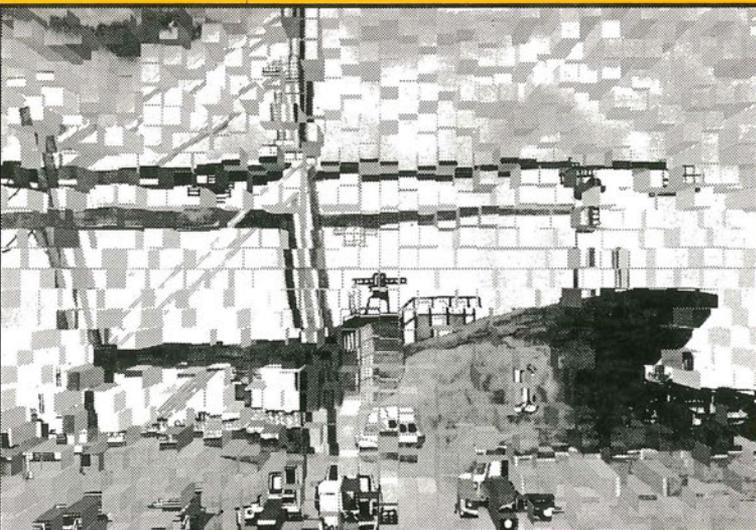


POLITICAS COMERCIALES y CAMBIARIAS en el PERU 1960 - 1995

JORGE ROJAS

BALANZA DE PAGOS 1/

	Millones de U.S. dólares			Porcentajes del PBI		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995
BALANZA EN CUENTA CORRIENTE	-2145	-2539	-4223	-5,2	-5,1	-7,2
A. Balanza comercial	- 599	-972	-2 111	-1,5	-1,9	-3,6
1. Exportaciones	3 523	4 574	5 576	8,5	9,1	9,5
2. Importaciones	-4 123	-5 545	-7 687	10,0	-11,1	-13,1
B. Servicios	-534	-480	-781	-1,3	-1,0	-1,3
	-1 823	-3,6	-3,4	-3,1		
	491	1,2	1,2	0,8		
	10	-0,2	-0,2	-0,0		
	2 737	4,6	7,6	4,6		
	-194	1,2	-0,8	-0,3		
	2 248	2,9	7,6	3,8		
	683	0,5	0,7	1,2		
	1 014	1,4	0,6	1,7		
	462	-0,6	-3,0	-0,8		
	-938	-1,8	-6,1	-1,6		
	-923	-1,8	-5,9	-1,6		
	15	0,0	0,1	0,0		
	1400	1,2	3,0	2,4		
	-624	-1,2	6,2	-1,1		
	636	0,4	4,4	1,1		



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
FONDO EDITORIAL 1996**

Este libro busca poner en orden lo que se sabe sobre la política comercial y cambiaría en el Perú de los últimos 35 años, período que abarca la vida, pasión y muerte del proteccionismo en nuestro país.

Para ello se considera importante explicar primero por qué surgió el proteccionismo en el Perú hacia mediados de la década de 1960. Así, en el capítulo 1 se analizan las causas del declive de las políticas liberales, que dieron paso al proteccionismo.

Es entre los capítulos 2 y 6 que se estudia el período de interés, dejando en claro tanto la exagerada e innecesaria importancia de costosos controles cambiarios y restricciones cuantitativas al comercio exterior, como el escaso interés que suscitó la integración regional.

Como se puede ver en los dos últimos capítulos, este pésimo manejo de las políticas, junto con una serie de "factores exógenos", contribuyeron al colapso del proteccionismo, todo lo cual no garantiza la viabilidad de las actuales políticas en el largo plazo.

Jorge Rojas es profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y este libro se basa en gran parte en su tesis doctoral, *Peruvian Trade Policies in the 1960-1985 Period*, presentada en la Universidad de Illinois, en Urbana-Champaign, USA, en 1991.

LAS POLITICAS
COMERCIALES Y CAMBIARIAS
EN EL PERU, 1960-1995

Jorge Rojas



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU

FONDO EDITORIAL 1996

Primera edición, diciembre de 1996

Carátula: Tantum Diseño

Diagramación: Gina León M.

Las políticas comerciales y cambiarias en el Perú, 1960-1995

Copyright © 1996 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Av. Universitaria, cuadra 18, San Miguel.

Apartado 1761. Lima 100, Perú.

Telfs. 462-6390, 462-2540, anexo 220.

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Derechos reservados

ISBN 9972-42-060-4

Impreso en el Perú - Printed in Peru

A mis padres y hermanos

CONTENIDO

PROLOGO	15
INTRODUCCION	17
CAPITULO 1: POLITICAS LIBERALES EN UNA ECONOMIA ABIERTA HASTA 1960	
1.1 Del carácter liberal de la política económica	21
1.1.1 Bajos aranceles y ausencia de controles cambiarios	22
1.1.2 Una industria pequeña y ligada al sector exportador	26
1.1.3 Una economía sumamente abierta	29
1.1.4 Un sector público pequeño y poco sofisticado	31
1.2 De la relativa longevidad del liberalismo económico en el Perú	34
1.3 De los factores que explican el declive del liberalismo económico	38
1.3.1 Caída en la rentabilidad de las exportaciones	39
1.3.2 Las crisis de balanza de pagos en las décadas de 1940 y 1950	50
1.3.3 Cambios sociales e institucionales después de 1940	52
1.3.4 Otros factores	56
ANEXO 1.1. Perú: volumen de producción de principales productos de exportación, 1920-1960	60
CAPITULO 2: 1960-1967: EL REFORMISMO MODERADO	
2.1 Objetivos básicos e hitos importantes de la política económica	65
2.2 Aranceles y subsidios a las importaciones	70

2.3 Impuestos a las exportaciones	78
2.4 Restricciones cuantitativas	85
2.5 El mercado cambiario	86
2.6 La integración económica	88

CAPITULO 3: 1968-1976: EL REFORMISMO RADICAL

3.1 Objetivos básicos e hitos importantes de la política económica	95
3.2 Aranceles, rebajas arancelarias y subsidios a las importaciones	99
3.3 Impuestos y subsidios a las exportaciones	104
3.4 Restricciones cuantitativas	108
3.5 Los controles cambiarios	118
3.6 La integración económica	122

CAPITULO 4: 1977-1985: LIBERALIZACION FRUSTRADA (Y FRUSTRANTE)

4.1 Objetivos básicos e hitos importantes de la política económica	131
4.2 Aranceles, rebajas arancelarias y subsidios a las importaciones	133
4.3 Impuestos y subsidios a las exportaciones	138
4.4 Restricciones cuantitativas	144
4.5 Los controles cambiarios	150
4.6 La integración económica	155

