

INT-0299

División Conjunta CEPAL/ONUDI  
de Desarrollo Industrial  
Borrador para discusión interna

Junio de 1982



PERU: POLITICA ECONOMICA E INDUSTRIALIZACION,  
CON ENFASIS EN EL PERIODO 1968 A 1981.

INDICE DE MATERIAS

	<u>Página</u>
INTRODUCCION.....	1
I. LA INDUSTRIALIZACION EN EL LARGO PLAZO.....	3
1. El desarrollo industrial.....	3
2. Comercio exterior de manufacturas.....	11
II. CONTEXTO GENERAL DEL PERIODO 1968 A 1981.....	27
1. Curso de la economía y la industria.....	27
2. Desequilibrios.....	30
III. EL LAPSO 1968 A 1975.....	34
1. La política económica.....	34
2. La política industrial.....	43
IV. EL LAPSO 1975 A 1981.....	51
1. La política económica.....	51
2. La política industrial.....	58
BIBLIOGRAFIA.....	64

INDICE DE CUADROS

<u>Número</u>		<u>Página</u>
1	Proceso de Industrialización: 1950 A 1981.....	5
2	Estructura de la Producción Industrial: 1950 a 1980.....	9
3	Exportaciones de Manufacturas.....	12
4	Importaciones de Manufacturas.....	13
5	Exportaciones de Manufacturas por Productos, 1977:.....	15
6	Destino de las Exportaciones Manufactureras, 1977.....	20
7	Algunos Indicadores Economicos 1968 a 1981.....	22
8	Sector Externo, 1968 a 1981.....	24
9	Sector Moderno: Estructura de la Producción y del Empleo según Propietarios del Capital Antes y Después de las Reformas.....	36
10	Participación de los Diferentes Sectores de Propiedad en la Industria Manufacturera, 1971 y 1975.....	48

GRAFICO

1	Producto Interno Bruto Global e Industrial 1950 a 1981.....	4
---	--	---

## INTRODUCCION

Esta monografía forma parte de un proyecto destinado al estudio de la influencia de las políticas económicas recientes sobre la industrialización, especialmente cuando se producen cambios de orientación inspirados en diversas ideologías.

Los análisis correspondientes se programaron para una serie de países seleccionados de la región donde han ocurrido cambios de esa naturaleza. El Perú está entre éstos, aunque no es un caso de modificaciones tan rotundas en el enfoque de la política de desarrollo, como se han dado en algunos otros países latinoamericanos.

Sin embargo, el Perú muestra un notable vuelco político en 1968, cuando asume un gobierno militar que desarrolla un acentuado proceso de reformas económicas y sociales. En lo esencial, sus objetivos de carácter nacionalista apuntan hacia una mayor equidad en la distribución del ingreso y la riqueza y a una reestructuración de la propiedad en favor de los trabajadores (tanto en la agricultura como en la industria), y del estado en áreas clave de la economía, en decidido desmedro del capital extranjero. En este contexto se acentúa francamente la política de industrialización.

El impulso a esas orientaciones culmina hacia mediados de la década de 1970, cuando se agudizan los problemas del sector externo y comienza a acelerarse el ritmo inflacionario, después de haberse conseguido muy significativos avances en el proceso de reformas económicas y sociales.

En 1975 se establece una segunda fase castrense, durante la cual no se recienten demasiado drásticamente los propósitos trazados con anterioridad pero que, en los hechos, ejerce una política económica que concede prioridad al enfrentamiento de los acuciantes problemas de desequilibrios internos y externos. Esta fase, que suele definirse como de transición, termina en 1980 cuando, de

nuevo bajo términos constitucionales, se inicia un régimen civil que propende a establecer una política económica de orientación liberalizadora y de apertura externa.

Durante el primer lapso, 1968 a 1975, continúa la industrialización y la economía y el sector manufacturero logran ritmos de expansión relativamente rápidos, aunque sin alcanzar las velocidades correspondientes a las tendencias previas de largo plazo. Durante el segundo, 1975 a 1981, el crecimiento sufre un serio deterioro, lo mismo que algunos de los principales indicadores económicos y sociales, en el contexto de un marcado proceso de desindustrialización. Todo esto, sin conseguir resolver los desequilibrios antes aludidos: la inflación sigue un curso acelerado y el desequilibrio externo vuelve a tornarse crítico en 1981.

Desde luego, esta monografía centra su atención en el período 1968 a 1981, distinguiendo los dos lapsos aludidos, 1968 a 1975 y 1975 a 1981, cuyas diferencias acaban de reseñarse. En todo caso, se ha estimado conveniente dedicar un primer capítulo sintético al examen de la industrialización del Perú en el largo plazo. El segundo corresponde a una apreciación general del período 1968 a 1981 y el tercero y cuarto a los lapsos 1968 a 1975 y 1975 a 1981, respectivamente.

## I. LA INDUSTRIALIZACION EN EL LARGO PLAZO

### 1. El desarrollo industrial

En una perspectiva de largo plazo la economía peruana se expandió según una dinámica del orden del promedio latinoamericano 1/ aunque a partir de 1967/68 se aprecia una desaceleración que se torna crítica después de 1975 (gráfico 1). Al mismo tiempo, se verificó un rápido proceso de industrialización que supera al del conjunto latinoamericano. 2/ Sin embargo, también después de 1968, decae la magnitud de dicho proceso y durante la segunda parte de la década de 1970 se produce una franca desindustrialización relativa en coincidencia con muy bajos ritmos medios de expansión económica y descenso del producto por habitante (cuadro 1).

De tal manera, se confirma en el caso peruano el papel dinamizador que usualmente le corresponde al sector manufacturero, o la consustancialidad típica del crecimiento económico y la industrialización. En cierta forma y al revés, el pobre papel de la industria durante la segunda parte de la década de 1970 se verifica en concomitancia con la notable desaceleración económica.

En todo caso, la estrategia francamente industrialista que se aprecia hasta mediados de la década de 1970 colocó al Perú entre los países más industrializados de la región, sólo sobrepasado, con significación, en este aspecto, por Argentina y Brasil. Sin embargo, el producto global por habitante del Perú termina ubicándose en un nivel inferior (US \$600, a precios de 1970) al de otros países latinoamericanos que, con el mismo rango industrial relativo, alcanzaron

---

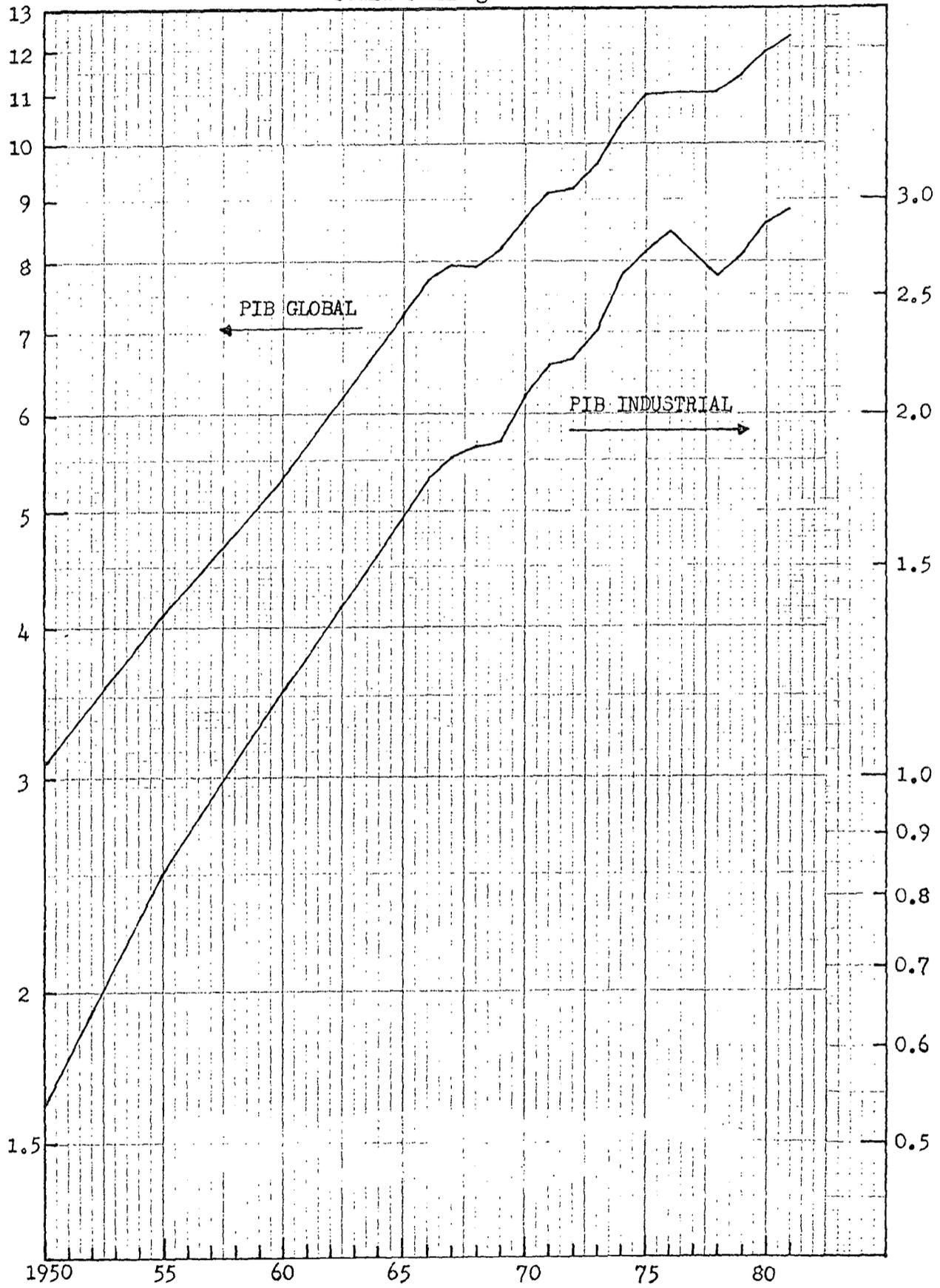
1/ El ritmo medio del crecimiento económico latinoamericano fue de 5,5% por año (2,6% por habitante) a partir de 1950 hasta fines de la década de 1970 [17]

2/ El proceso de industrialización latinoamericano fue de 1.2 entre 1950 y fines de la década de 1970 [17]

Gráfico 1

PRODUCTO INTERNO BRUTO GLOBAL E INDUSTRIAL,  
1950 A 1981  
(Millones de dólares a precios de 1970)

Escala semilogarítmica



Fuente: CEPAL, en base a antecedentes oficiales.

Cuadro 1

PROCESO DE INDUSTRIALIZACION, 1950 A 1981

Glosa	1950-68	1968-75	1975-81	1968-81
<u>Tasas de crecimiento</u> (porcentajes por año) <u>a/</u>				
Producto total de la economía <u>b/</u>	5.6	4.6	2.0	3.4
Producto de la industria manufacturera <u>b/</u>	7.2	5.4	1.2	3.5
Población	2.8	3.0	3.0	3.0
Producto total por habitante	2.7	1.5	-1.0	0.4
Producto industrial por habitante	4.4	2.6	-2.0	0.5
<u>Proceso de industrialización c/</u>	<u>1.3</u>	<u>1.2</u>	<u>0.6</u>	<u>1.0</u>
<u>Grado de industrialización</u>	<u>1950</u>	<u>1968</u>	<u>1975</u>	<u>1981</u>
Producto industrial sobre el total (porcentajes)	17.4	23.7	25.0	23.9

Fuente.- CEPAL, en base a antecedentes oficiales.

a/ Tasas medias, en porcentajes acumulativos por año.

b/ En base a cifras del producto interno bruto a precios de mercado de 1970.

c/ Cociente entre las tasas de crecimiento del producto industrial y el producto total.

mil o más dólares per capita [2]. En esto habría una aparente incongruencia con la constatación estadística referente al alto grado de correlación que se observa, en el ámbito mundial, entre el nivel de ingreso y el grado de industrialización.

Pero, para calificar ese asunto, habría que tener en cuenta algunas peculiaridades peruanas que explicarían la fisonomía atípica de la economía. Desde luego, no es del caso adentrarse en este tema aunque conviene atender a un hecho altamente trascendente: las fronteras sociales y económicas en el Perú son vastas, de modo que la industria se desarrolló, principalmente, ceñida a un segmento no demasiado amplio de la población de ingresos medios y altos. De este modo, el grado de industrialización sería consecuente con dicho segmento, de dimensión económica relativamente grande, al mismo tiempo que el bajo ingreso medio estaría determinado por amplios sectores sociales involucrados en actividades de muy baja productividad, de forma que constituyen un pequeño tamaño económico aunque demográficamente amplio.

