (1971) hace notar el parecido de estas dos crisis con el programa de estabilización de 1947-49; más adelante en este mismo capítulo se analizan los paralelos con la política adoptada para combatir la crisis de 1977-78.

dro Beltrán asumió la dirección de la política económica como Primer Ministro; comprometido como estaba en no aumentar los impuestos, llevó a cabo una nueva serie de recortes del gasto, que afectaron sobre todo a los servicios sociales y los préstamos de fomento.

Las exportaciones comenzaron entre tanto a recuperarse, gracias a la entrada en funcionamiento de la mina de cobre de Toquepala y al aumento de la producción pesquera. Como señala Thorp: "La notable recuperación de las exportaciones en 1959. . . tuvo lugar independientemente de cualquiera de las medidas adoptadas. Reflejó más bien en parte la maduración de las grandes inversiones hechas en los años anteriores y en parte la revitalización en un momento crucial de la demanda internacional de los productos peruanos" (1967: 109). Esto permitió que la economía empezara nuevamente a crecer sin que ello se viera perturbado por el aumento de las importaciones. Se proclamó oficialmente el éxito de la política de estabilización, a pesar de que la recuperación hubiera sido tan exógena como la crisis y que la masiva deflación dañara probablemente el proceso de industrialización, aumentara las tensiones sociales y, más importante aún, no contribuyera a solucionar los problemas estructurales básicos de la economía peruana.

Entre 1960 y 1965 la política económica pudo nuevamente regresar a su papel pasivo, al haberse saneado la balanza de pagos (gracias al auge de la pesca), y el gasto público pudo recuperarse al generar la expansión económica un aumento de los ingresos tributarios. Durante este periodo se lograron algunas mejoras modestas en la oferta interna de alimentos (véase cap. 4); el problema inmediato se resolvió al desplazarse al cultivo de productos alimenticios parte de las tierras irrigadas de la costa dedicadas al algodón, aunque no es claro si esto fue debido a la política del gobierno de apoyo en infraestructura y crédito a los productores de cultivos comerciales o a la disminución del precio del algodón en relación al de los cultivos alimenticios. Pero los nuevos impuestos a las importaciones no alcanzaban para financiar los crecientes gastos corrientes en servicios públicos y los gastos de capital en infraestructura de transporte, y la expansión de la industria presionaba entre tanto cada vez más sobre las importaciones. El debilitamiento del precio de las exportaciones en 1966, junto con el continuo crecimiento de las

importaciones, hicieron que se presentara nuevamente el desequilibrio. A pesar de la intención explícita de Belaúnde de romper con los programas ortodoxos de estabilización, orientados a equilibrar la balanza de pagos, para favorecer en cambio una nueva política basada en el desarrollo de la economía interna, su renuencia a atacar los problemas estructurales y la oposición del Congreso a las modestas reformas que se propusieron —como mayor tributación— impidieron un verdadero cambio de rumbo.⁶

En 1967 se presentó un desequilibrio parecido al de una década antes; aunque no se debilitara el precio de las exportaciones, se estancó la producción minera y aumentaron rápidamente los precios de los insumos importados. Las entradas de inversión extranjera fueron insuficientes para cubrir la brecha comercial, y a medida que se desarrollaron los programas de bienestar social el ingreso del gobierno no alcanzó ni siquiera a cubrir los gastos corrientes; de otro lado, la ayuda financiera de Estados Unidos, utilizada para cubrir las importaciones de bienes de capital del sector público, fue congelada mientras no se resolviera la disputa con la IPC.⁷ La inflación creció nuevamente a niveles muy altos para los patrones latinoamericanos al desatarse una nueva serie de reclamaciones salariales, apoyadas por huelgas, y al ampliarse el crédito bancario debido al *boom* de la construcción. Disensiones internas paralizaban además la actuación del gobierno. Como en 1958, en 1967 hubo una devaluación del 40% (pasando la tasa de cambio a 42 soles por dólar), se aumentaron los derechos arancelarios y el precio de la gasolina, se recortó el presupuesto. y se restringió el crédito, todo ello para poder obtener un crédito de 43 millones de dólares del FMI. Las dificultades políticas internas para aplicar este programa eran mucho mayores que en 1958, pero tanto el FMI como el APRA consideraban inaceptable la alternativa de mayores impuestos y control de cambios, por lo que se optó finalmente por una política de estabilización ortodoxa. El programa logró el equilibrio

6. Este es el tema central del análisis de Jaquette.

7. Jaquette (1971: 151) cita una afirmación de Belaúnde en 1968 en el sentido de que las agencias norteamericanas "siempre decían 'quizás' y pedían nuevos estudios de factibilidad. Cuando éstos estuvieron listos, yo estaba ya volando a Argentina".

fiscal y una reducción de las importaciones; no obstante, la recuperación experimentada en 1969 tuvo su origen en el acostumbrado repunte del ingreso procedente de las exportaciones –sobre todo por la mejora de los precios mundiales– y no como resultado de la política aplicada. Una vez más se negó a la industria nacional la oportunidad de expandirse y no se logró cambiar la estructura económica.

Entre 1956 y 1965 las negociaciones entre el Estado y los inversionistas extranjeros no constituyeron un elemento importante de la política económica;⁸ como se dijo en el capítulo 5, había coincidencia de intereses entre los dos, claramente manifiesta en el generoso Código de Minería de 1950 y los permanentes intentos de estimular la inversión de las multinacionales en la manufactura. El tema de la IPC cobró importancia en 1967-68 pero más por razones políticas que económicas, representando una especie de test de la fuerza del gobierno frente a unos activos de valor relativamente modesto; el aspecto de estas negociaciones que brindó a los militares la oportunidad de intervenir en 1968 fue, precisamente la *falta* de una verdadera línea política por parte de Belaúnde con respecto a los inversionistas extranjeros. La influencia ejercida por el Fondo Monetario Internacional (e implícitamente por el gobierno de los Estados Unidos) para que el peso de los programas de deflación recayera sobre el trabajo más que sobre el capital (y si recaía sobre este último que fuera sobre los industriales más que sobre los exportadores o los financieros), no suscitó oposición en 1958-59; en 1967-68 se convirtió en cambio en un tema político importante, que contribuyó a la caída del gobierno democrático.

La política económica entre 1969 y 1978

Al tomar el poder en octubre de 1968, el régimen de Velasco heredó una situación económica de corto plazo de deflación y restricción de importaciones, resultado de los recortes en el gasto público y la devaluación. Estas medidas no afectaron a las exportaciones, pero los precios estaban empezando a aumentar en los mer-

8. Hunt (1975) demuestra esto.

9. Payer (1975) analiza este caso y afirma que es típico de las operaciones del FMI en el Tercer Mundo.

cados internacionales, de modo que la posición comercial al igual que la de la balanza de pagos eran sólidas, pese a que se detuviera la inversión extranjera. El objetivo principal de la política económica entre 1969 y 1975 fue aprovechar esta situación para llevar a cabo las reformas de la propiedad con el mínimo posible de perturbaciones económicas: "El Gobierno. . . ha actuado con el propósito de alcanzar una situación financiera sólida que permita llevar adelante los cambios previstos de la estructura económica y social" (BCR 1974). Se permitiría, pues, que la economía se expandiera continuamente bajo el impacto de la reanimación de los ingresos procedentes de las exportaciones y el crecimiento de las inversiones públicas, pero dentro de las limitaciones impuestas por el recorte del crédito, los controles de precios y las restricciones a las importaciones. Pese a la falta de inversión privada y al pobre desempeño de la agricultura, esta política dio resultados satisfactorios hasta 1974, en que volvieron a presentarse nuevamente los síntomas de las deficiencias estructurales de largo plazo de la economía: déficit de la balanza de pagos, escasez de alimentos e inflación. Entre 1976 y 1978 se atacaron tales síntomas con medidas de estabilización cada vez más severas, que se mostraron sin embargo insuficientes y demasiado tardías. En conjunto, durante este periodo la oportunidad de la política económica para contribuir a la estrategia de desarrollo a largo plazo se perdió: la decisión de abandonar la "coyuntura económica" para salvaguardar el programa de reformas hizo que llegado el momento aquélla se convirtiera en un verdadero obstáculo para los cambios.

Hasta muy avanzado 1969 se siguió sintiendo en el lado de las importaciones de la balanza de pagos el impacto de la devaluación de 1967, reforzado por la imposición de un recargo del 10% sobre todas las importaciones del sector privado. Continuaron las severas restricciones sobre el crédito bancario, el gasto corriente del gobierno y la inversión pública, que deprimieron el nivel de la demanda agregada, con efectos indirectos sobre la industria y un efecto directo sobre el sector de la construcción derivado del recorte de las obras públicas. La agricultura, por el contrario, parece haber atravesado una buena etapa, aunque la abundante oferta de carne fuera en parte debida al sacrificio de ganado realizado por los hacen-

dados para protegerse frente a la reducida compensación que la reforma agraria pagaba por el ganado expropiado. El resultado, en conjunto, fue una balanza de pagos saneada y bajas tasas de inflación, acompañadas sin embargo de un crecimiento limitado del ingreso nacional, a pesar de la buena producción agraria. No se tomó ninguna medida específica para reanimar la economía; el auge de 1970 se debió sobre todo a la mejora de los precios mundiales y a un pasajero repunte de la pesca de anchoveta, y el crecimiento de los dos años siguientes obedeció más que nada a la demanda interna generada por las obras públicas y el relajamiento de las restricciones al crédito bancario para la industria y la construcción.

Durante 1969-72, a pesar de una caída en la producción de la agricultura (debido más a condiciones climáticas que a la reforma agraria) y de las dificultades derivadas de la sobrepesca y las huelgas mineras, el producto agregado creció en un 6% promedio anual y la tasa de inflación se mantuvo en un 5%. La balanza de pagos seguía presentando un superávit en cuenta corriente, y aunque las salidas de capitales fueron considerables, un modesto endeudamiento público externo permitió cubrirlas fácilmente. Además, el BCR pudo constituir una reserva de divisas extranjeras equivalentes a las importaciones de más de seis meses, para hacer frente a cualquier eventual dificultad temporal que pudiera presentarse por razones políticas. Pareció en aquellos momentos que la política de reactivación controlada había sido eficaz, a pesar de la falta de inversión privada (que había alcanzado su punto más bajo, con un promedio durante el periodo 1969-72 de un 9% del PBI solamente), de la perspectiva de un insuficiente abastecimiento de alimentos y de evidentes problemas para el crecimiento futuro de las exportaciones. De otro lado, la imposición de controles sobre el comercio exterior y el crédito interno, después de su nacionalización, facilitaron la implementación de la política económica, y la política de importación de alimentos con subsidios estatales impidió que su escasez perjudicara excesivamente a los sectores pobres urbanos.

En 1973, aunque pareciera mantenerse el ritmo de crecimiento de los tres años anteriores, empezaron a manifestarse signos de tensión. Las exportaciones de harina de pescado cayeron drásticamente por segundo año sucesivo, la minería tuvo otro mal año, y el cre-

cimiento de la producción agraria cayó nuevamente por debajo del de la población pero la política no se alteró ya que estos factores se consideraron pasajeros. La inversión privada se mantuvo a niveles extremadamente bajos, las importaciones aumentaron hasta equilibrar las exportaciones, aunque los términos de intercambio fueran favorables, y los precios empezaron a crecer más rápidamente (15% durante ese año). Por primera vez desde 1968 el gobierno tuvo un ahorro negativo (véase cap. 7). Nuevamente comenzaba a presentarse —debería haber sido claro— el ciclo habitual de la economía peruana: deterioro de la posición de la balanza de pagos, exacerbado por déficits fiscales. En resumen, la economía se estaba moviendo demasiado rápido' en relación a la inalterada estructura productiva.

El año siguiente la posición empeoró: hubo un fuerte déficit en cuenta corriente en la balanza de pagos, continuó la inflación y creció el déficit fiscal. Sobre todo, el masivo programa de inversión pública entró finalmente en la fase de gasto, presionando sobre la disponibilidad de moneda extranjera, absorbiendo importantes recursos financieros nacionales (que fueron cubiertos aumentando el crédito de la banca estatal) y manteniendo el nivel de la demanda agregada. Sin embargo, no se adoptó ninguna medida drástica; las exportaciones se habían recuperado un poco y se impusieron controles a las importaciones, pero la escasa oferta tanto de productos importados como procedentes del sector privado nacional, enfrentaba una demanda en rápido crecimiento, estimulada por aumentos salariales y las compras del sector público.

Este desequilibrio continuó en 1975, pero la necesidad de mantener el programa de inversiones públicas y la dificultad de recortar más las importaciones sin tener el control directo de la industria privada, limitaron la capacidad de respuesta de la política económica. Se aumentaron sustancialmente los precios de apoyo a la agricultura y se congelaron los sueldos y salarios, concediéndose un aumento fijo destinado a cubrir el impacto calculado de los nuevos precios de los alimentos sobre el presupuesto familiar promedio, que sólo parcialmente lo compensaba. También se introdujo la asignación directa de moneda extranjera; aunque todavía se entregaban los permisos de importación a las empresas importadoras más que

a los productores, el nuevo sistema permitió recortar las importaciones competitivas y dar prioridad a las esenciales, reduciendo considerablemente el volumen de importaciones (pero no los precios;¹⁰ en efecto, los términos de intercambio se deterioraron notablemente al caer durante este periodo el precio del cobre). Las importaciones de alimentos aumentaban rápidamente, lo que no sólo suponía un desembolso considerable de divisas, sino también un drenaje del presupuesto del gobierno central que subsidiaba su venta en el mercado nacional. El nuevo pero desequilibrado modelo de acumulación continuó presionando sobre una estructura productiva que no había sido modificada.

El año 1976 fue testigo del primer esfuerzo del gobierno de Morales Bermúdez para implementar una 'nueva' política económica: un programa de estabilización muy parecido a los aplicados en 1958 y 1967, dirigido por el BCR en lugar del INP.¹¹ Este programa se inició en mayo de ese año, con el propósito de conseguir nuevos préstamos de la banca norteamericana y no tener que recurrir así al FMI, que se suponía iba a imponer condiciones inaceptables. Las medidas adoptadas para reducir la demanda —cortes en la inversión pública, minidevaluaciones (la paridad del sol con el dólar norteamericano pasó de 43 a 65 en julio de ese año), congelamiento de los salarios (se concedió, sin embargo, un incremento fijo para compensar a los asalariados más pobres) y reducción de los subsidios a los alimentos— sirvieron todas para cargar sobre los trabajadores, en forma de desempleo y menores salarios reales, el peso del ajuste. Esta decisión derivó en parte de los cambios políticos dentro de las fuerzas armadas, que significaron el abandono de cualquier intento populista, y en parte por la necesidad de reducir la demanda sin recortar las ganancias para no perder el apoyo de los acreedores extranjeros.

10. A causa de los crecientes precios mundiales y del aumento de la sobrevaloración; ver capítulo 9. Ver el capítulo 4 para los términos de intercambio; el déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente a precios constantes (5% del PBI) no era mucho mayor en 1976 que en 1970 (4%), pero en dólares corrientes era siete veces mayor.

11. Ver el excelente análisis de Thorp (1979) sobre los intentos de estabilización en 1976-77.

Se consiguieron de este modo unos 500 millones de dólares netos del servicio de la deuda, solucionándose la crisis inmediata. Sin embargo, cuando en febrero de 1977 se presentó un segundo pedido de refinanciación, los bancos privados, que habían tropezado con dificultades para vigilar el acuerdo con las autoridades peruanas, insistieron para que participase el FMI (ver Cabieses y Otero 1978: 142-6). Los términos en los que éste estaba dispuesto a dar apoyo incluían: la suspensión de los incentivos fiscales, un impuesto de emergencia sobre la propiedad, la eliminación de las transferencias corrientes y de capital del gobierno central a las empresas estatales (medidas éstas que, como dijéramos, deberían haberse adoptado cinco años antes), una reducción del gasto público del orden del 20%, una nueva disminución de los salarios reales, la suspensión de las leyes de estabilidad laboral y la continuación de las minidevaluaciones.

Para que estas medidas tuvieran efecto hubiera sido necesario, aparte de la continua disminución del nivel de vida de los trabajadores, reducir drásticamente los gastos militares y despedir en masa a policías y maestros, así como una reducción de las ganancias privadas, sobre todo de los capitalistas nacionales, mediante la presión fiscal. En la práctica, el programa —oficialmente adoptado en octubre de 1977— no tenía el apoyo de los militares, ni del capital nacional o de la propia burocracia, y las organizaciones de trabajadores iniciaron una serie de huelgas generales. El acuerdo por tanto no fue respetado: aunque los salarios reales y la paridad del sol continuaran cayendo (la tasa de cambio llegó a 120 soles por dólar a finales de 1977), se mantuvo la estabilidad laboral y persistió el déficit presupuestario, ya que, pese a la fuerte caída en términos reales de la inversión pública, el gasto corriente aumentó en relación al PBI y el ingreso fiscal se debilitó al no adoptarse las medidas tributarias concertadas. En 1977, el producto agregado cayó en 1.2% y nuevamente en 1.8% el año siguiente; a pesar de la fuerte deflación y el marcado aumento de las exportaciones de cobre sólo se logró equilibrar la balanza comercial; los precios internos siguieron aumentando, y en 1978 sólo en el servicio de la deuda se consumió el 44% del ingreso procedente de las exportaciones. La economía peruana estaba ahora aparentemente 'estabilizada.', y sólo se re-

querían nuevos préstamos para refinanciar la deuda, que se obtuvieron no tanto debido a la expectativa de recuperación de las exportaciones, como a las elecciones de julio de 1978 y la perspectiva de un retorno a la democracia.

Si la política aplicada en 1976-78, al igual que en 1958-59 y en 1967-68, estuvo principalmente orientada a estabilizar la balanza de pagos, ello obedecía a que la economía seguía teniendo una orientación hacia afuera. Por el lado de las exportaciones, la estrategia a largo plazo se centró en la expansión de la minería y la producción de petróleo (aunque esta última no colmara las expectativas), pero para la política económica de corto plazo las entradas por exportaciones eran una variable más o menos determinada exógenamente; el único esfuerzo hecho para aumentar los ingresos a corto plazo llevó a una deliberada sobrepesca en 1974, con efectos perniciosos sobre el stock de anchoveta. Los esfuerzos para aumentar las exportaciones de productos manufacturados a través de los subsidios fueron marcadamente ineficaces (Thorp 1979). Sin embargo, se puso en marcha una exitosa política de diversificación de mercados,¹² tanto para reducir la dependencia política (por ejemplo, la reducción de las ventas a los Estados Unidos en favor del Comecón), como para ahorrar divisas, como fue el caso en el intercambio bilateral de mineral de hierro por trigo con Argentina. Se hicieron también intentos, con bastante éxito, para disminuir los gastos en la cuenta del comercio invisible, sobre todo la expatriación de beneficios y los viajes al extranjero, pero todo esto sólo sirvió para amortiguar el impacto del creciente servicio de la deuda pública externa.

El único espacio de maniobra que quedaba eran las importaciones. Nuevamente, las medidas iniciales tuvieron éxito en recortar ligeramente el excedente, pero, a menos que se decidiera variar la tecnología manufacturera y llevar adelante la segunda fase de la sustitución de importaciones (es decir, sustituir los insumos), poco podía hacerse: mayores restricciones sólo hubieran logrado hacer parar las fábricas. En cierto sentido, pues, la ausencia de una política a largo plazo destinada a modificar la estructura de la industria –tanto en términos de técnicas productivas como de propiedad–, a corto

12. Ver capítulo 4, cuadro 6.

plazo convirtió a las importaciones en un elemento sumamente vulnerable. Además, la decisión de seguir manteniendo un modelo de crecimiento basado en las exportaciones, aunque con mayor valor agregado interno y mayores eslabonamientos hacia atrás, si bien quizás inevitable, generó sin embargo un falso sentimiento de seguridad cuando durante el periodo 1968-73 aumentó la capacidad de compra de las exportaciones y debilidad política cuando cayó en 1974-76. De haberse tomado antes la medida de asignar directamente las divisas, adoptada en 1975, y si se hubieran dado pasos para reducir la intensidad de importaciones de la industria y las obras públicas, hubiera podido superarse la disminución temporal de los ingresos por exportaciones.

Las masivas devaluaciones de 1976-78 tuvieron poco impacto sobre el volumen de las exportaciones (y, por tanto, de las ganancias en dólares), porque la producción había alcanzado ya un máximo, mientras que su efecto sobre las importaciones fue inevitablemente menor que en 1967, porque no había importaciones de bienes de consumo que recortar, las importaciones de bienes de capital para el sector público estaban cotizadas en dólares desde un comienzo, y el costo de los insumos industriales podía ser trasladado sobre el precio de los productos. La estructura de la economía se había vuelto más rígida: las exportaciones no podían ya responder al estímulo de precios mundiales más altos y mayores márgenes de ganancia (los minerales, el pescado y el azúcar son recursos limitados) y ni siquiera las importaciones eran muy sensibles a las variaciones de precios. Pero la inflación interna generada por la devaluación junto con el control de los salarios monetarios, ocasionaron una fuerte disminución del consumo.

Uno de los problemas centrales de la política económica derivaba de la dificultad de asegurar una oferta adecuada de alimentos para las ciudades, aunque los efectos inmediatos del desequilibrio no fueran dramáticos. La importancia política del suministro de alimentos baratos y abundantes a Lima era probablemente mayor que su significado económico en la reducción de los salarios, y se relacionaba directamente con los esfuerzos del gobierno para mantener el apoyo de las clases medias y con la amenaza de movilización popular. La reforma agraria no había influido gran cosa sobre

la oferta de alimentos, ya que en gran parte eran producidos por agricultores que no habían sido afectados y, aparte del sacrificio prematuro de ganado, la producción no había variado mucho con las cooperativas. Sin embargo, la falta de inversiones para mejorar la agricultura alimenticia y el deterioro continuo de los términos internos de intercambio, hasta cerca de 1972, no estimularon ciertamente la oferta, que hubiera tenido que crecer casi al 5% anual entre 1968 y 1975 para cubrir la demanda a precios constantes, cuando su tasa de crecimiento secular era menos del 3%.

La posibilidad de dedicar tierras costeñas bajo riego a la producción de alimentos se veía limitada por la prioridad otorgada a la caña de azúcar y el algodón, de modo que para mantener los salarios reales (véase cap. 4) la única solución posible fueron las importaciones a gran escala. Desafortunadamente, los precios mundiales de los alimentos aumentaron con la elevación internacional de precios; pronto el gobierno peruano se vio envuelto en subsidios masivos a los alimentos, sobre todo para mantener bajos sus precios en Lima. Nada de esto ayudó a los agricultores; los términos de intercambio internos sólo se movieron sustancialmente en favor de los agricultores en 1975, cuando aumentaron bruscamente los precios de los alimentos controlados y se eliminaron los subsidios a los importados (el aumento de los precios agrícolas en 1972 se debió a una mala cosecha). Entretanto, el énfasis de la política económica se centró en la comercialización —primero a través de EPSA y después del Ministerio de Alimentación— en vez del aumento de la producción. Los programas de crédito agrícola e infraestructura rural se descuidaron, al trasladarse la inversión estatal de las obras públicas a la empresa pública.

Esta política, basada en 'exprimir' continuamente a la agricultura, gastando en ella lo menos posible y complementando la oferta interna con importaciones, consiguió minimizar las perturbaciones entre 1969 y 1973, es decir durante el 'periodo de las reformas', pero dio origen más tarde a una situación inestable, presionando excesivamente sobre el presupuesto, la balanza de pagos y la credibilidad política del régimen. El error básico fue suponer que podía mantenerse una alta tasa de crecimiento del ingreso nacional sin aumentar al mismo tiempo la oferta de alimentos, a menos que se pensara

que en el margen era más eficiente utilizar los recursos disponibles para producir exportaciones con qué pagar las importaciones, que invertir en la agricultura alimenticia. No hay pruebas de que se hiciera este tipo de cálculo, y aunque él tuviera sentido en términos de 'eficiencia', el costo social en términos de pobreza rural y migración interna creció continuamente. La reducción de las importaciones de alimentos en 1977 y 1978, cuyo origen fue la caída de los salarios reales, no fue una solución duradera ni tampoco deseable.

El control de la demanda agregada y de la inflación estaba estrechamente ligado a los dos problemas que acabamos de analizar y también al desequilibrio fiscal y a la reducida oferta de productos industriales. La política restrictiva del periodo 1969-73 estaba en concordancia con limitadas necesidades de crédito del sector estatal y con el superávit en cuenta corriente del gobierno, mientras que, de otro lado, el exceso de capacidad industrial y el superávit en la balanza de pagos daban lugar a una expansión económica continuada. Los acontecimientos hicieron, sin embargo, imposible mantener una política monetaria restrictiva de este tipo en 1974-76. Las crecientes necesidades de financiación interna de las empresas estatales no podían cubrirse con los impuestos o el aumento de precios; por tanto, fue necesario pedir prestado. Inicialmente, los fondos bancarios excedentes podían ser absorbidos, pero una vez agotados, el aumento de "las ventas de bonos a los bancos comerciales infló el crédito nacional; los préstamos de los bancos estatales a las empresas públicas en la práctica equivalían a una especie de ficción contable para ocultar una emisión monetaria sin control, pese a que el BCR mantuviera formalmente una 'oferta monetaria' restringida.

Dadas las limitaciones de la oferta industrial y agrícola, el efecto neto fue altamente inflacionario, aumentando la presión sobre la balanza de pagos precisamente cuando la caída del ingreso procedente de las exportaciones y la creciente demanda de inversión la habían situado en una posición muy débil. La interacción de una política de oferta ineficiente y déficits presupuestarios 'recalentó' la economía, pero no fue la única causa de la inflación. El incremento de los precios de las importaciones tuvo también que contribuir sustancialmente al aumento general de precios que se produjo en-

tre 1971 y 1975,¹³ aunque los salarios parecen haberse quedado a la zaga de los precios (véase cap. 6). En la medida en que la reducción de los déficits presupuestarios en 1976 se alcanzó cortando los subsidios, antes que aumentando los impuestos, esto exacerbó aún más la inflación en 1977. En forma similar, la devaluación de ese año estimuló el alza de precios de los productos industriales, eliminando incidentalmente la mayor parte del movimiento de los términos de intercambio en favor de los agricultores, aunque al mismo tiempo permitió que se recuperara el margen de ganancias de los exportadores, lo que fortaleció el presupuesto estatal debido a las ganancias de las empresas públicas y aumentó la rentabilidad de la Southern Peru Copper en Cuajone. Es probable que tanto el problema fiscal como el de demanda se hubieran podido solucionar con fuertes aumentos en los impuestos a las utilidades y a los sueldos, sin que se presentaran los efectos inflacionarios o de deterioro de la distribución del ingreso que acarrearón las medidas adoptadas, pero, como hemos visto, no se eligió esta alternativa.

Parece haber dos formas de evaluar la política económica durante el conjunto del periodo 1968-78, cuya respectiva relevancia depende del grado de continuidad en la administración económica, de un lado, y del grado de independencia atribuible al Estado, de otro. El primer enfoque, que quizás puede describirse como 'conservador',¹⁴ sostendría que la estructura económica peruana era tal que no permitía: ni un rápido crecimiento que elevase la demanda por encima de los límites de la oferta de alimentos y del ingreso procedente de la exportación, ni una alta tasa de inversión pública, que requiriera un financiamiento más allá de los límites impuestos por

13. Entre 1971 y 1975 el deflador del PBI creció en un 80% y el costo de vida en Lima algo más, mientras que los precios de, las importaciones aproximadamente se triplicaron; al representar las importaciones solamente un sexto de la oferta total, su impacto directo sobre los precios internos debería ser sólo del orden del 20%; el problema era que estos aumentos externos tendían a 'transmitirse' a través de la estructura de precios industriales. Solamente los precios de las empresas públicas se mantuvieron estables, a costa de fuertes subsidios.

14. Que correspondía no sólo a la visión de los acreedores extranjeros –ver FMI (1977)– sino también a la del BCR y cada vez más a la del propio Ministerio de Economía y Finanzas.

la recaudación fiscal y un endeudamiento razonable.¹⁵ Al error de política económica que significaba perseguir este tipo de crecimiento, se añadían además –según este enfoque– excesivas reformas en la propiedad y expansión del sector público, que ahuyentaban a los empresarios locales y a la inversión extranjera necesaria para adquirir nueva tecnología y fondos con que cubrir el déficit de la balanza de pagos. Por tanto, la aspiración máxima era reformas y crecimiento moderado.

El segundo enfoque, que podría ser llamado 'radical',¹⁶ pondría en tela de juicio la propia estructura económica y afirmaría que una reestructuración de la industria (o al menos el establecimiento del control de importaciones en una fecha más temprana) hubiera permitido contener el gasto en importaciones; que el apoyo masivo a la agricultura campesina (bajo la forma de financiación de los insumos y facilidades para la comercialización, aunque no se aumentaran los precios) hubiera hecho crecer la oferta de alimentos; y que una drástica reforma fiscal hubiera resuelto gran parte de los problemas presupuestarios, crediticios e inflacionarios. Esto hubiera hecho posible mantener una alta tasa de inversión pública, sobre todo si se basaba en proyectos cuyo contenido fuera alto en empleo y bajo en importaciones.

Estas dos críticas ven pues el fracaso de la política económica como resultado, respectivamente, de una excesiva y escasa intervención estatal. No se trata sólo de una cuestión de prejuicios del observador, sino también de la opinión sobre la capacidad de intervención del Estado. Parece razonable suponer que en lo que respecta al control interno de la economía, y sobre todo en cuanto al estímulo a la producción de alimentos y la política fiscal, el grado de poder estatal conseguido entre 1968 y 1975 hubiera permitido hacer mucho más de lo que se hizo: el fracaso por tanto puede considerarse un 'error de política'. Por el contrario, en lo que se refiere al control del comercio exterior y al equilibrio de la balanza de pagos, poco hubiera podido hacerse. Aunque de haberse resuelto el proble-

15. Convencionalmente una proporción entre el servicio de la deuda y el ingreso por exportaciones no mayor del 20%.

16. Que en general coincidía con el de los 'burócratas progresistas' y en particular con el del INP.

ma 'interno' (reduciendo las importaciones de alimentos y el endeudamiento externo) el problema 'externo' hubiera sido ciertamente menos grave, este último hubiera continuado representando un obstáculo formidable a nuevos cambios. No obstante, la política de 'sostener posiciones', que pareció funcionar bien para mantener la estabilidad entre 1969 y 1975, en realidad sólo estaba postergando y agravando los problemas económicos, que hubieran podido resolverse en ese periodo políticamente 'fácil', antes de que fuera demasiado tarde.

Las negociaciones con el capital extranjero

Para 1968 la importancia de la propiedad extranjera en la economía peruana se había convertido en un tema político candente. La incapacidad del gobierno de Belaúnde para resolver satisfactoriamente la situación, hizo que la reducción del control extranjero se convirtiera necesariamente en un elemento central en la política económica del régimen militar que tomó el poder en octubre de 1968, y como tal se expresó en su programa original.¹⁷ La necesidad de financiamiento y tecnología extranjeros para recapitalizar la producción de exportaciones y acelerar la industrialización, implicaba que esta reducción tendría que negociarse dentro de límites estrechos y que era claramente imposible eliminar, por completo, la participación extranjera en la economía peruana. Entre 1968 y 1976 el progreso de las negociaciones dependió directamente del equilibrio entre estos dos objetivos, pero también estuvo fuertemente influenciado por factores externos, como la situación de la balanza de pagos y los cambios geopolíticos en América del Sur. Si bien el gobierno mantuvo una actitud pragmática y flexible en las negociaciones, es posible advertir tras ella una línea política firme,¹⁸ que fue

17. Uno de los objetivos principales del Plan 1971-75 (INP 1971: 15) era: "Plantear y resolver ... la subordinación de la economía peruana a centros foráneos de decisión en los cuales se originan acciones que afectan fundamentalmente la vida económica del país e impiden un proceso autónomo de desarrollo orientado al logro de objetivos nacionales". El programa de expropiaciones se especifica en el Plan Inca.

18. Philip (1975) sostiene que ésta puede caracterizarse mejor como una respuesta *ad hoc* a circunstancias cambiantes, mientras que Portocarrero (1976) sugiere que la forma de reacomodo con el capital extranjero a la que finalmente se llegó se había buscado desde un inicio; ambos puntos de vista parecen exagerados.

eventualmente bloqueada por el capital extranjero, cuyo objetivo era conservar el control sobre la mayor parte posible del aparato productivo peruano, si no a través de la propiedad de los activos por lo menos a través de los canales de comercialización, financiación y tecnología. La esencia del conflicto no residía pues en si el Perú continuaría siendo parte de la economía capitalista mundial o no, sino en qué términos debería serlo.