CAPITULO 5: 1985-1990: LAS POLITICAS POPULISTAS DEL APRA

5.1 Objetivos básicos e hitos importantes de la política económica	161
5.2 Aranceles, rebajas arancelarias y subsidios a las importaciones	163
5.3 Impuestos y subsidios a las exportaciones	167
5.4 Restricciones cuantitativas	171
5.5 Los controles cambiarios	175
5.6 La integración económica	185

CAPITULO 6: 1990-1995: EL REGRESO A LA ORTODOXIA

6.1 Objetivos básicos e hitos importantes de la política económica	190
6.2 Política tarifaria	192
6.3 Impuestos y subsidios a las exportaciones	195
6.4 Restricciones cuantitativas	199
6.5 El mercado cambiario	202
6.6 La integración económica	206

CAPITULO 7: UN BALANCE DE LAS POLITICAS RESEÑADAS

7.1 Algunos resultados económicos generales	218
7.2. La performance del sector externo	221
7.3 Sobre la importancia de rebajas arancelarias y restricciones cuantitativas	233
7.4 Sobre la política cambiaria	239
7.5 Los efectos de la protección	244

ANEXO 7.1. Importaciones estimadas de armas como porcentaje de las importaciones totales (1960-1994)	259
--	-----

ANEXO 7.2. Valores observados de variables usadas en ecuaciones estimadas	260
---	-----

CAPITULO 8: CONCLUSIONES

8.1 ¿Por qué surgieron el proteccionismo y la sustitución de importaciones?	263
8.2 ¿Por qué fracasaron las políticas proteccionistas?	265
8.3 ¿Cuáles son las razones del éxito del neoliberalismo?	269
8.4 ¿Qué podemos esperar?	271

REFERENCIAS	275
--------------------	-----

LISTA DE CUADROS

<i>Número</i>	<i>Título</i>	<i>Página</i>
1.1	Tarifas promedio e incidencia tarifaria en once países latinoamericanos a fines de la década de 1950	23
1.2	Años en los cuales controles cambiarios fueron introducidos por primera vez en once países latinoamericanos	25
1.3	Producto manufacturero como porcentaje del PBI en once países latinoamericanos. 1960	26
1.4	Perú: importancia de ramas manufactureras ligadas al sector exportador. 1963	27
1.5	Grado de apertura de once economías latinoamericanas. 1960	30
1.6	Tamaño del gobierno e inflación en once economías latinoamericanas	32
1.7	Tasa de crecimiento de las exportaciones y su inestabilidad en varios países latinoamericanos. 1948-1960	36
1.8	Perú: PNB real, términos de intercambio, precios y tipo de cambio. 1950-1960	51
2.1	Incentivos tributarios más importantes otorgados por la Ley 13270 de promoción industrial de 1959	75
2.2	Impuestos a las exportaciones como porcentaje de los ingresos corrientes del Gobierno Central. 1960-1968	85

3.1	Resumen de incentivos tarifarios otorgados por diferentes "Leyes Sectoriales" en efecto en 1972	102
3.2	Impuesto a las exportaciones como porcentaje de los ingresos corrientes del Gobierno Central. 1968-1976	106
4.1	Impuesto a las exportaciones como porcentaje de los ingresos corrientes del Gobierno Central. 1977-1985	140
4.2	Restricciones cuantitativas a las importaciones. 1978-1985	147
5.1	Impuestos a las exportaciones como porcentaje de los ingresos corrientes del Gobierno Central. 1985-1990	167
5.2	Restricciones cuantitativas a las importaciones. 1985-1990	172
6.1	Nivel y estructura arancelarios. Set. 1990-Dic. 1993	193
6.2	Restricciones cuantitativas a las importaciones. 1990-1993	201
7.1	Algunos indicadores de la performance general de la economía peruana en el período 1960-1994	219
7.2	Algunos indicadores del rol del Gobierno en el período 1960-1994	220
7.3	Algunos indicadores concernientes a la evolución del sector externo en el período 1950-1994	223
7.4	La importancia del gasto militar peruano comparado con otros diez países sudamericanos, 1960-1982	225
7.5	Capital a corto plazo y errores ú omisiones en la balanza de pagos del Perú. 1970-1994	229
7.6	Depósitos de residentes peruanos y de otros países de América y el Caribe en bancos de los Estados Unidos. 1969-1993	231
7.7	Tipo de cambio oficial y de mercado libre. 1969-1994	234
7.8	Indices de precios relativos agrícolas en el Perú y Estados Unidos. 1960-1990	246

7.9	Indices de precios relativos entre productos agrícolas e industriales. 1970-1990	248
7.10	Tasas de protección efectiva al sector manufacturero peruano, 1973, 1978, 1981, 1990	250
7.11	Uso de insumos importados como porcentaje del Producto Bruto Manufacturero según las tablas de insumo-producto de 1969 y 1979	255
7.12	Número de turnos trabajados en el sector manufacturero. 1971	257
7.13	Porcentaje del producto manufacturero producido en el área de Lima y Callao, varios años	258

LISTA DE GRAFICOS

<i>Número</i>	<i>Título</i>	<i>Página</i>
1.1	Indices de volumen físico de producción: azúcar, algodón, tabaco y petróleo (1920-1960)	43
1.2	Indices de volumen físico de producción: cobre, oro, plata y lanas (1920-1960)	44
1.3	Indices de volumen físico de producción: plomo, zinc, café y hierro (1940-1960)	45
7.1	Importaciones estimadas de armas como porcentaje de las importaciones totales: Perú 1960-1994	227
7.2	Ingreso tarifario como porcentaje de las importaciones totales y de los ingresos fiscales: Perú 1960-1994	238

PROLOGO

Considero este trabajo de Jorge Rojas no sólo como una contribución mayor a la literatura económica del Perú, sino también como una importante adición a la comprensión general del impacto de los diferentes tipos de regímenes y cambiarios al proceso de desarrollo. Rojas divide la historia económica reciente del Perú de acuerdo al régimen económico prevaleciente, describe cuidadosamente los objetivos de política perseguidos en cada período, y los instrumentos de política usados para alcanzarlos, haciendo luego un análisis cuantitativo de su impacto. Todo esto es hecho de manera muy lúcida y rigurosa, de manera tal que el lector no pierde en ningún momento de vista el objetivo final, cual es el entender los logros y fracasos del proteccionismo.

El estudio deja en claro que uno debe entender el contexto en el cual los diferentes regímenes económicos fueron adoptados. Por ejemplo, el modelo proteccionista fue introducido cuando parecía que el modelo liberal tradicional no estaba resolviendo muchos de los problemas que enfrentaba el Perú, especialmente en relación al crecimiento y la modernización.