Ese marco social, en que se inscribe la industrialización del Perú, queda esquemáticamente ilustrado con dos antecedentes notables. Uno corresponde a que el 50% de las familias peruanas no satisface sus necesidades básicas y a que el 35% se ubica en una situación de extrema pobreza [3] 3/. El otro indica que, hacia fines de los años 60, más del 52% del empleo correspondía al "estrato primitivo" de la producción, con una productividad de apenas un 15% de la media de la economía, 25 veces inferior a la del "estrato moderno" (12% del empleo) y equivalente a un octavo de la del "estrato intermedio" (36% del empleo) [4].

---

3/ Los antecedentes parecen corresponder a mediados de la década de 1970.

En ese contexto, la industria fabril <sup>4/</sup> está colocada mayormente en el estrato moderno e intermedio o de otra manera, en el sector formal de la economía, al contrario de la industria artesanal. La fabril, por lo demás, es el estrato dinámico que se expande según ritmos cuatro o más veces superiores al artesanal [3]. Este punto corresponde a un típico proceso de concentración que se manifiesta dentro del propio estrato fabril donde lideran las grandes empresas, sobre todo las transnacionales [3].

En términos gruesos, tal concentración se aprecia en que, hacia mediados de la década de 1970, el 9% de los establecimientos industriales era responsable por el 74% del valor bruto de la producción industrial [5].

Ese liderazgo (que consiste en definir qué, cómo, y para quién producir así como en el dominio de la generación, apropiación y utilización del excedente económico) no fue inconveniente para que se produjera en la industria peruana cierto proceso de "satelización" según el cual las empresas medianas y pequeñas mantuvieron fuertes ritmos de crecimiento de su producto y empleo [3].

Sin embargo, como de modo general sucede en los países en desarrollo, ese liderazgo ha sido esencialmente pasivo respecto a influir sobre el marco social en que se inscribe la industrialización peruana. Es cierto que su dinámica influyó positivamente sobre la generación de excedentes y el crecimiento económico global y también que proveyó empleos de mayor productividad y niveles salariales, aunque en una baja proporción relativa <sup>5/</sup>. No obstante, su casi simple acoplamiento al modelo sociopolítico, quizás reforzándolo, ha significado una intensa articulación externa por el lado de la importación de empresas, técnicas, equipos

<sup>4/</sup> Estrato conformado por establecimientos manufactureros de 5 ó más personas ocupadas.

<sup>5/</sup> Entre 1950 y 1970 el empleo industrial apenas creció desde el 13 al 15% del total [5].

e insumos (estos últimos en especial por parte del grupo más dinámico, como es el metalmecánico, que escasamente se aleja del ensamblaje [5]); una orientación de la producción básicamente dirigida hacia el mercado interno constituido por los relativamente estrechos estratos sociales medios y altos; y finalmente, sumada a la concentración empresarial, una fuerte concentración geográfica (Lima-Callao) concomitante con la pauta nacional que privilegia el desarrollo de los grandes centros urbanos y en general, las zonas de la costa, donde la proporción de pobreza es menor y donde se ubica sólo el 26% de la población que no satisface sus necesidades básicas y nada más que el 16% de la pobreza extrema, en circunstancias que aquí reside más del 40% de la población del país [3].

De cierta manera, el modelo social se refleja en el curso que han seguido las modificaciones de la estructura de la producción manufacturera (cuadro 2). En efecto, las industrias más dinámicas se encuentran en el grupo intermedio, dada una marcada vocación que manifiesta el Perú en materia de industrias básicas sustentadas en los recursos naturales, y especialmente en el área metalmecánica que se concentra, más que nada, en bienes durables de consumo para los estratos sociales más pudientes. Ambos rubros incrementan sus pesos relativos en la producción manufacturera mientras que las industrias de bienes no durables de consumo rebajan fuertemente su ponderación. Es cierto que tales cambios estructurales son propios de la industrialización pero también lo es que en el Perú las necesidades básicas de la población, según se puntualizó, están escasamente satisfechas, y por lo que hace a las manufacturas, precisamente son los rubros de bienes no durables los que mayormente se relacionan con la satisfacción de tales necesidades. De esta forma, y aparte de vocaciones específicas, que se manifiestan desde las primeras fases industriales, como las ligadas al gran potencial de las riquezas mineras, agrícolas y pesqueras, la industria siguió un curso estructural inducido por el mercado caracterizado por la alta concentración del ingreso

Cuadro 2

ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL, 1950 A 1980

(Porcentajes)

Industrias	1950	1968	1975	1980
<u>A. De manufac. no duraderas de consumo</u>	<u>70.4</u>	<u>58.1</u>	<u>48.2</u>	<u>45.8</u>
Alimentos, bebidas y tabaco	49.2	39.3	32.1	32.6
Taxtiles, vestuario, cuero y calzado	15.4	12.7	10.0	9.3
Otras	5.8	6.1	6.1	3.9
<u>B. Intermedias</u>	<u>27.0</u>	<u>31.2</u>	<u>36.2</u>	<u>41.7</u>
Madera, corcho, celulosa y papel	2.0	3.1	2.5	2.7
Química, caucho y plástico	5.7	13.2	17.9	19.4
Derivados del petróleo y del carbón	11.7	5.3	5.1	5.8
Productos de minerales no metálicos	3.8	3.6	4.1	4.1
Metálicos básicos	3.8	6.0	6.6	9.7
<u>C. Metalomecánicas</u>	<u>2.6</u>	<u>10.7</u>	<u>15.6</u>	<u>12.5</u>
Productos metálicos	0.7	3.0	3.0	2.4
Equipo y material de transporte	0.8	2.7	3.8	2.4
Maq. eléctrica, no eléctrica y equipo profesional	1.1	5.0	8.8	7.7
<u>Industria manufacturera</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

y considerables masas poblacionales pobres, con escasísimo poder de compra sobre la producción fabril.

Aunque los rubros metalmecánicos incrementaron fuertemente su peso relativo, entre 1950 y 1975, éste no llegó a una cifra demasiado llamativa (cuadro 2) si se compara con lo que sucede en las economías más desarrolladas y de industrias mejor integradas [1]. Estos rubros, se dijo, en el Perú se orientaron básicamente a los bienes durables de consumo y escasamente a bienes de capital donde, con todo, sobresale un significativo desarrollo de la industria naval y también de la vinculada a la minería. De otra parte, priman en el grupo metalmecánico las operaciones de acabado y ensamblaje [5]. Así, entonces, por razones de mercado, limitadas incursiones en los bienes de capital y bajo grado de integración, el grupo en cuestión no llega a tener una envergadura demasiado significativa. Por cierto, lo del mercado se refiere a las restricciones relacionadas con la pobreza y con la dimensión nacional que no ha sido mayormente sobrepasada con los acuerdos de integración internacional en que participa el Perú (ALADI y Grupo Andino).

## 2. Comercio exterior de manufacturas

Las pautas peruanas del intercambio externo de manufacturas no se alejan, en general, de las que típicamente corresponden a los países en desarrollo. De una parte, las exportaciones de manufacturas representan una pequeña aunque significativamente creciente fracción del valor del total de las ventas externas de mercaderías. Igual sucede con la proporción de las exportaciones manufactureras en el valor de las respectivas importaciones (cuadro 3). En ambos sentidos el proceso de industrialización del Perú ha producido notorios progresos; sin embargo, hacia finales de la década de 1970, aún la asimetría del comercio exterior del país es muy marcada: en más de un 90% el valor de las exportaciones de mercaderías corresponde a productos primarios (cuadro 3) mientras que en las importaciones predominan fuertemente los productos industriales: 80% en 1978 (cuadro 4).

Algunas apreciaciones que miden las exportaciones de manufacturas a precios constantes <sup>6/</sup> muestran un fuerte crecimiento durante la década recién pasada (el correspondiente valor se multiplicó por casi 9 veces) según una tasa media anual superior al 22%. Sin embargo, la cifra de partida fue muy pequeña (US \$19 millones <sup>[6]</sup>) de modo que en 1980 el valor de dichas exportaciones, a precios de 1970 (US \$171 millones), apenas representa el 6% del producto interno bruto industrial, cifra evidentemente baja si se compara con las de otros países de la región. De tal modo, la industria peruana en su conjunto, aún no ha llegado a caracterizarse por una particular vocación exportadora.

---

<sup>6/</sup> Valor corriente en dólares, de <sup>[6]</sup> y cuadro 3. Como deflactor se usó el índice de precios al por mayor de productos terminados de los Estados Unidos.

Cuadro 3

EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS a/

Industrias de origen	1961	1969	1975	1976	1978	1980 b/
I. Valor fob (millones de dólares)						
A. <u>De manufacturas no duradera de consumo</u>	<u>8</u>	<u>6</u>	<u>16</u>	<u>30</u>	<u>84</u>	<u>181</u>
Alimentos	6	3	6	10	34	90
Textiles y prendas de vestir	0	1	6	14	42	82
Otros	2	2	4	6	8	9
B. <u>Intermedios</u>	<u>4</u>	<u>9</u>	<u>13</u>	<u>26</u>	<u>37</u>	<u>103</u>
Químicos y plásticos	2	3	9	18	19	70
Otros	2	6	4	8	18	33
C. <u>Metalmecánica</u>	<u>0</u>	<u>1</u>	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>38</u>	<u>71</u>
Maquinaria no eléctrica	0	0	3	3	8	15
Maquinaria eléctrica	0	0	1	2	6	19
Equipo y material de transporte	0	0	12	11	21	24
Otros	0	0	1	2	3	12
<u>Manufacturas</u>	<u>12</u>	<u>16</u>	<u>46</u>	<u>74</u>	<u>159</u>	<u>355</u>
<u>Total mercaderías</u>	<u>494</u>	<u>866</u>	<u>1 131</u>	<u>1 361</u>	<u>1 933</u>	<u>3 898</u>
II. Estructura (porcentajes)						
A. De manufacturas no duradera de consumo	66.7	37.5	34.8	40.6	52.8	51.0
B. Intermedios	33.3	56.2	28.2	35.1	23.3	29.0
C. Metalmecánicas	0.0	6.3	37.0	24.3	23.9	20.0
<u>Manufacturas</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Manufacturas sobre total mercaderías	2.4	1.8	4.1	5.4	8.2	9.1
Exportación de manufacturas sobre importaciones de manufacturas	3.1	3.6	2.9	5.7	14.7	...

Fuente.- [6]

a/ Las "manufacturas" corresponden a los productos semimanufacturados y manufacturados propiamente tales definidos por la UNCTAD. Incluye las secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUCI, exceptuando el capítulo 68 (metales no ferrosos), pero más algunos otros productos: alimentos, bebidas y tabaco de un mayor grado de elaboración; maderas; y caucho sintético.

b/ Cifras preliminares de CEPAL en base a informaciones oficiales.

IMPORTACIONES DE MANUFACTURAS a/

Industrias de origen	1961	1969	1975	1976	1978
I. Valor cif (millones de dólares)					
A. <u>De manufacturas no duraderas de consumo</u>	<u>51</u>	<u>51</u>	<u>111</u>	<u>70</u>	<u>57</u>
Alimentos	13	11	36	19	18
Textiles	18	15	19	9	5
Imprentas y editoriales	2	11	21	18	15
Otros	18	14	35	24	19
B. <u>Intermedios</u>	<u>112</u>	<u>173</u>	<u>666</u>	<u>437</u>	<u>401</u>
Papel y productos de papel	12	18	48	33	35
Química y plásticos	57	100	403	256	255
Básica de hierro y acero	26	31	153	106	70
Otras	17	24	62	42	41
C. <u>Metalmecánica</u>	<u>219</u>	<u>227</u>	<u>830</u>	<u>790</u>	<u>625</u>
Productos metálicos	22	21	59	55	45
Maquinaria no eléctrica	91	107	470	432	330
Maquinaria eléctrica	35	47	103	119	85
Equipo de material de transporte	65	44	168	154	150
Equipo profesional y científico	5	8	30	30	15
<u>Manufacturas</u>	<u>382</u>	<u>451</u>	<u>1 607</u>	<u>1 297</u>	<u>1 083</u>
<u>Total mercaderías</u>	<u>469</u>	<u>602</u>	<u>2 380</u>	<u>1 882</u>	<u>1 356</u>
II. Estructura (porcentajes)					
A. De manufacturas no duraderas de consumo	13.4	11.3	6.9	5.4	5.3
B. Intermedias	29.3	38.4	41.4	33.7	37.0
C. Metalomecánicas	57.3	50.3	51.7	60.9	57.7
<u>Manufacturas</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>
Manufacturas sobre total mercaderías	81.4	74.9	67.5	68.9	79.9

Fuente: [6]

a/ Las "manufacturas" corresponden a los productos semimanufacturados y manufacturados propiamente tales definidos por la UNCTAD. Incluye las secciones 5, 6, 7 y 8 de la CUCI, exceptuando el capítulo 68 (metales no ferrosos), pero más algunos otros productos: alimentos, bebidas y tabaco de un mayor grado de elaboración; maderas; y caucho sintético.