CUADRO 49

Flujo de entradas del financiamiento extranjero a largo plazo

(Millones de dólares, promedios anuales)				
	1956-62	1963-68	1969-73	1974-77
Sector privado				
^a Inversión directa	27	3	—7	171
Préstamos: utilizados	32	35	41	} 31
amortizados	—11	—23	—41	
	—	48	15	—7
				202
Sector público:				
Préstamos: utilizados	26	138	310	988
amortizados	—23	—56	—176	—328
Otros ^b	0	8	0	—3
	—	—	—	
Total de flujos de	3	90	136	657
entradas	51	105	128	859

Fuente: Cuadro A-3 del Apéndice.

Notas: a Nótese que las entradas privadas no incluyen las salidas bajo el rubro de 'capital a corto plazo' y 'errores y omisiones' discutidas en los capítulos 4 y 6; b Incluye cambios en el valor de los activos declarados en el exterior y la compensación por nacionalización. La ubicación del acuerdo 'Greene' (véase página 316) en esto no es clara; si los 76 millones de dólares hubieran sido pagados durante 1974-77, entonces un extra —19 debería ser incluido, pero aun esta cantidad es relativamente pequeña.

Tres fueron los elementos esenciales del proceso de negociación durante estos años: la expropiación estatal de las empresas extranjeras importantes y su eventual indemnización; la negociación de nuevas operaciones mineras, petroleras e industriales en cooperación con el Estado; y la financiación externa para los programas de inversión de las empresas del sector público. *A priori*, la posición del Perú en relación al capital extranjero era más fuerte en el primer caso, porque las empresas tenían activos físicos que podían expropiarse por decreto, aunque cuando se trataba de exportaciones los canales de comercialización externa no fueran tan vulnerables. El segundo elemento suponía, necesariamente, un equilibrio en el poder de negociación: la necesidad de Estados Unidos de adquirir nuevas fuentes de abastecimiento de cobre y petróleo, frente a la necesidad de la economía peruana de abrir rápidamente nuevas fuentes de divisas. La posición del capital extranjero (coordinada a través de las agencias multilaterales, el gobierno de los Estados Unidos y los consorcios bancarios internacionales) era claramente más fuerte en relación al tercer elemento, no sólo por la debilidad de las finanzas públicas peruanas, sino también por los poderes discrecionales¹⁹ de estas instituciones. En términos generales, la fuerte posición negociadora del capital extranjero en materia de financiación colaboró en la reducción de las expropiaciones y mejoró la capacidad de negociación de las multinacionales en relación a los nuevos proyectos mineros y petroleros, demostrando así el papel del capital financiero en mantener los beneficios de las empresas multinacionales, aun cuando su rentabilidad directa (es decir, la tasa real de interés sobre la deuda externa) no fuera particularmente alta.²⁰

El 'calendario de negociaciones'²¹ entre 1968 y 1978 puede dividirse en cuatro etapas. Durante la primera, en 1968-71, hubo un

19. Es decir, su poder para tomar decisiones en base a criterios políticos en vez de comerciales, aunque a largo plazo ambos puedan muy bien coincidir.

20. En el caso peruano ésta era normalmente negativa, dado el promedio de la tasa de interés y los niveles de inflación internacionales; esto no significa -es superfluo decirlo- que los bancos pierdan dinero, ya que a su vez pagan tasas de interés más bajas a sus depositantes.

21. Hay varios estudios sobre este periodo; los mejores son los de Ballentyne (1974), Hunt (1975) y Stallings (1979). Para los contratos petrolíferos ver sobre todo Philip (1975).

número considerable de expropiaciones y un 'congelamiento' de los fondos extranjeros; la segunda, entre 1972 y 1974, vio la reanudación de contactos, exploraciones mineras y negociación de las indemnizaciones; en la tercera hubo un corto periodo de nueva confrontación y expropiaciones en 1975, seguido de la virtual capitulación del Perú en 1976; y, finalmente durante la cuarta (1977-78) hubo repetidos intentos de conseguir préstamos para sostener la balanza de pagos a cambio de promesas de estabilizar la economía reduciendo el tamaño del sector público. Como veremos, sin embargo, la tendencia no fue tan unilateral como podría suponerse a partir de esta división; cada periodo supuso tanto ventajas como desventajas para el Perú.

Prácticamente el primer acto del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, en octubre de 1968, fue la expropiación de las instalaciones de la IPC, negándose a pagar indemnización sobre la base de que el contrato original para la exploración de los campos petrolíferos en el norte del país era ilegal. A esto siguió el anuncio del proyecto de reforma agraria; aunque éste afectara en forma importante sólo a una gran compañía extranjera (la Grace), la exigua compensación ofrecida convenció a los inversionistas extranjeros de que no eran bienvenidos en el Perú. A pesar de las seguridades dadas para la inversión en las ramas no estratégicas, como el turismo y las manufacturas ligeras (siempre que los inversionistas respetaran las nuevas reglas del Pacto Andino sobre las utilidades), la única inversión extranjera importante durante esta fase fue la fábrica de fibras acrílicas de Bayer (programada antes de 1968 para exportar a Chile y Bolivia), e incluso aquí el Estado tuvo que aceptar una participación accionaria minoritaria y, posteriormente, denegar la participación en la Comunidad Industrial, aduciendo que la empresa era 'estratégica para el desarrollo nacional'. Las instalaciones telefónicas y de telecomunicaciones de la ITT se expropiaron también en 1969, indemnizándose en soles no convertibles, que fueron finalmente empleados en la construcción del Hotel Lima Sheraton. Se abrieron las negociaciones con la Southern Peru Copper para explotar los yacimientos de cobre de Cuajone, los únicos importantes no explotados que se mantendrían en manos privadas después de que en 1970 todas las demás concesiones en circunstancias

similares revirtieran al Estado. El Perú insistió en mantener el control de la refinación, la comercialización y el ingreso de divisas, y en la eventual reversión de la mina a Mineroperú. Como respuesta la SPC adujo que las dificultades para conseguir financiación en los mercados internacionales impedían que se iniciara la explotación. Finalmente, el gobierno se vio obligado a negociar sobre la base de la Ley de Minería de 1950, con sus generosas disposiciones de reducción de impuestos y exportación de utilidades, aunque se asegurara el derecho exclusivo de refinanciación y comercialización del cobre. También en 1970 se redujeron a tres las trece compañías ensambladoras de automóviles existentes en Lima, exigiéndoles que entraran en asociación con el Estado (lo que eventualmente sucedió con Toyota en 1973), y el gobierno se hizo cargo del Banco Continental, que estaba bajo control del grupo Chase Manhattan. En 1971 se expropiaron los intereses de la Peruvian Corporation en los ferrocarriles, cancelándose la compensación con el pago de impuestos pendientes. Como consecuencia de estas expropiaciones, el flujo bilateral y multilateral de financiación fue cortado bruscamente, pero esto no tuvo un gran impacto debido al nivel relativamente bajo de la inversión pública y a la fuerte posición en cuenta corriente de la balanza de pagos.

Los tres años siguientes se vieron en cambio marcados por un acercamiento en el interés de ambas partes: la apertura de los yacimientos de petróleo y de cobre. El interés extranjero aumentó debido sobre todo al aumento de los precios del petróleo y por la nacionalización del cobre chileno; y a estas alturas era también ya evidente que la tarea era excesiva para las nuevas empresas estatales (Petroperú y Mineroperú) en el escaso tiempo disponible, si se pretendía fortalecer con el cobre las decaídas exportaciones y cubrir el creciente déficit de petróleo. Las negociaciones con Petroperú para los contratos de exploración de los campos amazónicos fueron conducidas por la Occidental, que había firmado el primer convenio en 1971, firmándose unos 18 contratos con distintas compañías extranjeras bajo el 'Modelo Peruano', que les permitía operar a nombre de Petroperú. Los términos de los contratos, calculados sobre la base de los precios mundiales del petróleo de 1971, fueron en un primer momento favorables al Perú, pues las compañías se hacían

cargo de todos los gastos de exploración recibiendo sólo la mitad del petróleo encontrado, pero cada vez lo fueron menos a medida que el precio aumentaba y se hicieron claros los elevados costos del oleoducto trasandino (pagable en crudo a los financiadores japoneses). Aun cuando el descubrimiento en 1974 de reservas menores a las anticipadas reducía las ganancias de las empresas extranjeras, el mayor efecto que tuvo fue sobre la economía peruana: la pérdida de los ingresos esperados de las exportaciones, sobre los que se había basado la estrategia de la deuda pública. Mientras tanto, hacia mediados de 1973 se concluían las negociaciones para el financiamiento del desarrollo de Cuajone: el consorcio de bancos que se hizo cargo de él insistió en dos cláusulas de salvaguardia: que Mineroperú aplicara una comisión fija para la refinación y venta del cobre, y que los préstamos fueran diversificados internacionalmente, para 'tener una garantía contra una posible nacionalización futura.²² Durante este periodo se nacionalizó también la pesca, incluyendo a varias empresas extranjeras, cuyo estado de práctica quiebra no justificaba la compensación que finalmente obtuvieron.

Los esfuerzos para estimular la inversión extranjera en sectores distintos de la minería fracasaron totalmente; en realidad, el capital privado extranjero (con excepción del invertido en cobre y petróleo) abandonó el país bajo la forma de un aumento en la repatriación de los fondos de depreciación, uniéndose al drenaje del capital local. Pero el excedente de liquidez internacional, debido al déficit comercial de Estados Unidos, facilitaba la obtención de financiamiento de los bancos internacionales, incluso por clientes nacionalistas del tipo del Perú. A principios de 1972 el Grupo Consultivo de acreedores, reunido bajo la coordinación del BIRF, acordó extender a 780 millones de dólares el crédito para la importación de equipos de capital durante 1972-74, aumentándose a 1,900 millones de dólares a mediados de 1973 para cubrir el periodo 1973-76, para el que estaban programados los principales desembolsos de los proyectos estatales.

El relajamiento de la tensión en este periodo terminó al producirse la ruptura de las negociaciones, la nacionalización de los inte-

22. Bossio (1976). Ver también González y Parodi (1975).

reses no agrícolas de la Grace y la adquisición, prevista desde hacía tiempo, de la Cerro de Pasco, ambas nacionalizadas a comienzos de 1974. El gobierno norteamericano se vio forzado a enviar especialmente a un negociador (Greene) para formular un 'acuerdo global', que permitiera obtener alguna compensación por estas dos empresas y por las compañías pesqueras, acordada finalmente en unos 150 millones de dólares;²³ aunque esta cifra superara la ofrecida inicialmente por el gobierno peruano, se vio equilibrada por importantes fondos de la AID y por la puesta en marcha, finalmente, de Cuajone. El gobierno peruano se sintió libre para absorber la Gulf Oil, incorporándola a Petroperú, y para interrumpir las erráticas negociaciones con Marcona, transformándola por decisión propia en Hierroperú hacia mediados de 1975, sin ofrecer compensación alguna, aduciendo que la compañía había subvaluado sus exportaciones ilegalmente; pero Marcona pudo organizar un embargo internacional sobre las exportaciones del mineral peruano, obteniendo como resultado una alta compensación y continuar usando su propia flota. Se mantuvo sin embargo el flujo de financiación externa, debido al cambio de Presidente y a que el Grupo Consultivo había firmado ya un convenio para consolidar la deuda por valor de 3,200 millones de dólares para financiar el Plan de Desarrollo 1975-78.

Sin embargo, a comienzos de 1976, el deterioro de la balanza de pagos y la posibilidad de que nuevas nacionalizaciones o la participación obrera afectaran vitales inversiones manufactureras, dieron al capital extranjero tanto la oportunidad como el motivo para tomar una actitud firme.²⁴ Esta vez la presión ejercida por los Estados Unidos no fue a través del BIRF (como en 1968-71, cuando se necesitaba crédito para la inversión) sino a través del FMI. El Fondo, que poseía no sólo sus propios recursos para apoyar la balanza de pagos (es decir, para cubrir la importación de bienes corrientes y de capital), sino también el poder de asegurar a los banqueros internacionales que el Perú era 'buen sujeto de crédito', intentó im-

23. 76 millones de dólares al contado y 74 millones bajo la forma de autorización para remitir ganancias acumuladas.

24. En estos momentos estaba dando fruto la estrategia norteamericana para América Latina formulada por Kissinger, dejando al Perú en posición cada vez más aislada.

ner condiciones no sólo sobre el tratamiento al capital extranjero (poniendo énfasis en la transferencia ilimitada de ganancias, la participación extranjera en futuras inversiones mineras y la reversión de la comercialización de la harina de pescado y los minerales a intereses extranjeros), sino también sobre la política interna, con las consecuencias señaladas. Fueron estas últimas condiciones las que finalmente echaron al gobierno peruano en los brazos de los bancos privados norteamericanos, que conjuntamente eran acreedores de más de la mitad de la deuda pública externa peruana. Estos estaban dispuestos a conceder nuevos créditos a un costo mayor que el del FMI en términos del servicio de la deuda, pero menor en términos de control sobre la política interna, aunque las condiciones pedidas por los inversionistas extranjeros fueran muy similares.

De un grupo dominado por Wells Fargo se consiguió un crédito de 240 millones de dólares y de un consorcio europeo otro por 100 millones, pero a las tasas del mercado internacional y a plazos breves, renovables sólo si la política económica peruana era considerada 'satisfactoria'.²⁵ Esta mayor indulgencia se debía, al parecer, más a la preocupación por las consecuencias sobre la estructura de activos y, por tanto, la rentabilidad o incluso la estabilidad de varios bancos norteamericanos de 'segundo orden' que habían acumulado demasiados títulos sobre el Perú, en caso de que éste se declarara insolvente,²⁶ que a la desconfianza en la eficacia potencial del programa del FMI. Sin embargo, en 1977 la balanza de pagos peruana mostraba pocos signos de mejora, el servicio de la deuda superaba un tercio de las exportaciones y las circunstancias estaban cambiando en los círculos bancarios norteamericanos: los bancos se habían desilusionado de sus propios (y hasta cierto punto ineptos) intentos de manejar la economía peruana, y las autoridades de Washington habían logrado mayor control sobre las actividades en el extranjero de los intermediarios financieros norteamericanos. En consecuencia, el Perú se vio forzado a aceptar nuevamente la tutela del FMI, y como condición para obtener apoyo a corto plazo tuvo

25. Ver Thorp (1979) sobre el rol del FMI y los bancos norteamericanos en estas negociaciones.

26. *Institutional Investor* (Nueva York, octubre, 1976).

que adoptar el plan de estabilización que había sido postergado durante dos años.

Lo sorprendente, quizás, no fue tanto que el Perú se viera finalmente forzado a aceptar esta situación –consecuencia sobre todo de su fracaso en reestructurar la economía en una fase anterior–, sino que el gobierno pospusiera durante tanto tiempo la aplicación de las recetas del Fondo y de los banqueros norteamericanos y que pudiera seguir resistiendo a las presiones para que se abriera la economía y se abandonaran completamente las reformas. Esto es una muestra de que internamente las fuerzas progresistas seguían teniendo influencia sobre los militares. Externamente, el temor a la posibilidad de una cadena de declaraciones unilaterales de insolvencia en los países del Tercer Mundo si el Perú, guiado por la desesperación, denunciaba la deuda, tenía ciertamente un peso significativo. Pero, finalmente, lo que aseguró la continuidad del apoyo extranjero fue la dificultad de implementar cualquier política de estabilización con una estructura económica y política tan poco manejable, combinada con la desesperada ilusión de que un gobierno democrático pudiera resolver estos problemas de algún modo (aunque nunca se dijera claramente cómo).

Hay una cierta ironía en las negociaciones entre el Gobierno Revolucionario y el capital extranjero durante el periodo 1968-78: cada parte fue capaz de bloquear efectivamente los planes de la otra, pero fue incapaz de imponer su propia voluntad. Mediante el bloqueo de los fondos los inversionistas extranjeros fueron capaces de posponer los proyectos sobre el cobre hasta que se aceptaron sus términos, y consiguieron evitar nuevas medidas reformistas (como la nacionalización de sus activos en las manufacturas), pero no lograron revocar las reformas más importantes (salvo la pérdida de significación de la Comunidad Industrial) ni poner en marcha una política de estabilización ortodoxa. Por su parte, el régimen militar pudo conservar sus reformas, nacionalizar Marcona en una fecha tan avanzada como 1975 y resistir despidos masivos en el sector público durante 1976-78, pero no logró establecer el control sobre el sector manufacturero, necesario para la coherencia del modelo capitalista de Estado, ni llevar a cabo los proyectos de exportación a tiempo para que el 'riesgo calculado' resultara rentable. Este experimento

CUADRO 50

Deuda externa oficial del Perú 1956-76

	(millones de dólares)						
	1956	1960	1963	1968	1972	1976	1978
Deuda desembolsada pendiente (fin de año) :							
Agencias multilaterales	21	33	61	134	156	171	..
Agencias bilaterales oficiales ^a	19	27	147	148	319	923	..
Proveedores ^b	42	28	76	246	278	352	..
Banca privada	9	21	19	126	356	2195	..
Otros del s. privado	63	53	34	90			
	154	162	237	744	1109	3641	4617
Desembolsos	27	17	83	215	303	846	1016
Amortizaciones	18	41	32	103	159	299	642
Flujo de entrada de capital	9	-24	51	112	144	547	374
Pago de intereses	5	8	9	43	54	234	280
Transferencias netas	4	-32	42	69	90	313	94
Servicio de la deuda ^c	23	50	41	146	213	533	922
Coefficiente del servicio de la deuda ^d	7%	11%	7%	17%	23%	39%	44%

Fuentes: ONEC, **Anuario 1969** para 1956-63; BIRF, cuadros de deuda (varios años) para 1968-72; BCR para 1976-78.

Notas: ^a Principalmente EE.UU. antes de 1968, posteriormente de Japón (oleoducto) y Alemania; ^b Principalmente EE.UU. antes de 1968, posteriormente incremento de Italia (irrigación); ^c Interés y amortización; ^d Razón del servicio de la deuda en relación a las exportaciones FOB.

muestra, sin embargo, que más allá de las obvias limitaciones de un gobierno reformista, que intenta establecer un proyecto nacionalista financiado exteriormente, este tipo de régimen tiene una capacidad considerable para resistir las presiones cuando las fuerzas conservadoras en la sociedad o en el propio gobierno son relativamente débiles, debilidad que, en el caso peruano, pusieron en evidencia las elecciones de 1978. En otras palabras, gran parte de la capacidad del capital extranjero para imponer su propio proyecto a una economía dependiente, a diferencia de su capacidad para bloquear iniciativas, deriva de su alianza con grupos nativos.

Planificación económica

La planificación económica se estableció en el Perú, como forma explícita de la actividad del Estado, a comienzos de la década de 1960.²⁷ Aunque el primer Plan fuera redactado en 1961, por el BCR, sólo bajo la Junta Militar de 1962-63 se creó una oficina de planificación. Su primer resultado, el segundo Plan (1967-70), nunca llegó a ejecutarse, por lo que puede decirse que la planificación comenzó seriamente en el Perú a partir de 1968 solamente, en que el ámbito y el poder del sistema de planificación central aumentaron de manera impresionante. Durante nuestro periodo se llevaron a cabo dos planes nacionales de desarrollo (para los periodos 1971-75 y 1975-78), que formaron parte integral del nuevo modelo de acumulación, sobre todo en materia de formación de capital por el Estado, a medida que éste crecía y cambiaba de las actividades de infraestructura a las directamente productivas.

El primer Plan fue elaborado por el BCR en 1961 para el periodo 1962-71, aunque consistía en poco más que una serie de predicciones macroeconómicas, que no se integraban dentro de un modelo agregado, ni se referían a estructuras sectoriales específicas, y en una lista de proyectos de inversión pública. No se discutían los problemas sociales, no se tomaban medidas para la ejecución del

27. Un cierto tipo de planificación, en el sentido de definir objetivos y coordinar acciones para logrados, está probablemente implícito en todo presupuesto y puede por tanto decirse que había existido anteriormente, aunque en embrión. Kilty (1967) y Roel (1968) describen el sistema de planificación peruano antes de 1968; el primero es más detallado pero le falta la visión crítica del segundo.

Plan y tampoco se indicaba cómo se financiaría, si bien se recomendaban mayores incentivos para el capital privado y se anticipaba un fuerte flujo de inversión extranjera. Según Roel:

"El plan. . . cumplió un único objetivo: que dentro de la Alianza para el Progreso, el Perú fuera considerado entre los países 'que contaban con planes' y que, por tanto, podía solicitar los servicios financieros acordados por la Carta. El país casi no se enteró que teníamos un Plan, pero ello no podía ser motivo de preocupación alguna, porque nadie en el Gobierno pensaba seriamente en poner en marcha nada parecido a una planificación integral" (Roel 1968: 55).

El cambio de gobierno en 1962 significó que los objetivos de estrategia económica se modificaran para incluir una mayor intervención del Estado y algunas reformas en la propiedad. Se creó en ese año el Instituto Nacional de Planificación como oficina de planificación central dependiente de la Presidencia,²⁸ si bien no tuvo poder ejecutivo (especialmente sobre la política presupuestaria y la macroeconómica) empezó a ejercer una crítica coherente de la economía y recomendó reformas estructurales que en 1966 se incluyeron en el Plan (INP 1967) para 1967-70.

Este segundo Plan representó un considerable avance respecto al primero, sobre todo en el diagnóstico de la economía y en su consistencia interna; el dualismo, el sub-empleo, la concentración de la propiedad, el excesivo dominio de las empresas extranjeras y el desequilibrio espacial se identificaban como obstáculos para el desarrollo económico del país. Sus proyecciones, sin embargo, no se basaban en un modelo que correspondiese a ese diagnóstico, sino en los métodos más convencionales de 'relaciones capital-producto' para los objetivos sectoriales y de las 'dos brechas' para las metas de ahorro. El Plan reflejaba la creciente capacidad analítica del INP, que iba formando una conciencia crítica entre los funcionarios progresistas civiles y militares, pero había una clara ausencia de medios adecuados para ejecutarlo; no se especificaban, de otro lado, las variables

28. La planificación se había vuelto un elemento central de la nueva ideología militar; ver capítulo 3.

de política económica, y el programa de inversiones públicas no era sino una colección de proyectos propuestos por los distintos ministerios, sin relación con las proyecciones agregadas. El gobierno, que en 1967 enfrentaba una severa crisis, no estuvo en condiciones de ejecutar el Plan, y aun en el caso de haberlo hecho éste se hubiera visto interrumpido por la intervención militar en 1968. No es de extrañar la pobreza de la historia de la planificación en el Perú: en aquel entonces el papel del Estado consistía en apoyar la inversión privada, no en controlarla; las dos razones principales para elaborar documentos de planificación eran cumplir con los requerimientos administrativos de los organismos internacionales de ayuda y mantener la imagen reformista del gobierno.

Uno de los primeros actos del nuevo gobierno fue extender el ámbito y poder del sistema de planificación nacional,²⁹ organizando oficinas sectoriales del INP a nivel de ministerio, para evaluar los proyectos de inversión e integrar el presupuesto de capital dentro del Plan. El tercer Plan (INP 1971), para el periodo 1971-75, fue elaborado en 1970. Su preocupación fundamental era el programa de reformas de la propiedad analizado en el capítulo 5, y su contenido económico consistía, básicamente, en una especie de 'operación de apoyo' mientras éstas se llevaban a cabo; el sector público debía preparar entre tanto los proyectos masivos de exportaciones e industria pesada para que empezaran a funcionar en la segunda mitad de la década. Se establecieron objetivos relativamente ambiciosos para muchos sectores (FitzGerald 1976a, cap. 6), pero el nivel inesperadamente bajo de crecimiento del producto en el sector primario, que llevó al incumplimiento del Plan en su conjunto, fue virtualmente imposible de predecir. La agricultura y la pesca dependían de condiciones ecológicas y de los precios mundiales, y las previsiones optimistas en cuanto a la minería se basaron en las reservas esperadas de petróleo (expectativa compartida por las compañías petrolíferas extranjeras) y en la esperanza razonable de que Cuajone empezaría a producir en 1975. De otro lado, aunque se previó la baja tasa de inversión privada, no sucedió igual con la fuerte salida de capital

29. El segundo punto del Plan Inca se refería efectivamente al sistema de planificación, precedido solamente por la expropiación de la IPC.

extranjero; de hecho se prestó muy poca atención al problema de obtención de recursos (no se incluyó un programa de ahorro), y el endeudamiento externo no pudo ser controlado por los planificadores. No obstante, el Plan 1971-75 tuvo éxito en ofrecer un marco detallado para la coordinación de los planes sectoriales y la integración de los proyectos de inversión, elemento indispensable para un sector estatal en rápida expansión.

El Plan 1975-78 (INP 1975a) fue redactado en 1974 y se basaba en la consolidación de las principales reformas de la propiedad y la entrada en producción de los principales proyectos de exportación. Se orientó, en consecuencia, a organizar la industria pesada (sobre todo en la rama de bienes de capital) y a fortalecer el nuevo patrón de propiedad, centrado en la participación de los trabajadores. Esto último se consideraba esencial para lograr una planificación completa del desarrollo, ya que permitiría al INP reorientar el patrón de producción y acumulación en todo el sector empresarial y no sólo en el sector estatal:

"En relación con la organización pluralista de la economía se ha definido que coexistirán cuatro sectores de propiedad: el sector de propiedad social, que será el más importante y prioritario; el sector de propiedad estatal; el sector de propiedad privada reformada [por ejemplo con la Comunidad Industrial] y el sector de pequeña empresa, integrado por todas las actividades económicas de pequeña escala en el comercio, en la Industria artesanal y en los servicios. Dentro de este esquema, se propiciará una estrecha relación... entre los sectores de propiedad social y estatal, a fin de que se constituyan en instrumentos eficaces de la planificación del desarrollo" (INP 1975: 27-8).

Aunque no se especificara una estrategia global para reducir el dualismo de la economía, éste era el objetivo de la disminución programada de las diferencias salariales, de los incentivos para la creación de empleo fuera de Lima, y de la prioridad dada a los programas de alimentos. La previsión sobre el crecimiento del producto fue quizás todavía demasiado optimista, dada la crisis externa en la que estaba entrando la economía, pero se basaba en proyecciones de las

exportaciones aseguradas por los nuevos proyectos, previéndose además la necesidad de reducir al mínimo el crecimiento de las importaciones. Nuevamente, el inesperado (aunque quizás no imprevisible) cambio de dirección de la estrategia económica en 1976, hizo imposible que se llevaran a cabo los planes de nuevos cambios en la propiedad y la expansión de la producción de bienes salariales con preferencia a los de todas las demás ramas, exceptuando la industria pesada, para distribuirse a precios controlados e incluso subsidiados.

El Plan revisado para 1977-78 fue un documento mucho menos ambicioso que los anteriores, limitándose a "estabilizar y reactivar la economía, dando énfasis a la reorientación gradual de la estructura productiva para adecuarla a la satisfacción de las necesidades esenciales de la población y a impulsar el desarrollo del interior del país y la acumulación interna de capital" (INP 1977: 17). Aunque su contenido se redujera casi exclusivamente al programa de inversiones, se incluía aquí un programa para el sector privado, así como un plan integral de asignación de moneda extranjera.

CUADRO 51

Metas programadas y resultados 1971-78 (tasas de crecimiento promedio anuales a precios de 1970)

	1971-75		1975-78	
	Programado	Realizado	Programado	Realizado
Inversión: Pública	32.0	21.1	7.1	-12.7
Privada	9.6	9.5	5.7	-1.8
Consumo: Público	6.2	7.4	4.5	3.0
Privado	6.0	6.6	4.7	0.3
Producto Bruto Interno	7.5	5.5	6.5	0.8
Agricultura	4.2	1.9	3.0	1.2
Pesca	4.8	-17.0	10.0	4.8
Minería	5.7	-1.2	23.6	10.6
Manufactura	12.4	8.0	7.0	-0.5
Otros sectores	6.6	6.8	5.7	-1.1

Fuente: INP (1971, 1975a); BCR - **Cuentas Nacionales**, directamente del BCR y del **Informe Económico Trimestral** (setiembre 1978).

Es quizás algo denigrante comparar estos planes con los resultados efectivos, pero el ejercicio es instructivo; el cuadro 51 muestra las principales variables agregadas. En primer lugar, como se observara anteriormente y se analizará con más detalle en el cuadro 52, los planes sobrestimaron la tasa de crecimiento de la inversión pública en términos reales, en el primer Plan debido a los retrasos en la puesta en marcha de los proyectos y las dificultades para conseguir la financiación necesaria, y en el segundo, por la política de estabilización de 1976-78. Se previó, en cambio, con precisión el lento crecimiento de la inversión privada. En segundo lugar, en ambos planes el crecimiento del consumo público superó lo previsto, lo que llevó al debilitamiento del ahorro estatal analizado en el capítulo anterior. El Plan 1971-75 proyectó con precisión el consumo privado, pero como la economía creció a un ritmo más lento de lo que se planificara, la brecha externa aumentó mucho más de lo anticipado; las restricciones salariales de 1977-78 hicieron que el consumo privado durante el periodo cubierto por el Plan 1975-78 fuera mucho más bajo que la meta propuesta. Naturalmente, la dificultad consistía en que la oferta 110 alcanzó las metas del Plan: los objetivos de crecimiento agrícola eran demasiado optimistas (probablemente porque se esperaba que a mediano plazo la reforma agraria haría aumentar la producción); la pesca no se recuperó de la sobrecaptura, exacerbándose probablemente el problema por la continuación de la sobrepesca durante el periodo del Plan; la minería sufrió una contracción a causa de las huelgas de 1975, hubo retraso en la puesta en marcha del proyecto de Cuajone y las reservas de petróleo distaban mucho del volumen esperado; el crecimiento de las manufacturas se vio frenado por la fuerte disminución de la inversión privada, resultado de la falta de confianza en el gobierno.

Parecería entonces que el 'riesgo calculado', asumido por los planificadores peruanos en 1970, al incrementar el endeudamiento externo sobre la base del fuerte aumento esperado de las exportaciones en la segunda mitad de la década, no fue una decisión prudente. Pero no pareció así en aquel momento: nadie previó la salida masiva de capital privado (que como hemos visto 'absorbió' la mitad de los préstamos del exterior al Estado en el periodo 1970-78);

los yacimientos de cobre estaban bien comprobados y ambas partes tenían la intención de que entraran en producción a más tardar en 1975; las compañías petroleras extranjeras compartían la esperanza de que hubiera petróleo en la cuenca amazónica; y finalmente debe tenerse presente que a comienzos de la década de 1970 los observadores, tanto del Primer como del Tercer Mundo, consideraban que la modificación de los términos de intercambio (sobre todo para materias primas como el cobre) en favor de los países del Tercer Mundo iba a ser permanente. En octubre de 1974 (cuando se acababa de redactar el Plan 1975-78) el BIRF opinaba que "el nivel del endeudamiento no destinado a proyectos parece justificarse como medio para colmar la brecha en los recursos peruanos, hasta que no se expandan sustancialmente las exportaciones de minerales y quizás de petróleo a Partir de 1977-78"; y aunque el mismo organismo manifestara preocupación porque "el endeudamiento externo cada vez se emplea más como sustituto a un mayor esfuerzo de movilización de los recursos internos para financiar el déficit fiscal", la reforma tributaria que se había planificado encontró la oposición del FMI, que consideraba perjudicaría la confianza de los empresarios.³⁰

Cuando se hizo evidente que el riesgo calculado no había sido compensado, la única política económica posible era una drástica reducción de la demanda interna. Que ésta se basara en la contracción de los salarios y la inversión pública y no en las utilidades y la inversión privada, fue quizá el resultado inevitable de la fuerte posición de los acreedores extranjeros del Perú. La dificultad más grave probó pues ser el retraso en la puesta en marcha de los proyectos del cobre, retraso que puede considerarse como un reflejo del poder monopólico del capital extranjero, o como consecuencia de una posición ingenua y excesivamente nacionalista adoptada por el gobierno de Velasco; como quiera que se considere, si el aumento de la producción de cobre hubiera tenido lugar en 1975, en lugar de 1977, los resultados hubieran sido desde luego muy distintos, permitiendo quizás incluso una consolidación del nuevo modelo peruano.

30. Este informe del BIRF es citado por Thorp (1979). Stallings (1979) presenta una convincente defensa *ex post* de la decisión del INP de asumir un 'riesgo calculado', dada la información disponible en ese momento.

CUADRO 52

Tasas de inversión programadas y realizadas 1971-78

		(miles de millones de soles a precios de 1970)							
		1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Programado 1971-75:									
	Público	15.9	21.6	28.5	33.8	39.8			
	Privado	17.8	18.4	20.2	23.4	28.0			
		33.7	39.0	48.7	57.2	67.8			
Programado 1975-78:									
	Público					27.1	29.0	31.1	33.3
	Privado					24.4	26.9	27.3	28.8
						51.5	55.8	58.4	62.1
Realizado:	Público	12.6	13.7	16.1	25.3	28.4	26.7	21.3	15.6
	Privado	20.3	21.5	20.9	23.1	28.9	27.2	22.2	21.2
		32.9	35.2	37.0	48.4	57.3	53.9	43.5	36.8
								</	

Fuente: INP (1971, 1975a); BCR — Cuentas Nacionales (varios años); BCR — Memoria 1976; INP — OIP.