El rico trabajo empírico de Rojas le permite criticar de manera convincente algunas de las políticas pasadas. Él encuentra que algunos gobiernos usaron las restricciones cuantitativas sobre las importaciones y los controles cambiarios de manera excesiva, lo cual produjo severas distorsiones de precios, impidió la correcta asignación de recursos, y provocó fuga de capitales y corrupción. El autor no sólo analiza el impacto agregado de los regímenes cambiarios en el crecimiento y la balanza de pagos, sino también sus efectos sectoriales y distributivos. Queda también en claro que períodos con tipos de cambio sobrevaluados y bajos aranceles a la

importación de bienes de capital, distorsionaron los precios de los factores y, por lo tanto, la asignación de recursos.

El cuidadoso trabajo empírico de Rojas le sirve de base para hacer muchas observaciones de interés, y no exceptúa a ningún grupo de sus críticas. Por ejemplo, uno de los problemas tradicionales del Perú ha sido un excesivo centralismo político y económico. Resulta claro del libro de Rojas que muchos años de restricciones comerciales y controles cambiarios agravaron esta situación. También resulta claro que las excesivas importaciones de armas por los militares contribuyeron decisivamente a la crisis de la deuda, la cual fue una de las razones más importantes para dar por concluido el proyecto proteccionista en el país. El libro atribuye la aceptación generalizada de las reformas neoliberales de la década de 1990 a la situación política y económica del país, o sea, a la frustración del público en general, resultado de 20 años de crisis casi ininterrumpida, terrorismo e hiperinflación.

Este libro debe constituir una referencia importante para cualquiera interesado en la economía peruana.

Werner Baer

INTRODUCCION

La única lección que los propulsores de las políticas neoliberales son capaces de sacar del fracaso de las políticas proteccionistas en nuestros países, es que con el mercado no hay que entrometerse. El presente libro —basado en un examen minucioso de la política comercial y cambiaria seguida en el Perú entre 1960 y 1995— busca llegar a conclusiones más elaboradas. Podríamos decir que dicho período abarca la vida, pasión y muerte del proteccionismo en el Perú, y una descripción organizada de las políticas seguidas servirá para entender por qué éste existió en el país, de qué tipo fue y por qué fracasó.

Gran parte de este libro se basa en la tesis doctoral del autor: *Peruvian Trade Policies in the 1960-1985 Period* (completada en 1991 en la Universidad de Illinois, bajo la dirección del profesor Werner Baer), la que ha sido reescrita en gran medida: se han añadido diez años al período estudiado, se ha eliminado parte de sus aspectos más académicos o teóricos, se ha redactado introducciones más detalladas a cada uno de los capítulos, y se han añadido secciones sobre integración económica.

Para el propósito principal de este libro —examinar las políticas comerciales y cambiarias peruanas del período estudiado—, se considera importante explicar primero por qué surgieron las políticas proteccionistas en el Perú hacia mediados de la década de 1960. Así, en el capítulo 1, se analizan los factores que causaron el declive de las políticas liberales que hasta entonces, con mayor o menor énfasis, se habían usado en nuestro país, dando paso a las políticas proteccionistas.

Gran parte del valor agregado del libro está entre los capítulos 2 y 6; en ellos se analizan las políticas comerciales y cambiarias de los cinco

subperíodos de la etapa estudiada: reformismo moderado entre 1960 y 1967 (capítulo 2); reformismo radical entre 1968 y 1976 (capítulo 3); liberalización frustrada entre 1977 y 1985 (capítulo 4); gobierno populista del APRA entre 1985 y 1990 (capítulo 5); y retorno a la ortodoxia liberal entre 1990 y 1995 (capítulo 6).

Estos cinco capítulos se organizan de manera similar. La primera sección de cada uno de ellos contiene una presentación de los objetivos básicos de la política económica de ese período, así como algunos hitos importantes de dicha política; todo esto sirve para enmarcar las políticas comerciales y cambiarias que se analizan luego. La segunda parte es una detallada revisión de las tarifas y subsidios a las importaciones, incluidas rebajas y exoneraciones tarifarias. En la tercera se hace un seguimiento de los impuestos y los subsidios a las exportaciones. En la siguiente sección, la cuarta, se describe el uso de los instrumentos para-arancelarios o restricciones cuantitativas, tanto a las importaciones como a las exportaciones. La quinta describe la política cambiaria o los controles cambiarios, si es que éstos existen. En la última parte se analizan las políticas relacionadas con la integración económica, básicamente con la participación del Perú en el Pacto Andino.

El capítulo siete es una evaluación de las políticas revisadas en los cinco capítulos previos. Se examinan temas como la contracción de la inversión privada desde la década de 1960, pero principalmente en el período 1977-1985; factores exógenos que afectaron la performance del sector externo del país, tales como el elevado gasto en defensa y las importaciones de armas, así como la fuga de capitales; se discute la importancia de las rebajas y exoneraciones arancelarias, así como de las restricciones cuantitativas al comercio exterior; se explica la renuencia de diferentes gobiernos a usar el tipo de cambio como instrumento de política y la importancia de los controles cambiarios; finalmente se analizan algunos de los efectos de la política proteccionista, principalmente sobre el sector manufacturero.

El último capítulo presenta las conclusiones de este trabajo, pero es también un pretexto para dar nuestras impresiones sobre qué podemos esperar que suceda en el mediano plazo con las políticas comerciales, cambiarias y de integración en el Perú.

Debemos agradecer a Jorge Vega, Héctor Noejovich y Oscar Dancourt, profesores del Departamento de Economía de la Universidad Católica, quienes se molestaron en leer varios capítulos de este libro y sugerir algunas correcciones. Obviamente, los errores y omisiones que subsisten son de exclusiva responsabilidad del autor. Tampoco podemos dejar de agradecer a la Pontificia Universidad Católica del Perú, ya que gran parte del trabajo requerido por este libro fue llevado a cabo durante un semestre de investigación y estudio concedido por la universidad al autor. Debemos también mencionar que parte de este trabajo fue desarrollado bajo el programa de actividades del Consorcio de Investigación Económica, y financiado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), a quienes estamos muy agradecidos. Finalmente, quiero agradecer también a mi hermano Rafael, quien colaboró conmigo en la organización de mucha de la información manejada en el libro.

Capítulo 1

POLITICAS ECONOMICAS LIBERALES EN UNA ECONOMIA ABIERTA HASTA 1960

Aunque el interés de este libro es estudiar el período posterior a 1960, para una mejor comprensión de dicho período debemos referirnos a la etapa previa. Esto debido a la aparente falta de interés de los críticos del proteccionismo posterior a 1960 en estudiar el liberalismo económico previo a ese año, pero también porque nuestra intención es afirmar que las políticas posteriores a 1960 pueden ser consideradas como una reacción a las limitaciones del modelo económico liberal que ya eran manifiestas en esa época. En otras palabras, antes de entrar al gran tema del fracaso de las medidas proteccionistas y de sustitución de importaciones, debemos preguntarnos por qué existieron tales políticas.