Con todo, aparte del progreso cuantitativo de las exportaciones manufactureras, la estructura de éstas muestra también sensibles avances, en lo cual se destaca la creciente importancia del grupo metalmecánico (cuadro 3) debido, principalmente, al desarrollo de la industria naval, que dió origen a importantes ventas al exterior de barcos pesqueros. (cuadro 5)

Por otra parte, las exportaciones manufactureras peruanas presentan un alto grado de especialización sustentada en -o ligada a- recursos naturales. Es así como una muestra de productos destacados en 1977 <sup>7/</sup>, que alcanza al 80% del total, indica que alrededor de un 75% del valor de tales exportaciones corresponde a derivados de la pesca, implementos para esta faena y barcos pesqueros, más hilados y tejidos de algodón y algunos productos químicos vinculados a la minería (cuadro 5). Esta observación es importante pues corresponde a una experiencia en que se aprovechan las ventajas comparativas industriales derivadas de la dotación y explotación de los recursos naturales. De otro lado, la misma experiencia pone de relieve una marcada debilidad en la creación de ventajas del tipo que corresponde a los procesos de industrialización mejor apoyados en el desarrollo científico y tecnológico. No obstante, la construcción naval constituye un buen ejemplo de cómo la industria de bienes de capital encuentra bases para su desarrollo en actividades primarias que le proveen mercado y sustento para exportar.

En parte importante, ese sustento se encuentra también en el mercado latinoamericano, sobre todo de los países de ALALC (ahora ALADI). Es llamativo, por lo demás, que las exportaciones de rubros tradicionales (alimentos y otros

---

<sup>7/</sup> Ultimo año para el cual se dispone de anuario de comercio exterior.

Cuadro 5

EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS POR PRODUCTOS, 1977 a/

Producto	Valor total  (millones de dólares fob)	Valor muestra	Muestra Proporción sobre el total (Porcentajes)
A. <u>Manufactura de productos no duraderos de consumo.</u>	<u>63.0</u>	<u>51.6</u>	<u>81.9</u>
<u>Alimentos</u>	<u>18.7</u>	<u>17.0</u>	<u>91.0</u>
Atún en aceite		1.6	
Barrilete en aceite		1.3	
Bonito en aceite		2.4	
Sardinas en aceite		6.0	
Demás en aceite		4.5	
Espárragos conservados		1.2	
<u>Textiles y prendas de   vestir</u>	<u>37.9</u>	<u>33.2</u>	<u>87.6</u>
Hilados de lana		0.5	
Hilados de pelos finos		2.6	
Hilados de algodón		9.7	
Tejidos de algodón		13.4	
Ropa de vestir de algodón		0.7	
Ropa interior de algodón		0.2	
Prendas de lana o pelos finos		0.9	
Mantas y chales de lana		0.5	
Mantas de lanas o pelos finos		0.5	
Redes para pescar		3.5	
Sacos y talegas		0.7	
<u>Otros</u>	<u>6.7</u>	<u>1.4</u>	<u>21.0</u>
Orfebrería		0.8	
Artesanía		0.2	
Juguetes		0.3	
Mates burilados		0.1	

Cuadro 5 (continuación)

Producto	Valor	Muestra	
	total (millones de dólares fob)	Valor muestra	Proporción sobre el total (Porcentajes)
<u>B. Productos Intermedios</u>	<u>30.4</u>	<u>18.0</u>	<u>59.2</u>
<u>Químicos y plásticos</u>	<u>16.7</u>	<u>10.3</u>	<u>61.7</u>
Selenio y telurio		1.3	
Sulfato de cobre		1.5	
Oxido de plomo		0.8	
Hidróxido de sodio		0.3	
Oxido de zinc		0.4	
Vitaminas		1.0	
Extractos, curtientes origen vegetal y animal		0.6	
Aceites esenciales de limón		0.3	
Jabones en pastillas		0.6	
Jabones en barra		0.2	
Productos tensoactivos para lavar		0.2	
Mechas y cápsulas fulminantes		0.7	
Cordones y detonantes		0.8	
Cebos y cápsulas fulminantes		0.4	
Desinfectantes e insecticidas		0.4	
Flotadores para redes de plásticos		0.4	
Carburo de calcio		0.4	
Acido glutámico y sales		0.9	
<u>Otros</u>	<u>13.7</u>	<u>7.7</u>	<u>54.7</u>
Neumáticos		0.4	
Chapas de madera		2.4	
Maderas compensadas de más de 3,5 mm.		0.6	
Demás maderas compensadas		0.7	
Papeles para impresos		1.8	
Papeles para embalajes		0.4	
Papeles ondulados		0.4	
Artículos de librería		0.3	
Perfiles de hierro y acero		0.5	
Artículos de grifería		0.2	

Cuadro 5 (continuación)

Producto	Valor	Muestra	
	total	Valor	Proporción
	(millones de dólares fob)	muestra	sobre el total
			(Porcentajes)
<u>C. Industria Metalmeccánica</u>	<u>38.7</u>	<u>36.4</u>	<u>94.0</u>
<u>Maquinaria no eléctrica</u>	<u>4.3</u>	<u>3.6</u>	<u>83.7</u>
Bombas, motobombas		0.9	
Aparatos refrigeradores		0.2	
Maquinarias y aparatos centrifugadores		0.2	
Maquinarias y aparatos de agricultura		0.2	
Telares		0.2	
Maquinarias y aparatos de elevación		0.9	
Maquinarias y aparatos para cribar, etc. tierras		0.5	
Partes y piezas para esas máquinas		0.5	
<u>Maquinaria eléctrica</u>	<u>3.6</u>	<u>3.3</u>	<u>91.7</u>
Motores de corriente alterna		1.5	
Hilos y cables aislados		1.2	
Pilas eléctricas		0.6	
<u>Equipos y material de transporte</u>	<u>27.0</u>	<u>26.7</u>	<u>98.9</u>
Vehículos, automoviles para transporte de personas		1.2	
Partes y piezas para vehículos		1.2	
Barcas para pesca		24.3	
<u>Otros</u>	<u>3.8</u>	<u>2.8</u>	<u>73.7</u>
Cables y cordajes		0.4	
Muelles de ballestas y sus hojas		0.3	
Brocas		0.8	
Cables y cordajes de cobre		0.4	
Discos de zinc para fabricación de pilas		0.9	

- 18 -  
Cuadro 5 (continuación)

Producto	Valor total  (millones de dólares fob)	Muestra	
		Valor muestra	Proporción sobre el total (Porcentajes)
<u>Subtotal A</u>	63.0	51.6	81.9
<u>Subtotal B</u>	30.4	18.0	59.2
<u>Subtotal C</u>	<u>38.7</u>	<u>36.4</u>	<u>94.0</u>
<u>Total</u>	132.1	106.0	80.2

Fuente.- [ 6 ] y [ 8 ]

a/ Las manufacturas corresponden a los productos semimanufacturados y manufacturados propiamente tales, definidos por la UNCTAD. Incluye las secciones 5, 6, 7, y 8 de la CUCI, exceptuando el capítulo 68 (metales no ferrosos), más algunos otros productos: alimentos, bebidas y tabaco, de un mayor grado de elaboración; madera; y caucho sintético.

bienes no duraderos de consumo, como los textiles) se orientan principalmente a los mercados de los países desarrollados del Occidente, pero los rubros intermedios y metalmecánicos se dirigen esencialmente al mercado regional que ofrece un campo más propicio para el desarrollo industrial y de las exportaciones en productos de mayor nivel tecnológico (cuadro 6). En este punto, desde luego, la experiencia no es exclusiva del Perú, pues se verifica para la generalidad de la industria latinoamericana [1].

Al revés de lo que sucede con las exportaciones manufactureras, donde a pesar de los progresos antes aludidos predominan los artículos menos complejos de las industrias "tradicionales" de bienes no durables de consumo, en las respectivas importaciones priman los productos metalmecánicos (bienes de capital, de consumo duradero, partes y piezas) y los de las industrias intermedias. Sobresalen entonces, la maquinaria y equipos junto con los bienes intermedios, la mayoría de las veces con destino a las propias actividades manufactureras cuyo grado de integración nacional es relativamente modesto.

Tales características, por cierto, junto con el predominio de las manufacturas en las importaciones totales, constituyen rasgos típicos de los países en desarrollo, derivados principalmente de las brechas industriales y de la dependencia tecnológica así como de la debilidad para insertarse en arreglos de integración internacional que provean mercados ampliados para viabilizar una industrialización más profunda y competitiva.

En el comercio externo de manufacturas se verifica, entonces, un gran déficit de carácter cuantitativo (cuadros 3 y 4) al cual se añade uno de carácter cualitativo (exportaciones más simples e importaciones más avanzadas). Ambos

Cuadro 6

DESTINO DE LAS EXPORTACIONES MANUFACTURERAS, 1977

(Porcentajes)

Manufacturas	ALALC	Resto de América Latina	EE.UU Canadá, CEE, AELI y resto de Europa Occidental	Europa Oriental y resto del mundo	Al mundo
Alimentos, bebidas y tabaco	37.4	4.3	53.8	4.5	100.0
Otras no durables de consumo <u>a/</u>	19.8	0.7	70.5	9.0	100.0
Intermedias <u>b/</u>	67.1	10.4	22.3	0.2	100.0
Metalomecánicas <u>c/</u>	91.4	0.6	8.0	-	100.0
Total manufacturas	52.6	3.4	40.1	3.9	100.0

Fuente.- [8]

a/ Textiles, vestuario, cuero, calzado, muebles, impresos y otros.

b/ Madera y corcho, papel y sus productos, químicos y plásticos, caucho, productos de minerales no metálicos, básicas de hierro y acero.

c/ Metálicas, maquinaria no eléctrica, maquinaria eléctrica, material de transporte, equipo profesional y científico.

déficit, desde luego, se materializan esencialmente con los países desarrollados y en parte con algunos países de la región más industrializados. 8/

Con referencia a épocas recientes, es interesante llamar la atención sobre que las importaciones de manufacturas crecieron fuertemente sólo durante la primera mitad de la década pasada (cuadro 4) pues en 1975 se tomaron medidas destinadas a enfrentar problemas agudos del sector externo. Las informaciones globales disponibles (cuadro 7 y 8 ) sugieren que volvieron a crecer con fuerza a partir de 1979, cuando se aflojaron estas medidas, algunas de las cuales, como la devaluación monetaria, contribuyeron a facilitar las respectivas exportaciones que, precisamente, se desarrollan con más ímpetu durante la segunda mitad de esa década (cuadro 3) sobre la base del proceso de industrialización previo.

---

8/ En 1977, por ejemplo, el Perú exportó manufacturas y semimanufacturas hacia Argentina, Brasil y México, por un valor de 18 millones de dólares (cif en los países de destino) mientras que sus importaciones desde tales países sumó 69 millones de dólares (fob en países de origen). [7]

Cuadro 7

## ALGUNOS INDICADORES ECONOMICOS, 1968 A 1981

Glosa	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
<u>Crecimiento</u> (porcentajes por año)														
Producto interno bruto a/:														
Global	-0.3	3.9	5.4	5.0	1.7	4.3	7.5	<b>44.6</b>	2.0	-0.1	-0.5	3.7	3.1	4.0 <u>b</u>
Industrial	2.0	1.1	8.6	6.9	0.7	6.0	<b>10.9</b>	4.2	4.0	-4.3	-3.9	4.1	5.9	2.0 <u>b</u>
Inversión bruta interna	-21.0	1.0	6.1	11.5	-3.8	12.6	30.4	10.0	-11.2	-22.4	-14.1	2.6	33.1	...
Consumo total	-0.9	1.7	7.5	7.2	7.2	7.9	9.0	5.2	1.4	-0.2	-5.1	1.3	6.2	...
Exportaciones de mercados y servicios	7.8	-3.1	7.6	-7.4	6.4	-11.8	-3.2	-6.9	4.9	19.8	20.3	25.0	-13.2	-5.8 <u>b</u>
Importaciones de mercados y servicios	-18.3	-10.0	6.6	3.2	4.7	1.2	32.7	11.4	-16.1	-3.9	-28.3	10.6	36.7	28.7 <u>b</u>
Tasa de inversión interna (porcentajes sobre el PIB)	17.5	17.4	13.3	16.8	16.4	16.7	16.0	18.0	17.9	13.1	11.8	13.7	14.7	...
Precios al consumidor (Variación media anual en porcentajes)	19.0	6.3	4.9	6.9	7.2	9.5	16.9	23.6	33.5	38.1	57.8	67.7	59.2	71.8 <u>b</u>
Salarios reales en la industria manufacturera <u>m/</u>														
Indice (1970 = 100)	93.1	99.0	100.0	100.1	115.5	129.3	137.0	117.0	111.5	98.0	84.9	74.2	<b>78.9</b> <u>n/</u>	...
Desempleo no agrícola de la población económicamente activa	...	...	8.3	7.7	7.3	7.1	6.7	8.1	8.4	9.4	10.4	11.2	10.9	...
Relación de precios del intercambio														
Indice (1970 = 100)	81 <u>l/</u>	91 <u>l/</u>	100 <u>l/</u>	91	84	105	124	100	98	94	83	106	115	108 <u>b/d</u>
Tipo de cambio (Soles por 1 US\$)	38.7	38.7	38.7	38.7	38.7	38.7	38.7	40.8	57.4	83.8	156.3	224.6	228.6	426.6 <u>f</u>
Real A (Indice 1976 = 100) <u>g/</u>	171	163	152	142	...	130	111	95	100	106	125	108	87	75
Real B (Indice 1976 = 100) <u>h/</u>	...	...	...	...	...	...	116 <u>j/</u>	98 <u>j/</u>	100	103	107	90	76	65 <u>k/</u>
Real B Ajustado (Indice 1976 = 100) <u>i/</u>	...	...	...	...	...	...	101 <u>k/</u>	94 <u>k/</u>	100	110	123	115	111	106 <u>k/</u>