Notas: ^a realizado; ^b programado.

Thorp opina que "comparadas con este problema, las indudables ineficiencias y errores en la asignación de recursos que tuvieron lugar resultan relativamente insignificantes, y son seguramente la consecuencia necesaria de un crecimiento tan extraordinario del rol del Estado en un país con este tipo de subdesarrollo' (Thorp 1979).

Pero el principal valor del sistema nacional de planificación ³¹ después de 1968 no era ser un mecanismo de previsión, sino más bien constituir un medio para coordinar la política económica y programar la inversión pública, actuando como centro nervioso del nuevo modelo de acumulación. El INP adquirió rango ministerial y las Oficinas Sectoriales de Planificación de cada ministerio dependían directamente de él. A nivel agregado, se preparaban tres tipos de planes. En primer lugar, los propios Planes de Desarrollo, es decir los Planes 1971-75 y 1975-78. Para su confección, se creaban un año antes comisiones especiales encargadas de establecer objetivos sectoriales y analizar los problemas intersectoriales (como tecnología y población), que trabajaban sobre la base de los anteproyectos de los planes sectoriales de las OSP y las previsiones económicas producidas por el INP. El sector privado no participaba en estos planes: no se consultaba con representantes de los trabajadores ni del capital, y los lineamientos en que se basaban eran los objetivos estratégicos del propio gobierno militar.

En segundo lugar se encuentran los Planes Bienales, que contenían previsiones más detalladas sobre producción, inversiones, necesidades de recursos y avance de los proyectos; sobre ellos se basaban los presupuestos de inversión del sector público. Estos Planes, el primero de los cuales fue para 1969-70, eran el núcleo central del sistema de planificación e intentaban ajustarse a las circunstancias más que a los Planes de Desarrollo, guardando la flexibilidad necesaria para alterar las metas programadas; eran elaborados por el

31. El INP actuó además como secretaría del COAP (ver capítulo 3) después de 1968, y a partir de su creación contribuyó a la formación de opinión dentro de los sectores progresistas de los militares; ver Lowenthal (1975). Los funcionarios del INP –jóvenes tecnócratas bien preparados, en su mayoría ingenieros y científicos sociales– formaban una especie de élite dentro de la administración pública. Es interesante que después de 1968 hubo un marcado cambio en su formación económica, de la escuela neoclásica norteamericana a la escuela clásica europea.

INP y las OSP como documentos más o menos internos de la burocracia estatal.

En tercer lugar estaban los planes económicos anuales, o Plan Económico, que en la práctica se reducían a la puesta al día de las proyecciones macroeconómicas y a una revisión de las listas de proyectos, pero eran esenciales para formular los presupuestos corrientes del Gobierno Central y el programa monetario, responsabilidad ambas cosas del Ministerio de Economía y Finanzas.

El sistema de macroplanificación se basaba en cálculos de producción e inversiones por sectores, elaborados por las OSP, cuyo grado de precisión y posibilidades de ejecución dependían del nivel de control estatal sobre el sector en cuestión. Podía por ejemplo preverse con cierta precisión a corto plazo la situación de la minería, la pesca y el petróleo, sectores organizados en grandes unidades, pero era casi imposible hacer proyecciones para la agricultura alimenticia. Las proyecciones se integraban o bien a nivel sectorial (por ejemplo, la obtención de metas de producción para la industria pesada a partir de las necesidades de insumos de las manufacturas ligeras), o bien a nivel agregado (por ejemplo, para prever la situación de la balanza comercial). Los estimados de la inversión se calculaban a partir de las previsiones presupuestarias, en el caso del sector público, y mediante la aplicación de relaciones aproximadas capital-producto a los planes de producción de la rama, en el caso del sector privado, salvo cuando se conocían por adelantado los principales proyectos (en la minería, por ejemplo) o en las áreas bajo control indirecto del Estado, como en las cooperativas. Los estimados de la producción total así obtenidos regresaban a las Oficinas Sectoriales de Planificación para ser utilizados en la evaluación de proyectos y para que se ajustaran a las proyecciones de la demanda.

Esta metodología para la construcción del Plan Macroeconómico tenía una serie de defectos técnicos.³² En primer lugar, los datos de producción eran esencialmente proyecciones, o sea no derivaban de una 'canasta de bienes' finales obtenida del patrón de consumo previsto para el futuro, a partir de la cual reconstruir hacia atrás

32. INP (1973b) ofrece algunos detalles del modelo matemático empleado; FitzGerald (1976a, capítulo 6) critica este modelo.

los requerimientos intermedios de insumos, inversiones e importaciones. En segundo lugar, no se exploraban objetivos alternativos y métodos distintos para alcanzados, ni tampoco los efectos sobre el Plan de diferentes niveles de inversión y exportaciones. En tercer lugar, el Plan, que consideraba cada rama como homogénea, no tomaba en cuenta el dualismo y, por tanto, no tenía en cuenta la base para la futura distribución del ingreso.

Probablemente el mayor defecto en la formulación del Plan era ocuparse de la producción sin considerar casi en absoluto los recursos. Dos aspectos cruciales fueron así ignorados: la financiación y el empleo. Los planificadores prácticamente nunca abordaron la cuestión de cómo financiar la acumulación; ésta es parcialmente la razón de que se confiara tanto en el endeudamiento en lugar de programar la adquisición por parte del Estado de excedentes fiscales y divisas; en otros términos, desde un comienzo se debería haber integrado en el Plan un programa de aumentos impositivos y de control de importaciones. La creación de empleo debía supuestamente ser uno de los objetivos centrales de ambos planes, pero en lugar de adoptarse metas de empleo y en función de ellas asignar las inversiones, el empleo fue tratado como un resultado del Plan; de otro lado, al no haber proyecciones específicas de la distribución funcional o personal del ingreso, se tendieron a sobrestimar los efectos sobre la justicia social de las reformas de la propiedad. Finalmente, una limitación fundamental para la ejecución del plan macroeconómico fue la falta de medios para controlar los elementos cruciales de la producción (como las manufacturas finales y el comercio), que en su mayoría se mantenían bajo propiedad privada. No hubiera podido, por tanto, implementarse un programa completo de producción y consumo, aun cuando se hubiera delineado; y sin capacidad de ejecutar una política de ingresos no se hubiera podido tampoco desarrollar un plan de ahorro, aunque hubiera existido.

En contraposición, comparando con los niveles de los países en desarrollo no socialistas, en el Perú se había avanzado bastante en la organización de la evaluación de proyectos, elemento central en la articulación del sector público peruano. Un proyecto concebido por una empresa pública o una dependencia estatal era presentado

en borrador para su aprobación a la OSP del ministerio correspondiente. Si era aprobado se enviaba al INP para ser incluido en la lista de 'estudios de pre-factibilidad' utilizada para la planificación, y se iniciaba un estudio completo de factibilidad. Terminado éste, era analizado por los técnicos de la OSP para comprobar su factibilidad técnica y su conformidad con los objetivos de la planificación sectorial,³³ y en caso de ser aceptado era devuelto al INP, que mientras tanto había evaluado el estudio de pre-factibilidad en un contexto más amplio. El INP se interesaba principalmente por el valor económico del proyecto, utilizando técnicas de análisis beneficios-costos³⁴ para investigar la rentabilidad de la inversión pública, pero usando criterios más amplios que los simplemente mercantiles, considerando factores como el equilibrio regional, la creación de empleo y los requerimientos tecnológicos. Los proyectos eran entonces rechazados, devueltos a la OSP para ser reformulados o provisionalmente aprobados. Los aprobados eran enviados al Ministerio de Economía y Finanzas para ser incluidos en el presupuesto bienal y, si había financiación extranjera comprometida, a COFIDE para que negociara los mejores términos financieros. La ejecución y operación del proyecto era dirigida, tanto en términos de los desembolsos de capital como de progreso físico, por el INP, utilizando un sistema de computación de datos e informaciones procedentes de la oficina ejecutora y de sus propias oficinas regionales. En términos administrativos el sistema funcionaba muy eficientemente, en parte porque el poder ejecutivo estaba centralizado en una sola institución, que tenía una división especial para este fin, pero también porque el número de proyectos significativos era bastante pequeño.³⁵

33. Un ejemplo del manual de operaciones para este proceso puede verse en OSPA (1972).

34. La metodología estuvo basada en ONU (1958), pero además los flujos de caja a precios de mercado se ajustaron teniendo en cuenta los impuestos y los subsidios, se aplicó una tasa de cambio sombra (alrededor del 20% más alta que la tasa nominal en 1975) a los rubros en moneda extranjera y el conjunto se descontó a una tasa del 10% a precios constantes. No se aplicó una tasa de salarios sombra, lo que es indicativo de la despreocupación por la capacidad potencial de la inversión pública para generar empleo.

35. En 1973, el sector público tenía en marcha unos tres mil proyectos de inversión, pero solamente 150 tenían un gasto de capital programado de más de un millón de dólares, representando casi tres cuartas partes de la inversión fija del sector público en ese año.

En términos de eficiencia económica —es decir, en relación al logro de las metas generales de desarrollo económico propuestas— el sistema de microplanificación tenía considerables aciertos y también grandes debilidades. Su principal ventaja residía en una administración comparativamente rápida, junto con un énfasis casi militar en los 'resultados' de los proyectos de inversión; pero esto último representaba también la dificultad mayor: significó que, como en el caso de la macroplanificación, no se prestara la atención debida al aspecto 'recursos' del proceso de acumulación, y la financiación y el empleo estuvieron estrechamente relacionados a la elección de la tecnología en los proyectos públicos. El sistema de asignación de recursos financieros significó, casi automáticamente, que una vez establecida la factibilidad económica se produjeran déficits en la cuenta de capital —y lo que es más grave, endeudamiento público externo— en forma prácticamente imperceptible. Para corregir esta situación se necesitaba urgentemente un sistema formal de racionamiento de capital,³⁶ para poder programar niveles aceptables de deuda para el futuro y asignarla a los mejores proyectos. En 1975 se introdujo la programación directa de la asignación de divisas a los proyectos,³⁷ pero más como medida de emergencia para ahorrar divisas que como parte de un mecanismo racional de planificación. La introducción de este sistema en 1971 hubiera sido de valor inestimable.

El problema subyacente consistía en que las especificaciones tecnológicas de los proyectos eran tales que las importaciones (que en promedio representaban la mitad de los costos de inversión) parecían inevitables, lo que llevaba a la 'necesidad' de recibir financiamiento externo y a una reducción de los lazos con la industria na-

36. Ordenar los proyectos según la relación entre el valor neto presente y el costo de capital, cociente conocido como 'relación beneficio-costos', como alternativa al sistema de atender los proyectos según su orden de llegada. Con respecto a este procedimiento ver Millward (1971).

37. En 1976 se introdujo también el sistema de racionamiento directo de divisas para el sector privado. Difería completamente de los controles ordinarios de las importaciones, comunes en América Latina, en el hecho de que el total de las divisas a ser asignado se dividía de antemano entre los sectores sobre la base de su prioridad en lugar de evaluarse individualmente cada solicitud. Un ejemplo se encuentra en INP (1977: 124).

cional. La naturaleza intensa en capital de estos proyectos se veía, además, reforzada por la aplicación de estrictos criterios de ingeniería en las etapas iniciales de diseño, que reducían su potencial de creación de empleo, tanto en la fase de construcción como en la de operación. Para superar este obstáculo hubiera sido deseable que los planificadores intervinieran en la fase de pre-factibilidad, para garantizar que desde un comienzo se adoptaran los criterios más amplios; aunque un proyecto pudiera (como a menudo sucedía) ser rechazado por el INP, las modificaciones posteriores resultaban extremadamente costosas, y para ese entonces el proyecto contaba probablemente con un fuerte 'grupo de presión' que lo apoyaba, tanto dentro de la burocracia como entre los beneficiarios potenciales.³⁸

Las oficinas regionales del INP fueron muy activas y prepararon extensos diagnósticos de la situación local, pero no elaboraron planes regionales específicos. La planificación regional se redujo, principalmente, a coordinar administrativamente los proyectos de inversión pública y actividades como la reforma agraria y la comercialización de productos agrícolas. Los grandes proyectos en el terreno de la minería o la energía eran generalmente administrados desde Lima con criterios nacionales, saltando por tanto por encima de las consideraciones locales, a pesar de su enorme impacto regional.

La planificación fue el elemento central del modelo peruano de acumulación capitalista de Estado, y mostró sus contradicciones. Se ha señalado ya la gran debilidad de las finanzas estatales, debida sobre todo al insuficiente control sobre los fondos locales y las divisas extranjeras. Sería demasiado simplista sugerir que esto fue debido a una planificación ineficiente: la debilidad derivaba de la inconsistencia del tipo de capitalismo de Estado adoptado por el Perú, en que se socializaba la inversión pero no las utilidades. Esta misma inconsistencia impidió que el Estado fijara directamente los patrones de comercio y consumo final. Finalmente, el relativo descuido de los objetivos 'sociales', como el empleo o el equilibrio re-

38. Desde 1974 en adelante, el INP hizo repetidos intentos de introducir una legislación que lo permitiera (llamada 'Proyecto de Ley de Estudios de Pre-Factibilidad para la Inversión Pública'), pero fue imposible superar la fuerte oposición de los ministerios involucrados.

gional (e implícitamente por tanto de la distribución del ingreso) se debió tanto al permanente énfasis del modelo en la acumulación dentro del sector empresarial, como a errores en los propios planes. Considerando, sin embargo, la significativa influencia de los planificadores civiles sobre el pensamiento de los militares en otros terrenos,³⁹ es razonable suponer que algunas de estas contradicciones podrían haberse atenuado, sino superado, con disposiciones más explícitas en los planes de desarrollo.

El cuadro 52 muestra la inversión pública y privada planificada. La primera característica que destaca es la desviación lograda en la inversión pública del transporte y los edificios públicos (elemento principal en la categoría 'otros') hacia la agricultura, la minería y la industria, como parte del esfuerzo para reforzar la capacidad productiva. Sin embargo, la reducción de la inversión estatal global por los grandes retrasos en los proyectos mineros públicos (como Cerro Verde) y en la creación de la industria de bienes de capital —debida tanto a problemas financieros a comienzos de la década de 1970 como a ineficiencias—, hicieron que no se cumpliera el objetivo proyectado y que se produjera una distorsión en el patrón de la inversión. Irónicamente, si el sector público hubiera logrado cumplir con sus planes, sin una reforma tributaria, sus necesidades de financiación hubieran sido mucho mayores y más fuerte aún la presión sobre la balanza de pagos por el endeudamiento externo y la expansión del crédito interno. La segunda característica que se desprende del cuadro ha sido ya analizada: la caída absoluta en términos reales de la inversión pública después de 1975, bajo el programa de estabilización, que en 1978 sólo llegó a representar la mitad de lo programado en 1974.

Observaciones finales

Para poder sacar conclusiones generales sobre la conducción de la política económica y la planificación en el Perú entre 1956 y 1978 hay que tener presente dos fenómenos estructurales subyacentes: de un lado, el proceso de sustitución de importaciones y, de otro, la disminución de la inversión privada. El primero llevó a una rígi-

39. Ver nota 31.

dez cada vez mayor de la estructura productiva y del patrón de comercio exterior, ya que al trasladarse las fuentes de oferta del exterior al interior la reducción de la demanda o la devaluación no disminuían automáticamente las importaciones, nivelando la balanza de pagos. El segundo significó que era necesario apoyar el creciente peso de la inversión estatal con medidas macroeconómicas complementarias. Los dos se combinaron de tal forma que la política tradicional de estabilización resultaba cada vez menos adecuada para responder a los problemas de la economía peruana, y la necesidad de un sistema de planificación global se hacía sentir cada vez más (suponiendo desde luego que se ampliara la intervención del Estado). Si la política macroeconómica tenía que apoyar una mayor tasa de acumulación, debía ante todo ser capaz de controlar el consumo y aumentar el ahorro; antes de 1968 esto significaba menor consumo salarial y mayor inversión privada, después de 1968 menor consumo de los empresarios y mayor inversión pública.

Pero la política económica y la planificación peruanas no se desarrollaron de este modo. A pesar de la importancia creciente de la planificación central, ésta se limitó al sector público, recurriéndose a una política tradicional de estabilización para el resto de la economía. Después de 1975 esto obedeció más al endeudamiento creciente con los bancos extranjeros que a convicciones políticas; este endeudamiento, producido por el esfuerzo para restablecer la tasa de inversión y la industrialización sin acceso adecuado a los recursos necesarios, fue una deficiencia que ni la política económica ni la planificación corrigieron. Aunque se lograra reducir considerablemente la dependencia del capital externo en términos de propiedad de los activos fijos y del control sobre las exportaciones, la dependencia de la tecnología y la financiación seguían manteniendo al Perú en una situación muy vulnerable.

Una tendencia implícita detrás del esfuerzo para lograr una industrialización sostenida fue el descuido de la agricultura, sobre todo de la producción de alimentos. El gobierno de Belaúnde empezó a reasignar recursos al sector rural y a desarrollar políticas de precios favorables a la agricultura, pero el gobierno de Velasco parece haber creído que la reforma agraria, además de contribuir a la justicia distributiva, aumentaría la oferta de alimentos. Aunque pue-

de que así sea a largo plazo, era muy difícil logrado a corto plazo, ya que los pequeños productores no fueron afectados por la reforma, no tuvieron apoyo del gobierno y sólo muy tardíamente recibieron precios mayores.

Comparar la política económica general de América Latina es todavía más difícil que comparar la estructura de las distintas economías: las circunstancias y los objetivos varían mucho de un país a otro. Por ejemplo, en Argentina, la existencia de un fuerte sector agrícola, que produce tanto bienes de exportación como salariales, permite que al deprimirse la demanda no sólo disminuyan las importaciones sino que casi automáticamente aumenten también las exportaciones;⁴⁰ puede que la oposición política haga difícil (o incluso sangrienta) la ejecución de tal política de estabilización, pero se trata claramente de una alternativa excluida para un país pequeño, exportador de minerales, como el Perú. De otro lado, México disponía en la década de 1960 de un fuerte sector financiero, que le permitió financiar el creciente gasto del gobierno (necesario para equilibrar la disminución de la inversión privada) recurriendo a los bancos locales, sin necesidad de una reforma tributaria y sin presión inflacionaria ni excesivo endeudamiento externo. Aunque los mercados monetarios mexicanos no estaban realmente en condiciones de absorber el fuerte aumento del déficit presupuestario bajo Echeverría, el acceso sin embargo de las autoridades mexicanas al ahorro privado, y por tanto su control implícito del consumo de los capitalistas eran factores que también quedaban excluidos en una economía más pequeña y con mercados de capital subdesarrollados como la peruana (FitzGerald 1978b).

Las economías periféricas experimentan fluctuaciones de la demanda transmitidas desde el centro; la reducción de la demanda interna es pues una respuesta normal a un deterioro exógeno de la posición comercial externa, tanto como una reacción frente a una situación inflacionaria interna. Parecería en este contexto que las políticas 'ortodoxas' de estabilización, basadas en la devaluación y la disminución de los salarios reales, se han hecho progresivamente

40. Eshag y Thorp (1965) analizan el caso argentino llegando a la misma conclusión.

menos eficaces a medida que el proceso de industrialización en América Latina ha ido integrando la demanda de bienes importados a la estructura productiva. Esto obedece esencialmente a que cuando se importan bienes de consumo (o bienes de producción para los cuales existe una oferta elástica de sustitutos locales), las importaciones serán en el margen muy elásticas a las fluctuaciones de la demanda interna; en cambio, cuando sólo se importan insumos que no tienen sustitutos inmediatos (es decir, cuyos coeficientes técnicos son fijos a corto plazo), como sucede por ejemplo cuando se han alcanzado las últimas fases de la sustitución de importaciones, para lograr una reducción del valor de las importaciones es necesaria una reducción proporcional en la producción manufacturera, tarea muy difícil. Este factor, combinado con la tradicional inelasticidad a corto plazo de la oferta de materias primas para la exportación, ha creado dificultades crecientes para la estabilización económica en América Latina,⁴¹ lo que sin embargo no ha impedido al FMI continuar imponiendo estas políticas como condición para su apoyo financiero y, sobre todo, para otorgar el 'certificado de buena conducta' que permite el acceso al crédito bancario privado internacional.⁴²

Naturalmente, los países con controles restrictivos a las importaciones pueden mantener la estabilidad externa, pero a costa de inflación interna. Esto es particularmente cierto en los países donde tradicionalmente la mano de obra sindicalizada ejerce fuerte presión sobre los salarios, como en Chile y Argentina. Como hemos visto, el Perú no experimentó esta forma particular de inestabilidad hasta la década de 1970, cuando se empezaron a limitar las importaciones y se hizo más difícil contener las demandas salariales. Esta fue sin embargo la experiencia de Chile durante las décadas de 1950 y 1960.⁴³

Los tres programas chilenos de estabilización de la postguerra —el de Ibáñez (1956-78, conocido como el programa 'Klein-Saks' por

41. Este argumento está muy bien presentado en el capítulo introductivo de Thorp y Whitehead (1979).

42. Serrano (1977) analiza una serie de casos recientes en América Latina.

43. Ver Ffrench-Davis (1973) y Behrman (1977); he excluido el 'programa de estabilización' de 1974-77 por ser más político que económico.

el nombre de los consultores que asesoraron al gobierno chileno de la época), el de Alessandri (1959-61) Y el de Frei (1965-69)— parecen haberse preocupado más por reducir la inflación interna que por devolver la balanza de pagos a una situación de equilibrio. Esto se debió a dos razones, que ofrecen interesantes puntos de contraste con la situación en el Perú antes de 1968 y posibles paralelismos después de esa fecha: primero, la intervención del Estado en la economía, en relación sobre todo al control del crédito y las importaciones, había crecido mucho desde la década de 1930; segundo, la presión de las organizaciones de trabajadores sobre los salarios y, por tanto, sobre la demanda y los precios era importante, mucho más que en el Perú. El equilibrio externo se podía más o menos controlar con devaluaciones sostenidas, utilizándose la política de estabilización para contener los precios.

Tal fue particularmente el caso en el programa de Ibáñez, donde una combinación de disminuciones salariales (se abandonaron los ajustes automáticos por el aumento del costo de vida), limitaciones crediticias y liberalización de las importaciones, redujo dramáticamente la tasa de inflación. Algo muy similar se intentó con el programa de Alessandri, pero mayores dificultades para reducir los salarios y la caída del precio del cobre en 1961 dieron como resultado un empeoramiento del desequilibrio externo, aun cuando se consiguiera nuevamente disminuir la tasa de inflación. La mejora de los precios del cobre hacia mediados de la década permitió que el gobierno de Frei utilizara nuevamente las importaciones para controlar los precios, dejando una vez más que aumentaran significativamente los salarios. El fracaso del gobierno no se debió a sus medidas macroeconómicas sino a su debilidad política.

Aparte de las implicaciones políticas de y las reacciones contra el intento de transición al socialismo del gobierno de Allende, los problemas de política macroeconómica no eran muy diferentes (De Vylder 1976). Aunque a largo plazo se anticiparan considerables cambios estructurales, no se podía simplemente aumentar los salarios a corto plazo, la economía debía ser estabilizada mediante el control directo de los precios y la redistribución del ingreso existente. El control obrero supuso, sin embargo, un fuerte incremento de las demandas salariales, y los subsidios a los bienes de consumo po-

pular aumentaron la demanda efectiva también en el sector no empresarial, sin que aparentemente se redujera la demanda de los estratos más altos. La consecuencia, al igual que en periodos anteriores de la historia económica chilena, fue un desequilibrio muy fuerte en la balanza de pagos. No se trata naturalmente de sugerir que la caída de Allende se debió a la ineptitud en el manejo de la política macroeconómica, sino simplemente de poner de manifiesto un paralelismo con el Perú: que uno de los objetivos fundamentales de la política macroeconómica, sobre todo en un periodo de reformas, debe asegurar que la demanda de bienes de consumo se mantenga a un nivel compatible con los ingresos de moneda extranjera, de un lado, y con el nivel de inversión deseado, de otro. Cuestión aparte es que esto sea factible en términos políticos.

La crónica de los intentos de establecer unidades de planificación central en América Latina no es muy alentadora.⁴⁴ Para comienzos de la década de 1960 la mayoría de los países había creado una oficina de planificación, que por lo general dependía de la presidencia, pero dedicada fundamentalmente a elaborar 'planes de desarrollo', consistentes en poco más que proyecciones macroeconómicas a las que se añadía una lista de proyectos que requería financiación externa, y un presupuesto del sector público preparado por el Ministerio de Economía y Finanzas. El papel del INP durante el periodo de Belaúnde fue un ejemplo típico de esto. En ningún caso⁴⁵ se creó un sistema de planificación que controlara centralmente la formación de capital por parte del Estado (por no hablar del control sobre la producción del sector privado), a pesar de las evidentes ventajas representadas por el uso más eficiente de los fondos públicos (sobre todo para la empresa privada). La explicación de esta paradoja podría muy bien ser que, si bien en el plano económico convenía desde luego un apoyo más eficaz del Estado, los poderes con que los planificadores se verían investidos no resultaban políticamente atractivos para el sector privado. Podría argumentarse, además, que el sistema político latinoamericano depende considerablemente

44. FitzGerald (1974), Griffin y Enos (1972).

45. La excepción consiste en la creación de la 'Secretaría de Programación y Presupuesto' en México en 1977 –ver FitzGerald (197Bb)– a la que se otorgó el control sobre el gasto de todo el sector público.

del padrinazgo personal del presidente y ministros (en la concesión de contratos de construcción, por ejemplo) y que una planificación eficiente eliminaría este mecanismo esencial de equilibrio.⁴⁶ Ambos elementos parecerían significar que la organización después de 1968 en el Perú de un fuerte sistema de planificación central, reflejaba la autonomía del Estado peruano, tanto en términos de su propia coherencia interna, como de su independencia de las distintas fracciones del capital.

46. Punto de vista sostenido por Wynia (1972) con respecto a América Central.

La Industrialización

EXAMINAREMOS LA INDUSTRIA de manera independiente dada su importancia fundamental para el desarrollo económico en general, y en particular para la reestructuración del capital. No es posible, sin embargo, analizar en profundidad todo el sector en el espacio disponible, me limitaré por tanto a los problemas de estructura, propiedad, acumulación y política discutidos en los capítulos anteriores.

Puesto que todas las exportaciones peruanas requieren algún tipo de procesamiento, siempre ha habido un cierto grado de 'industrialización', aunque restringido a los enclaves mineros y azucareros. A comienzos de siglo, el momentáneo aislamiento de los mercados internacionales permitió que el capital peruano diera los primeros pasos en algunas líneas manufactureras tradicionales, como los textiles y la cerveza, e incluso algunos productos de fundición;¹ pero cuando, debido al *boom* de las exportaciones de materias primas durante la Primera Guerra Mundial, se volvió a disponer de divisas suficientes, se redujo la necesidad de contar con una industria manufacturera local y las energías del capital nacional y extranjero se orientaron nuevamente hacia las exportaciones. Incluso durante la Gran Depresión, que obligó a países como Chile a procu-

1. Thorp y Bertram (1974) desarrollan con mucho acierto este patrón histórico, que a primera vista parece contradecir la cronología tradicional de CEPAL, pero, más que una cuestión de fechas, lo importante es probablemente el efecto de la escasez de divisas.

rarse fuentes internas de manufacturas, el Perú se las arregló con un reducido sector manufacturero. Sólo a partir de 1940 empieza realmente la sustitución de importaciones, que sin embargo no llegó a constituir un verdadero proceso de industrialización hasta la década siguiente. En la de 1950, el capital financiero nativo expandió la industrialización de las ramas alimenticia y textil a la industria pesada, como por ejemplo el cemento; pero gran parte del dinamismo de las manufacturas provino de la ola de expansión de las multinacionales en América Latina, de manera que, ni siquiera en este periodo tardío, emergieron los capitalistas industriales como clase independiente, permaneciendo como una fracción secundaria de la burguesía local.

Entre 1956 y 1976 la industria manufacturera alcanzó finalmente una escala importante -si se considera el tamaño como una medida de la importancia económica- hasta el punto de imprimir una dinámica a la economía capaz casi de sustituir al sector exportador como principal 'motor de desarrollo'. En efecto, en 1968 las manufacturas representaban casi una cuarta parte del ingreso nacional y la mitad de la 'producción material' (o sea, el PBI menos los servicios). Pero el sector reprodujo, en su expansión, los rasgos de dualismo dependiente presentes en otros campos de la economía: nivel de empleo relativamente bajo, vasta propiedad extranjera, escasos lazos con otros sectores y considerables requerimientos de importaciones. Su impacto sobre la balanza de pagos y el grado de penetración externa hicieron de las manufacturas uno de los eslabones más vulnerables de la economía peruana.

Podemos comenzar el análisis con una pregunta sencilla: ¿es razonable clasificar al Perú como país 'industrial'? Sutcliffe propone una clasificación esquemática pero práctica, de considerable valor cuando se aplica a escala mundial, para identificar la mayoría de los casos que intuitivamente se clasificarían como 'industriales' (Sutcliffe 1911, cap. 2). Su criterio consiste en tres pruebas: que más del 25% del Producto Bruto Interno proceda de la 'industria' (incluyendo minería, construcción, servicios públicos y manufacturas); que más del 60% de la 'industria' sean 'manufacturas'; y que más del 10% de la población sea de trabajadores industriales. Estos criterios evitan, de un lado, el problema de definir la industrialización en tér-

minos exclusivamente de la participación en el producto (donde la construcción, por ejemplo, puede tener un peso desproporcionado) y, de otro, la asociación con el nivel de ingreso nacional, implícita en un criterio basado en la producción manufacturera per cápita.

Utilizando el 'método Sutcliffe', los resultados para el Perú son los siguientes: la participación de la 'industria' en el PBI fue del 32% en 1955 y del 39% en 1975; la participación de las 'manufacturas' dentro de la industria fue del 56% en 1955 y del 67% en 1975; y la mano de obra industrial pasó de casi un 6% de la población en 1955 a un 7% en 1975.² Según las dos primeras pruebas podemos, por tanto, clasificar al Perú como 'industrializado', o decir al menos que se industrializó durante el periodo, pero no así según el tercero, lo que en cierta forma ilustra el problema de fondo: el *sector empresarial* estaba claramente industrializado, en el sentido de utilizar tecnología moderna y plantas intensas en capital, tanto en el procesamiento de materias primas para la exportación como en la producción de bienes para el consumo interno (aunque faltara una rama de bienes de capital), pero esto es muy diferente a que la *economía* estuviera industrializada.

La estructura industrial

Durante el periodo 1956-76 la estructura industrial reflejó la desarticulación y dualismo analizados en el capítulo 4. Esto puede ilustrarse claramente en el presente capítulo limitándonos a la 'manufactura fabril'. La manufactura 'propriadamente dicha' excluye actividades industriales como la producción de energía eléctrica y (lo que resulta más significativo en el caso peruano) el procesamiento de materias primas para la exportación. Al eliminar estas actividades, queda un sector en gran medida aislado del resto de la estructura productiva en cuanto vendedor de insumos y comprador de productos (véase cuadro 5). Dentro de las propias manufacturas, había una clara diferencia,³ en términos de producción y empleo, en-

2. Tomado del capítulo 4. No hemos incluido ni el azúcar ni la pesca; si se incluyeran como productos 'industriales', siguiendo el espíritu de la definición de Sutcliffe, el Perú pasaría ajustadamente las tres pruebas.

3. Esta es la empleada en los censos económicos de 1963 y 1973, y por el Ministerio de Industrias.

tre la producción 'fabril' (definida como empresas con cinco o más trabajadores) y artesanal (el resto): la primera representaba, en 1968, el 83% del valor agregado, pero solamente el 35% de la mano de obra, con una productividad implícita del trabajo diez veces mayor que la de los artesanos. Al centrarnos en la manufactura, así definida, estamos considerando (para la década de 1960) sólo una vigésima parte de la mano de obra nacional y una quinta parte del producto interno.

Aun cuando el patrón de producción experimentara un cambio importante durante el periodo en estudio, sobre todo durante su primera mitad, sus principales características pueden ser analizadas para el conjunto del periodo. La producción estaba dominada por dos ramas –alimentación y textiles– que representaban casi la mitad del valor agregado del sector. Las ramas dinámicas eran la de insumos industriales y la metalmecánica,⁴ que generaban casi un tercio del producto; el resto estaba compuesto por materiales de construcción y una mezcla de ramas distintas, por ejemplo, la industria gráfica. Dentro de cada rama se combinaba la producción de bienes 'tradicionales' y 'modernos' –pan y leche condensada, por ejemplo, o vino y café soluble– ligados a diferentes tecnologías y formas de propiedad. Dentro de una línea particular, el pan, por ejemplo, existía además considerable diferencia entre la producción en masa de pan horneado al vapor (cortado y envuelto en bolsas de polietileno mediante procesos automáticos) y el que producía el panadero del pueblo.