Este capítulo tendrá básicamente tres partes: en la primera se analizará el carácter liberal de las políticas comerciales hasta 1960; en la segunda, la relativa longevidad del liberalismo económico en el Perú en relación a otros países latinoamericanos; y, en la última, se precisarán los factores que determinaron su declinación hacia la década de 1960.

1.1 Del carácter liberal de la política económica

Desde inicios de siglo hasta comienzos de la década de 1960, en el Perú prevalecieron políticas comerciales de corte liberal en una economía

abierta, cuyo crecimiento estaba basado en las exportaciones de materias primas. Sin embargo, algunos autores no son partidarios de calificar en general de liberales las políticas económicas del presente siglo: por ejemplo, Carlos Boloña distingue cinco períodos entre los años 1885 y 1959, de los cuales solamente dos (de 1910 a 1922 y de 1948 a 1959) considera claramente liberales (Boloña 1981, capítulos tres y cuatro). Por otro lado, investigadores como Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram parecen pensar que si alguna excepción cabría a la caracterización de liberal, ella correspondería al período 1930-1948, aunque no consideran que dicha excepción deba ser tomada en cuenta¹. De la misma manera, Rómulo Ferrero, poseedor de un profundo conocimiento del tema y de un impecable *currículum* liberal, sostiene que el régimen liberal fue la política de siempre en el Perú, aunque interrumpida brevemente entre enero de 1945 y setiembre de 1948 (Ferrero 1965, 23-4).

En esta sección se presentarán evidencias que demuestran el carácter liberal de las políticas comerciales peruanas, especialmente hacia la década de 1950 e inicios de la siguiente, por ejemplo: el bajo nivel arancelario y la ausencia de controles cambiarios; la existencia de una industria pequeña y en gran medida ligada al sector exportador; una economía más abierta al comercio exterior que la economía latinoamericana promedio; y, por último, la presencia de un sector público pequeño y poco sofisticado.

1.1.1 Bajos aranceles y ausencia de controles cambiarios

En el cuadro 1.1 aparecen las tarifas promedio vigentes a fines de la década de 1950 en once países latinoamericanos (divididos en tres grupos según su nivel de desarrollo). Allí se presentan tres medidas alternativas para calcular los niveles tarifarios y, como se puede apreciar, el Perú era uno de los países con más bajo nivel tarifario en la región, cualquiera sea

¹ De acuerdo con Thorp y Bertram (1978, 147): "Nuestro análisis de los sucesos mostrará, sin embargo, que la reorientación de la economía peruana en los años que siguieron a la Gran Depresión fue moderada en comparación con otros países latinoamericanos, mientras que al final de los años 40 el Perú era único en América Latina por su entusiasmo por el crecimiento basado en las exportaciones, el liberalismo económico, la inversión extranjera [...]".

el tipo de medida usado. Aún con un bajo arancel promedio, tarifas propiamente diferenciadas podrían haber resultado en protecciones efectivas relativamente altas para, por ejemplo, las industrias de bienes de consumo; sin embargo parece que ése no era el caso. La CEPAL encontró que:

“[...] aunque en ocho de los once países estudiados el promedio sobre gravámenes de materias primas es menor que el de los productos intermedios, en algunos es reducida esa diferencia. En los tres restantes –Bolivia, Perú y Venezuela– la relación es inversa de la que correspondería a una estructura racional. En cambio, entre los promedios de gravámenes para materias primas y productos intermedios, por una parte, y para bienes de consumo duradero y consumo corriente, por la otra, hay una relación que se ajusta de manera más consistente y pronunciada a la lógica”. (Naciones Unidas, Comisión Económica Para América Latina 1966, 47).

Cuadro 1.1

Tarifas promedio e incidencia tarifaria en once países latinoamericanos a fines de la década de 1950

(Porcentajes)

País	Tarifa Promedio	Tarifa Neta Promedio	Incidencia Tarifaria
Argentina (1959)	52.8	51.9	19.4
Brasil (1957-59)	28.8	25.9	12-12.5
México (1957-58)	13.8	13.8	10.0
Colombia (1956-58)	32.1	28.7	13.7
Chile (1957-58)	38.2	38.2	15.0
Perú (1957-58)	21.8	21.2	10-11
Uruguay (1957)	15.9	10.0	...
Venezuela (1959)	28.0	20.0	11-12
Bolivia (1957-58)	20.4	13.0	...
Ecuador (1957-58)	46.7	29.7	26.8
Paraguay (1957-58)	56.1	27.8	16-20

Fuente: Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (1966), cuadros 1 y 3.

Pero tal vez el más importante indicador del carácter relativamente liberal de la política económica peruana de esos años sea la ausencia de restricciones cuantitativas al comercio exterior. A decir de la CEPAL:

“[...] de los países estudiados sólo Bolivia y el Perú utilizan el arancel aduanero de manera preponderante o casi exclusiva como instrumento de restricción a las importaciones. En los demás, el arancel aduanero cumple una función de menor importancia [...] y las restricciones a las importaciones no provienen tanto de los derechos aduaneros como de otros gravámenes de efectos equivalentes, o alternativamente de controles cambiarios y cuantitativos”. (Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina 1966, 13)².

Dados los bajos niveles tarifarios y sobre todo la ausencia de restricciones cuantitativas al comercio exterior, no se debería dudar del carácter liberal de la política comercial peruana de fines de la década de 1950. El no recurrir a las restricciones cuantitativas era ya casi una tradición en nuestro país, pues aún en el período que comúnmente se asume como el más proclive a la intervención del Estado, es decir 1930-1948, apenas si se usaron controles cambiarios. El Perú fue el único de once países latinoamericanos que no introdujo dichos controles a raíz de la gran crisis económica mundial de la década de 1930 y sólo lo hizo al finalizar la Segunda Guerra Mundial con la implantación de un tipo de cambio fijo y licencias de importación y exportación, además de la entrega obligatoria al Banco Central de Reserva (BCR) de las divisas por parte de los exportadores (cuadro 1.2).