Notas cuadro 7

Fuente: CEPAL, Estudio económico de América Latina, varios años, desde el de 1969 hasta el de 1980.

a/ Producto interno bruto a precios de mercado de 1970 de CEPAL en base a antecedentes oficiales.

b/ Estimaciones preliminares de 1981.

c/ Variación entre noviembre de 1980 y noviembre de 1981.

d/ Calculado en base a la variación entre 1980 y 1981.

e/ 1980

f/ 1981

g/ En base al tipo de cambio nominal deflacionado por el índice de precios al consumidor.

h/ 1980 En este caso la deflación se efectúa con el índice de precios mayoristas.

i/ 1980 El tipo de cambio real B se inflaciona por el índice de precios mayoristas de los Estados Unidos.

j/ Calculados a partir de 1976 en base al tipo de cambio nominal de este cuadro y los índices de precios mayoristas de 1980.

k/ Calculados en base a los índices de precios mayoristas del Perú (real B), establecidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y recogidos por la CEPAL, y de los índices de precios mayoristas de los Estados Unidos (real B ajustado) de 1980 y 1981.

l/ De acuerdo a informaciones proporcionadas por la CEPAL, División de Estadística y Análisis Cuantitativo, Sección Comercio Exterior.

m/ Corresponden al área Lima-Callao sobre la base de los salarios manufactureros diarios computados por la OIT en su Anuario de Estadísticas del Trabajo (de los años 1978, 1979 y 1980) y de los índices de precios al consumidor recogidos por la CEPAL en su Estudio Económico de América Latina (varios años).

n/ Corresponde a un empalme con el índice de salarios reales en Lima metropolitana de 1980.

Cuadro 8

SECTOR EXTERNO, 1968 A 1981

(Millones de dólares)

Años	Transacciones de mercaderías y servicios		Saldo en cuenta Corriente	Deuda externa desembolsada	
	Exportaciones	Importaciones		a más de un año <u>c/</u>	Bruta <u>d/</u>
	(Las mercaderías en valores fob)				
1968 <u>a/</u>	963	852	-23	...	...
1969 <u>b/</u>	1 023	885	-5	...	...
1970	1 224	971	146	...	...
1971	1 067	1 015	-69	...	...
1972	1 153	1 103	-64	1 424	...
1973	1 344	1 484	300	1 814	...
1974	1 841	2 443	-752	2 563	...
1975	1 689	3 038	-1 574	3 474	4 107
1976	1 744	2 626	-1 248	3 987	5 116
1977	2 130	2 688	-976	4 759	6 260
1978	2 398	2 068	-245	5 597	7 135
1979	4 069	2 627	496	6 227	7 679
1980	4 642	3 879	-72	6 925	8 377
1981	3 975	4 988	-1 873	...	9 200

Fuente.- CEPAL, sobre la base de informaciones oficiales (hoja estadística de mayo 17, 1982)

a/ [17].

b/ [18].

c/ [10] Deuda externa total desembolsada a más de un año. Incluye la pública y la privada, garantizada o no por el Estado, pero no comprende los préstamos a largo plazo a las empresas extranjeras de inversión directa.

d/ [11]. Además de la deuda externa pública y privada con garantía oficial incluye la no garantizada de largo y corto plazo con instituciones financieras que informan al Banco de Pagos Internacionales y Créditos del Fondo Monetario Internacional. No incluye la deuda con o sin garantía con otros bancos comerciales, ni tampoco los préstamos de proveedores sin garantía oficial.

En una perspectiva de largo plazo, es conveniente tener presente que el patrón de desarrollo del Perú corresponde, de modo general, al de una economía abierta y dependiente de sus exportaciones primarias. Así es como "en el pasado, su ritmo de crecimiento dependió, en lo cíclico, de las condiciones del mercado internacional.... y, en lo que concierne al largo plazo, del descubrimiento de algún nuevo recurso natural o de la entrada en producción de un nuevo yacimiento" [9]. Este esquema, que desde mediados de los años cincuenta se sostuvo, principalmente, en base a un recurso marino: la anchoveta, entró en crisis a fines de la década de 1960 con prolongación, de exportaciones decrecientes, hacia la primera parte de los años setenta, según se explica más adelante.

Este patrón de desarrollo abierto no impidió, sin embargo, que se produjera un llamativo proceso de industrialización de cierta antigüedad. En parte importante se originó, se dijo más arriba, en las propias actividades primarias de exportación en los rubros mineros, agrícolas y pesqueros. Pero también encontró apoyo en políticas específicas tendientes a la industrialización. Así, por ejemplo, a mediados de la década de 1940 se estableció, aunque por pocos años, un régimen proteccionista; la depresión del comercio internacional, después de la guerra de Corea, vuelve a poner de manifiesto la necesidad de una actitud más positiva hacia el desarrollo manufacturero, a fin de disminuir la dependencia externa, gestándose un significativo auge de variadas industrias (textiles, vidrio, cemento, químicas, siderúrgica y otras); y después una ley de promoción industrial rescata principios proteccionistas, recoge incentivos para la inversión extranjera en la industria y también facilidades para la importación de insumos y bienes de capital.

De esa manera, los impulsos industrialistas se materializan en un importante movimiento de inversiones hacia el sector manufacturero orientadas, fundamentalmente, al abastecimiento del mercado interno. En gran parte, esto se sostiene en el sector exportador que comienza a perder dinamismo, se dijo, en la segunda parte o finales del decenio de 1960, con consecuencias negativas sobre el crecimiento económico general y de la propia industria manufacturera.

En tales circunstancias, a partir de 1968, en un nuevo esquema político, se acentúan los esfuerzos de la política industrialista que, por problemas acuciantes relativos al sector externo y a la inflación, pierden impulso después de 1975.

El patrón de desarrollo reseñado, así como las bases y políticas que indujeron o apoyaron la industrialización, contribuyen a explicar las características que tuvo el correspondiente proceso y sobre todo el comercio de manufacturas. De un lado, la dependencia de insumos y bienes de capital importados, fuente importante de las presiones sobre la balanza de pagos, y de otro, el escaso énfasis que se empleó para que la industria desarrollara aptitudes exportadoras más amplias y generalizadas. En ambos aspectos, sin embargo, las políticas posteriores a 1968 se empeñaron en modificar las respectivas pautas, combinando intensos esfuerzos industrialistas con medidas más decididas tendientes a apoyar y promover las exportaciones.

## II. CONTEXTO GENERAL DEL PERIODO 1968 A 1981

### 1. Curso de la economía y la industria

De acuerdo a los propósitos de esta monografía conviene reseñar, a pesar del riesgo de algunas repeticiones, los principales sucesos globales, económicos e industriales, acaecidos entre 1968 y 1981. Sobre este período se insiste con detalle, en los capítulos siguientes, en cuanto a la política económica e industrial cuyos enfoques u orientaciones cambiaron, se dijo, en tres ocasiones: al comienzo del período, a mediados de la década de 1970 y en 1980, cuando asume un gobierno civil luego de 12 años de régimen militar.

Desde el punto de vista de las tendencias globales, en esos catorce años se distinguen dos lapsos claramente diferenciados. Durante el primero, 1968 a 1975, después de un acentuado deterioro de la velocidad del crecimiento económico inmediatamente previo, la economía tiende a recuperar su ritmo medio de largo plazo aunque sin que el importante repunte logre alcanzar tal objetivo (gráfico 1 y cuadro 1). En el segundo lapso, 1975 a 1981, la tasa de expansión económica y más aún la industrial, vuelven a decaer notablemente a pesar de las tendencias recuperacionistas de los últimos tres años, que se verifican enseguida de la fuerte depresión de 1977/78 (gráfico 1 y cuadro 7).

Así, hacia 1981, el país termina con un ingreso por habitante inferior al de 1975 y concomitantemente menos industrializado. Después de 1975 se verifica, pues, un proceso de desindustrialización, según el <sup>cual el</sup> crecimiento del sector manufacturero es inferior al global (ambos según tasas muy bajas), de modo que des-

ciende el grado de industrialización (cuadro 1).

La lenta expansión económica y la rebaja del ingreso por habitante, después de 1975, influyeron para materializar un crecimiento nulo de las industrias de manufacturas no durables de consumo y una disminución de la producción metalomecánica, sin que el aumento del valor de las respectivas exportaciones (cuadro 3) pudieran compensar los efectos de la escasa dinámica general y del estancamiento o deterioro de la demanda interna. No obstante, los esfuerzos de desarrollo continuaron en casi todos los campos del grupo de industrias intermedias, sobre todo en los rubros químicos y metálicos básicos (en gran parte sustentados en recursos naturales), de modo que este grupo elevó significativamente su peso relativo en el sector (cuadro 2) y en 1980 su nivel de actividad fue bastante superior al de 1975, lo que permitió que el sector manufacturero, en su conjunto, se ubicara en 1980 algo por encima del nivel de 1975.<sup>8/</sup> En esta evolución del sector manufacturero ha debido influir también el fuerte descenso de las actividades pesqueras que, básicamente por razones ecológicas, se produce después de 1970, cuando la captura fue de 12.5 millones de toneladas [9] y de apenas de 2.7 millones en 1980 [10].

De ese modo, y salvo por lo que hace a la pesca, durante los años críticos posteriores a 1975 el desarrollo de la industria peruana acentúa su vinculación a los recursos naturales, en cuya explotación y desarrollo de las industrias ligadas a los mismos (muchas intermedias y básicas) el estado ejerce un importante papel promotor y muchas veces de orden empresarial directo. [5]

---

<sup>8/</sup> En base a las cifras que contienen los cuadros 2 y 7.

En promedio, entonces, el período 1968 a 1981 manifiesta un crecimiento económico moderado, inferior a las tendencias de largo plazo (gráfico 1 y cuadro 1). Por su parte, la industria manufacturera rebajó aún más su ritmo de expansión de largo plazo y el proceso de industrialización no siguió adelante, en términos globales, de acuerdo a los cálculos influidos por hechos posteriores a 1975 (gráfico 1, cuadro 1 y cuadro 7). En este punto, sin embargo, hay que tener en cuenta las calificaciones establecidas recién respecto al fuerte desarrollo de las industrias intermedias lo que, cualitativamente, implica un rasgo industrializante de significativo interés.

## 2. Desequilibrios

Otra característica del período 1968 a 1981 consiste en que tendieron a agudizarse algunos desequilibrios en la economía, tanto de orden interno como externo.

En primer lugar, el ritmo inflacionario comenzó a acelerarse en 1973/74, después de haberse mantenido en niveles discretos durante varios años. De este modo, de un ritmo de 7% anual en 1972 llegó a 72% en 1981 (cuadro 7), según un proceso casi persistente de incremento a pesar de varios ensayos antiinflacionistas y políticas de austeridad [13].