El desarrollo alcanzado por la estructura productiva de manufacturas tiene que definirse en relación, primero, a la contribución de las distintas ramas al valor agregado, y, segundo, según el nivel de integración de éstas entre sí y con el resto de la economía. En cuanto a lo primero, podemos tomar como guía los porcentajes del valor agregado total generados por las dos primeras filas del cuadro 53, que representan las ramas 'ligeras', y los de la tercera y quinta filas para las ramas 'pesadas' (aunque 'metalmecánica' consiste sobre todo en bienes de consumo duradero, sin embargo contiene embrionariamente un verdadero sector de bienes de capital). Puede

4. Corresponde a los grupos CIU 34 a 38.

argumentarse que la industrialización supone no sólo la expansión de la participación de las manufacturas en la producción, sino también el aumento de la importancia de las ramas 'pesadas' en relación a las 'ligeras'.⁵ Aplicando esta ampliación del 'test de Sutcliffe' al caso peruano, encontramos que durante la primera mitad del periodo tuvo lugar un considerable desarrollo: entre 1958 y 1965 la participación de la industria 'ligera' cayó del 59% al 42% y la de la 'pesada' aumentó del 27% al 43%. Entre 1965 y 1974, sin embargo, la primera disminuyó sólo en dos puntos, pasando a representar el 40%, y la segunda aumentó un punto, llegando al 44%.

Las tendencias del volumen de la producción son más complejas. La producción de alimentos procesados creció lentamente entre 1960 y 1968, tendencia que continuó en los años posteriores, reflejando el estancamiento persistente de la agricultura. Las amplias e inconsistentes fluctuaciones en el crecimiento de los textiles y las prendas de vestir resultan difíciles de explicar. No obstante, la producción de bienes de consumo parece haber mantenido, en conjunto, un ritmo constante de crecimiento durante todo el periodo, reflejando una elasticidad-ingreso de la demanda de casi 1.3, con respecto al crecimiento real del PNB. Los 'bienes de capital', que de hecho consistían sobre todo en bienes de consumo duradero y vehículos, presentaron un crecimiento muy rápido en 1960-68, reflejo del proceso de sustitución de importaciones iniciado sólo a fines de la década de 1950. Después de 1968, parece que la saturación del mercado hizo disminuir el ritmo de crecimiento de la producción de artículos eléctricos, pero la prohibición de importar automóviles estimuló notablemente la producción de vehículos. La producción de insumos industriales creció, en cambio, más rápidamente durante la segunda mitad del periodo, aunque a ritmo insuficiente para sustituir las importaciones requeridas por las otras ramas. Como vere-

5. Esta medición se complica debido a los movimientos de los precios relativos, pero no se dispone de deflatores a nivel de rama. Nolff (1974) sugiere que la utilización de precios internacionales reduciría el peso de la industria pesada en el conjunto de América Latina, debido a su nivel relativamente alto de protección, pero en el caso del Perú parecería suceder lo contrario.

CUADRO 53

La estructura de la producción manufacturera en el Perú

	1958	1965	1970	1974			
Porcentaje del valor agregado a precios corrientes:							
1. Alimentos, bebida y tabaco	33	23	24	21			
2. Textiles, vestido y calzado	26	19	16	19			
3. Insumos industriales	17	23	25	21			
4. Materiales de construcción	7	8	7	6			
5. Metalmecánica	10	20	18	23			
6. Otros	7	7	10	10			
Total	100	100	100	100			
Valor agregado a precios corrientes ^a	4.2	17.0	39.6	101.5			
Valor agregado a precios de 1963 ^a	5.4	14.7	18.1	34.1			
	Indice de producción						
	(1968 = 100)						
	Tasa de crecimiento						
	(porcentaje anual)						
	1960	1965	1970	1973	1976	1960-68	1968-76
Ramas seleccionadas:							
20. Procesamiento de, alimentos, etc.	61	81	111	153	159	6.4	6.0
23. Textiles, etc.	81	104	105	171	184	2.7	7.9
24. Vestido, etc.	47	82	116	134	127	9.9	3.0
27. Papel, etc.	49	86	114	115	126	9.3	2.9
31. Química, etc.	35	74	117	182	280	14.0	13.7
33. Minerales no metálicos	50	85	102	138	183	9.1	7.8
34. Metálica básica	81	90	98	174	182	2.7	7.8

	Índice de producción (1968 = 100)				Tasa de crecimiento (porcentaje anual)		
	1960	1965	1970	1973	1976	1960-68	1968-76
35. Productos metálicos	51	80	125	167	186	10.1	8.1
36. Maquinaria no eléctrica	47	75	123	181	314	11.4	15.4
37. Maquinaria eléctrica	26	41	131	181	257	21.2	12.5
38. Equipo de transporte	62	98	169	275	298	7.1	14.6
Producción fabril ^b	54	83	113	164	193	8.0	8.6
Bienes de consumo ^c	57	83	110	158	173	7.2	7.1
Bienes intermedios ^d	54	74	109	162	203	8.0	9.3
Bienes de capital ^e	30	83	137	203	258	16.2	12.6

Definiciones de valor agregado: (1) es CIIU 20 (menos 207), 21, 22; (2) es 23, 24, 29; (3) es 27, 30, 31, 32; (4) es 25, 33; (5) es 34 (menos 342), 35, 36, 37, 38; (6) es 26, 28, 39.

Fuentes del valor agregado: 1958 de ONEC **Anuario Estadístico 1960**; 1965 de Ministerio de Fomento y Obras públicas **Estadística Industrial 1965**; 1970 de ONEC **Anuario Estadístico 1971**; 1974 directamente del Ministerio de Industrias y Turismo (Oficina Sectorial de Planificación). El estimado a precios constantes fue calculado aplicando el deflator derivado para el Cuadro 49. Fuentes de los índices de producción: ONEC **Anuario Estadístico 1966, 1969**; BCR **Memoria 1976**.

Notas: ^a miles de millones de soles; ^b excluye procesamiento de harina de pescado; ^c CIIU 20-25, 28, 39; ^d CIIU 25, 27, 28, 30-34; ^e CIIU 35-38.

mos, después de 1968 el sector privado aumentó poco o nada su capacidad instalada, lo que explica sin duda la baja tasa de crecimiento de los bienes de producción –en contraste con lo que podría anticiparse para la 'segunda fase' del proceso de sustitución de importaciones–, aunque comparando en el cuadro 53 las tendencias de la producción física con las de la composición en valor, se deduce que las restricciones de precios impuestas a los insumos industriales después de 1968 explican la caída de su participación en el valor agregado entre 1970 y 1974.

Esta estructura manufacturera tuvo su génesis en el proceso de sustitución de importaciones que, para fines de la década de 1960, había completado la etapa 'primera' o 'fácil' de sustitución de la mayoría de los bienes de consumo importados. En el curso de la primera mitad de la década de 1960 se dio comienzo a la segunda fase (insumos industriales), quedando pendiente para el futuro la tarea de crear un sector de bienes de capital. Aunque el concepto de sustitución de importaciones (reemplazar el patrón de bienes importados por otro de bienes nacionales) es claro, sus consecuencias son necesariamente complejas: la sustitución de un tipo de importaciones (los automóviles, por ejemplo) puede muy bien hacer aumentar la importación de otros bienes (por ejemplo los componentes para el ensamblaje), y el empleo de insumos nacionales (por ejemplo, plásticos) puede exigir mayores importaciones de insumos extranjeros (por ejemplo, productos químicos). Un proceso de sustitución –aunque sea 'exitoso'– no tiene necesariamente que significar la reducción total del valor de las importaciones (no tiene sentido acumular inútilmente divisas), pero puede llevar a que las divisas se utilicen de forma que aumente al máximo la producción interna. Al pasar de la importación de bienes de consumo a su producción local con insumos importados, es muy posible, sin embargo, que pueda aumentar el costo neto en moneda extranjera (o, por lo menos, que su reducción no esté en proporción al valor de los insumos nacionales empleados en la producción), debido al bajo nivel de eficiencia de las plantas locales.

En el caso del Perú, la evidencia 6 varía según la rama productiva, pero a grandes rasgos puede resumirse de la forma siguiente: la sustitución de los bienes de consumo se llevó a cabo sobre todo entre 1958 y 1968, con un efecto neto mucho más 'positivo' en las líneas de bienes no duraderos que en las de duraderos; el aumento de los requerimientos de insumos importados fue más fuerte en las segundas que en las primeras, y en algunos casos (papel y vidrio, por ejemplo) aparentemente más que proporcional a la reducción de la importación de los productos finales. Así, pues, aunque disminuyera la proporción de bienes importados en la oferta total de bienes, aumentó su participación en la oferta de insumos industriales; para finales del periodo los insumos industriales representaban la mayor parte del gasto total en importaciones. Beaulne estima que, entre 1958 y 1969, el proceso de sustitución de importaciones ahorró a la economía peruana unos doce mil millones de soles a precios de 1963 (es decir, las importaciones hubieran aumentado en esa cantidad si en 1969 se abasteciera con importaciones la misma proporción del mercado nacional que en 1958), pero el aumento correspondiente en las importaciones de insumos industriales fue de cuatro millones, lo que deja un efecto neto de ocho millones (Beaulne 1975: 60). Esta cifra equivale sólo al 8% del PNB de 1969, lo que para Beaulne es un signo de fracaso; pero, de hecho, el valor a precios de 1963 de las importaciones de bienes y servicios de 1969 era 28 millones de soles, es decir, la sustitución de importaciones redujo el valor de éstas en un cuarto (y probablemente aumentó la producción manufacturera en un tercio) en relación a su valor hipotético si el proceso de sustitución no hubiera tenido lugar. Una evaluación completa requeriría calcular los costos en términos de precios internacionales y estimar el valor de los demás recursos comprometidos en la producción, lo que escapa a los marcos de este trabajo. La evidencia disponible parece no obstante indicar que gran parte del crecimiento industrial durante el periodo 1956-67 tuvo la

6. El trabajo estadístico más completo sobre el proceso de sustitución de importaciones en el Perú es sin duda el de Beaulne (1975); CIECO (1972) contiene, no obstante, más detalles sobre los antecedentes históricos, y Saberbein (1973) presenta el marco conceptual más convincente. Los tres coinciden con el enfoque aquí presentado.

CUADRO 54

Sustitución de importaciones en ramas seleccionadas de la actividad manufacturera

	Coeficientes de importaciones sectoriales ^a			Insumos importados ^b		ISI/ ΔQ^c 1958-69
	1958	1963	1969	1958	1969	
231 Textiles	0.08	0.07	0.08	0.16	0.31	0.05
243 Vestidos	0.10	0.05	0.01	0.15	0.13	0.16
271 Papel	0.42	0.36	0.45	0.42	0.54	
311 Química	0.82	0.72	0.63	0.55	0.65	0.60
341 Acero, hierro	0.65	0.67	0.48	0.59	0.43	0.46
350 Productos metálicos	0.56	0.46	0.27	0.72	0.78	0.51
360 Maquinaria no eléctrica	0.86	0.85	0.71	0.46	0.72	0.93
370 Maquinaria eléctrica	0.88	0.85	0.44	0.41	0.62	0.84
383 Automóviles	0.90	0.89	0.33	0.95	0.90	0.90
385 Motocicletas	1.00	0.95	0.48	0.44	0.44	1.00

Fuente: Beaulne (1975): 66, 86, 94, 138.

Notas a Importaciones como proporción de la oferta total; b Insumos importados como proporción de las materias primas; c La medida "Chenery" de la reducción del coeficiente de importación sectorial como proporción del incremento en la producción interna manufacturera - y por lo tanto, la proporción del crecimiento de la producción (ΔQ) que es atribuible a la industrialización por sustitución de importaciones (ISI).

forma de sustitución de importaciones, sobre todo en la rama metal-mecánica, como indica el cuadro 54.

No disponemos de análisis similares al de Beaulne para los años siguientes, pero los pocos datos existentes sobre la intensidad en insumos importados ⁷ sugieren que después de 1969 (en que se importaba un tercio de los insumos materiales necesarios para la produc-

7. Ver apéndice en FitzGerald (1976a). Un trabajo reciente de Jorge Torres en el Departamento de Economía Aplicada de Cambridge, sobre la matriz *input-output* para 1973, indica que los coeficientes técnicos no variaron mucho después de 1969; el porcentaje de insumos importados sobre el total de insumos utilizados por el sector manufacturero fue 32% en 1973 y 33% en 1969. Sobre la base de la *Estadística Industrial*, FitzGerald (1975: 20) estima que las relaciones fueron 31% en 1965 y 37% en 1973.

ción de bienes de consumo manufacturados y la mitad de los necesarios para los bienes intermedios) la sustitución de importaciones no progresó mucho más, y que los coeficientes de importaciones permanecieron bastante estables. Esto no es de extrañar dada la ausencia de inversión en el sector después de 1968. La fuente principal de crecimiento industrial tiene pues que haber sido la expansión del mercado interno, estimulada por el rápido aumento del consumo salarial y capitalista.

Se supone que uno de los papeles más importantes de las manufacturas en el desarrollo económico es su capacidad de vincular los distintos sectores productivos; pero la economía peruana continuó desarticulada a pesar de la expansión de las manufacturas, debido a que en gran parte consistía en poco más que el procesamiento de insumos importados. Esto dio una nueva rigidez a la economía en la década de 1960; la expansión industrial presionó constantemente sobre la balanza de pagos en lugar de aliviarla, y las importaciones sólo pudieron reducirse disminuyendo la producción industrial en lugar de simplemente contraer el consumo interno de bienes de lujo, tal como ocurría cuando los bienes de consumo duradero se importaban directamente. El grado de integración entre las ramas manufactureras fue bastante bajo (como puede verse en el cuadro 55), y las ventas intersectoriales estaban muy concentradas en empresas pertenecientes a un mismo grupo de propiedad (Torres 1975). Este fenómeno, junto con la situación de monopolio de muchas líneas de producción, prácticamente eliminó la competencia dentro de la industria peruana, y debilitó así la presión para aumentar la eficiencia e introducir innovaciones, salvo la que procedía del exterior.

El mercado interno para las manufacturas estaba muy concentrado en términos espaciales y de ingresos. En 1968, por lo menos tres cuartas partes del mercado parece haber estado localizado en la zona de Lima-Callao, ya que ésta era la proporción del gasto de consumo y de la capacidad manufacturera (o sea, de las fuentes de demanda de bienes finales e intermedios) concentrados en esa zona. Dentro de ella, las familias en el cuartil más alto de ingresos representaban alrededor de la mitad del mercado total de prendas de vestir y bienes de consumo duradero, y las del cuartil siguiente otro

Matriz insumo-producto para la actividad manufacturera
(miles de millones de soles en 1969)

	Bienes de consumo	Bienes intermedios	Metal- mecánica	Total manufactura	Productos Otros sectores	Inversión	Expor- tación	Consumo	Producto total
Insumos									
Bienes de consumo	—	0.8	0.2	1.0	5.8	—	3.8	37.2	46.8
Bienes intermedios	3.1	—	0.8	3.9	10.1	0.5	0.6	15.2	26.4
Metalmecánica	0.3	0.2	—	0.5	2.8	2.5	0.2	5.2	10.7
Total en manufactura	3.4	1.0	1.0	5.4	18.7	3.0	4.6	57.6	83.9
Otros sectores	14.5	5.0	1.9	21.4					
Total nacional de insumos	17.9	6.0	2.9	26.8					
Insumos importados	6.3	4.3	2.7	13.3					
Valor agregado	22.6	16.1	5.1	43.8					
Total de insumos	46.8	26.4	10.7	83.9					

Fuente: Calculado de INP (1972), clasificado como en el Cuadro 53: "bienes de consumo" incluye las filas 1, 2 y 6 de dicho cuadro; "bienes intermedios" incluye las filas 3 y 4; "metal-mecánica" es la fila 5. Ver también Torres (1975) para una mayor discusión de la matriz del INP.

cuarto,⁸ de modo que es probable que una décima parte de la población concentrara la mitad del mercado nacional, para bienes de consumo manufacturados. A esta concentración se añadía la tendencia a comprar mercancías 'internacionales', con niveles técnicos internacionales (como aparatos de televisión) o marcas conocidas en todo el mundo (como la Coca Cola), lo que contribuía a facilitar la penetración de las empresas multinacionales. Se ha argumentado,⁹ sobre la base de la Encuesta de Presupuestos Familiares de 1968, de donde pueden obtenerse las elasticidades-ingreso relevantes, que una redistribución del ingreso no cambiaría el patrón de la demanda en el Perú (la proporción, por ejemplo, entre vestidos y automóviles), y que la concentración del ingreso no constituía, por tanto, un factor determinante del tamaño del mercado; éste estaba más bien fijado por la magnitud del ingreso nacional total. Esta conclusión puede deberse a la incapacidad de las encuestas para poner de manifiesto la heterogeneidad de productos dentro de una misma categoría de bienes. Así, por ejemplo, una familia rica y otra pobre pueden gastar la misma proporción de su ingreso en vestido, sin que, por tanto, una redistribución del ingreso haga variar la cantidad total de dinero gastada en vestido; pero la diferencia entre los distintos tipos de vestido (fibras, contenido de divisas, etc.) tendrá consecuencias sobre la demanda de manufacturas y sobre el patrón de producción. De otro lado, es un hecho cierto, aunque ninguno de los autores citados lo menciona, que las grandes empresas que tomaron parte en el proceso de sustitución de importaciones intentaron 'modernizar' el consumo salarial mediante grandes campañas publicitarias, ampliando así el mercado para productos industriales (en detrimento de los artesanales) y para marcas extranjeras (en detrimento de las nacionales). Es difícil eludir la conclusión de que la estrechez del mercado para bienes no esenciales fue

8. Figueroa (1974). Vale la pena comparar esto con la afirmación de la CEPAL (CEPAL 1973: 26) de que "en las siete mayores ciudades colombianas, en 1970, el 5% más alto (de la distribución del ingreso) representaba el 74% del gasto en la compra y mantenimiento de automóviles privados, mientras que el siguiente 15% representaba otro 21% del gasto. En 1973 las proporciones equivalentes en México fueron 72% y 19%, y en Santiago, en 1969, 51% y 37%".

9. Figueroa (1977) y Tokman (1975) comparten este punto de vista.

una restricción importante para el proceso peruano de industrialización, imponiendo ciertos límites a las economías de escala y a las innovaciones competitivas.

A medida que la rápida expansión de las manufacturas disminuía de ritmo, una vez cubierta la brecha de importaciones,¹⁰ la alternativa lógica, de no iniciarse una importante redistribución del ingreso capaz de ampliar el mercado nacional, era volverse hacia las exportaciones. Pero el Perú no tuvo nunca gran éxito en vender sus productos manufacturados en los mercados extranjeros (latinoamericanos o más distantes): en 1975 las exportaciones de bienes manufacturados representan sólo el 5%, tanto de las exportaciones totales como de la producción sectorial. Esto obedecía a tres factores: el tamaño relativamente pequeño de las fábricas peruanas y la ausencia por tanto de economías de escala; la falta de interés del sector privado en emprender nuevos proyectos tras el colapso del modelo tradicional de acumulación; y el hecho de que el Perú no era considerado como 'base exportadora' en las estrategias globales de las empresas multinacionales.

En respuesta al primer factor, el Perú reaccionó con entusiasmo frente al Pacto Andino, que debería garantizar mayores mercados y estimular a los industriales nacionales, ayudando también a superar así el segundo problema. En 1970 se creó efectivamente una asociación de exportadores (ADEX) que comenzó a articular los intereses del capital industrial independiente dispuesto a cooperar con el Estado. Pero el fracaso del Pacto Andino como organización eficaz impidió que este tipo de iniciativas llegaran a cobrar importancia, y el programa de reformas obstaculizó obviamente la atracción de capital extranjero (si bien la racionalización del sector automotriz permitió que el Perú se transformara en la base potencial de las operaciones de exportación de Toyota hacia el resto de América Latina). Hay también razones para creer que la sobrevaluación del sol durante el periodo 1970-75 dificultó la exportación de líneas tradicionales como los textiles.

10. Thorp (1977) describe brillantemente los problemas de la industrialización peruana en la 'era posterior a la sustitución de importaciones'.

CUADRO 56

Estructura de las importaciones para la Industria
(millones de dólares a precios de 1963)

	1956	1963	1967	1970	1975
Bienes de consumo no durables ^a	25	25	32	20	15
Bienes de consumo durables	43	49	37	10	46
Insumos para la industria	113	19	280	283	433
Bienes de capital ^b	84	13	174	132	361
Equipo de transporte	36	72	91	53	130
Sub-total	301	47	614	498	985
Otras importaciones ^c	81	77	118	75	293
Total de importaciones	382	55	732	573	127

Fuente: 1963-70 de BCR (~1975); 1975 de BCR **Memoria 1976**; 1956 de BCR **Cuentas Nacionales**; las cifras de importaciones en dólares han sido deflataadas por el deflador de importaciones del PBI ajustado por variaciones en la tasa de cambio.

Notas: ^a excluye productos alimenticios; ^b incluye equipo minero y armamento pesado; ^c principalmente alimentos y aceite.

El impacto de la industria sobre el sector externo de la economía se manifestó predominantemente en el lado de las importaciones. Las importaciones de bienes manufacturados e insumos para producidos localmente representaron en forma sostenida durante el periodo alrededor de tres cuartas partes del valor total de las importaciones, compensándose la reducción relativa en el volumen de bienes de consumo y equipos de transporte con el aumento de los insumos industriales y los bienes de capital.

Puesto que, de un lado, la expansión de la producción estaba controlada fundamentalmente por las necesidades del mercado nacional y, de otro, el aumento de la productividad del trabajo estaba determinado por el cambio tecnológico inducido desde el exterior, los requerimientos de mano de obra del sector se convirtieron en la práctica en una variable dependiente. El aumento del empleo dependía, por tanto, de las tasas relativas de crecimiento del producto

y de la productividad, determinadas respectivamente por el crecimiento del ingreso nacional y la acumulación industrial; puesto que ambas variables eran positivas, el empleo tenía necesariamente que crecer más lentamente que la producción. Así pues, no es extraño que entre 1950 y 1975 la producción manufacturera se multiplicara por siete, mientras que el empleo sólo lo hiciera por dos.

CUADRO 57

Indices de empleo, productividad y remuneraciones en el sector manufacturero (1955 = 100)

	1950	1955	1960	1965	1970	1975
Empleo	90	100	115	113	156	181
Producción	67	100	139	213	283	404
Productividad	74	100	121	188	181	223
Tasas de sueldos reales	79	100	109	115	153	155
Tasas de salarios reales	85	100	117	125	120	150

Fuente: Las dos primeras filas del BCR Cuentas Nacionales (*op. cit.*) y para 1975 del BCR Memoria 1975, todos divididos por los valores de 1955; la tercera fila es la relación entre las dos primeras; las dos últimas relaciones fueron obtenidas directamente de la División de Cuentas Nacionales del BCR.

En el cuadro 57 se presentan los mejores estimados disponibles ¹¹ de la producción, la productividad y los salarios para el conjunto del periodo. El producto per cápita se duplicó en el curso de dos décadas; esto significa sin duda una creciente intensidad de capital, pero hay que tener cuidado en la interpretación, ya que la productividad aumenta también cuando se utilizan más insumos por trabajador (al comenzar, por ejemplo, a ensamblarse automóviles a

11. El único estimado de la producción a precios constante es el empleado en las Cuentas Nacionales (*op. cit.*) del BCR, que incluye el procesamiento de las exportaciones y la producción artesanal. Estas se han utilizado para construir el índice del cuadro, pero la tendencia parece confiable pues la producción artesanal fue calculada por el BCR multiplicando la producción fabril por un factor constante.

partir de 'paquetes' importados) o cuando se aprovecha mejor la capacidad instalada. El empleo industrial (la 'manufactura empresarial' del cuadro A.5) no sobrepasaba el 5% de la mano de obra nacional en 1968. Si consideramos por separado los periodos 1955-65 y 1965-75 saltan inmediatamente a la vista los efectos de la caída de la tasa de inversión: durante el primer periodo la producción creció a un ritmo del 7.9% anual; pero, al aumentar la productividad en un 6.5% —a medida que la rápida inversión creaba un exceso de capacidad en la manufactura, como se discute más adelante— el crecimiento del empleo fue solamente del 1.2%. En contraste, durante los años 1965-75, la producción creció en un 6.6% anual, utilizándose el exceso de capacidad, pero la caída de la inversión privada hizo que la productividad aumentara sólo en un 1.7%, permitiendo una expansión del empleo del 4.8%.

A nivel de rama,¹² la producción per cápita más alta, a comienzos de la década de 1970 parece haber sido, como era de esperar, la de los insumos industriales: la producción per cápita en la rama de alimentos fue, de otro lado, mayor que en la de metalmecánica, probablemente porque las plantas procesadoras de alimentos eran relativamente grandes, mientras que en la metalmecánica se incluyen numerosos talleres pequeños de reparaciones. Lo importante a este respecto es que parece ser el tamaño y el tipo de empresa (en relación a la propiedad y el producto) lo que determina la tecnología y la productividad, más que la naturaleza de la rama (véase Tokman 1975). Además, la creación de plantas grandes puede hacer salir del mercado a muchas empresas pequeñas intensas en mano de obra, reduciendo así el empleo 'neto' total (o por lo menos su tasa de crecimiento), aparte naturalmente del hecho de que las plantas' grandes utilizan en general poca mano de obra por unidad de producto.

La oferta de trabajo para la industria no fue nunca un problema en el Perú: existía un gran 'ejército de reserva' formado por los trabajadores relativamente calificados de los talleres artesanales. Esto permitió a los empresarios mantener una alta tasa de rotación (incluso después de que se introdujera la legislación sobre estabilidad

12. Ver las cifras para 1973 en FitzGerald (1975).

laboral en 1970), recurriendo a menudo a la legislación sobre 'periodos de prueba' (de 1930), que permitía despedir a los obreros después de unos meses y volverlos a emplear, evitando así que gozara de los beneficios de los trabajadores estables, reduciendo la militancia laboral y limitando los aumentos salariales. La participación en el valor agregado de la remuneración al trabajo parece haber disminuido durante el periodo, pues los salarios aumentaron más lentamente que la productividad; esto puede considerarse como una manifestación ya sea de un aumento en la intensidad de capital (si su rentabilidad era constante) o bien de tasas de ganancia crecientes; las cifras que se presentan en otras secciones de este capítulo parecen indicar que la primera explicación es válida para el periodo 1955-65, y la segunda para los años siguientes. No cabe duda de que durante este periodo aumentó el poder negociador de los sindicatos, sobre todo después de 1968. Sin embargo, éste parece haberse limitado a las negociaciones a nivel de empresa, con más éxito en las grandes empresas monopólicas, que podían permitirse aumentar los salarios pero que empleaban a relativamente pocos trabajadores. En la 'parte inferior' del mercado, constituida por empresas pequeñas, que dan cuenta de la mayor parte del empleo, el exceso de oferta de trabajo probablemente impidió que el aumento en la capacidad de negociación de los sindicatos tuviera éxito en aumentar los salarios.

La propiedad industrial

La propiedad industrial manufacturera en América Latina no se limitó durante nuestro periodo a los empresarios industriales individuales. De un lado, gran parte del capital del sector estaba ligado a grupos financieros multisectoriales o bien controlado por las filiales de grandes corporaciones multinacionales. De otro, la propiedad no sólo significaba dirigir la empresa en un mercado competitivo o recibir las ganancias, sino que también implicaba control de la tecnología y marcas, acceso preferencial al crédito e importaciones 'amarradas'. El análisis de la propiedad debe pues ayudar a explicar los problemas estructurales que acabamos de identificar y situar el patrón de acumulación en un adecuado contexto organizativo.

Como indica el cuadro 58, la manufactura peruana estaba muy concentrada durante el periodo. En primer lugar, si bien las 'fábricas' solamente empleaban a un tercio de la mano de obra disponible, contribuían con el grueso de la producción del sector, formando la base del dualismo. En segundo lugar, dentro del 'estrato fabril', las aproximadamente doscientas empresas mayores (que tenían más de doscientas personas ocupadas) producían casi la mitad del total, pero empleaban solamente a una tercera parte de la mano de obra; se observa nuevamente pues el efecto de la intensidad de capital. Las cifras parecen indicar una cierta disminución de la concentración entre 1963 y 1973, pero debe tenerse en cuenta que en muchos casos las empresas poseían más de un establecimiento, fenómeno que se acentuó al expandirse los mercados y la capacidad. A nivel de rama ¹³ las tasas de concentración eran extremadamente altas; si examinamos el porcentaje de las ventas de los cuatro establecimientos que en 1969 encabezaban cada uno de los grupos CIIU de tres dígitos, comprobamos que en la mayoría de los casos se encuentra por encima de dos tercios. El resultado era una considerable reducción de la competencia en los mercados nacionales. Además, la concentración de las ventas y el empleo en Lima se hizo más pronunciada con el paso del tiempo, reflejando el patrón espacial de dualismo mencionado con anterioridad. Esto parece ser resultado del crecimiento más rápido de la demanda en la capital y las áreas costeras vecinas, y también de la penetración de los productos de las fábricas limeñas en los mercados rurales a medida que iba mejorando el sistema de transportes.

13. En INP (1975b) se indica que de los 54 grupos CIIU de tres dígitos utilizados en el Perú, las cuatro empresas más grandes dentro de cada uno de ellos representaban en 19 casos más de tres cuartas partes de las ventas, en 20 casos más de la mitad, y más de un quinto en los demás. Weeks (1977: 133) muestra que entre 1954 y 1963 el grado de concentración en las 18 ramas manufactureras de dos dígitos, medido según el 'Índice Herfindhal' (la suma de los cuadrados de la participación de la mano de obra en una rama industrial empleada por cada empresa), disminuyó en un promedio de 30%, aumentando sólo en tres empresas sobre dieciocho, a medida que las empresas extranjeras entraban a competir con las existentes. La tendencia se invirtió durante el periodo 1963-67, aumentando la concentración en el conjunto de las ramas en un promedio del 3%. Weeks (*op. cit.*) estima también que las empresas extranjeras corrieron con alrededor del 30% de la inversión fija en la década de 1950 y el 50% en la de 1960.

CUADRO 58

Tamaño y ubicación de establecimientos manufactureros
(porcentaje del total)

	1 9 6 3			1 9 7 3		
	Estable- cimientos	Ventas	Empleo	Estable- cimientos	Ventas	Empleo
Fábricas:						
Pequeñas ^a	65.3	5.9	15.9	68.9	10.4	18.9
Medianas ^b	31.2	36.2	44.0	28.1	43.0	46.9
Grandes ^c	3.5	57.9	40.1	3.0	46.6	34.2
	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Fábricas:						
Lima-Callao	..	62	70	..	69	74
Resto del Perú	..	38	30	..	31	26
		100	100		100	100
Fábricas	..	89	36	..	90	35
Artesanos	..	11	64	..	10	65
		100	100		100	100

^a 5-19 personas ocupadas; ^b 20-199 personas ocupadas; ^c 200 a más personas ocupadas.

Fuente: MIT-OSP basada en los censos de 1963 y 1973.

Pero la concentración era todavía mayor a nivel de empresas. Según Espinoza,¹⁴ en 1969 un grupo de unas 79 empresas con activos de más de 100 millones de soles, que representaban sólo el 3% de todas las empresas con 10 ó más empleados, concentraban el 54% de los activos fijos y el 49% de las ventas. Sólo 27 pertenecían íntegramente a nacionales, controlando el 18% de los activos fijos. De otro lado, seis grandes grupos de propiedad con empresas ubicadas en distintos sectores, concentraban, ellos solos, el 34% de las ventas. En otras palabras, las manufacturas peruanas estaban domina-

14. Espinoza (1972). En 1968 los seis grandes grupos eran: Cerro, Grace (ambos extranjeros), Prado- Wiese, Copsa-Pacocha, Ferreyros-Rizo Patrón y Lercari-Aspillaga.

CUADRO 59

Propiedad de activos fijos en 1969
(miles de millones de soles)

	Control ex- tranjero	Control nacional	Total de activos	Participación extranjera (%)
1 Alimentos, etc.	2.2	3.6	5.8	38
2 Vestido, etc.	2.2	3.3	5.5	40
3 Insumos industriales	5.5	3.4	8.9	62
4 Materiales de	2.0	2.2	4.2	48
5 Metalmecánica	2.2	2.4	4.6	48
6 Otros	0.3	1.7	2.0	15
Total	14.4	16.6	31.0	46
Empresas grandes	10.0	6.2	16.2	62
Otras empresas	4.4	10.4	14.8	30

Fuente: Cifras de Anaya (1975) clasificadas como en el cuadro 53; "Empresas grandes" son aquellas con capital de 25 millones de soles o más; "control extranjero" significa que más del 20% del capital es de propiedad extranjera.

das por el capital financiero nativo y las multinacionales: en 1968, casi la mitad de los activos del sector estaban controlados por el capital extranjero (ver cuadro 59) y otro tercio por los grandes grupos de propietarios nacionales; sólo, pues, alrededor de una cuarta parte del capital del sector estaba en manos de industriales independientes, sobre todo medianos y pequeños. La definición de 'control extranjero' aquí empleada incluye la participación minoritaria, ya que el control efectivo a menudo se ejercía utilizando los contratos de tecnología, patentes e importaciones 'amarradas'.