Estos controles, introducidos relativamente tarde, duraron mucho menos tiempo que en otros países de la región. Mientras los controles introducidos en enero de 1945 requerían que los exportadores entregaran al BCR el 100% de las divisas (al tipo de cambio oficial de 6.50 soles por dólar), en setiembre de 1948 se hicieron algunas modificaciones por las cuales los exportadores sólo tenían que entregar el 65% de las divisas al tipo de cambio oficial, recibiendo por el restante 35% certificados negociables válidos por 30 días. El nuevo gobierno, que asumió el poder con el golpe militar de octubre de ese mismo año, liberalizó aún más los con-

² Otro autor que también comenta las bajas tarifas peruanas de esa época, así como la ausencia de restricciones cuantitativas es Macario 1964, 71.

troles y en diciembre de 1949 —por recomendación de la Misión Klein— abandonó el tipo de cambio oficial. Desde entonces los exportadores recibieron certificados negociables válidos por 60 días por la entrega al BCR del 100% de sus ingresos en dólares. Finalmente, en 1960, incluso la entrega de divisas al BCR y los certificados fueron abandonados³. En cambio, en países como Chile y Colombia, la liberalización de los controles cambiarios no se produjo sino hasta 20 ó 25 años después de que dichos regímenes fueran introducidos en 1931⁴.

Cuadro 1.2

Años en los cuales controles cambiarios fueron introducidos por primera vez en once países latinoamericanos

País	Año
Argentina	1931
Brasil	1931
México	1933
Colombia	1931
Chile	1931
Perú	1945
Uruguay	1931
Venezuela	1934
Bolivia	1932
Ecuador	1932
Paraguay	1932

Fuente: FMI, Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions (1950-1951). Para México ver Macario 1964, 62, nota 4.

³ Decreto 10 del 16 de mayo de 1960.

⁴ Para el caso de Chile ver Behrman 1976, 61-4, y para Colombia, Díaz-Alejandro 1976, apéndice B.

1.1.2 Una industria pequeña y ligada al sector exportador

Una segunda evidencia del carácter liberal de la política económica peruana era la pequeñez de la industria doméstica y lo significativo de sus vínculos con el sector exportador. Si se mide la importancia de la rama manufacturera por el porcentaje que su valor de producción representaba dentro del Producto Bruto Interno del país, se puede observar (cuadro 1.3) que su magnitud era menor que en otros países latinoamericanos de igual o mayor tamaño (con la excepción de Venezuela, cuyo sector manufacturero se ve disminuido en importancia por su gran producción petrolera). Si el sector construcción no hubiese sido incluido en la cifra peruana, la diferencia entre el Perú y los otros países, por ejemplo Chile y Colombia, aumentaría aún más. En efecto, del total del producto de la rama industria y construcción, un 8% correspondía específicamente a construcción —esto hacia 1959—, lo que haría que la cifra peruana en el cuadro 1.3 fuese 15.2% y no 16.5%⁵.

Cuadro 1.3
Producto manufacturero como porcentaje del PBI en once países latinoamericanos. 1960

País	%	Cifra incluye también:
Argentina	21.3	Silvicultura
Brasil	25.8	Minería, construcción, gas y electricidad
México	21.9	-
Colombia	17.0	-
Chile	20.1	-
Perú	16.5	Construcción
Uruguay	...	-
Venezuela	11.0	(No incluye refinación de petróleo)
Bolivia	...	-
Ecuador	13.9	-
Paraguay	15.7	Minería

Fuente: Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina (1962). Suplemento estadístico.

⁵ La cifra del 8% es del Banco Central de Reserva del Perú 1961, 136-7.

En cuanto a la importancia de aquellas ramas manufactureras vinculadas al sector exportador, ésta puede ser resumida en una sola cifra: hacia 1960 alrededor de un tercio de la producción manufacturera se destinaba a la exportación. Según datos del censo económico de 1963, un 28% de las ventas de 4,195 empresas censadas (todas ellas con cinco o más trabajadores) era exportado directamente, siendo cuatro las ramas industriales responsables de un 93% de dichas exportaciones manufactureras: refinación de azúcar, fabricación de harina de pescado, aceites y grasas vegetales y animales, e industrias básicas de metales no ferrosos. Cada una de estas industrias exportaba directamente por lo menos el 50% de su producción, de tal manera que, del total de sus ventas, un 87.1% era exportado directamente (cuadro 1.4).

Cuadro 1.4

Perú: importancia de ramas manufactureras ligadas al sector exportador. 1963

(Porcentajes)

Rama	<u>Exportaciones Directas</u> Ventas Totales	<u>Ventas Totales</u> Total Manufacturero
Refinación de azúcar	68.0	7.1
Harina de pescado	91.8	9.6
Aceites y grasas	52.6	0.9
Metales no ferrosos	97.2	12.2
Subtotal	87.1	29.8
Total manufacturero	28.0	100.0

Fuente: Instituto Nacional de Planificación, Dirección Nacional de Estadística y Censos 1966, cuadro 38. La información se refiere a empresas del sector manufacturero con cinco o más trabajadores.

Aunque es obvio con qué sectores primarios estaban ligadas la refinación de azúcar y la fabricación de harina de pescado, se debe señalar que en el caso de aceites y grasas la conexión era con la pesca (aceite de pescado) y el algodón (aceite de pepita de algodón); mientras que el víncu-

lo de los metales no ferrosos era con el sector minero (a través de la concentración y refinación de metales como el cobre, el plomo, el zinc y la plata). Pese a que la exportación de harina y aceite de pescado era un fenómeno de importancia reciente, no significa que el peso relativo de las ramas manufactureras ligadas al sector exportador haya sido menor en años anteriores. Lo decimos porque si bien la importancia de la harina de pescado frente a las ramas productoras para el mercado doméstico aumentó, éstas a su vez crecieron frente a los sectores tradicionalmente exportadores vinculados al azúcar y al algodón. Incluso derivados del petróleo, que hasta mediados de la década de 1950 había sido un sector exportador importante, prácticamente dejó de serlo en 1963⁶. Por otro lado, investigadores como Marie Beaulne, que insisten en la importancia de las ramas manufactureras ligadas al sector exportador, incluyen dentro de ellas —además del azúcar, el aceite de pepita de algodón y los metales no ferrosos— a la industria textil y de confecciones, las que representaban en total un 40.1% del valor bruto de producción industrial hacia 1958⁷. Un detalle revelador de la importancia de la industria ligada al sector exportador es que, hacia 1956, por lo menos ocho directores de la Sociedad Nacional de Industrias —un tercio del total— estaban vinculados al sector agro-exportador (Portocarrero 1978, 23).

Síntomas adicionales de la debilidad del sector manufacturero peruano hacia 1960 eran la desmedida importancia de la industria localizada en Lima Metropolitana y lo significativo de la producción y el empleo que estaba en manos de un sector artesanal o informal. Sobre la concentración de la industria manufacturera en el área de Lima Metropolitana, alrededor de dos tercios de lo que sería el sector industrial moderno estaba asentado en dicha zona. Según cifras del censo económico de 1963 para establecimientos con cinco o más trabajadores, en el departamento de Lima y el puerto del Callao estaba concentrado el 67.1% del número de establecimientos, el 70.6% del personal ocupado y el 61.7% del valor bruto de

⁶ Según datos de la CEPAL, hacia 1955, los tres productos manufacturados de exportación más importantes eran el azúcar, derivados del petróleo y metálica básica. Ver Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina 1959, tabla 40.