Hacia mediados de la década de 1970 se afirmaba que el proceso inflacionario del Perú estaba vinculado a la inflación mundial pero que su recrudecimiento respondía, más bien, a factores internos. Entre estos últimos se mencionaban con énfasis la expansión del crédito, las alzas de precios para evitar el desfinanciamiento de las empresas públicas y el aumento del déficit fiscal [9]. A tales factores se sumaron, en seguida, las devaluaciones inducidas por el desequilibrio de las cuentas exteriores (cuadros 7 y 8) [14]. Posteriormente, se añadió a las explicaciones sobresalientes de la aceleración inflacionaria el alza de las tasas de interés destinada a estimular el ahorro y desalentar la especulación [15]. Hacia finales de la década de 1970 se añadían la elevación de la liquidez originada en el aumento de las reservas internacionales, la tendencia a la nivelación de los márgenes de ganancias, la rigidez de la oferta agropecuaria, el control oligopólico del mercado interno de manufacturas, el incremento de las actividades especulativas, la liberación del mercado cambiario y el ingreso de capitales del exterior por transacciones no registradas. [16]

Después se insiste sobre el rápido aumento de la oferta de dinero originada en las mayores reservas internacionales y en el crecimiento del crédito al sector privado, así como en la expansión del crédito concedido por el sistema monetario al gobierno [10]. Hacia 1981, la marcada aceleración del incremento de los precios al consumidor se vinculaba, en forma destacada, a la eliminación de los subsidios y controles que hasta entonces habían incidido sobre los precios de una serie de bienes y servicios [11].

Los esfuerzos de la política antiinflacionaria, sobre todo a partir de mediados de la década de 1970, en el segundo régimen militar del período 1968 a 1980, estuvieron marcados, entre otras cosas, por reiteradas y prolongadas medidas de austeridad que mantuvieron un manifiesto descontento interno. Tales intentos, por lo demás, no produjeron los efectos esperados, a pesar del deterioro del ingreso por habitante, la drástica rebaja de los salarios reales, el crecimiento del desempleo y cierta disminución de la ya baja tasa de inversión (cuadro 7). Estos hechos, junto con también fuertes descensos de los sueldos privados y de las remuneraciones gubernamentales reales [10] tuvieron como consecuencia, a no dudarlo, una redistribución regresiva del ingreso e influyeron negativamente sobre la demanda y por lo tanto, sobre el crecimiento industrial. La detención de algunos grandes proyectos de inversión, hacia el final del período analizado [13], puede haber actuado en igual sentido.

En parte, la naturaleza de esos esfuerzos estuvo definida por las exigencias de los acreedores extranjeros y del Fondo Monetario Internacional [13], a los cuales había que recurrir dado el pronunciado desequilibrio externo que alcanza su máximo hacia 1975/76, se reduce enseguida y se vuelve a agudizar

éxtremadamente en 1981, bajo los influjos de una política de tendencias liberalizadoras, lo que se traduce en un veloz crecimiento del endeudamiento externo (cuadro 8). Por cierto, la crisis de la economía internacional, que se inicia en 1973/74, no es ajena a estos hechos.

Por lo que hace a la exportación, hacia mediados de la década de 1970 ese desequilibrio externo se origina, principalmente, en dos hechos. De un lado, ciertas rigideces de la oferta exportable, donde resalta la débil vocación exportadora de la industria (con gran propensión a importar insumos); la estacionaria superficie de tierras de producción exportable, con rendimientos muy altos y ya difíciles de incrementar; y el escaso interés del capital extranjero al cual se le ofrecía el potencial minero; a lo que se agregan limitaciones establecidas por arreglos internacionales como las relativas al café y el cacao. De otro, la caída del volumen de las exportaciones (cuadro 7) que se explica, en esencia, por las fuertes disminuciones de las ventas externas de harina de pescado (por razones naturales que deprimen la pesca de anchoveta), algodón, cobre, hierro y azúcar [9]. Todo esto aparte de los efectos desalentadores del congelamiento del tipo de cambio hasta 1975 (cuadro 7).

Dadas las rigideces apuntadas, el gobierno militar que asume el poder en 1968 consideró imperativo establecer un plan de inversiones de largo plazo, a cargo del sector público, destinado en parte importante a acrecentar la producción exportable. En última instancia, este plan pasó a depender del crédito externo, del consecuente aumento de la liquidez de contrapartida y del déficit fiscal. De este modo, la forma del financiamiento del plan tendió a agravar el proceso inflacionario [9].

Por su parte, el volumen de las importaciones creció persistentemente desde 1970 hasta 1975, al revés de las exportaciones (cuadro 7), y más aún su valor (cuadro 8). Esta tendencia obedeció -en el contexto de un auge económico general- a la demanda de insumos fabriles, las compras de equipos, la acumulación de existencias y las importaciones de hidrocarburos [9].

Después de 1975 las tendencias se tornan inversas, dadas las políticas restrictivas respecto a las importaciones y las alentadoras para las exportaciones (cuadros 7 y 8), aparte de la maduración de ciertos planes para exportar, del inicio de la exportación masiva de petróleo y de la expansión de las ventas externas no tradicionales. En 1980, sin embargo, decae el volumen físico de las exportaciones (aunque aumentan fuertemente su valor unitario) "como consecuencia de problemas climáticos, logísticos y laborales y de las limitaciones impuestas por la capacidad instalada en la producción minera y de hidrocarburos" [10]. Podría, quizás, añadirse el desaliento originado en el deterioro del tipo de cambio real en 1979, 1980 y 1981. (Cuadro 7) Del otro lado, al final del período 1968/81 -de nuevo en un contexto de recuperación económica- las importaciones crecieron notablemente, en volumen y valor, "como consecuencia del crecimiento de la demanda interna, la mayor disponibilidad de divisas internacionales, la liberación del comercio de importación, la menor producción agrícola causada por la sequía, y el efecto de la inflación internacional" que aumentó los precios unitarios [10].

De ese modo, volvió a acentuarse críticamente el desequilibrio externo (cuadro 8) sin que el curso de la relación de precios del intercambio haya jugado un papel demasiado significativo, al respecto, durante todo el período 1968 a 1981 (cuadro 7).

### III. EL LAPSO 1968 A 1975

#### 1. La política económica

En octubre de 1968 ascendió al gobierno un grupo militar que impulsó profundas transformaciones políticas y económicas. Las motivaciones esenciales estuvieron en el logro de una sociedad más justa y en el afianzamiento de la cultura nacional. [21] Todo, bajo el signo de la independencia, de la participación social, y nuevas formas de propiedad, según modalidades propias y sin adscribirse a ninguna corriente política externa ni menos en sus extremos. La herramienta fundamental sería la iniciativa y acción del estado de acuerdo a un proceso de reformas estructurales que resultó efectuándose sucesivamente en un período de siete años [3].

En ese marco se resumen cuatro "objetivos centrales" -o tal vez mecanismos- del proyecto puesto en vigor, aunque se advierte que los mismos no se integraron a cabalidad a pesar de los esfuerzos del aparato de planificación. [4] El primero consistió en la transferencia de activos entre los diversos agentes: el estado, las empresas privadas, las extranjeras y las nuevas formas de propiedad cooperativa, social o comunitaria. Este proceso abarca prácticamente a todos los sectores, y se tradujo en profundos cambios de la estructura empresarial en el denominado sector moderno de la economía. Entre 1968 y 1974 el estado aumentó fuertemente su participación en el producto y el empleo; las empresas privadas nacionales rebajaron su significación relativa; las extranjeras la disminuyeron drásticamente; y las cooperativas, etc., pasaron de cero al 10% del producto y a un cuarto del empleo (cuadro 9). En parte importante, estos cambios obedecieron

a "un intenso proceso de estatizaciones y nacionalizaciones en la pesca, minería, industria básica, comercialización de bienes exportados e importados, actividad financiera, transporte y comunicaciones, y en los principales servicios públicos." [3]

Cuadro 9:

SECTOR MODERNO: ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION Y  
DEL EMPLEO SEGUN PROPIETARIOS DEL CAPITAL  
ANTES Y DESPUES DE LAS REFORMAS. a/

Propietarios del capital	Antes de las reformas (1968)		Después de las reformas (1974)	
	Producción <sup>1</sup>	Empleo	Producción	Empleo
Estado	18	19	43	36
Capital privado nacional	49	53	34	31
Cooperativas	-	-	10	25
Capital extranjero	33	28	13	8
Total sector moderno	100	100	100	100

Fuente.- [267

a/ Los cálculos se basan en la estructura de la producción y del empleo, según actividades económicas, de 1972.

El segundo objetivo matriz fue la reforma agraria que combina la expropiación de tierras por encima de superficies máximas, según regiones, y la abolición de formas tradicionales de explotación. El proceso correspondiente fue de carácter masivo, de modo que de 8 millones de hectáreas, susceptibles de ser reformadas, a mediados de 1975 se había consumado la operación respecto a más de 6 millones, beneficiando a más de 300 mil familias.

El tercer objetivo central correspondió al establecimiento de la comunidad industrial -o laboral- en el sector manufacturero, no demasiado afectado por estatizaciones o nacionalizaciones. El propósito fue asegurar que la fuerza de trabajo accediera a parte de los beneficios empresariales y obtuviera representación en el directorio de las empresas y pudiera adquirir hasta el 50% de sus capitales a lo largo del tiempo. Hacia fines de 1974, prácticamente las 3 700 firmas elegibles habían establecido una comunidad, comprometiendo a casi el 40% del empleo industrial, alrededor del 60% del valor agregado y el 80% del capital fijo.

Finalmente, el cuarto propósito destacado fue el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) "que constituía, en cierto modo, el revestimiento político del proyecto" que podía interpretarse destinado a materializarlo y a concretar "su filosofía general respecto a integración y participación nacionales". Sin embargo, de modo general se está de acuerdo en que este Sistema fue, en la práctica, de un escaso y declinante significado.

En todo caso, las transformaciones efectuadas bajo esas orientaciones y objetivos comprometieron más que nada a los estratos modernos de la economía y a los sectores sociales a ellos vinculados, principalmente en la costa y en los

centros urbanos, en la industria y los servicios. En este sentido, la experiencia de esos siete años no se aparta demasiado de los cánones respectivos previos, aunque de lejos los sobrepasan las profundas transformaciones antes señaladas. Con todo, puede afirmarse que la distribución del ingreso no fue radicalmente afectada pues su mejoramiento habría comprometido sólo al cuarto de la población más rica, aunque cambió sustancialmente la estructura y distribución del poder.<sup>9/</sup>

No obstante, es preciso tener en cuenta la penetración de las reformas en las áreas rurales que favoreció a la quinta parte de las familias campesinas (alrededor de 300 mil) a lo que se agregaría la población liberada de los "resabios feudales" [4].

Por lo demás, el mismo estudio que se viene recogiendo en estas líneas [4] advierte sobre el corto plazo en que se verificaron los intensos esfuerzos reformistas (1968 a 1975) y las enormes dificultades para abarcar el considerable contingente rural, en gran parte arraigado en la Sierra, lo que exigiría "un buen plazo y acción esclarecida, voluminosa y persistente". Además, pone énfasis en que el desarrollo del estrato moderno puede tener una gran potencialidad respecto a homogenizar e integrar la economía, sobre todo que su fortalecimiento significó ampliar el dominio nacional y público de sus activos. Enuncia, entonces, que "su mayor o menor irradiación o capacidad de incorporación dependerá decisivamente de las inclinaciones que primen respecto a esa alternativa básica", planteando que la cuestión "central....es disciplinar las inclinaciones absorbentes del estrato moderno de modo de acrecentar sensiblemente el margen de recursos encaminado a modificar las condiciones de trabajo y vida de la periferia interna".

---

<sup>9/</sup> [4], citando a [22].

En ese contexto, que podría definirse como una estrategia de desarrollo, le cupo al sector público un papel protagónico preponderante, con una gran ampliación y diversificación de la gestión de las empresas públicas. Ello se reflejó en el fuerte incremento de su participación en el producto y en el empleo del sector moderno a que se aludió recién. En términos aún más gruesos, se manifestó en el persistente crecimiento del coeficiente de inversión pública fija que subió de menos del 4% del producto interno bruto de la economía, en 1968, al 9% en 1975 (los gastos totales de capital del sector subieron del 6 al 12% del PIB) mientras el correspondiente a la iniciativa privada se mantuvo en torno al 8 ó 9% durante el período. El mismo hecho resalta cuando se examinan los gastos corrientes del sector público que, entre esos mismos años, incrementaron su ponderación en el PIB del 16 al 31%. [4]

La contrapartida necesaria a esos gastos, por parte de los ingresos, no se dió, de modo que creció el déficit fiscal y la emisión monetaria, al mismo tiempo que el magro y decreciente ahorro público era compensado por endeudamiento externo en veloz ascenso.

En materia de inversiones, la orientación pública estuvo, en alta medida, dirigida hacia sectores económicos considerados claves para el desarrollo y hacia la solución de problemas fundamentales, como los de exportación mencionados en otros párrafos. En el área social la formación de capital fue relativamente escasa, no superando cifras del 10 ó 15% del total público. En estos sentidos, hubo una marcada concentración en 12 proyectos de mayor envergadura, que, entre 1968 y 1976, ascendieron al 43% de la inversión pública y casi al 70% de su incremento. Al petróleo le correspondió el 40% del valor de tales proyectos, a la industria más del 20% y a irrigación, hidroelectricidad y carreteras el resto. <sup>10/</sup>

<sup>10/</sup> [4] , sobre informaciones del Banco Mundial.