Esta situación se había ido fortaleciendo durante las dos décadas anteriores, a medida que se añadían nuevas líneas a las ya existentes dentro de cada rama. La penetración extranjera no se limitaba pues a las ramas típicamente 'dinámicas', como el ensamblaje de vehículos, sino que se extendía a los alimentos (por ejemplo el Nescafé), el vestido (como calzados Bata), la industria pesada (como las fibras de vidrio Pilkington) y los productos químicos (como

los productos farmacéuticos Bayer), así como las infaltables líneas de ensamblaje Westinghouse. La penetración se produjo mediante la colaboración con los grandes grupos de capital financiero y de capital previamente independiente, pero al parecer no hubo muchas 'tomas' de empresas en funcionamiento.

El alto grado de control extranjero fue un factor determinante de muchos de los problemas estructurales observados anteriormente, sobre todo de la intensidad de importaciones y del bajo nivel de absorción de trabajadores. Para evitar la competencia nacional y transferir ganancias al exterior, se utilizaron tecnologías desarrolladas para las economías metropolitanas, basadas en la diferenciación de productos, abundante publicidad y sofisticadas plantas procesadoras. La existencia de mano de obra relativamente barata, abundantes recursos naturales y un patrón nacional de gustos, no llevó por tanto al capital a adaptarse a las condiciones locales, sino, por el contrario, a modificar la naturaleza del mercado local, particularmente a través de la publicidad.

Vaitsos ¹⁵ muestra que, a comienzos de la década de 1970, las empresas extranjeras en el sector manufacturero peruano empleaban significativamente más insumos importados que sus competidores nacionales, siendo por tanto responsables de una parte desproporcionadamente grande de las importaciones de insumos industriales. Muestra asimismo que las empresas extranjeras eran más intensas en capital, y que la participación en ellas de los gastos en mano de obra en el valor agregado era menor, pese a pagar mayores salarios; ambas cosas contribuían a limitar la creación potencial de empleo. Más aún, la presencia de empresas extranjeras en un mercado oligopólico, donde la competencia se centraba en la diferenciación de productos y las campañas de publicidad más que en el precio o incluso en la calidad, obligó a los productores locales a emplear tecnologías parecidas, a menudo adquiriendo derechos extranjeros, extendiéndose así todavía más las distorsiones. Finalmente, Vaitsos muestra

15. Vaitsos (1976), utilizando datos de la secretaría del Pacto Andino para 1973, muestra que las empresas extranjeras en la rama de alimentación importaban el 46% de los insumos totales frente a un 37% de las empresas nacionales; para las industrias químicas las relaciones son 72% y 55%, respectivamente; y para la metalmecánica 60% y 38%.

también el control de las multinacionales sobre las posibles líneas de exportación y su renuencia a competir con sus 'hermanas' en otros países;¹⁶ una economía pequeña como la peruana no se consideraba conveniente como base para exportar a las metrópolis bienes producidas a bajo costo con mano de obra barata, sobre todo cuando, después de 1968, se impusieron restricciones a los inversionistas extranjeros.

Después de 1968, la decisión estratégica de proteger y estimular a los industriales privados limitó la intervención estatal en el sector a través de la propiedad. Con la Ley de Industrias de 1970 el Estado pasó a controlar el hierro, el acero, los metales no-ferrosos, los productos químicos básicos (como oxígeno, azufre, soda cáustica, ácido sulfúrico, úrea), los fertilizantes, el cemento y el papel. Muchas de estas plantas provenían de la quiebra del grupo Prado, del efecto de la reforma agraria sobre las empresas pertenecientes a la Grace y de la nacionalización de la Cerro de Pasco, o sea de tres de los seis grandes grupos de propiedades antes mencionados. La ley obligaba, además, a que la participación accionaria extranjera se convirtiera en minoritaria en un cierto número de años, aunque no tuviera necesariamente que reducirse el control tecnológico o administrativo. Por otra parte, se formaron unas pocas cooperativas sobre la base de empresas textiles en quiebra. La participación del Estado en las manufacturas se extendió paulatinamente al establecer éste nuevas líneas en la producción de bienes de capital, pero esto no afectó el control privado (y sobre todo extranjero) de los productos finales. En 1968, las empresas estatales representaban solamente el 5% de la producción fabril, mientras que las extranjeras representaban el 45% y el capital privado local el 50%; en 1975 estos porcentajes eran 20%, 35% y 45%, respectivamente.¹⁷ Pese al crecimiento de la participación estatal y la reducción de la extranjera, las manufacturas se mantuvieron dominadas por la tecnología extranjera y organizadas con criterios puramente mercantiles.

16. Además, los contratos de tecnología con empresas locales incluyen normalmente prohibiciones específicas de exportar en los acuerdos sobre licencias; Anaya (1975) presenta ejemplos para el caso peruano.

17. Ver cuadro A-6 del Apéndice.

Uno de los principales dispositivos en la legislación de reformas afectó sin embargo directamente a las manufacturas: la creación de la Comunidad Industrial por la Ley de Industrias de 1970.¹⁸ Pese a que la ley se aplicara sólo a las manufacturas fabriles y afectara por tanto solamente a una tercera parte de la mano de obra del sector (ver cuadro 58), cubría no obstante la mayor parte de la producción y permitía acceso directo no sólo a las utilidades sino también a la toma de decisiones gerenciales. En relación a la propiedad, la disposición por la cual el 15% de las utilidades contables debían pasar a la Comunidad Industrial, debería eventualmente permitirle llegar a obtener una participación accionaria del 50%. El supuesto era que la única forma en que los propietarios podrían '<mantener la delantera', conservando una participación mayoritaria, era reinvertiendo una alta proporción de las ganancias contra las cuales se emitirían nuevas acciones. En realidad, si bien las utilidades fueron muy altas, puesto que el sector iba acercándose a la situación de plena capacidad, los propietarios de las empresas manufactureras pudieron formar empresas comerciales independientes (que no estaban sometidas al régimen de la Comunidad Industrial) y efectuar 'transferencias de precios; es decir, se fijaban bajos precios de fábrica y las ganancias se realizaban en la empresa independiente de comercialización y sin Comunidad. En 1976, bajo la presión de la banca extranjera, se abandonó el proyecto de introducir la 'Comunidad Comercial' y se limitó al 35% la participación de la Comunidad Industrial en las acciones de la empresa. Como vimos anteriormente, en este mismo año fue también abandonado en la práctica el proyecto de crear cooperativas manufactureras independientes pero controladas por el Estado (las Empresas de Propiedad Social), debido sobre todo a que el alto nivel de concentración industrial a nivel

18. Ver el capítulo 5. Según MIT-OSP, para finales de 1975 las Comunidades Industriales poseían sólo el 7% de las acciones de las empresas en las que existían; esta participación sube al 12% si se incluyen los fondos de las C.I. no capitalizados. Para la tasa teórica de adquisición de acciones ver Llerena (1972). Las compañías en quiebra podían también ser transformadas en cooperativas sobre la base de las C.I.; para finales de 1975 unas veinte empresas habían sido afectadas por el DL 20023, con un capital de unos 79 millones de soles.

de rama, hacía que de otorgarse efectivamente prioridad a estas empresas, esto inevitablemente significara absorber a las empresas privadas existentes (muchas de ellas extranjeras) o al menos reducir considerablemente sus operaciones. Como vimos en el capítulo 5, el efecto principal de la Comunidad Industrial y la Propiedad Social no fue (como se pretendiera) identificar los intereses del trabajo y el capital dentro de la empresa, aumentando la inversión privada y reduciendo la tensión laboral; por el contrario, se reforzó la solidaridad sindical, y la legitimación de la participación de los trabajadores en la dirección de la empresa alarmó a los inversionistas privados.

La estrategia industrial antes de 1963 se había basado explícitamente en el apoyo gubernamental a una alianza entre el capital financiero nativo y las corporaciones manufactureras multinacionales. Durante el gobierno de Belaúnde se intentó favorecer a los 'industriales independientes' en contra de los otros dos grupos, con la intención de reforzar el proceso de industrialización e, indirectamente, debilitar el control de los grupos financieros y extranjeros sobre la economía. Los medios utilizados fueron los subsidios a los insumos producidos por las empresas estatales, el crédito bancario barato, exoneraciones tributarias y tarifas protectoras frente a las importaciones. Sin embargo, las empresas multinacionales y sus socias locales aprovecharon también plenamente estas facilidades y continuaron consolidando su control sobre el sector. Después de 1968, la estrategia industrial siguió basándose en la supuesta capacidad dinámica de los industriales independientes. Se esperaba que al eliminarse el obstáculo representado por 'oligarcas' e 'imperialistas' y al aumentarse los incentivos, los industriales independientes realizarían nuevas inversiones, que podrían orientarse hacia las ramas necesarias para reestructurar el capital manufacturero y, sobre todo, para llevar a cabo la 'segunda fase' del proceso de sustitución de importaciones, y poder así asegurar una oferta nacional de insumos para la industria. Este grupo tuvo, pues, desde 1962, importancia central para la estrategia de la política económica.

Existe abundante evidencia del creciente peso político de los industriales independientes durante la década de 1960.¹⁹ Procedían en su mayor parte de familias llegadas al Perú en fecha comparativamente reciente, lo que fortalecía su oposición a los tradicionales grupos de propietarios, al tiempo que el miedo a ser desplazados por las multinacionales reforzaba su nacionalismo. Sin embargo, a pesar de su número y de sus campanas de opinión –sobre todo a través de la Sociedad Nacional de Industrias– su control real sobre la producción era bastante limitado: hasta 1968 controlaban como máximo una cuarta parte de la producción manufacturera; los oligopolios habían controlado desde su nacimiento el proceso de industrialización peruano, no dejando espacio para que emergiera a escala significativa un capital industrial independiente. Los intentos de Belaúnde de diseñar una política que favoreciera a los industriales independientes resultaron, intencionalmente o no, inevitablemente mucho más ventajosos para el gran capital, nacional o extranjero. La desarticulación del gran capital nacional después de 1968 significó que, aparte del Estado, la única otra fuerza capaz de iniciar nuevamente la acumulación, y en posición por tanto para obtener concesiones adicionales del gobierno en nombre de la 'empresa privada', fueran las multinacionales.

La acumulación industrial

Durante la década de 1960 la tasa de inversión en las manufacturas cayó de un nivel relativamente alto a un nivel apenas superior a las necesidades de reposición a largo plazo de las plantas existentes. Esto reflejó dos fenómenos ya mencionados: el exceso de capacidad acumulado durante la primera mitad de la década y la falta de confianza entre los inversionistas privados después de 1968. Desde un punto de vista más amplio, esta caída fue parte integral de la ruptura del modelo tradicional de acumulación en el conjunto de la economía, ya que el patrón de propiedad en el

19. Wils (1975) identifica, a partir de una encuesta, a los 'industriales' como un grupo independiente y vocinglero, pero manifiesta reservas sobre su fuerza política en la discusión de los resultados. Ferner (1977) es mucho *más* radical, pero, a pesar de su enfoque marxista, tiende a exagerar la importancia sociopolítica de los industriales al ignorar su reducido papel económico.

sector manufacturero hacía que el grueso de la inversión recayera sobre el capital financiero local y las empresas extranjeras. Las cifras sugieren que por lo menos la mitad de la formación de capital en el sector durante esta década fue llevada a cabo por empresas extranjeras, y probablemente otra cuarta parte por los grandes grupos financieros locales. Aunque se dispone de pocos datos confiables sobre activos fijos,²⁰ puede afirmarse que, midiendo la intensidad de capital en activos por trabajador o activos por unidad de producto, ésta aumentó hasta 1965, disminuyendo posteriormente a medida que se utilizaba el exceso de capacidad.

La información sobre la estructura del capital por rama es igualmente poco confiable, pero parecería que en 1973 la producción de insumos industriales era, como es lógico, la más intensa en capital en términos de activos por trabajador, seguida por la rama de productos alimentarios, que precedía incluso a la metalmecánica debido a que mientras las principales industrias alimentarias empleaban plantas grandes y sofisticadas (por ejemplo en la producción de cerveza), las ensambladoras de vehículos, necesitaban algo más que 'un almacén y un desarmador'. Puesto que, como es de esperar, la relación capital-trabajo estaba en términos gruesos correlacionada con el producto por trabajador, la relación capital-producto variaba mucho menos entre las distintas manufacturas fabriles: los procesos de concentración y modernización afectaron a cada una de las ramas.²¹ La explicación parece ser que en las líneas de consumo de masas relativamente estáticas, como la alimentación y los textiles, se produjo un proceso de concentración y modernización que supuso la renovación de las plantas, modificándose las técnicas de producción y los propios productos, mientras que el desarrollo de las nuevas ramas dinámicas, como los bienes de consumo duradero, se basó desde un comienzo en plantas intensas en capital.

20. La *Estadística Industrial* publica desde 1965 los valores de los activos fijos netos, pero se trata de cifras contables y muy subvaluadas debido a las dificultades de revaluación. La relación entre activos fijos y valor agregado cayó de 1.06 en 1965 a 0.73 en 1974.

21. FitzGerald (1975: 17) indica que los activos per cápita (medidos en dólares) se distribuían en 1973 de la manera siguiente: alimentación 11,100; vestido 5,800; insumos industriales 12,700; materiales de construcción 5,300; y metalmecánica 5,700.

Este patrón de inversión tuvo el efecto de desplazar la estructura productiva hacia la industria pesada entre 1956 y 1965, aunque la tendencia se frenara en los años posteriores. Después de 1965, la inversión privada sufrió una fuerte declinación en términos absolutos y relativos, alcanzando apenas a cubrir las necesidades de reposición; el valor en miles de millones de soles de los activos fijos era de 18 en 1965, 35 en 1969 y 53 en 1974 (cuadro 61), lo que indica necesidades anuales de reposición del orden de 3, 7 y 10 mil millones de soles respectivamente, siendo la inversión privada en los mismos años de 2.5, 4.0 y 11.2 mil millones. La inversión estatal no creció con la rapidez suficiente para cubrir la brecha, dirigiéndose más hacia la industria pesada (acero, fertilizantes, productos químicos) que a la producción final.

La estructura del capital manufacturero no está compuesta exclusivamente por activos fijos, sino también por capital de trabajo, de un lado, y acciones más préstamos, de otro. El examen de las

CUADRO 60

Niveles de inversión privada en el sector manufacturero

	1960-64	1965-68	1969-72	1973-75
Tasa anual (miles de millones de soles a precios de 1963):				
Privada	3.5	2.6	2.2	4.3
Pública	0.3	0.5	0.6	1.9
Total	3.8	3.1	2.8	6.2
Como porcentaje del PBI a precios corrientes:				
FBCF	5.2	2.2	1.7	2.6
depreciación	1.9	2.1	2.2	2.3

Fuente: 1960-64 de INP (1966); 1965-73 de MIT (1974); 1974-75 de MIT (1976). Depreciación calculada aplicando los coeficientes de depreciación a las ventas proporcionadas en Torres (1978) p. 54 y Cuadro 10.

tendencias de la estructura revela un fenómeno significativo: la retirada del capital privado del sector. Los estimados tentativos presentados en el cuadro 61 significan que la relación entre activos fijos y variables (o sea el capital de trabajo) se mantuvo estable en un valor de dos a uno, mientras que el porcentaje representado por el capital accionario dentro del pasivo cayó de cuatro quintos a poco más de un medio entre 1965 y 1974, cubriéndose la diferencia con crédito bancario. Durante este periodo se revaluaron los activos fijos para ajustarlos a la inflación, pero la revaluación se equilibró con préstamos más que con capital de los propios propietarios; la mayor parte de estos préstamos provenían además de los bancos estatales: el Banco Industrial y Cofide otorgaron casi la mitad del crédito bancario total a la industria durante 1974.

Este desplazamiento —de capital accionario a crédito— afectó también la rentabilidad: el uso pleno de la capacidad instalada aumentó la rentabilidad de los activos fijos, mientras que el aumento de la relación entre capital accionario y endeudamiento permitió que la rentabilidad creciera aún más, expresada en términos del capital accionario después de descontar las cargas financieras. No puede haber sido por tanto la ausencia de utilidades la causa del bajo nivel de inversión en el sector después de 1968; la falta de demanda tampoco representaba un problema inmediato pues se estaba alcanzando rápidamente la utilización plena de la capacidad instalada.

No hay datos coherentes sobre las fuentes de financiación para la acumulación en la industria, pero distintos elementos analizados en otros contextos permiten reconstruir una imagen razonablemente clara de la situación. La estructura del capital en el sector indica una creciente dependencia del financiamiento bancario durante la década 1965-75. Puesto que el patrón de propiedad era muy parecido en todas las ramas, es lícito suponer que el crédito se asignaba en proporción a los requerimientos, salvo en el caso de las empresas más grandes, que parecen haber recibido una parte más que proporcional, y más aún las filiales de empresas extranjeras (antes que lo impidiera la legislación de 1970). La baja tasa de inversión, en relación sobre todo a los fondos de depreciación, parece significar que, por lo menos después de 1965, casi la totalidad de las ganancias netas se extraían del sector y, dado el nivel de crédito

CUADRO 61

**Estimados de la estructura del capital y rentabilidad en el
sector manufacturero privado**
(miles de millones de soles a precios corrientes)

	1965	1969	1974
Estructura de capital:			
Activo: Fijos	18	35	53
Variables	7	15	21
Capital total	25	50	74
Pasivo: Capital social	20	35	41
Crédito	5	15	33
Cuentas de operaciones:			
Superávit de operaciones	10	18	37
Obligaciones de capital	4	9	13
Utilidad bruta	6	9	24
Impuestos y comunidad	1	2	9
Utilidad manufacturera neta	5	7	15
Rentabilidad (utilidad neta/capital social)	25%	20%	37%

Fuente: Datos y metodología proporcionados en FitzGerald (1975).

estatal, quizás también buena parte de los fondos de depreciación.²² Durante la década anterior a 1965, es razonable suponer que sucedió lo contrario: los fondos de inversión venían de fuera del sector, sobre todo a través del sistema bancario, que desde 1955 concedió a la industria una tercera parte del crédito comercial total. La acu-

22. A pesar de estar subvaluados, los activos fijos totalizaban 32 mil millones de soles en 1969 (cuadro 59), de manera que los fondos de depreciación eran del orden de 3-5 mil millones. Según el MIT (1976), una muestra representativa de casi la mitad de la inversión privada en la manufactura mostró que en 1973 los recursos financieros estaban constituidos por: fondos de depreciación 46%; ganancias 5%; y préstamos 49%; y sus usos eran: activos fijos 52%; capital de trabajo 30%; y compra de activos financieros 18%.

mulación industrial en el Perú no se convirtió en un proceso auto-sostenido, basado en la reinversión de las ganancias procedentes del propio sector. Las disposiciones sobre la conversión en efectivo de los bonos de la deuda agraria para su inversión en la industria,²³ contenidas en la Ley de Reforma Agraria de 1969, casi no se utilizaron: de los ocho mil millones emitidos en forma de bonos a fines de 1975, sólo se habían destinado a la industria 233 millones y, en todo caso, aunque el íntegro de los bonos se hubieran descontado entre, por ejemplo, 1973 y 1975, la inversión privada en las manufacturas hubiera aumentado en menos de un cuarto.

Política de industrialización

El supuesto estratégico de la política económica peruana durante nuestro periodo es que el capital privado debería cargar con la mayor parte del peso del proceso de industrialización, limitándose la intervención del Estado a proveer la infraestructura y el financiamiento, de un lado, y protección arancelaria e incentivos fiscales, de otro. Había también un ostensible compromiso con el ideal del industrial independiente, aunque los responsables del poder (sobre todo los gobiernos civiles, con sus estrechas conexiones empresariales) debían saber que en el mejor de los casos esto era una quimera y en el peor, una invitación abierta al capital extranjero. A pesar de este aspecto en común, el alcance del control estatal y la actitud hacia el capital extranjero variaron mucho a lo largo del tiempo.

Hasta la Segunda Guerra Mundial no es posible hablar de una verdadera política de industrialización. Las leyes de protección a la industria promulgadas por el primer gobierno de Prado y las medidas complementarias para el control del comercio y las divisas establecidas por Bustamante, se debieron sobre todo a las escases circunstanciales del periodo de guerra.²⁴ Odría pudo pues desman-

23. Tanto Quijano (1971) como Zaldívar (1974) sostienen que esta disposición fue incluida para permitir que ¡los terratenientes se transformaran en burguesía industrial!

24. Por ejemplo, la Ley 9140 (de 'Protección Económica e Industrial'), de 1940, permitía la celebración de convenios entre el gobierno y los empresarios manufactureros privados, pero su intención era más asegurar la oferta de bienes esenciales en tiempo de guerra que promover la industrialización como tal.

telarlas en 1947 con el apoyo abierto del capital extranjero y escasa oposición por parte de los 'industriales', restituyendo durante una década el 'liberalismo económico'. En 1956, el segundo gobierno de Prado mantuvo en sus comienzos esta política que, en la práctica, era discriminatoria contra la industria manufacturera, todavía esencialmente local, pues no existían exoneraciones tributarias especiales (del tipo de las contenidas en el Código de Minería de 1950) y las tarifas aduaneras eran muy bajas para los niveles latinoamericanos. Varios factores comenzaron, sin embargo, a generar el clima político propicio para que se gestara una política industrial específica; entre ellos los más importantes fueron: la clara dificultad para mantener el equilibrio de la balanza de pagos sobre la base exclusiva de las exportaciones de materias primas; la lenta aparición de grupos profesionales interesados en modernizar el país; y el cambio a nivel mundial en los patrones de la inversión extranjera en favor de las manufacturas.

La entrada de capital extranjero dio finalmente comienzo al proceso de sustitución de importaciones de bienes de consumo duradero y productos alimentarios 'modernos'; las características de la primera Ley General de Industrias, aprobada en 1959, parecen sin embargo haber sido más consecuencia que causa de este despegue industrial. La ley contenía algunos aumentos de tarifas, especialmente para bienes de consumo (a pesar de la intención declarada de promover la industria pesada), reflejando por tanto estrechamente los intereses de las multinacionales. El medio más importante fue el de los incentivos tributarios, que llegaban hasta el cien por cien de las ganancias, junto con exoneraciones de derechos aduaneros para las importaciones de insumos destinados a las ramas 'básicas', dentro de las que se incluían los bienes de consumo duradero y los alimentos. Los beneficios de la ley cubrían, además, tanto a las empresas existentes como a las que se crearan, limitando así su capacidad para promover el desarrollo industrial, aunque se redoblara la rentabilidad del sector, en el momento preciso en que el capital financiero local y las multinacionales estaban entrando en él. No

obstante, el grado de protección permaneció relativamente bajo ²⁵ y el apoyo estatal limitado, por lo que tanto la Junta Militar del periodo 1962-63 como el gobierno de Belaúnde consideraron necesario aumentarlos.

En 1964 se elevaron considerablemente las tarifas, aunque, de nuevo, sobre todo las que protegían a los bienes de consumo, y las actividades de 'fomento' del sector público se extendieron en el campo financiero mediante la expansión del Banco Industrial, y en la infraestructura, mediante la creación de la planta de acero y el desarrollo de la capacidad hidroeléctrica. Más significativo quizás fue el estímulo que el mantenimiento y ampliación de los alcances de la Ley de Industrias de 1959 representó para la proliferación y concentración espacial en Lima de plantas industriales, mientras la alta rentabilidad derivada de los bajos impuestos y las tarifas protectoras permitía la creación de un exceso enorme de capacidad instalada. Pese a la existencia de licencias de inversión después de 1959 y de la creación formal de un sistema de planificación en 1962, no se hizo ningún esfuerzo para canalizar las manufacturas en forma que se aprovecharan economías de escala, se generaran eslabonamientos entre los sectores o se protegiera a las empresas regionales, aun cuando en la administración pública hubiera conciencia clara de la necesidad creciente de medidas de este tipo, y de restringir las actividades de las multinacionales.²⁶

La industrialización, concebida como medio para adquirir independencia económica, fue en cambio uno de los elementos centrales de la estrategia económica del 'Gobierno Revolucionario', y destinada a lograr "un desarrollo económico acelerado y autosostenido, a partir fundamentalmente del potencial interno de la nación, a través de una estructura productiva articulada e integrada". "Declárase de preferente interés nacional el Desarrollo Industrial Permanente y Autosostenido, primordial para el Desarrollo Socio-Económico

25. CEPAL (1965) calcula, a partir de una muestra de 125 productos, que en 1960 las tasas nominales latinoamericanas eran tales que el promedio peruano (34%) resultaba muy bajo comparado con el de Argentina (131%), Brasil (168%), Colombia (112%), Chile (138%) y México (61%).

26. INP (1966) lo declara explícitamente.

CUADRO 62

Estructura de tarifas nominales en la industria
(porcentaje del valor cif.)

	1958 a	1964 a	1964b	1967b
Bienes de consumo	47	57	62	91
Insumos industriales	38	42	47	57
Bienes de capital	34	34	35	38
Promedio general	38	42	44	55

Fuente: GIECO (1972) p. v-18.

^a Ponderado con respecto a las importaciones de 1963; ^b Ponderado con respecto a las importaciones de 1966.

permanente del país y esencial para garantizar su efectiva independencia económica".²⁷

Se ha mencionado anteriormente los tres principales factores condicionantes de la política económica después de 1968: la confianza en que los industriales independientes reactivarían la inversión con la protección del Estado; la expropiación estatal de la industria básica y la creación de una rama de bienes de capital; y la limitación de la propiedad y el control extranjeros. Con esto en mente, se redactó la Ley General de Industrias de 1970, cuyas disposiciones principales fueron: la definición de ramas de primera prioridad (industria pesada y bienes de capital) y de segunda prioridad (bienes salariales e insumos industriales), que recibirían importantes reducciones de tarifas, reducción de los impuestos sobre las utilidades reinvertidas y preferencia en el crédito estatal; la creación de la Comunidad Industrial y del Instituto de Investigación Tecnológica Industrial y de Normas Técnicas (Intintec); la gradual reducción de la

27. Las citas corresponden al segundo punto de los 'Objetivos Nacionales' (ver capítulo 3, nota 13) y al Preámbulo del DL 18350 de 1970. (Traducción de la versión inglesa del autor. N. del Tr.).

participación accionaria extranjera con la venta forzosa al capital nacional y la reducción de la repatriación de ganancias a una tasa 'razonable'; y la reserva para el sector estatal de la industria básica (acero, metales no-ferrosos, fertilizantes químicos, cemento y papel). Se establecieron simultáneamente tres tipos de políticas complementarias: la reorientación del crédito estatal y comercial hacia la indus-

CUADRO 63

Utilización de la capacidad instalada en la industria manufacturera

	1963	1968	1972	1975
Índice de producción ^a (1963 = 100)	100	140	183	225
Utilización de la capacidad instalada ^b	56%	52%	72%	85%
Índice de capacidad implícita ^c	179	269	254	265

Fuente: ^a Como en el gráfico 2; ^b proporcionado por MIT-OSP, basado en el censo de 1963, un estudio especial de la Universidad Nacional de Ingeniería para los años 1968 y 1972, y en sus propios estimados para 1975; ^c derivado al dividir el "índice de producción" entre la "utilización de capacidad instalada".

tria, la imposición de controles de precios sobre una serie de insumos industriales esenciales y bienes salariales (el cemento y el pan, por ejemplo), y la no concesión de licencias de importación para los bienes suntuarios (como los automóviles) o aquellos cuya oferta local era suficiente (por ejemplo el papel).

La prohibición de importar bienes competitivos permitió completar la primera fase de la sustitución de importaciones, pero esto se logró con la capacidad instalada existente, que era excesiva, e importando libremente los insumos intermedios necesarios. Ni el capital financiero ni las empresas extranjeras tenían interés en invertir en la sustitución de estos insumos, por lo que, pese a los incentivos, no se produjo la búsqueda reestructuración de la industria. La inversión extranjera directa en el sector se paralizó casi por completo, con excepción de unos pocos proyectos en asociación con

el Estado; esto parece haber obedecido al efecto 'político' de la Comunidad Industrial y nacionalizaciones en otros sectores, antes que a las restricciones a la propiedad y repatriación de utilidades. Esto, y la desarticulación de los viejos grupos de propietarios, llevó al virtual congelamiento de la capacidad de expansión del sector privado, reduciéndose la inversión a lo necesario para mantener la capacidad de planta existente. El cuadro 63 muestra como la baja tasa de utilización de la capacidad instalada permitió evitar la formación de 'cuellos de botella' durante algunos años, aunque para 1975 la situación en la producción de muchos de los bienes salariales, desde la leche condensada hasta los plásticos, se había vuelto crítica, sin que la inversión privada diera signos de reactivación. La depresión de la demanda que siguió al programa de estabilización de 1976-77 evitó que se presentara a corto plazo una crisis de oferta, pero no colaboró ciertamente a aumentar la capacidad.

Después de 1968 se otorgó gran importancia al desarrollo de una base tecnológica nacional, aunque las medidas prácticas se limitaron al control del pago de los royalties y a dar comienzo a la investigación tecnológica. La Ley de Industrias de 1970 disponía la creación del Intintec, que debía financiarse con un impuesto del 2% sobre las utilidades de las manufacturas; sus actividades principales consistían en procesar todos los contratos de tecnología extranjera firmados por empresas que operaban en el Perú e investigar tecnologías nativas para la producción de bienes de consumo 'populares'. Intintec parece haber tenido un éxito sorprendente en la primera tarea, logrando reducir los pagos por el uso de tecnología y eliminando ciertas cláusulas restrictivas, pero la investigación no ha avanzado mucho, debido probablemente a que nunca se especificaron claramente los lineamientos de política respecto a cuáles eran exactamente los bienes de consumo que se requerían y a que -más significativo aún- no se aclaró tampoco dentro de qué tipo de aparato productivo debían operar las nuevas tecnologías; las propuestas de Intintec variaron así desde el resurgimiento del estilo de vida de los Incas hasta la copia de maquinaria norteamericana. Quedó, además, sin solución el problema de cómo convencer a las empresas privadas para que utilizaran las nuevas tecnologías y de su capacidad de competir con las multinacionales en caso de adoptarlas, a

lo cual no ayudó ciertamente la costumbre de las empresas estatales de recurrir a tecnologías 'avanzadas' (es decir, extranjeras), por motivos de eficiencia, rapidez de entrega y acceso a financiamiento externo.

Aunque en los Planes de 1962 y 1967 se incluyera a las manufacturas, la ausencia de una estrategia coherente para el sector o de un programa importante de inversión pública limitó los planes sectoriales a una serie de previsiones optimistas sobre la producción. La creación del Ministerio de Industrias después de 1968 (anteriormente el sector había dependido del Ministerio de Fomento y Obras Públicas) y de una fuerte Oficina de Planificación Sectorial permitió un esfuerzo de planificación más firme. Sin embargo, durante el periodo del Plan 1971-75 no hubo inversión pública importante en la industria (aparte del acero y los fertilizantes); de otro lado, al estar la mayoría de las manufacturas bajo control privado, no pudieron definirse los objetivos integrados de producción y sus programas de inversión correspondientes, y las previsiones indicativas se vieron viciadas por la paralización de la inversión privada. Para el Plan 1975-78 se proyectó un programa sectorial completo,²⁸ basado en la expansión de la oferta de bienes salariales, la reducción progresiva de los insumos importados, la creación de un sector de bienes de capital, el aumento de la inversión pública y el rápido crecimiento de la propiedad social. Pero el Plan no encaró la necesidad de reestructurar la producción final en cuanto tal, no especificó cuál debería ser el patrón de propiedad y no se integró dentro de una estrategia de oferta de largo plazo, teniéndose en cuenta sólo algunas limitaciones previsibles a mediano plazo. Por otra parte, las modificaciones a la estrategia económica impuestas en 1976 llevaron a abandonar tácitamente el Plan, aun cuando la capacidad administrativa para ejecutar los cambios previstos hubiera en realidad aumentado, al crecer la dependencia de las empresas privadas del

28. MIT (1974). Los programas de inversión para el periodo 1975-78 fueron: estatal 35%; privada 50%; y propiedad social y cooperativas 15%. El presupuesto estatal estaba establecido de la manera siguiente: hierro y acero 40%; industria pesada 32%; metalmecánica 19%; productos químicos 6%; y varios 3%. Se previó el regreso a una alta tasa de crecimiento de la producción como consecuencia de la disminución de las restricciones de capacidad.

financiamiento de los bancos estatales, y también por el poder discrecional del Ministerio para distribuir las divisas dentro del sector. El programa de bienes de capital,²⁹ cuyo impacto debería haberse hecho sentir en el futuro inmediato, tampoco se llevó adelante.