⁷ Y al 40.1% habría que agregarle un 1.7% si es que se incluyese la harina de pescado (Beaulne 1975, cap. 2).

producción; mientras que la menor importancia de Lima-Callao en lo que concierne al valor de los activos fijos (55.6%) y las exportaciones (22.5%) sólo reflejaría que gran parte de la industria en el resto del país era intensiva en capital y ligada a los sectores extractivos (como la minería)⁸.

1.1.3 Una economía sumamente abierta

Hacia 1960, la economía peruana era de una las más abiertas al comercio exterior a nivel latinoamericano. De los once países latinoamericanos considerados, el Perú era la segunda economía más abierta después de Bolivia —si es que el indicador usado es importaciones totales como porcentaje del Producto Nacional Bruto— y también la segunda después de Venezuela —si es que el indicador usado es el promedio de importaciones y exportaciones totales como porcentaje del PNB— (cuadro 1.5).

Además, el comercio exterior peruano estaba concentrado con unos pocos países industrializados. Hacia 1960, un 50% de dicho comercio —si consideramos “comercio” a la suma de exportaciones más importaciones— era realizado sólo con dos países, Estados Unidos y Alemania, y un 70% con cinco países (además de los dos anteriores, Reino Unido, Bélgica y Holanda)⁹.

Pero el Perú no era sólo una economía desproporcionadamente abierta que dependía de unos pocos socios comerciales, sino que incluso sus exportaciones eran controladas por un pequeño número de firmas, en las que la presencia de capital extranjero era muy importante. Hacia 1950, antes de que fuertes inversiones extranjeras en minería concentrasen aún más las exportaciones en un pequeño número de empresas extranjeras, Rolf Hayn encontró que:

⁸ Las cifras han sido elaboradas a partir de la información presentada en cuadros diversos de Instituto Nacional de Planificación - Dirección Nacional de Estadística y Censos 1966. Cifras similares a éstas, pero para el año 1955, pueden encontrarse en Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina 1959, tabla 44. p. 61. Otro autor que llama la atención sobre estas características de la industria peruana es Fritz Wils 1979, 27.

⁹ Las cifras usadas para efectuar los cálculos pueden encontrarse en Instituto Nacional de Planificación - Dirección Nacional de Estadísticas y Censos 1964, tablas 1 y 4 de la sección sobre comercio exterior.

“Si consideramos 11 productores de algodón y [11] de azúcar, 3 firmas petroleras y una minera, encontramos que 26 firmas concentran alrededor del 80% de las exportaciones del país. Y si incluimos otras 30 compañías mineras, encontramos que 56 compañías producen alrededor del 95% del valor de las exportaciones peruanas”. (Hayn 1953, 8-9).

Cuadro 1.5

Grado de apertura de once economías latinoamericanas. 1960

(Porcentajes)

País	M_s/PNB	$[(M_s+X_s)/2]/PNB$
Argentina	11.9	11.3
Brasil	8.5	7.7
México	12.1	11.5
Chile	14.1	13.0
Colombia	16.5	15.5
Perú	21.7	23.0
Uruguay	20.1	17.2
Venezuela	20.1	27.3
Bolivia	24.0	20.1
Ecuador	18.0	18.2
Paraguay	17.8	17.8

Fuente: FMI, International Financial Statistics. Suplemento del volumen 1967/1968. Se usaron cifras de las tablas por países, donde los códigos de las series son: $X_s = B90$, $M_s = B95$, y $PNB = A97$.

Dada la importancia relativa del sector externo peruano, el gran peso de las compañías extranjeras de exportación se extendía a la economía en su conjunto:

“Desde la Segunda Guerra Mundial, intereses norteamericanos, públicos y privados han dominado la economía peruana en un grado excepcional para una nación del tamaño y diversidad de la peruana [...] de un 35% al 40% del PBI peruano procede de empresas extranjeras, sobre todo norteamericanas”. (Carey 1964, 168-9).

1.1.4 Un sector público pequeño y poco sofisticado

Hasta 1960 el sector público se caracterizó por su debilidad, que se expresaba en su tamaño relativamente reducido y su poca sofisticación. Y en este tema parecen concordar diversos investigadores de la economía peruana, entre los que podemos mencionar a Daniel Schydrowski y Juan Wicht, Fritz Wils, Pedro Pablo Kuczynski y Bárbara Stallings. Los primeros, por ejemplo, indican que:

“[...] el Perú había sido señalado por tener una de las administraciones públicas y sectores públicos más ‘débiles’ de América Latina”. (Schydrowski y Wicht 1979, 36).

Wils, por su parte, señala algo similar cuando dice que:

“Hasta 1967 [...] la libre empresa y la economía abierta del Perú estaban entre las más fuertes de América Latina. La intervención gubernamental estaba limitada a infraestructura, tributación y la administración de unas pocas empresas públicas”. (Wils 1979, 30).

Kuczynski apunta en la misma dirección:

“El Perú, en 1968, tenía todavía más de una economía exportadora y de empresa privada que la mayoría de los otros países en el continente”. (Kuczynski 1977, 4).

Una apreciación mucho más radical es la que da Bárbara Stallings:

“El Estado en el Perú ha sido tradicionalmente el Estado de los propietarios de minas, los agro-exportadores y los financistas [...] con el apoyo de las fuerzas armadas, la oligarquía usó al Estado para promover sus intereses, incluyendo exención de impuestos, política cambiaria que le favoreciera, fácil acceso al crédito, y control de la clase trabajadora”. (Stallings 1983, 161).

Además, los datos estadísticos disponibles respaldan nuestra aseveración. Hacia 1960 (cuadro 1.6) el gasto de gobierno representaba sólo 8.6% del PNB, una de las participaciones más bajas para los once países considerados. De la misma manera, tomando bajas tasas de inflación como un indicador de sectores públicos más pequeños, se aprecia que también el Perú tuvo una de las tasas de inflación más bajas: un promedio de 7.4% anual en el período 1951-1960.

Cuadro 1.6

Tamaño del Gobierno e inflación en once economías latinoamericanas

País	(a) Gasto de gobierno como % del PNB. 1960	(b) Tasa de inflación anual: 1951-1960
Argentina	8.9	26.8
Brasil	15.5	23.3
México	5.2	6.9
Chile	10.4	37.2
Colombia	6.3	6.5
Perú	8.6	7.4
Uruguay	9.1	17.1
Venezuela	14.1	1.3
Bolivia	8.7	59.6
Ecuador	13.2	0.9
Paraguay	7.7	29.2

Fuente: a) FMI, International Financial Statistics. Suplemento del volumen 1967/1968. Gasto de gobierno = D91 y PNB = A97. b) Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (1962). Suplemento estadístico, cuadro 22.