A las fuertes inversiones se sumó, según quedó apuntado en otros párrafos, un intenso proceso de nacionalización en el petróleo, la pesca, minería, industria básica, comercio exterior, sector financiero, transportes, comunicaciones y servicios públicos. De este modo, y consideradas las estatizaciones así como la creación de nuevas empresas públicas, el estado llegó a ser propietario o a controlar unas 170 compañías a mediados de la década de 1970, en circunstancias de que en 1968 era propietario de sólo 20. <sup>11/</sup>

De modo general, las inversiones y gastos públicos de carácter social no fueron particularmente activos. Sin embargo, la política económica favoreció el desarrollo social al impulsar el crecimiento económico y de las remuneraciones reales del trabajo, manteniendo moderados índices de inflación y desempleo. (Cuadro 7) En el mismo sentido actuaron la política de precios y subsidios (por ejemplo, a la importación de artículos esenciales) y sobre todo, la reestructuración de la propiedad de acuerdo a lo puntualizado más arriba.

En todo caso, se dijo, el ejercicio financiero del sector público fue crecientemente deficitario y el ahorro público francamente desfavorable: del entorno al 2 ó 3 % del PIB, en 1968 y 1969, bajó hasta una cifra negativa en 1975, casi -3%. De este modo, parte importante del desajuste entre la inversión y el ahorro se originó en el sector público, cuyo deficit se financió desde el exterior en cifras del orden del 3% del PIB entre 1968 y 1972 y superiores al 7% en 1974/1975. [4]

El ahorro externo (saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos con signo contrario), por su parte, se mantuvo en cifras bajas entre 1968 y 1972

---

<sup>11/</sup> [4], con informaciones del Banco Mundial.

(en un promedio de -0.2% del PIB) para subir velozmente después (luego de levantarse el bloqueo financiero a que fue sometido el país como réplica a la nacionalización de empresas extranjeras) hasta llegar a más de 7 o casi al 12% del PIB en 1974 y 1975 respectivamente [4].

Esas relativamente cuantiosas cifras de ahorro externo correspondieron, esencialmente, al creciente déficit comercial que se verificó hasta 1975 (cuadro 8) dado el pobre desempeño de las exportaciones y el fuerte incremento de las importaciones que se comentó antes.

Ese desajuste tuvo que ver, recordando páginas previas, con los problemas suscitados con la exportación de varios productos primarios de exportación tradicional, con la rigidez del tipo de cambio, con las restricciones derivadas de la creciente demanda interna, y un contexto general no propicio para exportar. La política de importaciones, por su parte, fue sólo aparentemente restrictiva pues la presión por importar provino principalmente del sector público, no afecto a la mayoría de las medidas inhibitorias, aparte de que el sector privado incrementó fuertemente su demanda por importaciones, sobrepasando los mecanismos restrictivos con motivo, más que nada, del crecimiento de la demanda interna, la expansión monetaria y tasas de interés negativas, los estímulos provenientes de la política cambiaria (el sol largamente sobrevaluado), y la desconfianza sobre el equilibrio externo y la estabilidad cambiaria, lo que impulsó fuertes anticipos de compras externas. [4]

A esos desajustes (financiamiento del sector público, ahorro-inversión y sector externo) se sumó, hacia mediados de la década de 1970, una aceleración

inflacionaria (cuadro 7). De acuerdo al análisis que recoge el capítulo precedente, este proceso se vinculó a la inflación mundial, pero más que todo a factores internos relacionados con tales desajustes y con las formas del financiamiento de un conjunto de proyectos masivos y de largo aliento que se iniciaron después de 1970, cuando "se dieron las condiciones internacionales para que las nuevas empresas públicas y el gobierno central contaran con financiamiento externo adecuado". Entre tales proyectos, cuya maduración posterior significaría grandes incrementos de la base económica y de exportación, resaltan los "en materia de riego en áreas de agricultura exportable, en la exploración y otros trabajos para explotar los yacimientos de minerales cuyas concesiones habían revertido al estado, en la exploración de hidrocarburos en nuevas regiones y en su transporte a puertos del Pacífico y, por último, en el desarrollo de la industria pesada" [9].

## 2. La política industrial.

Durante el lapso 1968 a 1975, el de las trascendentales reformas comentadas y del afianzamiento del sector público en rubros estratégicos de la economía, la expansión económica y el crecimiento industrial fueron ágiles pero relativamente moderados si se comparan con las tendencias previas de largo plazo (cuadro 1). No obstante, la dinámica fue significativa y el proceso de industrialización continuó avanzando (cuadro 1), sobre todo si se considera el progreso estructural del sector manufacturero según en el cual se desarrollan rápidamente las industrias intermedias y básicas, y más aún las metalomecánicas (cuadro 2).

La tasa decrecimiento industrial del lapso en cuestión, 5.4% por año, merece una calificación importante. Es así porque, si se descuenta de los cómputos el rubro de alimentos, dicha cifra sube a un nivel parecido a las tendencias de largo plazo, alrededor del 7% por año. Tal descuento comprende, en parte importante, a las industrias derivadas de la pesca y a las vinculadas con la agricultura. La pesca, se dijo, decreció drásticamente después de 1970, por motivos ecológicos relacionados con la anchoveta, y la agricultura, por su parte, mostró un comportamiento decididamente pasivo [97].

Miradas las cosas así, puede apreciarse que la política ostenciblemente dirigida hacia la industrialización, que se ejerció entre 1968 y 1975, tuvo un grado de concreción llamativo: expansión manufacturera relativamente veloz y rápidos cambios estructurales hacia posiciones más avanzadas.

En tales hechos, la acción del sector público tuvo un papel decisivo, aparte

de los efectos dinámicos ejercidos por la expansión de la demanda interna a que se aludió antes y de cierto incremento de las exportaciones manufactureras. Por el contrario, puede suponerse que el sector privado se colocó en una posición pasiva, en cuanto a las inversiones industriales, como resultado de la renuencia inducida por las reformas sociales y económicas puestas en vigor durante los años 1968 a 1975. No obstante, las empresas particulares habrían reaccionado positivamente frente a la expansión de la demanda pero, quizá, no mucho más allá del aprovechamiento de los márgenes de capacidad ociosa. En estos sentidos, entonces, se comprobaría lo que pudiera estimarse como una reacción típica, a juzgar por lo que se ha observado en otros países de América Latina durante períodos en los cuales se han ejercido políticas progresistas en el orden económico y social.

Entre los objetivos básicos de la política económica, apuntados en la sección precedente, sólo uno, el correspondiente al establecimiento de la comunidad laboral, fue dirigido hacia la industria manufacturera, la cual, por otra parte, no fue mayormente afectada por estatizaciones o nacionalizaciones.

La comunidad industrial -o laboral-, se dijo, se estableció en forma bastante generalizada y correspondió a las disposiciones de acuerdo a las cuales las empresas deberían dedicar un 15% de sus ganancias anuales a la compra de sus propias acciones, en beneficio de los trabajadores, hasta completar el 50% del capital.

Esa comunidad fue establecida en la Ley General de Industrias (aprobada en 1970 y reglamentada a comienzos de 1971), instrumento que definió "una nueva po-

lítica industrial dirigida a ligar estrechamente el desarrollo fabril a la planificación, con la consecuente relación directa entre los mecanismos de estímulo y las prioridades establecidas por las metas de crecimiento. Asimismo, se procura impedir una mayor desnacionalización del sector fabril para lo cual, de un lado, quedan reservadas al sector público industrias productoras de insumos básicos para los sectores fabril, agrícola y de construcción, y, del otro, se regula la participación del capital extranjero y, particularmente, se establece el período en que deberá ser sustituido en cierta medida por capital nacional" [17]. A este último respecto, cabe recordar que el Perú se inscribió en las disposiciones sobre tratamiento al capital extranjero acordadas en el seno del Grupo Andino (Decisión 24).

En ese contexto se orientaron las inversiones en núcleos claves y básicos que, en la industria, se vincularon sobre todo al petróleo, la minería, el acero, cemento, papel, fertilizantes, química básica y rubros metalomecánicos que incluyeron variados bienes de capital. En este punto, le cupo al estado un papel directo de gran relevancia, donde se destaca un consorcio, INDUPERU, destinado al manejo del interés público en sus nexos y participación en el desarrollo de la industria manufacturera.

En parte importante, esas orientaciones se materializaron, se dijo, en significativos progresos estructurales de la industria manufacturera.

Al mismo tiempo, operó una serie de instrumentos de promoción industrial que concedían incentivos para el sector privado, entre los cuales se destacan facilidades para importación de insumos y equipos, con apoyo de la subvaluación;

escasa presión tributaria; protección y reservas selectivas de mercado interno; y cierta orientación del crédito en favor de las empresas manufactureras. La política de precios, por su parte, de acuerdo a algunos analistas, habría tenido efectos contrapuestos sobre la industria, pues se estableció con el objetivo de evitar el costo político y social de la inflación. De un lado, el control de los precios de rubros esenciales desalentó a la iniciativa privada en este campo, incluida la agroindustria; pero de otro, incentivó la mayor parte del campo industrial que correspondía a precios no controlados en un régimen de limitada competencia interna y externa. Por otra parte, se impulsó el desarrollo tecnológico en la industria y se trató de regular las transferencias de tecnologías extranjeras en pos de intereses nacionales y de atenuar la dependencia. [5]

En realidad, el recuento de las medidas puestas en vigor durante el lapso 1968 a 1975 impresiona por sus orientaciones francamente industrialistas y por la relevancia que conceden al papel del estado igual que a la propiedad de carácter social. Así es como la Ley General de Industrias, instrumento fundamental de la época, otorgó primera prioridad a la fabricación de bienes de capital e industrias básicas; estableció incentivos tributarios; definió las formas de propiedad y gestión: estatal (industria básica), comunidad industrial, pequeña empresa, propiedad social, administración por -o con intervención de los- trabajadores, y cooperativas de producción; y todo, aparte de regular la participación del capital extranjero, crear el Instituto de Investigación Tecnológica Industrial y de establecer un Registro para asegurar el mercado a productos nacionales en condiciones de eficiencia, oportunidad y precios adecuados.

A los resultados industriales ya se ha hecho insistente referencia. Ahora

bien, por lo que hace a las reformas en el sistema de propiedad, los resultados fueron, ciertamente, significativos, pero no de tan marcada espectacularidad, salvo por lo que hace a la participación del capital extranjero, que baja notablemente su proporción en el "capital social pagado" en las empresas (cuadro 10). Esta baja va del 32% en 1971 a sólo 14% en 1975, y se verifica en términos trascendentes en todos los rubros industriales, salvo en el tabaco y los muebles. [5]

Por lo que hace a la propiedad estatal, ésta se concentró, hacia 1975, en las industrias del papel, petróleo, metales básicos, siderurgia, cemento y fertilizantes, con proporciones del capital pagado por encima del 80%; también en términos significativos en la química, tabaco y alimentos [5].

Desgraciadamente, no se dispone de antecedentes más detallados que permitan evaluar las diversas formas de propiedad establecidas en sus ubicaciones en las diversas ramas industriales. Sólo para el capital extranjero las informaciones muestran las proporciones en que se sitúa y la proporción que en cada rama significa dentro del sector manufacturero: hacia 1971 un 60% estaba en alimentos, papel químicas y metálicas básicas; en 1975, había perdido significado en el papel y las metálicas básicas (de acuerdo a la política vigente), pero en los alimentos, textiles, químicas y equipos eléctricos se concentraba más del 60% de la inversión extranjera. Conviene recordar que la industria petrolera se había nacionalizado antes de 1971 de modo que la cuota extranjera en el rubro fue muy escasa durante prácticamente todo el lapso 1968 a 1975 [5].

Cuadro 10

PARTICIPACION DE LOS DIFERENTES SECTORES DE PROPIEDAD  
EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1971 y 1975

(Porcentajes)

Sector de propiedad	Valor bruto de la producción		Empleo		Capital social pagado	
	1971	1975	1971	1975	1971	1975
<u>Privado</u>	<u>92</u>	<u>83</u>	<u>95</u>	<u>86</u>	...	...
Nacional	52	50	68	63	...	...
Extranjero	27	21	16	14	32	14
Mixto	13	11	11	10	...	...
<u>De participación estatal</u>	<u>2</u>	<u>9</u>	<u>2</u>	<u>9</u>	...	...
Estatad	2	7	2	7	...	...
Mixtas	0	2	0	2	...	...
<u>Social</u>	<u>6</u>	<u>8</u>	<u>3</u>	<u>5</u>	...	...
<u>TOTAL</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>

Fuente.- [57], sobre la base de antecedentes del Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración. (Perú)

Otro aspecto sobresaliente de la política decididamente industrialista fue la activa participación del Perú en la gestión e implementación del Acuerdo de Cartagena, en torno al cual insistió sobre la necesidad de incluir la programación industrial destinada a garantizar el desarrollo armónico de los países. Así, buscaba el mejor aprovechamiento del mercado ampliado y la necesidad de una adecuada especialización, más allá del simple libre comercio que, en la ALALC, habría favorecido, más que todo, a los países de mayor desarrollo industrial relativo.