En conjunto, la política industrial del periodo 1969-75 no puede considerarse un gran éxito; no por falta de objetivos adecuados sino por basarse en el supuesto de que la industria peruana funcionaba de acuerdo a un modelo ortodoxo de 'mercado', en el que la dinámica de la acumulación privada sólo esperaba protección frente a las importaciones, incentivos fiscales, crédito e infraestructura para iniciar con entusiasmo una expansión que podría eventualmente canalizarse en el sentido deseado (especialmente hacia la segunda fase de la sustitución de importaciones). En 1975, por el contrario, empezó a aparecer una severa crisis de capacidad en varias ramas y la costumbre —especialmente de las multinacionales— de sobrefacturar los insumos importados empezó a alcanzar niveles preocupantes (MIT 1976). Cuando resultó evidente que se necesitaba cambiar de orientación se abrieron dos opciones: aumentar el control del Estado o permitir nuevamente la libre operación del capital extranjero, puesto que el peruano no podía o no quería invertir.

La primera estrategia se ensayó en 1974: se creó el Sector de Propiedad Social como alternativa a la ausencia de interés de los industriales y se dio comienzo a la racionalización del sector privado concentrando el ensamblaje de vehículos. En 1975 las empresas públicas empezaron finalmente a producir máquinas, herramien-

29. En 1976 el sector público tenía en marcha un buen número de proyectos en la industria pesada, que no podía fácilmente detener. Para 1978, Cemento Andino (con plantas en Tarma, Pacasmayo y Yura) había aumentado su producción de 1.9 a 2.9 millones de toneladas de cemento; la capacidad para producir tractores había pasado de 700 a 2,000 unidades anuales; y la producción de papel periódico había llegado a las 120,000 toneladas. Antes de finalizar la década el complejo industrial de Trujillo debía producir 15,000 motores diesel, 250 tomos, 600 fresas y 3,500 compresores de aire al año, además de piezas fundidas para automóviles y cajas de cambios. Las plantas en instalación deberían permitir aumentar la producción de acero a 2.25 millones de toneladas anuales para comienzos de la década de 1980 y de productos petroquímicos a 150,000 barriles diarios.

tas y tractores y se establecieron normas para la 'producción concertada' (contratos entre empresas estatales y privadas para la producción de bienes salariales). Para 1976, sin embargo, el conflicto entre el Estado y el capital extranjero había llegado a un punto decisivo, eligiéndose –en el contexto de un cambio más amplio de orientación– el segundo camino: aumentos de precios y controles salariales, relajamiento de las restricciones a la inversión extranjera y a la repatriación de utilidades, límites a la participación de la Comunidad Industrial en las empresas pequeñas y recortes presupuestarios para las empresas de propiedad social. Nunca se explicó, no obstante, cómo con el regreso al 'viejo modelo' de industrialización se podría avanzar ahora más rápido de lo que éste permitiera antes de 1968.

En términos de la estrategia general de industrialización, el problema a resolver, más allá de las cuestiones de la propiedad y el control del sector tal cual entonces estaba conformado, era decidir qué papel debía jugar en el desarrollo económico del Perú. No se trataba, pues, de hasta qué punto la desarticulación del sector podría resolverse mediante nuevas etapas de sustitución de importaciones o incluso una cierta autarquía; el problema era más bien el contrario: hasta qué punto el sector podía avanzar más dada su actual desarticulación. Nunca se trató adecuadamente la relación potencial de las manufacturas con las ramas de exportación controladas por el Estado y con las nuevas empresas asociativas agrícolas. Pero incluso en el caso en que se hubiera logrado a través de la industria la articulación plena del sector empresarial, probablemente éste habría continuado absorbiendo sólo una fracción insignificante de la mano de obra nacional en empleos calificados y bien renumerados.

Observaciones finales

La industrialización en el Perú durante la postguerra presenta tres características generales: un rápido crecimiento de las manufacturas a medida que se produjo el proceso de sustitución de importaciones; ausencia de desarrollo estructural después de la segunda mitad de la década de 1960 y 'distorsiones tecnológicas' en los patrones productivos y en los patrones de utilización de insumos re-

lacionados con la propiedad extranjera. La intervención del Estado sólo sirvió hasta 1968 para reforzar estas características, y después de esta fecha poco hizo para contrarrestarlas. Poco en realidad podía hacer sin una alta tasa de inversión privada, que las autoridades pudieran canalizar hacia la estructura de producción deseada —especialmente bienes de capital y bienes salariales baratos—, o sin un control estatal directo sobre la producción, que permitiera sustituir más rápidamente los insumos importados y reinvertir las utilidades industriales.

El cuadro 64 muestra algunas de las características más sobresalientes de la industria en las 'siete grandes' economías de la región. La participación de la manufactura en el producto nacional bruto era claramente mucho más alta en Argentina y Brasil que en los demás países, y su estructura interna era más 'avanzada' en el sentido de dirigirse hacia la 'tercera fase' de sustitución de importaciones (según definición de la CEPAL), donde las ramas metalmecánicas no sólo están en equilibrio con los otros grupos, sino que contienen una proporción significativa de bienes de capital y de consumo duradero. La alta participación de los productos intermedios en México y Chile indican la presencia de la 'segunda fase'; en el caso de Venezuela esto se debió sobre todo a la rama petroquímica, importante aunque poco integrada. Curiosamente, la participación de las manufacturas en el producto nacional es menor en Colombia que en el Perú, aunque su estructura sea más avanzada, debido seguramente a los eslabonamientos con un dinámico sector agrario.

Por el lado del empleo, se observa a lo largo de todo el continente una absorción muy baja de mano de obra; el Perú no es pues un caso anormal: tanto en este aspecto como en cuanto al patrón de producción, aparece en realidad como un caso bastante típico. En relación a los aspectos de difícil cuantificación, Nolf³⁰ observa el predominio general del dualismo en la manufactura latinoamericana, con un nivel de productividad extremadamente bajo, incluso

30. Nolf (1974: 14) calcula que, en promedio, el sector artesanal latinoamericano representaba, a comienzos de la década de 1970, sólo alrededor del 7% de la producción manufacturera pero el 40% del empleo manufacturero; de otro lado, la producción por trabajador en el estrato fabril era solamente un cuarto de la norteamericana.

en el estrato fabril, a pesar del empleo de tecnología moderna y la concentración de la producción tanto en términos espaciales como de propiedad. Estas características, unidas a la saturación de los mercados de bienes de consumo (a causa de la concentración del poder adquisitivo en los grupos de altos ingresos y a la dificultad de integrar la industria con el resto de la economía), llevaron a que se generalizara la crítica a la situación de 'callejón sin salida' a la que habían llegado muchas de las economías, una vez alcanzada la fase de sustitución de importaciones apropiada al tamaño de su mercado interno.³¹

Se ha mencionado ya la experiencia común en América Latina en el terreno de la concentración de la propiedad y la penetración de las multinacionales en las manufacturas. En el caso de las economías más avanzadas, como la mexicana y la argentina, esto supuso el desplazamiento de los capitalistas nacionales, que entre 1930 y 1950 habían creado ramas de bienes de consumo, a diferencia de lo que sucediera en el Perú y Colombia, donde gran parte del proceso inicial de industrialización fue un fenómeno de la postguerra llevado adelante por las multinacionales; el resultado final es sin embargo muy parecido. En todo el continente se experimentan las consecuencias del control tecnológico, la transferencia de precios y la dependencia de las importaciones (Carda 1974), lo que no es extraño ya que el mismo grupo de multinacionales opera en toda el área, y con menores restricciones de las que tropezó en el Perú después de 1968.

Partiendo de una situación más o menos común hacia mediados de la década de 1900 —suponiendo que pueda generalizarse de la manera como lo hace la CEPAL³²— la reacción general parece haber sido el rechazo, bajo varias formas, a la sustitución tradicional de importaciones. Primero, se hicieron intentos para racionalizar el sistema de tarifas y disminuir el grado de protección a la industria local;

31. La formulación clásica de esta posición se encuentra en CEPAL (1965).

32. En la práctica las propias generalizaciones hechas por CEPAL, autoridad reconocida en estas materias, afectaron a los cambios de políticas en distintos países, ya que esta institución no sólo produce los mejores datos comparativos, sino que proporciona asimismo valiosos asesores y programas de capacitación.

CUADRO 64

Comparación de la estructura manufacturera

	Porcen- taje del PBI a precios de 1960		Tasa decre- cimiento (% anual) 1960-73	Composición del producto						Fuerza laboral (% PEA)	
	1960	1973		1960			1971			1960	1970
				A	B	C	A	B	C		
Argentina	31	38	5.9	45	27	29	34	32	24	24	22
Brasil	23	27	8.7	42	29	29	30	33	37	12	15
Colombia	17	20	6.8	63	27	9	59	29	12	15	16
Chile	23	27	4.7	61	29	10	58	33	9	18	19
México	19	24	8.5	54	36	11	48	38	14	14	17
Perú	18	24	7.5	63	29	8	60	28	12	13	15
Venezuela	12	18	7.4	64	29	7	50	40	10	12	19
Toda América Latina	22	26	7.3	57	26	17	51	30	19	15	16

Fuentes: CEPAL (1974) excepto para las dos últimas columnas, que provienen de Nolf (1974 : 25).

Definiciones: "A" es CIIU del 20 al 26, 28, 29 y 39; "B" es CIIU 27, 31, 32, 34; "C" es CIIU 35, 36, 37, 38, de acuerdo a las definiciones de la CEPAL. Nótese que el promedio "Toda América Latina" tiene un abrumador sesgo a sobre representar estas siete.

segundo, se legislaron aumentos en los impuestos exigibles a las empresas extranjeras y su exclusión de ciertos sectores 'estratégicos' como la energía; y tercero, se hizo un verdadero esfuerzo para expandir la exportación de bienes manufacturados, tanto hacia las economías metropolitanas como dentro de la región, para lo cual se crearon organizaciones como el Pacto Andino. Esto significó que se abandonaran los intentos de una industrialización autónoma, en el sentido de alcanzar fases superiores de sustitución de importaciones, mientras que la resistencia al capital extranjero debía reducirse a negociar mejores términos dentro de una relación fundamentalmente dependiente. Se abandonó, pues, toda esperanza de que las manufacturas pudieran resolver los problemas del desempleo urbano, poniéndose el énfasis en el desarrollo de una industria más 'eficien-

te',³³ Existen, naturalmente, muchas variaciones sobre el tema –de la drástica reapertura de la economía en Argentina y en Chile en los últimos años hasta la permanente búsqueda de aumentar la capacidad de producir bienes de capital en Brasil y México– pero el cuadro general parece válido.

En este escenario, la experiencia peruana formó claramente parte, hasta 1968, de la 'corriente principal' en América Latina: al igual que otros países que empezaron tarde el proceso de industrialización, como Colombia, el rápido desarrollo industrial alcanzó pronto los límites de la primera fase de la sustitución de importaciones; esta misma rapidez y la pródiga bienvenida dispensada a las empresas extranjeras agravaron las distorsiones. Después de 1968, en vez de cambiar hacia una política más 'abierta' y hacia las exportaciones, se tomó un camino distinto: bloquear a las multinacionales y presionar por la sustitución de importaciones. Como hemos visto, el éxito de esta estrategia dependía de dos factores –un grupo independiente de industriales nacionales y una tecnología nacional–, con ninguno de los cuales contaba realmente el Perú. Reincorporarse a la corriente principal, como parece intentar el Perú desde 1978, significa no sólo llegar a un acuerdo con las multinacionales, sino, lo que es más importante, asignar a la industria un papel mucho menos 'desarrollista'.

33. CEPAL (1974: 93) se refiere a esto como una política *eficientista*. Indica, con cierta mordacidad, que "la participación dominante de las empresas multinacionales en la mayor parte del comercio generado por la expansión de los mercados, nos fuerza a cuestionar el grado en que los respectivos países pueden realmente obtener algún tipo de beneficio". El mismo documento sugiere también que la política de 'apertura' está eliminando a las pequeñas y medianas empresas nacionales y reforzando por tanto las posiciones monopólicas.

A LO LARGO DE ÉSTE ESTUDIO se ha intentado mostrar que la economía política peruana durante el periodo 1956-78 puede analizarse como una sucesión de intentos para reestructurar el capital a fin de lograr el desarrollo económico, mediante la transición de una economía cuyo motor central era la exportación de materias primas –con todo lo que esto significa en términos de dependencia y dualismo– a otra cuyo dinamismo se basase en la industria. Tal reestructuración supone cambiar el patrón de producción en favor de las manufacturas, modificar los sistemas de propiedad y organización, y reasignar el excedente; establecer, en otras palabras, un nuevo modelo de acumulación. En el Perú han habido tres intentos de reestructuración –todo durante el último cuarto de siglo¹– con distintas bases económicas y políticas, pero todos parecen haber fracasado.

El primer intento, durante el gobierno de Prado, en 1956-62, fue esencialmente un proyecto 'oligárquico', que suponía la alianza del capital extranjero con la élite financiera nativa, la represión sistemática de los trabajadores y una economía abierta. El segundo, bajo la presidencia de Belaúnde, en 1963-68, fue más bien un pro-

1. Con excepción del régimen de Bustamante (1943-48), de corta duración, que, como hemos visto, no tuvo repercusiones, a pesar de constituir un significativo intento.

yecto de la 'clase media', apoyado en los industriales nacionales, con una economía protegida y la atracción de los trabajadores a través de medidas de bienestar social. El tercero, bajo la presidencia de Velasco, entre 1969 y 1975, fue el proyecto de un ejército reformista, relativamente autónomo, y supuso la oposición a la penetración extranjera, vastas reformas en la propiedad y la incorporación de los trabajadores mediante la participación a nivel de la empresa.

En sentido estricto, el primer intento fue el más coherente desde el punto de vista económico, al combinar un control del excedente suficiente para equilibrar las altas tasas de inversión con el ahorro procedente de las utilidades, junto con el aprovechamiento de la tecnología de las multinacionales. Pero Prado no pudo movilizar la base política necesaria ni apoyarse en los militares. Si este intento hubiera tenido éxito, el resultado probablemente hubiera sido una economía política parecida a la colombiana. El segundo intento se vio socavado por la debilidad política y los desequilibrios del modelo de acumulación; los esfuerzos para contrarrestar las tasas decrecientes de inversión privada mediante el proteccionismo y un fuerte gasto público, llevaron a una creciente penetración extranjera y a la inestabilidad macroeconómica. Las medidas en relación a la propiedad fueron poco satisfactorias desde el punto de vista político, y el excedente no fue reasignado Para apoyar el nuevo modelo de acumulación. A diferencia de los dos intentos anteriores, el proyecto de Velasco contó con considerable fuerza política —o, más exactamente, con autonomía relativa y cohesión interna— para llevar a cabo las reformas de la propiedad; pero se escogió un modelo de capitalismo de Estado que creó graves desequilibrios económicos al no garantizar suficiente control sobre el excedente; la ausencia de una ancha base política entre la población civil impidió resolver esos desequilibrios. El capital extranjero jugó un papel fundamental en las tres oportunidades; en un primer momento socavando la base social del Estado, después debilitando su posición económica.

Pese a que el desarrollo económico era el tema central en la agenda política —o quizás por lo mismo—, quedaron sin resolver durante todo el periodo los problemas de lograr una base política interna en que apoyar la intervención del Estado en la economía, y la

reducción negociada de la dependencia externa; esto impidió que se estableciera un modelo nuevo y coherente de acumulación, capaz de sustituir al tradicional. Se explica así que los problemas políticos hayan recibido igual atención que los económicos en nuestro análisis. En un contexto histórico más amplio, el problema político puede, sin embargo, ser considerado como económico, no sólo en términos de las limitaciones propias de un modelo de crecimiento basado en las exportaciones,² sino debido sobre todo al dualismo y la dependencia que introdujo en la estructura de clases, creando un sistema social sobre el que resultaba virtualmente imposible establecer un Estado capitalista hegemónico (Cotler 1978).

Aunque a lo largo del trabajo se haya enfatizado el fracaso de los diferentes gobiernos en lograr una expansión capitalista sostenida, no deben pasarse por alto los logros. Es cierto que no se pudo superar la dependencia externa y establecer una dinámica endógena de crecimiento, ni superar el dualismo interno y mejorar la posición relativa de los estratos más pobres, ni llevar la industrialización hacia las etapas finales de sustitución de importaciones; pero entre 1956 y 1978 el desarrollo económico progresó en general considerablemente, en particular la reestructuración del capital.

Primero, tuvo efectivamente lugar un proceso de industrialización, creándose una industria manufacturera que aunque poco integrada al resto de la economía se transformó, sin embargo, en un sector de considerables proporciones, cuya producción, mayor que la del sector primario, suministraba a la economía todos los bienes de consumo y muchos de los insumos intermedios. En segundo lugar, se eliminaron los aspectos más gruesos de la dependencia externa, manifestados en la propiedad extranjera de las bases mismas de la producción y el comercio; la mayor parte de la dependencia que se mantuvo obedecía a que la economía permanecía integrada al sistema capitalista mundial, de un lado, y al problema inmediato de la deuda externa, de otro. Tercero, se reorganizó el sector empresarial, vinculando entre sí sus elementos constitutivos sobre la

2. Esta es fundamentalmente la posición de Thorp y Bertram (1978), aunque ellos enfatizan el papel organizativo (en lugar del político) del empresariado nacional, tanto del sector privado como del público.

base de transacciones intersectoriales, y se estableció un sistema efectivo de planificación central. La prueba es que la economía no se hundió totalmente entre 1976 y 1978 bajo el impacto de la crisis de la balanza de pagos. Cuarto, la reforma agraria cambió radicalmente la estructura social del sector rural, medida de mayor significación que cualquier otra para el desarrollo a largo plazo de la economía y para el futuro de cerca de la mitad de la población peruana, dependiente de la agricultura. De un lado, la transferencia a las cooperativas de la agricultura empresarial debiera asegurar su modernización y una acumulación mayor en las actividades de procesamiento, lo que debe ayudar a integrar la economía rural. De otro lado, la eliminación de la élite rural tradicional deberá permitir una nueva dinámica social en el campo e incluso, a largo plazo, la reactivación de la agricultura campesina, sobre todo si el Estado dedica más recursos a la producción de alimentos.

A pesar del fracaso en crear un modelo nuevo y estable de acumulación, basado en el capitalismo de Estado, y un sistema global de participación de los trabajadores en las utilidades y en la gestión en las compañías del sector empresarial, hubo sin embargo avances en estos dos frentes. El Estado peruano, que antes de la década de 1950 no era sino algo más que un aparato de represión de la masa laboral y de negociación con las potencias extranjeras, se transformó durante nuestro periodo en el principal proveedor de servicios sociales e infraestructura y, a fines de él, en el mayor inversionista y regulador del comercio exterior. Durante el proceso, el Estado se fortaleció mucho como unidad administrativa y planificadora y como negociador con el capital extranjero.

El movimiento laboral, controlado por el APRA durante cuarenta años, alcanzó finalmente durante esta época un cierto nivel de conciencia de clase; los esfuerzos hechos para introducir la participación de los trabajadores, lejos de romper la solidaridad sindical la reforzaron, mostrando que el principal objetivo no era tanto obtener mejoras salariales como alcanzar el control de la producción.

Estos dos 'elementos progresistas' —fortalecimiento del Estado y del movimiento obrero— convergieron en los conflictos industriales en las empresas públicas, así como en la huelga general de julio de 1977, que definió claramente el carácter de clase del capitalismo

de Estado, y en los éxitos electorales de la izquierda 1978. En este sentido, la política peruana llegó a su 'mayoría de edad'.

Considerando que el Perú había tenido en el pasado un desarrollo socioeconómico relativamente lento, sobre todo en comparación con la experiencia de sus vecinos continentales, estos logros son de importancia. Permitieron, en esencia, la modernización —si bien algo desequilibrada— del capitalismo peruano y, más específicamente, el establecimiento de una base sólida para un desarrollo futuro del país, fundado en el uso productivo de los ingresos de divisas, el 'desarrollo hacia dentro' y un control coherente de la evolución de la estructura productiva, en lugar de seguir dependiendo de los impulsos externos. Para quienes consideran el desarrollo como equivalente a 'transición al socialismo' (o lo definen de tal manera que el socialismo es parte necesaria de él), el experimento peruano de los últimos veinte años puede parecer poco prometedor; pero utilizar este criterio implica lógicamente la presencia, por lo menos potencialmente, de precondiciones políticas y económicas para la transición al socialismo. Tales precondiciones estaban claramente ausentes en el Perú, no sólo debido a circunstancias inmediatas, tales como la debilidad del movimiento popular, resultado del control aprista durante gran parte del periodo y el papel de los militares durante todo él, sino por razones estructurales más profundas.

En el esquema clásico, sólo el capitalismo maduro es capaz de extender las relaciones de producción capitalistas (y por tanto la proletarianización) al conjunto de los trabajadores, y concentrar el capital a nivel suficiente como para que sus contradicciones internas³ provoquen una crisis política. Es claro que el Perú no había alcanzado este estadio de 'madurez' del capitalismo monopólico; de hecho, como hemos visto, el dualismo interno producido por el crecimiento capitalista desequilibrado limitó el alcance de las reformas de la propiedad. Por otra parte, las recientes experiencias revolucionarias en la periferia de la economía mundial —esto es,

3. "La conciencia de sí del proletariado crece progresivamente a medida que la concentración y la centralización del capital debilitan la posición del empresario capitalista. La conjunción de estas circunstancias hace posible lograr una sociedad socialista" (Giddens 1971: 60).

en los países subdesarrollados— parecerían indicar que es posible una transición al socialismo en los países que se encuentran en las primeras fases del capitalismo, donde el derrocamiento de las estructuras rurales de tipo feudal permite el control popular del Estado y de la economía, sobre todo si va unido a la lucha por la independencia nacional. Pero en un país como el Perú, 'a medio camino', por así decirlo, no se da ninguna de estas condiciones necesarias, menos aún las suficientes. El único criterio de juicio relevante tiene que ser, como señaláramos en el capítulo inicial, el grado en que se desarrolla el capitalismo nacional; es éste el criterio que se ha buscado aplicar.

Una experiencia paralela a la peruana de 1968-75, en la opinión de varios estudiosos,⁴ es la del gobierno de Lázaro Cárdenas, en México, entre 1934 y 1940. Sin profundizar el tema,⁵ podemos identificar algunos elementos que aclaran el caso peruano.

A raíz de la Revolución Mexicana, a pesar de que la oligarquía agraria fue destruida por los movimientos populares campesinos de Villa y Zapata, estos movimientos no lograron formar un gobierno estable y fueron a su vez eliminados por Carranza y Obregón. En este vacío político, la élite militar-burocrática tardó diez años en construir un Estado nacional. Este aparato estatal, consolidado por Calles entre 1925 y 1930, tenía dos bases principales: una política formada por un partido de tipo corporativo (el Partido Revolucionario Institucional), y las grandes reformas fiscal y financiera, que dieron independencia económica al sector público. El posterior 'régimen intermedio'⁶ de Cárdenas, logró reducir considerablemente

4. Por ejemplo Stepan (1978).

5. Los párrafos que siguen están basados en Hansen (1971), Córdova (1974), Leal (1975) y FitzGerald (1978b).

6. Categoría esbozada por Kalecki (1972b) pero desafortunadamente no desarrollada. Se refiere a regímenes populistas que, en el vacío creado por el desplazamiento de la élite tradicional, a consecuencia de la descolonización o de una revolución, eligen una vía reformista entre el capitalismo y el socialismo. El capitalismo de Estado es una de las características de estos regímenes, como en el caso, por ejemplo de Turquía bajo Atatürk, Egipto con Nasser y la India después de la independencia. Kalecki considera los regímenes intermedios como fundamentalmente inestables y con tendencia a regresar al capitalismo dependiente si no avanzan hacia el socialismo. En FitzGerald (1977) se intenta aplicar esta categoría a América Latina sin demasiado éxito.

el alcance de la propiedad extranjera en la minería, petróleo, finanzas y servicios públicos, y apoyar la reforma agraria, dando asimismo comienzo a un programa masivo de obras de irrigación y redes viales.

Las diferencias entre esta experiencia y la peruana después de 1968 son instructivas. En primer lugar, la reforma agraria mexicana fue en sus comienzos un movimiento espontáneo que surgía de la presión de los campesinos arrendatarios y los trabajadores sin tierras sobre las haciendas en decadencia, mientras que la peruana, aunque más vasta (en el sentido de haber eliminado a todos los hacendados capitalistas de tamaño significativo), fue impuesta desde arriba, suprimiéndose deliberadamente desde un comienzo los movimientos campesinos de masas. En México, el movimiento campesino fue a la larga contenido y sometido por el Estado, pero su canalización a través del PRI (donde había también representantes de la pequeña industria y de los trabajadores urbanos) garantizó la autonomía relativa del Estado tanto frente al capital nacional como frente a los trabajadores. Los militares peruanos, en cambio, nunca pudieron lograrlo; SINAMOS representó sólo un tímido intento de capitalizar las reformas y lograr el apoyo popular que tan útil hubiera sido durante la crisis económica de 1976-77.

En segundo lugar, en México, las minas, los pozos petrolíferos y las fuentes de energía pertenecientes a extranjeros no operaban con niveles de tecnología muy altos; la nacionalización, por tanto, de los recursos nacionales básicos no hizo necesario recurrir nuevamente a la cooperación de las multinacionales para poder asegurar la expansión futura, como sucedió en el Perú. En efecto, la expansión de la economía mexicana en este periodo se basó en la ampliación de la agricultura bajo riego, sin inversión extranjera. Además, puesto que no existía un importante sector industrial, se necesitaba recurrir poco a tecnología extranjera o insumos importados.

En tercer lugar, a consecuencia de la destrucción de la oligarquía terrateniente, de la ausencia de una fuerte élite financiera o industrial y de la presencia muy reducida del capital extranjero, el Estado mexicano gozó de mucha mayor autonomía –sobre todo en la esfera externa– de la que era posible en el caso peruano, donde

la agricultura no era ya en 1968 el núcleo central de la economía,⁷ la industria era relativamente amplia y el sector empresarial dependía de la tecnología extranjera.

Si ha de encontrarse un paralelismo entre la historia económica (pero no política) peruana y el gobierno de Cárdenas, el paralelismo más cercano sería el periodo de Bustamante, cuando los planes apristas de cooperativización de la agricultura, en una economía que era todavía fundamentalmente agrícola, hubieran tenido efectos parecidos a los de México, de haberse llevado a cabo. Sin embargo, y ésta es quizás la lección más interesante de la comparación, el rápido proceso mexicano de industrialización, cuyas bases sentó el 'cardenismo', permitió que se constituyera nuevamente una estructura capitalista de clases, basada en una nueva burguesía y un proletariado urbanos, y que, gracias a las inversiones extranjeras en las manufacturas, reapareciera un amplio sector de propiedad foránea. Después de 1945, la autonomía relativa del Estado mexicano respecto al capital nacional y extranjero se fue reduciendo paulatinamente, de modo que, cuando hacia fines de la década de 1960 empezó a declinar el crecimiento de la economía y a deteriorarse las condiciones sociales, como resultado del desarrollo desequilibrado, la expansión del sector público con fines reformistas propugnada por Echeverría (1970-76) encontró una resistencia muy fuerte entre las multinacionales y los grupos bancarios. El boicot de la reforma fiscal y la especulación cambiaria debilitaron severamente la base económica del Estado mexicano e impidieron que se llevara a cabo la reestructuración del capital necesaria para seguir desarrollando la economía.

¿Qué puede decirse respecto al futuro de la economía peruana? Es peligroso, si no temerario, hacer pronósticos de este tipo: antes incluso de que esta obra vea la luz pueden haberse producido cambios embarazosos (embarazosos para el autor). Pero es posible argumentar que si el análisis de una economía tiene algún mérito, debe implícitamente contener el curso futuro de la economía en cues-

7. En 1968 sólo un sexto del producto y de las exportaciones procedían de la agricultura; los porcentajes eran 1m tercio y un medio, respectivamente, en 1948.

tión. Las fluctuaciones en los mercados internacionales o los acontecimientos en las economías metropolitanas pueden tener efectos aleatorios sobre la periferia —ésta y no otra es la esencia de la 'dependencia' según la definición de Dos Santos⁸—, pero debería ser posible identificar las restricciones principales y las opciones posibles de crecimiento económico presentes en un país determinado. En el caso del Perú, la opción de retirarse por completo del sistema capitalista internacional no es seguramente realista, no sólo por la ausencia de las condiciones políticas sino también porque el mantenimiento del actual sistema de producción depende fundamentalmente del comercio internacional. Existen, sin embargo, dos fenómenos estructurales muy importantes, que pueden influir si no determinar el curso futuro de la economía peruana.

En primer lugar, una vez puestos en marcha los proyectos de Cujone y Cerro Verde, no quedan proyectos para la explotación de materias primas previstos o previsibles, capaces de aumentar significativamente la disponibilidad de divisas necesaria para continuar el proceso de industrialización o incluso el propio crecimiento económico. Así como no parece haber grandes proyectos mineros de factibilidad inmediata después de estos dos, se ha agotado también la posibilidad de ampliar la explotación de harina de pescado, el petróleo resulta suficiente sólo para cubrir las necesidades internas, y se necesita la tierra bajo riego de la costa para la producción de alimentos para el país. Por consiguiente, es muy posible que la economía se vea forzada, por el propio proceso de expansión, a replegarse sobre sí misma, ya que parece poco probable que puedan empezar a exportarse productos manufacturados con éxito.⁹

8. Ver capítulo 2, nota 37.

9. A partir de un análisis de programación lineal sobre la asignación alternativa de recursos en el sector manufacturero peruano, llevado a cabo en Cambridge y en las oficinas limeñas del Pacto Andino, Torres (1978) encuentra que, con o sin protección, la industria peruana tiene posibilidades muy limitadas de resolver el problema inmediato de exportaciones o los problemas a más largo plazo de empleo y necesidades básicas. Sugiere que se necesitan "profundos cambios estructurales en las relaciones de producción". Zúñiga (1979) sugiere, por el contrario, que los problemas del modelo capitalista de Estado fueron esencialmente de transición; una vez consolidado ya en la actualidad, puede servir de base a un sistema coherente de acumulación de capital y desarrollo económico, superadas las dificultades inmediatas de balanza de pagos por la recuperación eventual del comercio mundial.

El segundo elemento es el abandono en que continúa la agricultura campesina que, de mantenerse, dará origen a una continua migración interna y al empeoramiento de las condiciones de vida en las tugurizadas áreas urbanas, pues la manufactura se ha mostrado ya incapaz de ofrecer empleo suficiente. Aunque es posible que pueda resolverse el problema del abastecimiento de alimentos para las ciudades capitalizando las cooperativas, el gobierno puede eventualmente verse forzado a contemplar la alternativa de modernizar la agricultura campesina para contener el flujo migratorio. Se necesitará desviar una gran cantidad de recursos del sector empresarial para poder elevar el ingreso promedio del campesinado a un nivel, por lo menos igual, al promedio de los salarios urbanos de fines de nuestro periodo, con perjuicio de los intereses objetivos a corto plazo (pero no necesariamente al largo) de los grupos urbanos.

Estos dos fenómenos —el agotamiento de los recursos naturales que constituyen la base de las exportaciones y la necesidad de revitalizar la agricultura alimenticia— pueden combinarse no sólo de tal manera que la economía abandone el 'desarrollo hacia afuera', sino también de forma que se haga necesario un modelo de industrialización diferente. De un lado, la falta de divisas forzará probablemente a reducir la dependencia industrial de los insumos importados y a desarrollar las ramas de bienes de capital formadas en los últimos años. De otro, las nuevas necesidades de insumos agrícolas y la creciente demanda rural de bienes salariales debiera permitir la expansión de las ramas industriales de bienes de consumo final e intermedios sobre la base de la tecnología existente. Si se quiere superar el estancamiento, este camino parece ser el único posible; sus consecuencias positivas sobre el empleo y la independencia económica puede que no sean en la práctica el objetivo de tal ensayo, pero podrán servir para legitimar políticamente la estrategia. Además, es probable que la fuerza adquirida por el Estado y la realización de la reforma agraria hagan menos difícil emprender este nuevo rumbo. Podría quizás, entonces, lograrse en la década de 1980 esa reestructuración del capital varias veces intentada entre 1956 y 1978; la presión de la necesidad lograría así lo que anteriormente no pudo el propósito político: afianzar las bases para el desarrollo económico futuro.