Un detalle interesante sobre el gasto público peruano hasta 1960 es el aportado por J.G. Williamson en un estudio en el que compara gastos e ingresos públicos para 33 países en la década de 1950. Luego de estimar regresiones en las que pone la participación del sector público en el PNB como función del ingreso per cápita, encuentra que la participación pronosticada de los ingresos del gobierno peruano era 15.8% del PNB, mientras que la participación observada, según datos para el período 1951-1956, era de sólo 12%. De manera similar, la participación estimada del gasto público era de 14.6%, mientras que la observada era de sólo 11% (Williamson 1961, cuadros 1 y 3).

La composición o estructura del ingreso y gasto público también puede revelar la simpleza o sofisticación de un Estado. Por el lado del gasto, investigadores como Shane Hunt enfatizan la poca importancia del gasto de fomento del Estado peruano que, según el autor, habría fluctuado entre el 10% y el 15% del gasto público en el período 1945-1960 (Hunt 1971, cuadro 11.5). De esta manera, la inversión pública constituyó en promedio sólo un 8% de la inversión total en el período 1950-1960 (Banco Central de Reserva 1966, cuadros 5 y 12), y aunque alcanzó a representar un 21% de la inversión fija total hacia 1969-1970, aún entonces permanecía muy por debajo de los correspondientes porcentajes para Argentina, Brasil y México (alrededor del 40%) o aquellas para Chile y Bolivia (casí 60%; ver Ferner 1982, 51). Estas cifras revelan la renuencia del Estado a optar un rol más activo y promotor en la economía peruana.

En cuanto a la estructura de los ingresos, Richard Musgrave encontró que los impuestos en el Perú hacia fines de la década de 1950 no diferían de manera significativa de los de otros países latinoamericanos, al menos en lo que se refiere a su clasificación en directos e indirectos o a su incidencia por cuartiles de la distribución del ingreso (Musgrave 1965, cuadros 2.7 y 2.9). Sin embargo, el mismo autor encuentra que, en lo que se refiere al impuesto a la renta, el Perú tenía el más alto nivel de exención relativa entre los diez países que considera su estudio: esta exención era de 11.6 veces el ingreso per cápita del país para una persona y 25.6 veces para una familia de cuatro. Asimismo, una persona necesitaba tener un ingreso equivalente a 24 veces el ingreso per cápita para estar sujeto a una tasa impositiva del 5%—segundo sólo respecto a Venezuela, donde la proporción era 107 veces—, y para una familia de cuatro la cifra correspondiente era de 40 veces—en Venezuela era 143 veces— (Musgrave 1965, cuadros 2.10 y 2.11). Como resultado, sólo 8,740 personas pagaban impuesto a la renta en 1961¹⁰. El Estado peruano de aquellos años se limitaba a cobrar aquellos tributos fáciles de recaudar: aranceles de importación, timbres, impuestos a las utilidades, etc.

¹⁰ Lo que equivalía a sólo 2.2% de la fuerza laboral clasificada como “empleados” (Hunt 1971, cuadro 11.8).

Quien resume muy bien el carácter del Estado peruano es E.V.K. FitzGerald; él señala:

“Los ministerios ‘económicos’ en el Perú son de formación relativamente reciente; en 1956 el limitado ámbito de la intervención del Estado se reflejaba en la existencia de solamente un Ministerio de Hacienda y un Ministerio de Fomento encargados de los asuntos fiscales y obras públicas, respectivamente. El primer paso significativo en la articulación de las funciones económicas del gobierno central fue la creación de un Instituto de Planificación por la junta militar en 1962 [...] durante el siguiente gobierno de Belaúnde fueron creados ministerios separados de agricultura y transporte [...] Sin embargo, fue sólo después de 1968 que todo el rango de ministerios propios de un Estado moderno finalmente emergió”. (FitzGerald 1979, 186)¹¹.

Todo esto demuestra que el tamaño y grado de sofisticación del Estado eran insuficientes para una economía como la del Perú de entonces. Obviamente el rol del Estado hasta 1960 tuvo sus fluctuaciones y quizá el período de mayor ingerencia estatal en la economía deba ubicarse en el gobierno del presidente Luis Bustamante y Rivero (1945-1948), mientras que el más liberal sería el del gobierno del general Manuel A. Odría (1948-1956), quien fuera incluso condecorado por el presidente norteamericano D. D. Eisenhower por su “contribución al sistema de la libre empresa” (Pike 1967, 293).

1.2 De la relativa longevidad del liberalismo económico en el Perú

La relativa diversificación de las exportaciones, la influencia decisiva de una élite exportadora poderosa en la vida económica del país hasta bien avanzada la década de 1960, la “falta de preparación” del Estado para aplicar políticas proteccionistas y de industrialización (que ya se llevaban a cabo en otros países de la región) y las malas experiencias intervencionistas de la década de 1920 y del período 1945-1948 son las razones que explicarían la longevidad del liberalismo económico en nuestro país.

¹¹ Gustavo Saberbein, por su parte, nos recuerda que, en 1962, el Perú era uno de los cuatro países latinoamericanos -los otros eran El Salvador, República Dominicana y Haití- que aún no tenían un Instituto de Planificación, cuya creación había sido recomendada por la Alianza Para el Progreso (Saberbein 1984, 41).

La primera razón sugiere que las exportaciones peruanas, por ser bastante diversificadas, gozaron de cierta estabilidad en su tasa de crecimiento, reduciendo así los problemas económicos y políticos que un crecimiento inestable hubiese acarreado al modelo liberal exportador. Entre las economías latinoamericanas de fines de la década de 1950, sólo México contaba con exportaciones más diversificadas que las peruanas (Beaulne 1975, cuadro 2, página 24). En el cuadro 1.7, columna a, se aprecia que la tasa estimada de crecimiento de las exportaciones peruanas (en dólares corrientes) en el período 1948-1960 fue un respetable 7.1% anual, mientras que en cuatro de los otros países de la región dicha tasa fue prácticamente cero y aún negativa. Las columnas b y c dan una idea de cuán estables fueron las tasas de crecimiento de las exportaciones de cada país: la columna b mide el error estándar como porcentaje de la tasa estimada de crecimiento, y menores valores indican tasas de crecimiento más estables; la columna c es el coeficiente de determinación de la correspondiente regresión, y valores más altos indican un crecimiento más estable. Usando uno u otro indicador, la estabilidad de la tasa de crecimiento de nuestras exportaciones estaba por debajo únicamente de las exportaciones venezolanas de petróleo. Estimando una ecuación similar para las exportaciones peruanas en el período 1939-1960, se tiene una tasa estimada de crecimiento de 9.4%, una variabilidad relativa $-(S_b/b) \times 100$ de 7.5 y un R^2 de 0.947. Como vemos, una tasa de crecimiento alta y estable no era cosa reciente para las exportaciones peruanas.