Por cierto, no corresponde a esta monografía evaluar con detalle los resultados positivos que ofreció el Grupo Andino a la industria peruana. No obstante, estos no parecen haber sido de particular trascendencia hasta bien avanzada la década de 1970. Así es como, entre 1970/73 y 1978/80, las exportaciones de manufacturas (definición UNCTAD) del Perú, hacia los demás países miembros del Acuerdo, alzaron su ponderación, en el creciente valor dirigido al mundo, del 18 al 33% [27]. Debe recordarse, por lo demás, que la política peruana de exportaciones fue débil y que, hasta 1975, estuvo enmarcada en un tipo de cambio inhibitorio, según se puntualizó en párrafos previos. En todo caso, durante el lapso en cuestión, se afianzaron o crearon bases industriales que madurarían después y que podrían proyectarse hacia la exportación [4], como tienden a insinuarlo las cifras del cuadro 3 y hasta cierto punto, las del cuadro 7.

El otro instrumento fundamental de la política económica de esos años fue el Plan Nacional de Desarrollo para 1971-75 [21], que recoge y acentúa las intenciones industrialistas de la estrategia de desarrollo planteada bajo las inspiraciones ideológicas del gobierno militar del Presidente Velasco Alvarado.

De ese modo, el Plan detalla los objetivos y acciones pertinentes para el desarrollo prioritario de las industrias básicas y para conseguir una mayor integración del sector manufacturero, así como para impulsar la fabricación de bienes de capital. Lo mismo establece para el desarrollo selectivo de otras industrias, incluidas las intensivas en mano de obra, y para la exportación de manufacturas. Se preocupa, igualmente, de la productividad, eficiencia y del desarrollo tecnológico; y concede importancia a la pequeña industria y artesanía, así como a la descentralización geográfica de las actividades manufactureras.

En lo institucional, el Plan vuelve a realzar el papel del estado, que "asume una gran responsabilidad como dinamizador del sector (manufacturero), tanto como ente normativo cuanto como gestor empresarial directo"... "en las industrias básicas, en las estratégicas.... así como en aquellas que permiten altos niveles de acumulación y reproducción de capital". Igualmente, destaca la trascendencia del mercado ampliado del Grupo Andino y de la ALALC. De otra parte, otorga preferencia a los capitales nacionales en las ramas industriales de mayor prioridad; dispone la utilización preponderante de recursos nacionales; y, al mismo tiempo, establece modalidades de atracción de capitales extranjeros bajo determinadas orientaciones y reglas. Finalmente, pone énfasis en el fortalecimiento de las comunidades industriales y en el establecimiento de empresas de propiedad social.

#### IV. EL LAPSO 1975 A 1981

##### 1. Política económica

En agosto de 1975 se produce un importante cambio político, cuando es destituido el general Velasco Alvarado, después de ejercer el poder desde octubre de 1968. Asume la presidencia el general Morales Bermúdez, inaugurando una segunda fase castrense que suele calificarse como de transición. Después de cinco años, en julio de 1980, el Presidente Belaúnde Terry, por segunda vez elegido bajo términos constitucionales, reinicia un régimen civil de cuya dirección había sido derrocado en 1968.

Ambos cambios políticos, en 1975 y 1980, llevaron aparejadas significativas modificaciones en la política económica, en parte inducidas por problemas de orden económico o financiero y en alguna medida por motivaciones ideológicas.

Según se puntualizó en capítulos precedentes, en 1975 el nuevo gobierno militar se hace cargo de una economía marcada por crecientes desequilibrios internos y externos pero también, bastante transformada en sus bases estructurales e institucionales lo que, se dijo, eventualmente concedería viabilidad a políticas u opciones de desarrollo más amplias y profundas en el orden económico y social.

Hacia 1975 la economía se ubica en una dinámica semejante a las tendencias medias de los siete años previos y la formación de capital, más que el consumo, se mantiene como la variable más ágil de la demanda global de modo que se acre-

cuenta la tasa de inversión al nivel más alto de todo el período 1968 a 1980 (cuadro 7). Pero el diagnóstico político puso mayor atención en las tendencias críticas del desequilibrio externo y en la aceleración del proceso inflacionario.

Ese sesgo fue influido, asimismo, por el surgimiento (1976) de inconvenientes en el financiamiento externo suscitados por exigencias planteadas por la banca internacional y el Fondo Monetario Internacional lo "que en alguna medida también debe vincularse a la desilusión respecto al porvenir de las grandes inversiones en petróleo". Es interesante tener en cuenta, sobre el particular, que después del bloqueo financiero, como respuesta a la nacionalización petrolera de 1968, en plena época de operación del programa de reformas estructurales, entre 1972 y 1974, se diversifica y se torna fluido el financiamiento externo con motivo de la gran liquidez internacional y precisamente de las halagueñas perspectivas petroleras del país. [4]

Esas exigencias eran difíciles de cumplir sin afectar la inversión e importantes objetivos del desarrollo, aparte de lo cual encontraban seria oposición social, de modo que <sup>se</sup> fue acrecentando la turbulencia política [13]. Con todo, el nuevo gobierno castrense desarrolló su política económica en torno a propósitos referentes al equilibrio externo y a sucesivos programas de estabilización, de manera que desde 1975 "hacia adelante predomina una que podría calificarse de 'política de supervivencia', en la cual las autoridades fueron acomodando al país a las nuevas circunstancias, perdido ya el élan reformista, pero sin revertir drásticamente el camino recorrido....." [4]

Precisamente, la documentación oficial de la época demuestra que la intención gubernamental no fue retroceder en las reformas logradas durante la primera fase castrense, 1968 a 1975. Por el contrario, en variados aspectos se propuso ampliar las transformaciones económicas y sociales aunque en ciertos puntos planteara algunos ajustes, destinados a mejorar la eficiencia operacional, al mismo tiempo que acentuaba las preocupaciones alrededor del equilibrio externo y la estabilidad económica.

El Plan Nacional de Desarrollo para 1977 y 1978, promulgado por el general Morales Bermúdez, así lo evidencia [23]. De una parte, planteaba seis objetivos: estabilidad, sin afectar las condiciones de vida de la población de menores ingresos; fortalecimiento de la programación del comercio exterior, para incrementar la disponibilidad de divisas y mejorar su utilización; reactivación económica, incrementando el ahorro interno y orientando la inversión hacia la producción de bienes y servicios esenciales; desarrollo del interior del país; mejorar la gestión empresarial, en especial de las empresas públicas y empresas asociativas del agro; y racionalización de la administración pública. De otra, ponía acento en la consolidación y extensión de importantes reformas: normar la actividad empresarial del estado; perfeccionar el régimen de comunidad laboral y ampliar sus alcances a otras actividades económicas aparte de la industria manufacturera; reestructurar la legislación sobre cooperativas; mejorar la legislación sobre la propiedad social; consolidar la reforma agraria concluyendo, entre otras cosas, las adjudicaciones de tierras en la Costa, acelerándolas en la Sierra e impulsando los asentamientos rurales y de desarrollo en las regiones de Selva y Ceja de Selva.

Esa enumeración suscita pareciera suficiente para apreciar las intensiones que, en gran medida, en los hechos, quedaron desvanecidas por la política tendiente a enfrentar los crecientes desequilibrios externos e internos. Algunos analistas perciben, incluso, que ciertos aspectos de esta política, como los destinados a estimular o a conceder mayor preponderancia a la empresa privada (como <sup>des</sup>nacionalizaciones, desestatizaciones o la práctica desaparición de la comunidad laboral o industrial), tendieron a retrotraer ciertas reformas, dando a entender que, de cierta manera, a partir de 1975 se revierte la política de desarrollo. [24] Esa reversión también suele destacarse en cuanto a la reforma agraria, con referencia a algunas metas sobre uso de recursos y de exportaciones agrícolas. [25]

En materia de desarrollo se fue perfilando un cambio de orientación, más patente hacia los últimos años y sobre todo, a raíz de la política económica del Presidente Belaúnde. Según ya quedó anotado, se tendió a liberalizar las importaciones y a rebajar las tasas arancelarias de acuerdo a un plan que las llevaría a un promedio de 25% en tres o cuatro años. De esta manera, se perseguía disminuir la protección, en consonancia con el abandono de la política industrialista que, masivamente, había caracterizado la orientación del desarrollo hasta 1975 o pocos años después. Así, la industrialización cedió terreno a las prioridades concedidas a la agricultura, la minería y a las industrias con potencial exportador. [24]

Sin embargo, ese plan de rebajas arancelarias no siguió adelante, e incluso se estableció una sobre tasa, con finalidades fiscales y quizá como reacción frente al cuantioso déficit en cuenta corriente de 1981. También puede suponerse que influyó la posición del Perú en el Grupo Andino, cuyo arancel externo mínimo común se ubicó en torno al 40% (promedio aritmético). Por lo demás, de ninguna manera el país regresó a la amplia apertura externa que lo había caracterizado, históricamente, hasta mediados o fines de la década de 1960. Hasta hoy, inclusive, con objetivos de promoción y desarrollo se mantienen políticas <sup>específicas</sup> de protección para determinadas actividades.

Hacia los últimos años de la década de 1970 numerosos factores se conjugaron, con las renegociaciones de la deuda externa, para aliviar el problema de balanza de pagos. La devaluación iniciada en 1975 y la contención de la demanda interna, vinculada a los ensayos antiinflacionarios de "austeridad", ~~introdujeron~~

exportaciones y deprimieron las importaciones. Al mismo tiempo, maduraron determinados programas previos destinados a exportar, como en el caso del petróleo y de algunos rubros mineros y de industrias básicas. La política agraria también aportó su cuota de exportaciones, lo mismo que las políticas de apoyo y promoción, especialmente en rubros no tradicionales. Finalmente, cabe destacar que la relación de precios del intercambio tendió a recuperarse (cuadro 7).

De ese modo, aumentó notablemente la holgura para importar y en 1979, con un cuantioso saldo favorable en la cuenta corriente de la balanza de pagos (cuadro 8), se comienzan a abrir las válvulas a las compras externas. Enseguida, las importaciones continúan creciendo rápidamente, pero no así las exportaciones que, entre otras cosas, se resienten del nuevo deterioro del tipo de cambio real (cuadro 7) y de la desfavorable coyuntura internacional. Entonces, se revierte el proceso, sobre todo cuando el nuevo gobierno, que asume en julio de 1980, intenta un mayor grado de apertura al exterior. De esta manera, en 1981, el desequilibrio externo regresa a una posición crítica (cuadro 8).

De otra parte, el complemento antiinflacionario de la política económica no alcanza los mismos éxitos y el ritmo de crecimiento de los precios al consumidor se acelera casi persistentemente durante todo el lapso 1975 a 1981 (cuadro 7). Esto sucede en circunstancias que la velocidad de la expansión económica se deteriora significativamente y sufre una notable recesión en 1977 y 1978 (cuadro 7). A su vez, baja el ingreso por habitante (cuadro 1), desciende la tasa de inversión, se detienen o restringen proyectos decisivos, disminuyen los

salarios reales y aumenta el desempleo (cuadro 7). Así, la demanda interna transcurre con escasa dinámica pero actúan, con efectos contrarios, actitudes especulativas y monopólicas, aparte de un aflojamiento, al final, de la política tendiente al equilibrio fiscal. [14]

En síntesis, durante el lapso 1975 a 1981, no sólo se resintió el crecimiento sino que, también, el desarrollo económico y social, dado que puede suponerse, de los antecedentes expuestos, que la distribución del ingreso se empeoró al mismo tiempo que tendieron a detenerse, a revertirse las reformas iniciadas en 1968 junto con el freno impuesto a importantes proyectos y un evidente proceso de desindustrialización, al cual se hizo referencia en otros párrafos.

## 2. Política industrial.

La apreciación estadística media global del lapso 1975 a 1981 muestra una lenta expansión económica y una aún menos veloz de la industria manufacturera, dando por resultado un marcado proceso de desindustrialización, definido como rebaja de la ponderación del sector en el producto interno bruto total (cuadro 1).