A pesar de esta visión algo optimista, la experiencia de la economía política peruana entre 1956 y 1978 parece llevar a una conclusión inevitable, aunque trivial: el capitalismo tiene su propia lógica. En la periferia de la economía mundial, el éxito de la industrialización capitalista –del que Brasil y México son los mejores, aunque no los únicos ejemplos en América Latina– requiere que el capital nacional pueda establecer libremente compromisos con las multinacionales manufactureras, verse apoyado más que antagonizado por el sector público, y que los trabajadores se encuentren controlados por un Estado hegemónico, apuntalado a su vez por los militares o por un fuerte sistema de partidos.

Estas condiciones políticas son tan importantes como un sector agrícola fuerte, bajos salarios, un mercado interno amplio y recursos fiscales adecuados. Los intentos de reestructurar el capital y lograr el desarrollo económico bajo condiciones distintas –como un Estado débil (Prado), apoyo solamente del capital nacional (Belaúnde), u oposición al capital extranjero (Velasco)– parecen ser inconsistentes y destinados al fracaso, si la experiencia peruana es generalizable. Esta conclusión es por cierto una gran simplificación, pero parece ir a la raíz del problema y contiene la esencia de lo que en este caso 'una nación puede aprender de otra'.

Apéndice estadístico

Este apéndice contiene algunas de las series estadísticas en las que se basan los cuadros más importantes del texto. Incluyen la acumulación (ahorro e inversión), las finanzas públicas y los flujos de capital externo, todos basados en los estimados del Banco Central de Reserva contenidos en las Cuentas Nacionales. Se presentan también los estimados del dualismo. Se han reunido, por tanto, en un solo marco estadístico (el de las Cuentas Nacionales), los principales indicadores cuantitativos utilizados en esta obra de manera que no sólo son correctos –en la medida de lo posible– sino consistentes entre sí.

Desde 1946, el Banco Central de Reserva ha tenido a su cargo la compilación de las cuentas nacionales peruanas; los primeros estimados cubren la década de 1950 y fines de la del 1940 (*La Renta Nacional*, Lima, varios años), pero su metodología es bastante especial. En 1963, con la colaboración del FMI y sobre la base del Censo de 1961, el BCR comenzó a elaborar una nueva serie de cuentas nacionales. Durante los diez años siguientes, el Departamento de Cuentas Nacionales del Banco Central de Reserva (en el que Richard Webb Duarte jugó un destacado papel) publicó las *Cuentas Nacionales del Perú 1950-1965* (Lima, 1966), las *Cuentas Nacionales del Perú. 1950-67* (Lima, 1967) y las *Cuentas Nacionales del Perú 1960-74* (Lima, 1976). Estas publicaciones, junto con el valioso *Anexo Estadístico 1960-69* (Lima, 1970) y el *Anuario Esta-*

dístico Económico y Financiero 1963-73 (Lima, 1975), constituyen las 'cuentas nacionales' mencionadas en el texto. La *Memoria* (anual) del BCR y el *Boletín* (mensual) traen datos sobre cuentas nacionales, comercio exterior y financieros, aunque con bastante retraso. En el presente estudio se han utilizado datos no publicados obtenidos directamente del BCR, que contenían los mejores estimados disponibles a fines de 1978.

Estas publicaciones representan sucesivas actualizaciones de los estimados del ingreso nacional agregado disponibles en el Perú (que son la única compatibilización consistente de las distintas estadísticas sectoriales), y contienen notas metodológicas muy útiles. Por desgracia, la cobertura y la metodología de las cuentas nacionales no se ha modificado desde 1965, aun cuando los estimados fueran en esa fecha de excelente calidad. El INP intentó construir series alternativas a mediados de la década de 1900, pero no las continuó. El INE (que como ONEC produjo hasta 1975 el extenso y valioso *Anuario Estadístico*) reemplazó al BCR a partir de 1976 en la elaboración de las cuentas nacionales, trabajando a partir de los resultados del Censo de 1972 y usando la 'Nueva Metodología Estándar de Contabilidad Nacional' de las Naciones Unidas; pero aún no se han publicado los resultados.

Ahorro e inversión

Las series para el ahorro y la inversión proceden de los cuadros 5 y 16 de las *Cuentas Nacionales*; en el cuadro A-1 aparecen como porcentajes, después de dividir las cifras por el producto bruto interno correspondiente. Como es frecuente en la contabilidad nacional de los países en desarrollo, estas cifras se obtienen de estimar la formación bruta de capital fijo a partir de la producción local y las importaciones de bienes de capital (maquinaria y materiales de construcción), añadiendo un margen para costos de instalación. La inversión fija se refiere, por tanto, principalmente, al sector empresarial, al igual que la desagregación sectorial del capítulo 6. Se resta de aquí la formación de capital fijo correspondiente al sector público (que es una magnitud conocida) obteniéndose lo correspondiente al sector privado, a lo que se añade un estimado de la variación de

stocks (derivado de una encuesta a compañías del sector empresarial realizada anualmente por el BCR), para obtener así la formación bruta de capital.

Por definición, la formación bruta de capital equivale al ahorro nacional bruto. Restando el 'ahorro externo' (o sea el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, definido por el exceso de las importaciones de bienes y servicios sobre las exportaciones de bienes y servicios) se obtiene el ahorro interno. Se resta de aquí el ahorro del gobierno (o sea la diferencia entre el ingreso y el gasto corriente del gobierno) para obtener el ahorro privado, a partir del cual se calcula el ahorro personal deduciendo el ahorro de las empresas (o sea las ganancias no distribuidas más los gastos de reposición, obtenidos de la encuesta del BCR, incluyendo a las empresas estatales). El ahorro personal es por tanto el resultado de sumar y restar diferentes estimados por lo que su confiabilidad es reducida. He dividido aquí el ahorro externo en 'público' y 'privado'. El primero lo he definido como las entradas de capital extranjero 'oficiales' (o sea, destinadas al sector público) deducidas las amortizaciones; el ahorro 'privado' es la diferencia entre el ahorro externo total y el 'público', lo que significa que no sólo incluye las importaciones y exportaciones de capital a largo plazo del sector privado, sino también el rubro de 'errores y omisiones' de la balanza de pagos (que consiste en gran medida en fugas de capital hacia el exterior) y cualquier cambio residual en la posición de divisas del BCR (necesario para equilibrar la posición externa del sector privado, puesto que las importaciones del sector público están automáticamente cubiertas con créditos a largo plazo).

Cuentas fiscales

Las series de cuentas fiscales se basan inicialmente en el cuadro 12 de las *Cuentas Nacionales* (ingresos y gastos del Gobierno Central); se han dividido las cifras por el PBI correspondiente; los estimados para 1973-78 me fueron proporcionados directamente por el Departamento de Cuentas Nacionales del BCR. El cuadro 12 de las *Cuentas Nacionales* contiene, también, al igual que la *Memoria*, la formación bruta de capital fijo del Gobierno Central; la corres-

CUADRO A. 1

(Porcentaje del PBI a precios corrientes)

	Ahorro nacional			Financiamiento externo		Total ahorro o inversión	FBCF		Variación de exis- tencias
	Empresas	Personal	Gobierno	Público	Privado		Público	Privado	
1955	9.1	5.7	2.4	3.4	2.0	22.6	3.9	14.7	4.0
1956	9.4	9.6	1.2	0.3	5.5	26.0	2.9	20.4	2.7
1957	8.9	10.4	1.1	0.6	7.1	28.0	2.4	22.3	3.3
1958	7.7	10.2	0.2	0.5	6.7	25.3	2.5	20.3	2.5
1959	8.6	7.3	0.8	-0.4	2.5	18.8	1.7	16.0	1.1
1960	11.2	8.7	2.6	-0.4	-0.5	21.6	2.3	14.4	4.9
1961	10.0	9.4	2.5	-0.3	0.6	22.2	4.4	14.8	3.0
1962	10.9	8.6	1.9	0.7	0.7	22.8	3.8	16.8	2.2
1963	10.8	5.9	1.0	0.2	2.5	20.4	3.9	14.9	1.6
1964	12.8	6.5	-0.2	0.2	-0.6	18.7	4.8	11.1	2.8
1965	13.8	2.4	-0.4	2.9	-0.1	18.6	5.3	11.4	1.9
1966	14.2	2.7	-0.4	2.6	1.0	20.1	5.1	11.4	3.6
1967	12.4	3.2	-1.0	2.0	3.1	19.7	4.0	10.9	4.8
1968	13.7	0.1	-0.4	1.9	-1.4	13.9	3.8	9.2	0.9
1969	10.5	1.4	2.0	2.6	-3.2	13.3	4.2	8.2	0.9
1970	11.9	3.2	1.9	1.8	-5.9	12.9	4.5	7.0	0.5
1971	12.9	2.4	0.5	1.9	-2.7	15.0	4.8	7.8	2.4
1972	12.9	1.5	0.5	1.8	-2.6	14.2	5.0	7.8	1.4
1973	11.3	4.2	-0.3	3.8	-3.3	15.7	5.5	7.2	3.0
1974	11.5	1.4	0.6	6.7	-1.3	18.9	8.3	6.9	3.7
1975	8.7	14.5			3.5	19.7	8.8	8.7	2.2
1976	12.0				2.5	17.8	8.0	8.6	1.2
1977	13.2				-0.1	15.1	7.2	7.4	0.5
1978 *				2.8	-2.7	14.6	5.0	8.1	0.5

* Estimado

pondiente a las empresas estatales se ha obtenido del INP (1966), el *Anuario Estadístico* del BCR (*op. cit.*) y la *Memoria* del BCR de 1976. El *Anuario* e información directa proporcionada por el BCR fueron utilizados para las cifras sobre fondos (ganancias más depreciación) de las empresas estatales. La 'inversión financiera' es la inversión financiera del Gobierno Central (*Memoria*, varios años) más el incremento en los créditos a largo plazo extendidos por la banca estatal de fomento al sector privado, dados por el *Boletín* del BCR. La suma de la formación bruta de capital fijo y la inversión financiera nos da la inversión total del sector público.

La diferencia entre el excedente en cuenta corriente del sector público (que es el 'ahorro del gobierno' del cuadro A-1) y la inversión total del Estado, nos da las necesidades financieras del sector público, tal como han sido definidas en este trabajo, categoría más amplia que la de déficit del Gobierno Central, que indica con mayor claridad la cantidad total de recursos que el Estado debe adquirir fuera del sector fiscal para equilibrar sus cuentas totales; esta categoría es particularmente útil para el Perú después de 1968 cuando las empresas estatales se expandieron mucho más rápido que las actividades del Gobierno Central. Las fuentes financieras para cubrir este déficit son el financiamiento interno (emisión monetaria y endeudamiento interno) y el financiamiento externo. Este último se ha calculado ya en el cuadro A-1; el primero es la diferencia entre el déficit y el financiamiento externo; este método de cálculo evita, tener que desenredar la complicada maraña de oferentes de crédito, emisión de títulos públicos y sobregiros de las empresas estatales, al tiempo que permite reflejar de la forma más cercana posible el movimiento de los recursos reales. Las partidas con signo negativo en las cifras de financiación interna y externa representan reducciones en los pasivos del sector público, como consecuencia de un exceso de las amortizaciones sobre el nuevo endeudamiento.

Importaciones de capital a largo plazo

Las entradas de capital mostradas en el cuadro proceden de las *Cuentas* (cuadro 16) para 1955-74, de la *Memoria*, para 1975-76, y de información directa proporcionada por el BCR, para 1976. La

CUADRO A. 2

(por ciento del PBI)

	Ingresos corrientes del Gobierno	Egresos corrientes del Gobierno	F B C F	Otros	Inversión financiera	Excedente de empresas	Requerimiento de financia- miento	Financiamiento Interno Externo
1955	13.2	10.8	3.4	0.5	0.7	0.0	2.2	-1.2 3.4
1956	13.9	12.7	2.4	0.5	0.9	0.0	2.6	2.3 0.3
1957	13.9	12.8	1.9	0.5	0.8	0.0	2.1	1.5 0.6
1958	12.4	12.2	2.2	0.3	0.7	0.0	3.0	2.5 0.5
1959	13.5	12.9	1.5	0.2	0.6	0.0	1.7	2.1 -0.4
1960	14.9	12.3	1.2	1.1	0.5	0.0	0.2	0.6 -0.4
1961	15.8	13.3	1.9	2.5	0.6	0.0	2.5	2.8 -0.3
1962	15.5	13.6	2.0	1.8	0.4	0.0	2.3	1.5 0.7
1963	17.0	16.0	1.3	2.6	1.1	0.0	4.0	3.8 0.2
1964	17.1	17.3	1.9	2.9	0.7	0.0	5.7	5.5 0.2
1965	17.8	18.2	2.6	2.7	1.1	0.0	7.0	4.1 2.9
1966	17.8	18.2	3.1	2.0	1.7	0.1	7.1	5.5 2.6
1967	17.7	18.7	2.4	1.6	1.7	0.1	6.6	4.6 2.0
1968	18.0	18.4	1.8	2.0	0.9	0.0	5.1	3.2 1.9
1969	18.8	16.8	1.9	2.3	0.6	0.8	2.0	-0.6 2.6
1970	18.9	17.0	2.6	1.9	0.5	0.9	2.2	0.4 1.8
1971	18.5	18.0	3.1	1.8	1.2	1.1	4.4	2.5 1.9
1972	18.8	18.3	3.0	2.0	1.7	0.8	5.4	3.8 1.8
1973	18.3	18.6	2.4	3.1	2.4	0.9	7.3	3.5 3.8
1974	19.1	18.5	2.9	5.4	2.7	0.3	10.1	3.4 6.7
1975	19.5	18.3	2.8	6.0	2.6	-0.6	10.8	4.5 6.3
1976	17.7	18.0	2.8	5.2	3.2	-0.3	13.0	9.4 3.6
1977	17.4	19.8	3.8	3.4	2.0	1.3	11.6	7.1 4.5

CUADRO A. 3

(millones de dólares)

	Sector privado		Sector público		Otros	Total	Balanza
	Inversión directa	Préstamos Flujos de entrada	Amortización	Flujos de entrada	Amorti- zación	capital largo plazo	en cuen- ta co- rriente
1956	41	10	-1	27	-18	57	-99
1957	51	48	-2	28	-20	107	-143
1958	30	62	-2	24	-19	98	-123
1959	18	35	-4	16	-20	42	-36
1960	22	17	-12	13	-24	18	+8
1961	14	21	-31	25	-29	-4	-8
1962	16	27	-25	51	-31	40	-36
1963	-5	33	-24	77	-30	51	-81
1964	11	24	-24	89	-30	83	+16
1965	32	44	-27	98	-22	177	-138
1966	23	6	-12	204	-67	152	-228
1967	-18	55	-18	134	-54	96	-282
1968	-23	41	-31	218	-131	68	-41
1969	19	25	-24	221	-89	143	0
1970	-79	28	-26	190	-121	30	+185
1971	-50	66	-59	183	-56	-29	-34
1972	24	25	-54	286	-164	115	-32
1973	49	63	-43	672	-352	383	-192
1974	144	111	-53	1035	-338	895	-807
1975	316	27		1077	-284	1135	-1538
1976	171	25		846	-299	675	-1192
1977	54	15		993	-391	665	-811
1978 +	52	10		1016	-642	432	-421

* Incluye "Variaciones en activos externos" del sector público.
+ Estimados.

fuelle original es el propio BCR que registra estas operaciones como parte de sus funciones de control de cambios. Puesto que se trata de flujos de capital a largo plazo (o sea con vencimiento a un año o más) no se incluyen los movimientos a corto plazo, que son sobre todo de carácter privado. Debe observarse que la entrada bruta de fondos para el sector público, particularmente entre 1969 y 1976, consiste en gran medida en 'refinanciación', o sea la postergación de amortizaciones debidas (*rolling over*), que entre 1969 y 1971 equivalieron a 60 millones de dólares anuales y a 120 millones anuales entre 1972 y 1975. Con fines ilustrativos se ha incluido el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, la diferencia entre éste y las entradas netas de capital consiste en movimiento de fondos a corto plazo y ajustes monetarios. Las 'otras' entradas de capital hacia el sector público incluyen el endeudamiento de los bancos estatales no registrado por la Dirección General de Crédito Público, el pago de compensación por nacionalizaciones y la revaluación de activos en el exterior.

Indicadores económicos

Estos indicadores, tomados de las *Cuentas nacionales* actualizadas por el INE y el BCR, no requieren mayor explicación. Los términos de intercambio internos se han calculado como cociente entre los deflatores implícitos de la agricultura y la industria contenidos en las cuentas nacionales; para 1955-68, estos deflatores se han obtenido dividiendo la contribución sectorial al ingreso nacional a precios corrientes entre la serie de la contribución sectorial al PNB a precios constantes, y para 1969-76, dividiendo las series de las contribuciones sectoriales al PBI a precios corrientes entre las correspondientes a precios constantes. Aunque éste es ciertamente un índice muy imperfecto, refleja probablemente las tendencias generales; la ausencia de series directas de precios para las manufacturas y para los productos agrícolas a nivel del productor, impide elaborar un índice más satisfactorio. Tampoco hay estimaciones oficiales del índice de precios en dólares para las importaciones y las exportaciones; he calculado los términos de intercambio externos como cociente entre los deflatores del PBI para las exportaciones y las im-

portaciones de bienes y servicios (1963 = 100 para 1955-70, y 1970 = 100 para 1970-76), lo que por supuesto no cubre los problemas de paridad.

Estimación del dualismo

El dualismo —o sea, la dicotomía, aunque no la separación funcional, entre el sector 'empresarial' y el 'no empresarial'—, cuestión central en la argumentación desarrollada en la presente obra, requiere evidentemente una evaluación cuantitativa, lo que necesariamente implica una considerable simplificación de la realidad. En los capítulos 2 y 4 he discutido con algún detenimiento los problemas teóricos y prácticos que esto plantea; la base de los estimados consiste en incluir dentro del 'sector empresarial' a las empresas con cinco o más trabajadores. No es posible considerar como 'empresarial' a un centro productivo con menos de cinco trabajadores, en el sentido de la presencia de una separación formal entre trabajadores y gerencia y entre ganancias y salarios ni incluso desde el punto de vista del marco contable, y en todo caso la ley probablemente no lo reconoce como tal. (De hecho, veinte es el mínimo legal de trabajadores para que pueda reconocerse un sindicato). Este es, además, el criterio utilizado en las estadísticas censales, por lo que los datos disponibles —lo que es de gran importancia aquí— están desagregados de esta forma. De otro lado, dado que en la práctica hay que adoptar algún criterio de división, si eligiésemos uno algo superior, por ejemplo diez trabajadores, esto no afectaría mucho los resultados numéricos y menos aún la argumentación general.

He partido de calcular la participación del 'sector empresarial' en el empleo y la producción para cada sector de la economía, atribuyendo la diferencia al sector 'no empresarial'. Estos porcentajes han sido después aplicados a la participación del empleo y la producción del sector respectivo en el PBI en el año correspondiente, que forman los totales de las filas del cuadro A-S presentado más adelante. Los supuestos y el método de estimación utilizados para cada sector son los siguientes:

i. se supone que la *minería*, los *servicios públicos*, las *actividades del gobierno* y las *actividades bancarias* pertenecen exclusiva-

mente al sector empresarial, debido a que son actividades que implican una escala considerable de operación.

ii. La *producción agrícola* se ha desagregado suponiendo que todos los cultivos 'industriales' (por ejemplo azúcar y algodón) y el ganado pertenecen al sector empresarial y los cultivos alimenticios al no empresarial; la fuente utilizada fueron los valores de las ventas consignados en las estadísticas de producción agraria del *Anuario* del BCR. Los porcentajes de participación de los dos sectores en el valor bruto de la producción se han aplicado para obtener su participación en el valor agregado. Este procedimiento tiende a subestimar en cierta medida la participación del sector empresarial, en la medida en que también se producen cultivos alimenticios dentro de él, pero esto se compensa hasta cierto punto por el hecho de que en los porcentajes del valor bruto de la producción no se toman en cuenta los gastos en insumos, cuyo peso mayor en el sector empresarial hace que su participación en el valor agregado aparezca algo abultada. Las participaciones del empleo se han calculado a partir de las cifras de empleo de las *Cuentas*, asignándose los 'trabajadores dependientes' al sector empresarial y los 'independientes' al no empresarial.

iii. La *producción pesquera* aparece dividida en las fuentes estadísticas en producción industrial y producción para el consumo humano; he atribuido la primera al sector empresarial y la segunda al no empresarial. Esto tiende a subestimar la participación del sector empresarial. Las cifras de empleo para la pesca industrial en las dos fechas se han obtenido de Roemer (1970) y Malpica (1976), respectivamente.

iv. Los estimados para la manufactura son más sencillos, pues la *Estadística Industrial* des agrega la producción 'fabril' y 'artesanal' sobre la base del mismo criterio utilizado aquí. Ver cuadro 58.

v. Las participaciones para la *construcción* se han estimado a partir del valor de las ventas del sector, consignado en las tablas insumo-producto de 1969, considerando como 'empresarial' la parte del valor de las ventas registrada para los miembros de la Cámara Peruana de Constructores. La participación en el empleo se ha asignado arbitrariamente, atribuyendo la mitad a cada sector.

vi. Las participaciones del empleo y las ventas en el sector *comercio* se han tomado del *Censo Económico* de 1963 (Apéndice IV), donde aparecen registrados el empleo y las ventas atribuibles a las empresas de cinco o más trabajadores. Se ha supuesto que los porcentajes se han mantenido constantes a lo largo del periodo.

vii. A falta de información se ha supuesto que el sector empresarial contribuía el 20% del empleo y el 30% de la producción del *transporte* y los *servicios*. Esto son estimados conservadores, que subestiman probablemente por tanto el grado de dualismo en estos dos sectores.

Las proporciones del total de la fuerza de trabajo en Lima-Callao (ver cuadro 12) se han tomado de INP (1973a). La producción se ha asignado de la siguiente manera: agricultura, pesca y minería fuera de Lima y las actividades del gobierno en Lima; la industria a partir del cuadro 58; las actividades bancarias según la distribución regional del crédito (tomada de la *Memoria* del BCR); todos los demás sectores en proporción a los anteriores. El empleo se asignó a partir de aquí, atribuyendo el correspondiente al sector empresarial en proporción a la participación de Lima-Callao en la producción de este sector para cada una de las ramas de la economía.

El patrón de propiedad

Obtenida la participación en la producción y el empleo correspondiente al sector empresarial, podemos ocuparnos ahora del patrón de propiedad, que se modificó sustancialmente entre 1968 y 1975. Las fuentes para determinar los porcentajes, ya discutidas en el capítulo 5, son las siguientes:

i. Sólo la Grace (producción de azúcar) y las haciendas serranas de la Cerro de Paseo pueden considerarse como propiedad extranjera dentro de la *agricultura* del sector empresarial (en el sentido de propiedad de compañías extranjeras, a diferencia de los extranjeros residentes en el Perú, que incluimos dentro del capital local); estas dos compañías no podían en ningún caso generar más de un 2% del PBI en 1968. Para 1975, toda la agricultura del sector empresarial estaba en manos de cooperativas.

CUADRO A. 4

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
1955	5.0	281	295	23	18	4.9	103	118	2.4	9.1	52	19.0	14.1	9.8
1956	4.6	320	342	26	22	7.0	104	114	—4.5	2.6	67	19.0	14.5	9.8
1957	1.0	332	402	28	25	8.6	104	106	0.4	8.8	34	19.0	14.2	10.0
1958	3.4	292	345	25	22	7.7	89	105	7.3	—3.1	31	24.5	13.5	10.4
1959	3.5	322	281	19	17	12.9	86	96	5.2	8.1	59	27.7	14.3	10.5
1960	9.1	444	341	22	19	10.1	92	93	6.8	13.8	50	26.8	14.5	10.8
1961	8.1	510	429	22	18	3.7	90	98	3.7	10.4	84	26.8	15.6	11.4
1962	9.2	556	478	23	19	5.4	94	93	5.0	10.3	108	26.8	13.8	12.0
1963	3.8	555	510	20	16	5.8	100	100	—2.1	7.0	126	26.8	14.1	12.4
1964	6.9	647	518	19	14	13.0	114	100	4.2	9.4	151	26.8	13.6	12.7
1965	4.8	685	660	19	13	13.4	111	107	0.0	7.9	166	26.8	12.6	13.0
1966	5.8	789	811	20	15	12.3	126	120	1.3	9.8	156	26.8	12.3	13.2
1967	1.6	742	810	20	15	12.2	127	114	2.0	5.0	149	39.7	12.5	13.7
1968	0.7	840	673	14	10	17.9	130	113	—6.5	2.7	140	43.4	12.4	12.7
1969	4.4	880	659	13	9	7.8	143	105	5.6	1.6	191	43.6	12.5	12.7
1970	9.0	1034	700	13	8	6.6	159	100	7.9	10.7	372	43.4	13.7	13.2
1971	5.1	889	730	15	10	3.8	146	102	2.4	8.8	349	43.4	13.8	14.1
1972	5.8	944	812	14	9	4.9	133	117	0.8	7.4	522	43.4	14.9	14.9

1973	6.2	1112	1033	16	9	14.7	163	116	2.4	7.3	535	43.4	14.8	16.1
1974	6.9	1052	1908	19	10	16.6	178	119	2.3	7.5	810	43.4	15.1	16.5
1975	3.3	1291	2390	20	10	20.0	155	132	1.0	4.7	431	43.9	14.4	16.4
1976	3.0	1359	2100	18	10	34.5	155	136	3.3	4.2	307	57.5	12.6	15.2
1977	-1.2	1768	2095	15	8	38.0	147	...	-0.2	-6.4	282	87.5	10.9	12.2
1978 *	-1.8	2082	1974	15	8	55.2	128	...	0.4	-4.6	...	...	...	10.5

A Crecimiento del PBI a precios de 1970, porcentaje anual; 1955-59 a precios de 1963.

B Exportaciones FOB (millones de dólares).

C Importaciones FOB (millones de dólares); las autoridades peruanas estiman el valor CIF añadiendo 20 por ciento al valor FOB.

D Formación total de capital como porcentaje del PBI.

E Formación de capital del sector privado como porcentaje del PBI.

F Precios: cambio en el deflator del PBI; 1963 = 100.

G Términos de intercambio externo; 1963 = 100.

H Términos de intercambio interno; 1963 = 100.

I Crecimiento de la producción agrícola; porcentaje anual.

J Crecimiento de la producción manufacturera; porcentaje anual.

K Reservas: oro y divisas al final del año (millones de dólares).

L Tipo de cambio en soles por US dólar, promedio anual.

M Oferta monetaria: "medios de pago en moneda nacional" (equivalente a "M"), como porcentaje del PBI.

N Remuneraciones totales per cápita de los obreros (ver cuadro 35) en miles de soles a precios de 1963.

* Estimados preliminares.

CUADRO A.5
(por millar del PBI)

	1 9 6 8			1 9 7 5		
	Empre- sarial	No empre- sarial	Total	Empre- sarial	No empre- sarial	Total
Producción:						
Agricultura	58	88	146	58	69	127
Pesca	23	3	26	6	1	7
Minería	88	—	88	60	—	60
Manufacturas	211	25	236	235	27	262
Construcción	15	23	38	25	36	61
Electricidad, agua y gas	11	—	11	11	—	11
Banca	28	—	28	35	—	35
Gobierno	85	—	85	77	—	77
Transporte	15	37	52	17	38	55
Comercio	85	46	131	100	50	150
Servicios	48	111	159	47	108	155
Total	667	333	1000	671	329	1000
Total absoluto (miles de millones de soles a precios de 1970)	143	71	214	211	104	313
Empleo:						
Agricultura	103	367	470	95	335	430
Pesca	13	2	15	10	2	12
Minería	22	—	22	23	—	23
Manufactura	48	90	138	50	92	142
Construcción	19	20	39	22	22	44
Electricidad, agua y gas	3	—	3	4	—	4
Banca	7	—	7	7	—	7
Gobierno	67	—	67	76	—	76
Transporte	7	26	33	7	28	35
Comercio	40	60	100	46	69	115
Servicios	21	85	106	22	90	112
Total	347	653	1000	359	641	1000
Total absoluto (millones)	1.36	2.57	3.93	1.69	3.02	4.71

ii. La *pesca* en el sector empresarial en 1968 era de propiedad extranjera en una tercera parte aproximadamente (Malpica 1976); en 1975 la propiedad era totalmente estatal.

iii. La *minería* ha sido asignada de acuerdo con la participación de las distintas compañías en los totales de las ventas del sector; se ha considerado que toda la 'pequeña minería pertenece a capitales nacionales (ver las fuentes en el capítulo 5).

iv. La propiedad en las *manufacturas*, en 1968, se ha supuesto proporcional a la propiedad de los activos fijos (cuadro 59). La cifra para 1975 supone que el Estado era el único propietario de las ramas industriales pesadas; se ha incluido una participación muy pequeña para las cooperativas (como las cooperativas textiles formadas tras la quiebra del grupo Prado) y las empresas de propiedad social.

v. En 1968 una tercera parte de los *servicios públicos* estaba en manos extranjeras (Espinoza 1972); para 1975 todos habían sido estatizados.

vi. Los *bancos* han sido asignados en proporción a la participación de los distintos bancos en la concesión de crédito. Ver capítulo 6.

vii. El sector *gobierno* no presenta evidentemente ningún problema de asignación.

viii. La *construcción*, el *transporte*, el *comercio* y los *servicios* son estimados conservadores del autor.

Las participaciones del empleo se muestran en el cuadro 19; se han calculado asignando los trabajadores del sector empresarial, dentro de cada rama productiva, en proporción a la producción controlada por cada forma de propiedad. La cifra para 1950 es un estimado grueso, obtenido aplicando el mismo patrón de propiedad de 1968, corregido con objeto de reflejar un nivel menor de penetración extranjera en la minería, las manufacturas y el sector bancario y ninguna participación del Estado salvo en los sectores bancario y gobierno; el sector privado es el resto.

CUADRO A. 6

(por millar del PBI)

	1968			1975					
	Sector estatal	Capital extranjero	Capital nacional	Sector empresarial	Sector estatal	Capital extranjero	Capital nacional	Coopera- tivas	Sector empresarial
Agricultura	—	2	56	58	—	—	—	58	58
Pesca	—	8	15	23	5	—	1	—	6
Minería	—	74	14	88	26	22	12	—	60
Manufactura	10	92	109	211	45	80	104	6	235
Construcción	—	2	13	15	—	3	22	—	25
Electricidad, agua y gas	3	4	4	11	11	—	—	—	11
Banca	7	14	7	28	23	1	11	—	35
Gobierno	85	—	—	85	77	—	—	—	77
Transporte	1	1	13	15	3	—	10	4	17
Comercio	—	15	70	85	10	5	80	5	100
Servicios	5	5	38	48	10	—	32	5	46
Total	111	217	339	667	210	111	272	78	671

Bibliografía

- AMIN, S.
1974 *Accumulation on a World Scale: a Critique of the Theory of Underdevelopment*. Nueva York: Monthly Review Press.
- ANAYA, E.
1975 *Imperialismo, industrialización y transferencia de tecnología en el Perú*. Lima: Horizonte.
- ASTIZ, C. A.
1969 *Pressure Groups and Power Elites in Peruvian Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- BALLENTYNE, J.
1974 "The Political Economy of Peruvian Gran Minería". *Latin American Dissertation Series N° 60*. Ithaca: Cornell University.
- BAMAT, T.
1977 "Relative State Autonomy and Capitalism in Brazil and Perú". *The Insurgent Sociologist*. Vol. 7.
- BARAN, P.
1957 *The Political Economy of Growth*. Nueva York: Monthly Review Press.
- BARBER, W.
1970 "Dualism Revisited: Economic Structures and the Framework of Economic Policy in a Post-colonial Setting" en Streeten P. (ed.). *Unfashionable Economics*. Londres: Wiedenfeld and Nicolson.
- BARRACLOUGH, S.
1973 *Agrarian Structure in Latin America*. Lexington, Mass: Heath.

BARRAT-BROWN, M.

1975 *La teoría económica del imperialismo*, Alianza Universidad, Madrid.

BASADRE, J.

1961-64 *Historia de la República del Perú*. Lima: Ediciones Historia (10 vols.)

BEAULNE, M.

1975 *Industrialización por sustitución de importaciones: Perú 1958-69*. Lima: Campodónico.

BAYER, D.L.

1975 *Descapitalización del minifundio ralo* Lima: Universidad Agraria.

BCR (Banco Central de Reserva)

1961 *Plan nacional de desarrollo económico y social del Perú: 1962-71*. Lima: Banco Central de Reserva.

1974 *El desarrollo económico y financiero del Perú*. Lima: Banco Central de Reserva.

BEHRMAN, J. R.

1977 *Macroeconomic Policy in a Developing Country: the Chilean Experience*. Amsterdam: North-Holland.

BERRY, A.R.

1972 "Farm Size, Income Distribution and the Efficiency of Agricultural Production: Colombia". *American Economic Review*, Vol. 62.

BERTRAM, I. G.

1974a "Development Problems in an Export Economy: Domestic Capitalist, Foreign Firms and Government in Peru 1919-30". (Tesis doctoral no publicada). Universidad de Oxford.

1974b "Recent Thinking on the Peruvian Highland Peasantry". *Pacific Viewpoint*. Noviembre.

BETTELHEIM, C.

1974 *Les Luites des classes en URSS: première periode 1917-1923*. París: Maspero.

1975 *Economic Calculations and Forms of Property*. Nueva York: Monthly Review Press.

BIRD, R. M. Y L. H. DE WULF

1973 "Taxation and Income Distribution in Latin America: A Critical Review of Empirical Studies". *IMF Staff Papers*. Vol. 20.

BIRF (Banco Internacional para la Reconstrucción y el Fomento)

1973 *The Current Economic Position and Prospects of Peru*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development.

- BOLLINGER, W.
1977 "The Bourgeois Revolution in Peru: a Conception of Peruvian History". *Latin American Perspectives*. Vol. 4.
- BONILLA, H.
1974 *Guano y burguesía en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- BOOTH, D.
1978 "Newspapers, relative Autonomy and Dependence: Peru 1968-78" (mimeo) ponencia leída en *National Development Conference*, Glasgow.
- BOSSIO, J. C.
1976 "Cambios en la política minero-metalúrgica", en Kerbusch, E. (ed.). *Cambios Estructurales en el Perú 1968-75*. Lima: ILDES.
- BOURRICAUD, F.
1970 *Power and Society in Contemporary Perú*. Nueva York: Praeger.
- BRAUN, O.
1973 *Comercio internacional e imperialismo*. México: Siglo XXI.
- BRAVERMAN, H.
1974 *Labor and Monopoly Capital*. Nueva York: Monthly Review Press.
- BRAVO-BRESANI, J.
1969 *Mito y realidad de la oligarquía peruana*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- BRUNDENIUS, C.
1972 "The Anatomy of Imperialism: The Case of the Multinational Mining Corporations in Peru". *Journal of Peace Research* N° 3.
- CABALLERO, J. M.
1977 *Agrarian Reform and the Transformation of the Peruvian Countryside*. Working Papers Series N° 29. Cambridge: Centre of Latin American Studies.
- CABIESES, H. y C. OTERO
1978 *Economía peruana; un ensayo de interpretación*. Lima: DESCO.
- CALONGE, O.
1973 "Propuesta metodológica para la sectorización de los impuestos directos de las empresas 1967-70" (tesis no publicada). Lima: Universidad Católica.
- CARAVEDO, B.
1977 "The state and the Bourgeoisie in the Peruvian Fishmeal Industry". *Latin American Perspectives*, vol. 4.
- CARDOSO, F. H.
1974 "Notas sobre el estado actual de los estudios sobre dependencia.

- En Serra, J. (ed.) *Desarrollo Latinoamericano: Ensayos Críticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- 1977a *The Originality of the Copy: ECLA and the Idea of Development*. Working Papers Series N° 27. Cambridge: Centre of Latin American Studies.
- 1977b "Capitalist Development and the State: Bases and Alternatives". En FitzGerald, E.V.K., Floto E y Lehmann A.D. (eds.) *The State and Economic Development in Latin America*. Occasional Paper N° 1. Cambridge: Centre of Latin American Studies.
- CARDOSO, F. H. y E. FALETTO
1969 *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.
- CAREY, J.C.
1964 *Perú and the United States 1900-1962*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- CARLSON, J.
1974 *Perú's and Colombia's Policies on Private Foreign Investment and Foreign Technology*. Copenhagen: IDR.
- CASTRO, J.
1975 "La doctrina del CAEM del Perú". *Interrogations*. París, diciembre.
- CDES
1965 *Las empresas estatales*. Lima: Centro de Documentación Económico-Social.
- CECEÑA, J. L.
1975 *México en la órbita imperial*. México: Ediciones "El Caballito".
- CEMLA
1968 *El mercado de capitales en el Perú*. México: Centro de Estudios Monetarios Latino-Americanos.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina).
1965 *El proceso de industrialización en América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
1968 *El desarrollo económico y la distribución del ingreso en la América Latina*. Santiago: Comisión Económica para América Latina.
1969 *El pensamiento de la CEPAL*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
1969a *Development Problems in Latin America*. Austin: Texas University Press.
1970 "La movilización de recursos internos". *Boletín Económico de América Latina*. Vol. XVI.
1971 "La intermediación financiera en América Latina". *Boletín Económico de América Latina*, vol. XVI, N° 2.
1973 *Evaluación regional de la estrategia internacional de desarrollo*. Santiago: Comisión Económica para América Latina.

- 1974 *El proceso de industrialización en América Latina en los primeros años del segundo decenio para el desarrollo*. Santiago: Comisión Económica para América Latina.
- 1975 *Economic survey of Latin American 1973*. Santiago: Comisión Económica para América Latina.
- CHELLIAH, R. J.
1971 "Trends in Taxation in Developing Countries" *IMF Staff papers*, vol. 18.
- CHENERY, H. B. (ed.)
1974 *Redistribution with Growth*. Londres: Oxford University Press para BIRF.
- CHILCOTE, R. H.
1974 "Dependency: a Critical Synthesis of the Literature". *Latin American Perspectives*, vol. 1.
- CHUDNOVSKY, D.
1974 *Empresas multinacionales y ganancias monopólicas en una economía Latinoamericana*. México: Siglo XXI.
- CNSEV
1973 *Flujo de fondos financieros en el Perú: 1965-70*. Lima: Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores.
- COLLIER, D.
1975 "Squatter Settlements and Policy innovation in Peru". En: Lowenthal.
- CONSIGLIERI, J.
1975 *La propiedad inmobiliaria en Lima, Perú*. Buenos Aires: Instituto di Tella.
- CORDOVA, A.
1974 *La política de masas del Cardenismo*. México: Ediciones Era.
- COTLER, J.
1975 "The New Mode of Political Domination in Peru", en Lowenthal.
1978 "The peruvian Experiment Reconsidered: A political Overview" (mimeo) ponencia leída en el Wilson Center Workshop sobre "The Peruvian Experiment Reconsidered". Washington D.C.
- COUTU, A. J. y R. A. KING
1969 *The Agricultural Development of Peru*. Nueva York: Praeger.
- CUTLER, A., HINDESS, B., HIRST, P. y A. HUSSAIN
1977-78 *Marx's capital and Capitalism Today* (dos vols.). Londres: Rotledge and Kegan Paul.

DE VYLDER, S.

- 1976 *Allende's Chile: The Political Economy of the Rise and fall of the Unidad Popular*. Cambridge: University Press.

DELER, J. P.

- 1975 *Lima 1940-70: Aspectos del crecimiento de la capital peruana*. Lima: Centro de Investigaciones Geográficas.

DELGADO, C.

- 1972 *El proceso revolucionario peruano*. México: Siglo XXI.

DORE, E. y J. WEEKS

- 1976 "The Intensification of the Assault against the working class in 'Revolutionary' Peru". *Latin American Perspectives*, vol. 3.

DOS SANTOS, T.

- 1970 "The Structure of Dependence". *American Economic Review*.
1973 "The crisis of Development Theory and the problems of Dependence in Latin America", en Bernstein, H. (ed.) *Underdevelopment and Development*. Middlesex: Penguin.

DRAGSIC, J.

- 1971 "Peruvian Stabilization Policies: 1939-68" (Tesis doctoral no publicada). University of Wisconsin.

DRYSDALE, R. S.

- 1975 "Continuity and Change: Peruvian Education", en Lowenthal.

EMMANUEL, A.

- 1972 *Unequal Exchange*. Londres: New Left Books.

ESHAG, E. y R. THORP

- 1965 "The Economic and Social Consequences of Orthodox Economic Policies in Argentina in the Postwar Years". *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, vol. 27.

ESPINOZA, H. (ed.)

- 1971 *Dependencia económica y tecnológica*. Lima: Universidad Nacional Federico Villarreal.
1972 *El poder económico en la industria*. Lima: Universidad Nacional Federico Villarreal.

FAJNZYLBER, F. y T. MARTINEZ

- 1976 *Las empresas transnacionales: Expansión a nivel mundial y proyecciones en la industria mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.

FEDER, E.

- 1976 "How Agribusiness Operates in Underdevelopment Agricultures". *Development and Change*, vol. 7.

FEI, J. C. y GRANIS

- 1964 *Development of the Labour Surplus Economy: Theory and Policy*. New Haven: Yale University Press.

FERNER, A. M.

- 1977 "The Role of the industrial Bourgeoisie in the Peruvian Development model". (Tesis doctoral no publicada) Sussex University.

FFRENCH-DAVIS, R.

- 1973 *Políticas económicas en Chile 1952-1970*. Santiago: Ediciones Nueva Universidad.

FIGUEROA, A. (ed.)

- 1974 *Estructura del consumo y distribución de ingresos en Lima Metropolitana 1968-69*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 1976 "The impact of Current Reforms on Income Distribution in Peru", en Foxley.

FITZGERALD, E. V. K.

- 1974 *The public sector in Latin America*. Working papers Series N° 18. Cambridge: Centre of Latin American Studies.
- 1975 *Aspects of Industrialization in Peru: 1965-75*. Working Papers Series N° 22. Cambridge: Centre of Latin American Studies.
- 1976a *The State and Economic Development: Peru since 1968*. Department of Applied Economics Occasional Paper N° 49. Cambridge: Cambridge University Press.
- 1976b "The Urban Service Sector, the Supply of Wagegoods and the Shadow Wage Rate". *Oxford Economic Papers*, vol. 28.
- 1977 "On State Accumulation in Latin America", en FitzGerald E. V. K., Floto E. y Lehmann A.D. (eds.) *The State and Economic Development in Latin America*. Occasional Paper N° 1, Cambridge: Centre of Latin American Studies.
- 1978a "The Fiscal Crisis of the Latin American State", en Toye, J.E.J. (ed.) *Taxation and Economic Development*, Londres: Cass.
- 1978b "The State and Capital Accumulation in Mexico". *Journal of Latin American Studies*, vol. 10.
- 1979 "Stabilisation Policy in Mexico: the Fiscal Deficit and Macroeconomic Equilibrium, 1960-77", en Thorp y Whitehead.

FMI (Fondo Monetario Internacional - IMF)

- 1977 "Peru-Recent Economic Developments". *Executive Board Papers*, (SM/77/48). Papers Washington, D. C.: Fondo Monetario Internacional.

FORTIN, C.

- 1978 "The State and Capital Accumulation in Chile" (mimeo). Ponencia leída en el CEDLA Workshop sobre "Industrialization and the State in Latin America", Amsterdam.

FOXLEY, A.

- 1976 *Income Distribution in Latin America*. Londres: Cambridge University Press.

FOXLEY, A. y O. MUÑOZ

- 1976 "Income Redistribution, Economic Growth and Social Structure: the case of Chile", en Foxley.

FRANCO, G.

- 1977 "Towards Understanding Full Employment in Colombia: a Critical View of the ILO Employment Mission Report" (Tesis de maestría no publicada). La Haya: Institute of Social Studies.

FRANK, A.G.

- 1966 "The Development of Underdevelopment". *Monthly Review*, vol. 18.
1967 *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*. Nueva York: Monthly Review Press.

FRANKMAN, M. J.

- 1974 "Sectoral Policy Preferences of the Peruvian Government 1946-68". *Journal of Latin American Studies*, vol. 6.

FURTADO, C.

- 1968 *Teoría y política del desarrollo económico*. México: Siglo XXI.
1970 *The Economic Development of Latin America*. Londres: Cambridge University Press.
1972 *Desarrollo y subdesarrollo*. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Julio, Argentina (octava edición).

GARCIA, A.

- 1974 "Industrialización y dependencia en la América Latina", en Nolf.

GERSCHENKRON, A.

- 1952 "Economic Backwardness in Historical Perspective" en Hoselitz B. (ed.) *The Progress of Underdeveloped Areas*. Chicago: Chicago University Press.

GIDDENS, A.

- 1971 *Capitalism and Modern Social Theory: An Analysis of the Writings of Marx, Durkheim and Weber*. Cambridge: Cambridge University Press.

GIECO

- 1972 *Industrialización y políticas de industrialización en el Perú*. Lima: Universidad Nacional de Ingeniería.
1975a *Evaluación socioeconómica del conjunto de proyectos de propiedad social*. Lima: Universidad Nacional de Ingeniería.
1975b *La capacidad ociosa y la política de inversiones en la industria manufacturera*. Lima: Universidad Nacional de Ingeniería.

GILBERT, D. L.

- 1977 "The Oligarchy and the Old Regime in Peru". *Latin American Dissertation Series N° 69*, Ithaca: Cornell University.

GONZALEZ, F. y C. PARODI

- 1975 *Los grupos financieros internacionales y el sistema financiero internacional*. Lima: Universidad del Pacífico.

GONZALEZ, H.

- 1978 "US Arms Policy in Latin America". *Inter-American Economic Affairs*.

GOODSELL, C. T.

- 1974 *American Corporations and Peruvian Politics*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

GRACIARENA, J.

- 1974 "Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina", en Foxley A. (ed.) *Distribución del Ingreso*. México: Fondo de Cultura Económica.

GRIFFIN, K. B.

- 1969 *Underdevelopment in Spanish America*. Londres: Allen & Unwin.
1971 (ed.) *Financing Development in Latin America*. Londres: Macmillan.
1974 *The Political Economy of Agrarian Change*. Londres: Macmillan.

GRIFFIN, K. B. y J. ENOS

- 1972 *Planning Development*. Londres: Addison.

HANSEN, R. D.

- 1971 *The Politics of Mexican Development*. Baltimore: Johns Hopkins.

HABERGER, A. C.

- 1972 *Project Evaluation*. Londres: Macmillan.

HARDING, C.

- 1975 *Land Reform and Social Conflicts in Peru*, en Lowenthal.

HORTON, D.

- 1974 "Haciendas and Cooperatives: a Study of Land Reform and New Reform Enterprises in Peru". *Latin American Dissertation Series N° 67*, Ithaca: Cornell University.

HUNT, S.

- 1971 "Distribution, Growth and Government Economic Behaviour in Peru", en Ranis G. (ed.) *Government and Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
1974 "Direct Foreign Investment in Peru under the Ancient Regime" (mimeo), Cambridge: Centre of Latin American Studies.
1975 "Direct Foreign Investment in Peru: New Rules for an Old Game", en Lowenthal.

HYMER, S.

- 1972 "The Multinational Corporation and the Law of Uneven Development", en Bhagwati J. (Ed.) *Economics and the World Order from the 1970's to the 1990's*. Londres: Macmillan.

INP (Instituto Nacional de Planificación)

- 1966 *La evolución de la economía en el período 1950-64*. Lima: Instituto Nacional de Planificación.
- 1967 *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social: 1967-70*. Lima: Instituto Nacional de Planificación.
- 1971 *Plan del Perú 1971-75*. Lima: Instituto Nacional de Planificación.
- 1973a *Proyecciones a largo plazo de la población y la economía del Perú*. Lima: Instituto Nacional de Planificación.
- 1973b *Modelo de Simulación INP-I*. Lima: Instituto Nacional de Planificación.
- 1975a *Plan Nacional de Desarrollo 1975-78*. Lima: Instituto Nacional de Planificación.
- 1975b *La concentración de la producción manufacturera en el Perú, 1969*. Lima: Instituto Nacional de Planificación.
- 1977 *Plan Nacional de Desarrollo para 1977-78*. Lima: Instituto Nacional de Planificación.

JAGUARIBE, H.

- 1973 *Political Development: a General Theory and a Latin American Case Study*. Nueva York: Harper and Row.

JAIN, S.

- 1975 *Size Distribution of Income: Compilation of Data*. Washington, D.C.: BIRF.

JAQUETTE, J.

- 1971 "The Politics of Development in Peru". *Latin American Dissertation Series N° 33*, Ithaca: Cornell University.

KALECKI, M.

- 1972a "Problems of Financing Economic Development in a Mixed Economy", en *Essays on the Economic Growth of the Socialist and Mixed Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- 1972b "Social and Economic Aspects of Intermediate Regimes", en *Essays on the Economic Growth of the Socialist and Mixed Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

KAY, G.

- 1975 *Development and Underdevelopment*. Londres: Macmillan.

KAPLAN, M.

- 1969 *Formación del Estado nacional en América Latina*. Santiago: Editorial Universitaria.

KEITH, R.G.

1977 *Conquest and Agrarian Change: the Emergence of the Hacienda System on the Peruvian Coast*. New Haven: Harvard University Press.

KILTY, J.

1967 *Planning in Peru*. Nueva York: Praeger.

KINDLEBERGER, C. P.

1958 *Economic Development*. Nueva York: MacGraw-Hill.

KNIGHT, P. T.

1975 "New Forms of Economic Organization in Peru: Toward Workers Self-management", en Lowenthal.

KRUIJT, D. y M. VELLINGA

1977 "The Political Economy of Mining Enclaves in Peru", *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, N° 23.

KUCZYNSKI, P.P.

1981 *Democracia bajo presión económica*. Ediciones Treintatrés y Mosca Azul, Lima.

KUZNETS, S.

1969 *Modern Economic Growth*. New Haven: Yale University Press.

LACLAU, E.

1971 "Feudalism and Capitalism in Latin America", *New Left Review*, N° 67.

LEAL, J. F.

1974 *La burguesía y el Estado mexicano*. México: Ediciones "El Caballito".

LECAROS, F.

1975 *Propiedad social: teoría y realidad*. Lima: Ediciones Rickchay.

LEVINSON, J. y J. ONIS

1970 *The Alliance that Lost its Way*. Chicago: Twentieth Century Fund.

LEWIS, A.

1954 "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour". *Manchester School*. Vol. 22.

LEWIS, R.A.

1973 "Employment, Income and the Growth of the Barriadas in Lima". *Latin American Dissertation Series* N° 36. Ithaca: Cornell University.

LEYS, C.

1975 *Underdevelopment in Kenya*. Londres: Heinemann.

LIPTON, M.

1977 *Why the Poor Stay Poor*. Londres: Temple Smith.

LITILE, I. M. D. y J. A. MIRRLEES

1974 *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*. Londres: Heinemann.

LLARENA, A.

1972 *La Comunidad Industrial*. Lima: Universidad Nacional Federico Villarreal.

LOWENTHAL, A. F.

1975 *The Peruvian Experiment: Continuity and Change under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press.

MALPICA, C.

1968 *Los dueños del Perú*. Lima: Editorial Ensayos Sociales.

1975 *El desarrollismo en el Perú: una década de esperanzas y fracasos 1961-1971*. Lima: Horizonte.

1976 *Anchovetas y tiburones*. Lima: Runamarka.

MANDEL, E.

1975 *Late Capitalismo* Londres: New Left Books.

MARIATEGUI, J. C.

1928 *Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima: Amauta.

MERCADO JARRIN, E.

1975 *Ensayos*. Lima: Ministerio de Guerra.

MILLWARD, R.

1971 *Public Expenditure Economics*. Londres: McGraw-Hill.

MIT

1974 *Plan Sectorial de Desarrollo 1975-78*. Lima: Ministerio de Industria y Turismo.

1976 *Evaluación del proceso de industrialización: situación actual y tendencias*. Lima: Ministerio de Industria y Turismo.

MORAN, T.H.

1974 *Multinacional Corporations and the Politics of Dependence: Copper in Chile*. Princeton: Princeton University Press.

MORA WETZ, D.

1974 *The Andean Group: a Case study in Economía Integration among Developing Countries*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

NAPOLEONI, C.

1975 *Smith, Ricardo, Marx*. Londres: Oxford University Press.

NOLFF, M. (ed.)

1974 *Desarrollo industrial latinoamericano*. México: Fondo de Cultura Económica.

NORTH, L.

1978 "Perspectives on Development Policy and Mass Participation in the

- Peruvian Armed Forces" (mimeo). Ponencia leída en el Wilson Center Workshop sobre "The Peruvian Experiment Reconsidered", Washington, D.C.
- NUN, J.
1968 "A Latin American Political Phenomenon: The Middle Class Military Coup". En Petras J. y Zeitlin M. (eds.). *Latin America: Reform or Revolution?* Nueva York: Fawcett.
- O'BRIEN, P. J.
1975 "A Critique of Latin American Theories of Dependency", en Oxaal I., Barnett T. y Booth D. (eds.). *Beyond the Sociology of Development*. Londres: Routledge.
- O'CONNOR, J.
1973 *The Discal Crisis of the State*. Nueva York: St. Martin's Press.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (ILO)
1970 *Towards Full Employment*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
1976 *Situación y perspectivas del empleo en el Perú: 1975*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas)
1958 *Manual on Economic Development Projects*. Nueva York: Naciones Unidas.
- OSPA
1972 *Metodología para dar prioridad sectorial a los proyectos de inversión*. Lima: Ministerio de Agricultura, Oficina Sectorial de Planificación.
- OWEN, R. y R. B. SUTCLIFFE (eds.)
1972 *Studies in the Theory of Imperialism*. Londres: Longman.
- OWENS, R.J.
1963 *Perú*. Londres: Oxford University Press.
- PALLOIX, C.
1971 *The World Capitalist Economy*. Paris: Maspero.
- PAYER, C.
1975 *The Debt Trap*. Londres: Penguin.
- PAYNE, A.
1968 *The Peruvian coup d'Etat of 1962: The Overthrow of Manuel Prado*. Washington, D.C.: Institute for the Comparative Study of Political Systems.
- PETRAS, J.
1977 "State Capitalism and the Third World". *Development and Change*, Vol. 8.

PETRAS, J. y R. LA PORTE

- 1971 *Perú: ¿Transformación revolucionaria o modernización?* Buenos Aires: Amorrortu Editores.

PHILIP, G. D. E.

- 1975 "Policy-making in the Peruvian Oil Industry with Special Reference to the Period since 1968". (Tesis doctoral no publicada). Universidad de Oxford.
1976 "The soldier as radical: the Peruvian Military Government 1968-75". *Journal of Latin American Studies*, Vol. 8.

PIKE, F. B.

- 1967 *The Modern History of Peru*. Nueva York: Praeger.

PILLADO, A.

- 1978 *Acumulación, crisis, Estado y socialismo*. Lima: DESCO.

PINTO, A.

- 1971 "El modelo de desarrollo reciente de América Latina". *El Trimestre Económico*. N° 150.

PINTO, A. y A. DI FILIPPO

- 1976 "Notes on Income Distribution and Redistribution Strategy in Latin America", en Foxley.

PORTOCARRERO, F.

- 1976 *El gobierno militar y el capital imperialista*. Lima: Perugraph Editores.

POULANTZAS, N.

- 1973 *Political Power and Social Classes*. Londres: New Left Books.

PRATT, B. S.

- 1977 "The External Relations of Peru since 1959, with special reference to the United States". (Tesis doctoral no publicada), Universidad de Cambridge.

PRESIDENCIA

- 1974 *Plan de gobierno revolucionario de la Fuerza Armada* ("Plan Inca"). Lima: Presidencia de la República (publicado en 1974, aunque se declaró oficialmente que había sido escrito en 1968).
1977 *Plan de Gobierno Período 1977-82* ("Plan Túpac Amaru"). Lima: Presidencia de la República.

QUIJANO, A.

- 1971 *Nationalism and Capitalism in Peru*. Nueva York: Monthly Review Press.
1975 "La Reforma Agraria en el Perú", en Feder E. *La lucha de clases en el campo*. México: Fondo de Cultura Económica.

- REYNOLDS, C. W.
1973 *The Use of Flow of Funds Analysis in the Study of Latin American Capital Market Development*. Washington, D.C.: Organización de Estados Americanos.
- ROBERTS, B. R.
1974 "The Interrelationships of City and Provinces in Peru and Guatemala". En Cornelius W. y Trueblood F. (eds.). *Latin American Urban Research IV*. Beverly Hills: Sage Publications.
- ROCHABRUN, G.
1977 "Apuntes para la comprensión del capitalismo en el Perú". *Análisis*, Lima, enero-marzo.
- ROEL, V.
1968 *La planificación económica en el Perú*. Lima: Editorial Gráfica.
- ROEMER, M.
1970 *Fishing for Growth: Export-led Development in Peru 1950-1967*. Cambridge; Mass: Harvard University Press.
- SABERBEIN, G.
1973 "Industrie et Sous-Developpement au Pérou". (Tesis doctoral no publicada). Universidad de Grenoble.
- SAGASTI, F.
1975 "The INTINTEC System for Industrial Technology policy in Peru". *World Development*, Vol. 3.
- SCHUMPETER, J. A.
1961 *The Theory of Economic Development*. Cambridge; Mass; Harvard University Press.
- SCIARI, A. J.
1976 *Política económica y empleo en el Perú*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- SCURRAH, M. y A. MONTALVO
1975 *Gobierno Revolucionario del Perú: Bases sociales que lo apoyan*. Lima: ESAN.
- SEERS, D.
1963 "The limitations of the special case". *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*; Vol. 25.
- SERRANO, P.
1977 "Algunas intervenciones del FMI en América Latina". *Comercio Exterior*, Vol. 27.
- SHARP, D. A. (ed.)
1972 *U. S. Foreign Policy and Peru*. Austin: University of Texas Press.

- SIDERI, S. y B. EVERS (eds.)
 1979 *Structural Change in a Dependent Economy: Critical Studies of Allende's Economic Policies*. La Haya: Nijhoff.
- SPAËY, P.
 1972 *L'élite Politique Peruvienne*. París: Editions Universitaires.
- STALLINGS, B.
 1979 "Peru and the US Banks: the Privatization of Financial Relations", en Fagen R. F. (ed.). *Latin America and United States Foreign Policy*. Stanford: Stanford University Press.
- STEPAN, A.
 1978 *The State and Society: Peru in comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE
 1975 *The Arms Trade with the Third World*. Londres: Penguin.
- SULMONT, D.
 1972 "Dinámica actual del movimiento obrero peruano" (mimeo). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Católica, Lima.
 1975 *El movimiento obrero en el Perú 1900-56*. Lima: Universidad Católica.
 1976 "El movimiento sindical en el contexto de reformas: Perú 1968-76". *Nueva Sociedad*, N° 26, Caracas.
- SUNKEL, O.
 1969 "National Development Policy and External Dependence in Latin America". *Journal of Development Studies*, Vol. 6.
- SUNKEL, O. y P. PAZ
 1970 *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI.
- SUTCLIFFE, R.
 1971 *Industry and Underdevelopment*. Londres: Addison.
- SZENTES, T.
 1973 *The Political Economy of Underdevelopment*. Budapest: Akademiai Kiado.
- TAYLOR, M. C.
 1969 *Estudio fiscal del Perú*. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos.
- TEZANOS, J. F.
 1975 *Estructura de clases en la España actual*. Madrid: Edicusa.
- THORBECKE, E. y A. CONDOS
 1966 "Macroeconomic Growth and Development Models of the Peruvian

Economy", en Adelman, I. y Thorbecke, E. (eds.). *The Theory and Design of Economic Development*. Baltimore: Johns Hopkins.

THORP, R.

- 1967 "Inflation and Orthodox Economic Policy in Peru". *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, Vol. 29.
- 1969 "A note on Food Supplies, the Distribution of Income and National Income Accounting in Peru". *Bulletin of the Oxford University Institute of Economics and Statistics*, Vol. 31.
- 1971 "Inflation and the Financing of Economic Development", en Griffin.
- 1972 *La función desempeñada por las instituciones financieras en el proceso del ahorro peruano 1960-69*. Lima: Comisión Nacional de Valores.
- 1977 "The Post-Substitution Era: the Case of Peru". *World Development*, Vol. 5.
- 1979 "Stabilization Policies in Peru, 1959-1977", en Thorp y Whitehead.

THORP, R. y I.G. BERTRAM

- 1974 "Industrialization in an Open Economy: a Case Study, 1890-1940" (mimeo). Oxford: Institute of Economics and Statistics.
- 1978 *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*. Londres: Macmillan.

THORP, R. y L. WHITEHEAD

- 1979 *Inflation and Stabilisation in Latin America*. Londres: Macmillan.

TODARO, M. P.

- 1977 *Economics for a Developing World*. Londres: Longman.

TOKMAN, V.

- 1975 *Distribución de ingreso, tecnología y empleo: análisis del sector industrial en Ecuador, Perú y Venezuela*. Santiago de Chile: Cuadernos de ILPES N° 23.

TORRES, R. J.

- 1974 *Estructura de poder económico y sistema político en el Perú de 1900 a 1925*. Lima: UNMSM.

TORRES, J. A.

- 1975 *Estructura económica de la industria en el Perú*. Lima: Horizonte.
- 1978 "Políticas alternativas para el Perú en la década 1980". *Trabajos de Investigación* N° 8. Lima: Universidad del Pacífico.

TWOMEY, M.

- 1973 "Ensayos sobre la agricultura peruana" (mimeo). Lima: CISEPA.

UNITED STATES SENATE

- 1975 *Multinational Corporations in Brazil and Mexico: Structural Sources of Economic and Non-economic Power*. Washington D. C.: Committee on Foreign Relations.

URRUTIA, M. y C. E. VILLALBA

- 1969 "El sector artesanal en el desarrollo colombiano". *Revista de Planeación y Desarrollo*, Vol. 1.

USDA

- 1976 *Agriculture in the Americas: Statistical Data*. Washington, D.C.: US Department of Agriculture.

VAITSOS, C. V.

- 1974 *Intercountry Income Distribution and Transnational Enterprises*. Oxford: Oxford University Press.
- 1976 *Employment Problems and Transnational Enterprises in Developing Countries: Distortion and Inequality*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.

VALDERRAMA, M.

- 1976 *Siete años de reforma agraria peruana*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

VANECK, J.

- 1970 *The General Theory of Labour-managed Market Economies*. Ithaca: Cornell University Press.

VEGA, M.

- 1974 "El financiamiento de la pequeña industria" (mimeo). Lima: CISEPA.

VILLANUEVA, V.

- 1972 *Cien años del ejército peruano: frustraciones y cambios*. Lima: Editorial Juan Mejía Baca.
- 1973 *El CAEM y la Revolución de la Fuerza Armada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- 1975 *El APRA en busca del poder*. Lima: Editorial Horizonte.

WARREN, B.

- 1973 "Imperialism and Capitalist Industrialization". *New left Review* N° 81.

WEBB, R.C.

- 1977 *Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-73*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

WEEKS, J.

- 1973 "Does Employment Matter?", en Jolly, R. (ed.) *Third World Employment*. Londres: Penguin.
- 1977 "Backwardness, Foreign Capital and Accumulation in the Manufacturing Sector of Peru". *Latin American Perspectives*, Vol. 4.

WILS, F.

- 1975 *Industrialists, Industrialisation and the Nation State*. La Haya: Insitute of Social Studies.

WIONCZEK, M.

- 1976 "Notes on Technology Transfer Through Multinational Enterprises in Latin America". *Development and Change*, Vol. 7.

WYNIA, G.

- 1972 *Politics and Planning: Policy in Central America*. Madison: Wisconsin University Press.

YEPES, E.

- 1971 *Perú 1820-1920: Un Siglo de Desarrollo Capitalista*. Lima: Cam-podónico.

ZALDIVAR, R.

- 1974 "Agrarian Reform and Military Reformism in Peru", en Lehman, D. (ed.). *Agrarian Reform and Agrarian Reformism*. Londres: Faber.

ZIMMERMAN, A.

- 1974 *El Plan Inca — Objetivo: Revolución Peruana*. Lima: El Peruano.

ZUÑIGA, E.

- 1979 "The Process of Capital Formation in Peru, 1968-78". (Tesis no publicada), Universidad de Cambridge.

El texto de este libro se presenta en caracteres Caledonia de 10 p. con 2 p. de interlínea. Las citas al pie de página en Caledonia de 8 p. con 1 p. de interlínea. Los títulos de capítulos en Garamond de 18 p. La caja mide 26 x 40 picas. El papel empleado es Bond de 60 grms. Su impresión concluyó en el mes de noviembre de 1981 en los talleres de INDUSTRIAL *gráfica* S.A., Chavín 45, Lima 5.

Durante los últimos 25 años la economía y sociedad peruanas han experimentado sustanciales cambios. Sin embargo, numerosos problemas e interrogantes quedan aún por resolver. ¿Cuáles son los determinantes estructurales del exiguuo desarrollo económico alcanzado? ¿Cómo vincular economía y política en el proceso de comprensión de estos problemas? ¿Cuáles serían las condiciones para lograr un desarrollo industrial integrado y autónomo? Estas son algunas de las cuestiones que plantea y responde el trabajo de FitzGerald a través de un detallado examen de los principales problemas y retos que presenta la economía peruana contemporánea.

E.V.K. FitzGerald, economista inglés, profesor de la Universidad de Cambridge y del Instituto de Estudios Sociales de La Haya, ha escrito anteriormente *The State and Economic Development: Perú since 1968*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976. Actualmente trabaja en problemas de acumulación de capital en América Latina.