A ese fenómeno, de reversión del proceso de industrialización, ya se aludió reiteradamente como una de las características más destacadas del lapso en cuestión. Sin embargo, merece plantearse una calificación, quizás importante: tal característica deriva, principalmente, de los sucesos de 1977 y 1978, cuando la recesión económica induce una aún más pronunciada de la industria manufacturera (cuadro 7). En este punto conviene recordar que estudios sobre política económica e industrialización de otros países de América Latina ponen de relieve hechos parecidos, en cuanto a que las recesiones se amplifican notablemente en el sector manufacturero. El elemento común más destacado parece ser la influencia del decaimiento de la demanda según una alta elasticidad de efectos negativos. En el Perú, bajo los influjos de la política económica previamente descrita, inducida por el desequilibrio externo y la aceleración inflacionaria, casi todos los componentes de la demanda interna (los rubros de la inversión y el consumo) rebajaron acentuadamente sus niveles en 1977 y 1978 ( [10] y [16] ).<sup>10/</sup> De ese modo, en la demanda global sólo crecieron, y bastante significativamente, las exportaciones, precisamente, según se dijo entre otras cosas, con motivo de la depresión de la demanda interna y los consecuentes mayores saldos exportables,

---

<sup>10/</sup> Únicamente el consumo del gobierno general creció en 1977 pero bajó notablemente en 1978 [16]

pero sin compensar, ni mucho menos, los efectos arriba señalados.

Otro rasgo peculiar de la evolución industrial del lapso en cuestión fue el curso que siguieron las diversas industrias. Combinando las cifras del cuadro 2 (estructura industrial) con las del cuadro 7 (en la línea del producto industrial) se concluye que en los 5 años transcurridos entre 1975 y 1980 el sector manufacturero apenas creció en algo más de 5%, que las industrias de manufacturas no duraderas de consumos prácticamente se estancaron, que las metalomecánicas rebajaron su nivel de actividad en más de un 15% y que sólo las intermedias se expandieron: en una cifra superior al 20%. Respecto a las industrias de no duraderos de consumo y a algunos rubros metalomecánicos de consumo duradero, los efectos depresivos de la demanda interna constituyen parte destacada del estancamiento y rebaja del nivel de actividad, respectivamente. Recuérdese que durante el lapso desciende el ingreso por habitante, bajan los salarios reales y aumenta el desempleo. Por lo que hace al grupo metalomecánico puede ser que del lado de la oferta se hayan producido problemas más severos que en otras industrias debido al alto componente de insumos importados y a las dificultades del respectivo abastecimiento derivados de la escasez y el encarecimiento de las divisas. Por su parte, el crecimiento de las industrias intermedias, en una cifra relativamente grande, afianza la vocación peruana respecto a industrias básicas sustentadas en los recursos naturales y responde a los programas impulsados durante la primera fase castrense (1968 a 1975) y a las prioridades mantenidas sobre esta área industrial y sobre sus potenciales capacidades exportadoras.

En opinión de algunos analistas, a partir de 1975 el nuevo gobierno militar habría ido abandonando los objetivos francamente industrialistas del régimen

del general Velasco Alvarado (1968 a 1975) ([5] y [24], por ejemplo). A veces, sostienen que tal tendencia al desvanecimiento de esos objetivos correspondía, más bien, al diagnóstico que indicaba la necesidad de corregir serios defectos del desarrollo industrial impulsado desde la década de 1960 y la perentoriedad de establecer mecanismos apropiados para la operación de las empresas privadas nacionales y extranjeras, especialmente con dirección a los mercados externos y sobre la base de fabricaciones eficientes, de tecnología adecuada, con mayor valor agregado y menor intensidad de capital, dentro de un nuevo esquema de ventajas comparativas ([25], por ejemplo).

Es evidente, sin embargo, que los hechos industriales reseñados no fueron, en términos globales, el fruto de cambios particularmente drásticos en la orientación de la política industrial. Al menos, en el Plan 1977/78, formulado por el nuevo gobierno militar, que asumió en el año 1975, no se perciben modificaciones de tal naturaleza [23].

Es verdad, no obstante, que se fueron introduciendo algunos cambios en la legislación que comprendía la política industrial y que la Ley General de Industrias de 1970/71 tendió a perder vigor, como en los casos de la revisión de las actividades reservadas al estado (que en el sector manufacturero no fueron demasiadas y que en lo más importante continúan incólumes); la mayor flexibilidad respecto a las inversiones extranjeras (cuyo tratamiento, por lo demás, se ajustó a la Resolución 24 del Grupo Andino); el debilitamiento de ciertos instrumentos de promoción o apoyo, como subsidios o facilidades para importar insumos y bienes de capital; la práctica anulación de la comunidad laboral, que tal vez pudiera incluirse entre las medidas tendientes a alentar a la empresa privada reticente frente a los cambios en la estructura de la propiedad; o el mayor énfasis puesto

en la política destinada a promover las exportaciones no tradicionales. ( [5] y [24] ).

Pero también es cierto que el Plan 1977/78 mantuvo los propósitos sobre la acción directa del Estado en las industrias básicas, aparte de las políticas de promoción con prioridad sobre los bienes esenciales, una mayor integración de la estructura industrial o la implementación de los proyectos provenientes de la programación industrial del Grupo Andino.<sup>11/</sup> Debe considerarse, asimismo, que la revisión de uno de los más destacados instrumentos de la política industrial, el proteccionismo, anunciada en el Plan 1977/78, recién comenzó a plantearse, por las autoridades, con cierto énfasis práctico, alrededor de comienzos de 1979, casi cuatro años después de iniciada la gestión del nuevo gobierno castrense. Solo entonces, en un ambiente de holgura de medios de pago externos, puede decirse que empezó a campear, más abiertamente, la ideología aperturista, lo que se acentuó al inicio del régimen civil de Presidente Belaúnde Terry.

Pero recuérdese que el programa de desgravaciones tuvo que detenerse a poco andar --cuando en 1981 vuelve a ser crítica la situación de balanza de pagos-- aunque ya se habían liberado varios miles de partidas de importación de las listas restrictivas [24]. Por lo demás, durante el lapso en cuestión, 1975 a 1981, se mantuvo, por parte del Perú, el interés por el Grupo Andino y las posibilidades industriales que ofrecía ( [5], [23], y [24] ), lo que implica mantener determinado proteccionismo hacia fuera del Grupo. En fin, puede ser

---

<sup>11/</sup> Es ilustrativo que, entre 1975 y 1980, las exportaciones peruanas, a los demás países del Grupo Andino, vinculadas a los programas sectoriales de desarrollo industrial (metalomecánico y petroquímico), aumentaron su valor de poco más de 1 millón de dólares a 22 millones. Al mismo tiempo, tales valores ascendieron del 50 al 87% del valor de las exportaciones de esos rubros al mundo. [27]

que cierta liberalización de las importaciones haya contribuido a deprimir la expansión u operación de algunas industrias, pero de ninguna manera al estilo de otros países de la región donde se ensayó o aún se mantiene, una política aperturista extrema. Esto se comprueba, de alguna forma, en la recuperación significativa, aunque no particularmente notable, de las tasas de crecimiento industrial después de la recesión de 1977/78.

Ya se puntualizó, por lo demás, que durante el lapso 1975 a 1981 la industrialización acusó un marcado éxito en cuanto a la expansión de industrias básicas, aunque en parte importante bajo impulsos que se iniciaron previamente. A esto habría que agregar un significativo crecimiento de las exportaciones manufactureras (cuadro 3) bajo las nuevas condiciones de la política externa (devaluación, aumento de los saldos exportables, apoyo y promoción), lo que se verifica principalmente a partir de 1976/77 aunque, también en parte importante, sobre la base del proceso de industrialización anterior.

Finalmente, conviene insistir en que, de modo general, las intenciones francamente industrialistas se mantuvieron, al menos hasta 1979/80. De tal manera, puede estimarse que el pobre desempeño industrial global se vinculó, más que todo, a las condiciones económicas generales y a las medidas recesivas, quizás de emergencia, a que obligaron los problemas externos y la aceleración inflacionaria, dentro de las restricciones del contexto político en que operaron las autoridades económicas.

Para respaldar esas afirmaciones basta enumerar algunos programas y proyectos manufactureros del estado (de ejecución o de preinversión) contemplados por

el Plan 1977/78, aunque en parte se vieran frenados: ampliación de la siderurgia de Chimbote, complejo petroquímico, refinación de petróleo, pulpa y papel, forja automotriz, motores y cajas de cambio, cloruro de sodio, productos terminados de cobre, cemento, astilleros, complejo calderero, papel periódico, motores diesel, máquinas herramienta, tractores, compresoras y fundición. También es útil, para reafirmar la tesis expuesta, repetir que se puso una significativa confianza/en búsqueda de mejores perspectivas industriales. Sin embargo, las dificultades de operación del Acuerdo de Cartagena, especialmente en el área de programación industrial, que de modo general incluye los rubros más avanzados y exigentes, redujeron los potenciales efectos que pudieron haber contrarrestado en mayor medida las influencias negativas de las circunstancias económicas adversas, internas y externas, que actuaron sobre el sector manufacturero. Uno de los ejemplos más llamativos sobre el particular corresponde al rubro automotor, cuya fabricación no pudo integrarse adecuadamente y donde continuó predominando el ensamblaje que, por lo demás, descendió notablemente: 34 mil unidades en 1976 y 19 mil en 1980 [24].

Con todo, de acuerdo a antecedentes apuntados previamente, el mercado ampliado de la subregión proveyó al Perú frutos significativos, los cuales se han manifestado en crecientes exportaciones de manufacturas a los demás países miembros.

B I B L I O G R A F I A

- [1] CEPAL, La industrialización de América Latina y la cooperación internacional (Serie Estudios e Informes de la CEPAL Nº 3, E/CEPAL/G. 1140).
- [2] CEPAL, América Latina y el Caribe: producto interno bruto global e industrial y estructura del sector manufacturero desde 1950 hasta finales de la década de 1970 (E/CEPAL/L. 236).
- [3] Alberto Couriel, Estado, estrategia de desarrollo y necesidades básicas en el Perú (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, mayo de 1981).
- [4] Anibal Pinto y Héctor Assael, Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global (E/CEPAL/R. 230).
- [5] Gustavo Saberbein Ch., Estudio interpretativo del desarrollo industrial peruano, solicitado por la CEPAL (Lima, marzo de 1979).
- [6] CEPAL, América Latina y el Caribe: Exportaciones de manufacturas por países y según su origen industrial desde 1961 hasta 1978 (E/CEPAL/L. 235).
- [7] División Conjunta CEPAL/ONU/DI de Desarrollo Industrial, Grupo Andino: Información sobre el perfil industrial y el comercio exterior (Versión inédita entregada a la Junta

del Acuerdo de Cartagena, agosto de 1980).

- [8] Perú, Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración, Anuario Estadístico de Comercio exterior, años 1975-1976-1977.
- [9] CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1975 (NU, Nº de venta: S.77. II. G.1)
- [10] CEPAL, Estudio económico de América Latina 1980, Perú (E/CEPAL/L. 250/Add. 20).
- [11] CEPAL, Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1981 (E/CEPAL/L. 260/Rev. 1).
- [12] CEPAL, América Latina y el Caribe: exportaciones de manufacturas por países y según su origen industrial desde 1961 hasta 1978 (E/CEPAL/L. 235).
- [13] Robert Devlin, Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina: La experiencia del Perú 1965-1976, con un Epílogo que abarca hasta 1979 (E/CEPAL/G. 1124).
- [14] CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1976 (E/CEPAL/1026/Rev.1).
- [15] CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1978 (E/CEPAL/G.1103/ Rev.1).

- [16] CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1979 (E/CEPAL/G. 1144).
- [17] CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1970 (E/CN.12/868/Rev.1).
- [18] CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1971 (E/CN.12/935/Rev.1).
- [19] Fondo Monetario Internacional, Estadísticas financieras internacionales, Anuario 1981.
- [20] Fondo Monetario Internacional, Estadísticas financieras internacionales, abril 1982.
- [21] República Peruana, Presidencia de la República, Plan nacional de desarrollo para 1971-1975.
- [22] A. Lowenthal, "Dateline Perú: a Sagging Revaluation" en Foreign Policy, Nº 38, Spring, 1980.
- [23] República Peruana, Instituto Nacional de Planificación, Plan nacional de desarrollo para 1977 y 1978.
- [24] The Economist Intelligence Unit Ltd., Quarterly economic review of Perú, Bolivia, Annual Supplement 1981.
- [25] Banco Mundial, Perú, mayor development policy issues and recommendations, a World Bank Country Study, June 1981.

[26] E.V.K. Fitzgerald, The state and economic development, Peru since 1968 (Cambridge University Press, 1976).

[27] Junta del acuerdo de Cartagena, Comercio exterior 1970-1980 (Sistema Subregional de Información Estadística, abril de 1982).