Otro hecho que puede haber contribuido a fortalecer el modelo económico liberal es el gran peso relativo de las exportaciones algodoneras. La importancia de la producción de algodón resultaba de una estructura de tenencia de la tierra que daba origen a una distribución del ingreso menos desigual, pero también de su fuerte efecto multiplicador sobre el resto de la economía (Thorp y Bertram 1978, 173-5), que a fines de la década de 1950 daba empleo a unas 120 mil familias (Banco Central de Reserva del Perú 1961, 32), y que después de haber permanecido entre los tres productos de exportación más importantes desde comienzos de siglo, se convirtió en el más importante en 1950, hasta ser desplazado por el cobre en 1960.

Cuadro 1.7

**Tasa de crecimiento de las exportaciones y su inestabilidad
en varios países latinoamericanos. 1948-1960**

- a) Tasa estimada anual de crecimiento de las exportaciones
en dólares corrientes (%)
b) Variabilidad relativa de tasa estimada de crecimiento
c) Coeficiente de determinación

País	a	b	c
Argentina	-1.9	72.7	0.147
Brasil	0.2	622.7	0.002
México	-	-	-
Chile	4.1	24.6	0.601
Colombia	3.4	45.8	0.302
Perú	7.1	12.1	0.862
Uruguay	-5.4	32.8	0.458
Venezuela*	7.6	6.8	0.951
Bolivia	-	-	-
Ecuador	9.3	13.6	0.831
Paraguay	-0.2	376.8	0.006

* Sólo petróleo

a) Pendiente estimada b ($\times 100$) de regresión $\log(X) = a + bt$, donde X = exportaciones anuales en dólares, y t = año.

b) $= S_b/b$ ($\times 100$), donde S_b = error estándar de b .

c) R^2 de $\log(X) = a + bt$.

Fuente: a) FMI, International Financial Statistics. Suplemento del volumen 1967/1968, donde $X = 70$ (A70 para Venezuela).

La segunda razón mencionada era la presencia de una poderosa élite exportadora que supo y pudo defender sus intereses y el régimen liberal de los ataques de sus opositores. Los dos pilares de esta élite fueron la oligarquía local y las compañías exportadoras extranjeras. La oligarquía peruana, tal como la describe Francois Borricaud, tenía como núcleo a unas 40 familias, productores modernos de productos agrícolas de expor-

tación, con intereses económicos altamente entrelazados y que se extendían a la minería, la banca, bienes raíces y comercio exterior en general (Borricaud 1967, capítulo 1 y Borricaud 1969). Aunque la oligarquía no gobernó el país sino por cortos períodos de tiempo, tenía una larga tradición de intervención en la política, y consideraba la política monetaria y comercial como un asunto de su sola incumbencia (Borricaud 1969, 39). A pesar de su diversificación, la agricultura costeña de exportación siguió siendo la base del poder económico de la oligarquía, que no mostró mucho interés por la manufactura. En este contexto, un factor esencial para explicar el poder de este grupo fue el aislamiento de la población rural e indígena de la escena política nacional (Borricaud 1969, 41). Este poder le permitió no sólo hacer sentir a los diferentes gobiernos cuál era su opinión, sino que también, en ocasiones, desafiar el poder de esos gobiernos, como en 1948 cuando los exportadores de azúcar se rehusaron a entregar al Banco Central los dólares producto de sus exportaciones conforme lo requerían los controles cambiarios entonces vigentes (Dragisic 1971, 62).

Por su parte, las compañías exportadoras extranjeras eran básicamente cinco hacia fines de la década de 1950: Grace y Cia. (W.R. Grace and Co., New York) en el negocio del azúcar desde 1882 y con intereses muy diversificados; Cerro de Pasco Corp. (Cerro Corp., New York) en la minería desde 1901 y propietaria de inmensos latifundios en la sierra central; International Petroleum Co. (Standard Oil Co., New Jersey) en la extracción de petróleo desde 1914; Marcona Mining Co. (Utah Construction Co, California) en la producción de hierro desde 1952; y Southern Peru Copper Corp. (ASARCO, Cerro Corp., Phelps Dodge Corp., y Newmont Mining Corp., New York) en la producción de cobre desde 1954. El poder político de estas firmas —todas norteamericanas— residía en su vinculación con los intereses oligárquicos, especialmente en lo que a minería se refiere, y a que podían prestarle dinero (¡dólares!) al gobierno, del que a la vez eran una importante fuente de ingresos tributarios¹².

¹² Sobre asunto de empresas norteamericanas en la minería ver Borricaud 1969, 34; sobre los préstamos al gobierno ver Dragisic 1971, 98; y sobre su importancia como fuente de ingresos tributarios ver Goodsell 1974, 70.

La tercera explicación de la longevidad de las políticas económicas liberales en el Perú decía que el país aún “no estaba listo” para políticas proteccionistas de industrialización. La razón de esta inmadurez sería la falta de una clase media articulada alrededor de intereses opuestos a los de la élite exportadora. Fredrick Pike, por ejemplo, señala lo siguiente sobre la situación educativa a comienzos de la década de 1940:

“Un censo realizado en 1941 mostraba que sólo uno de 41 peruanos había recibido instrucción secundaria, solamente uno de 202 había sido expuesto a la educación universitaria, y solamente uno de 336 había recibido preparación técnica o comercial. Apenas 11% de la población había recibido educación más allá del 5to grado, casi 57% de los peruanos eran analfabetos, mientras que 35% no hablaba castellano, sino sólo dialectos indígenas”. (Pike 1967, 276-7).

El panorama educativo —que hacia 1960 no debe haber cambiado de manera significativa— y los datos sobre la distribución del ingreso en el Perú de esos años —que pintan una clase media relativamente pobre en ingresos y pequeña en tamaño— sugieren que, en realidad, el país aún no estaba listo para buscar un modelo de desarrollo alternativo al liberal.

La razón final se refiere a las malas experiencias intervencionistas de la década de 1920 y del período 1945-1948. Thorp y Bertram, por ejemplo, aluden a “un enorme y extremadamente corrupto programa de gasto público financiado con capital extranjero” en la década de 1920, cuya consecuencia más importante fue:

“[...] reforzar la subsecuente reversión del país al liberalismo económico, así como nutrir la resistencia a los controles en general, de tal manera que, aún en los años sesenta, se decía que los peruanos no volverían nunca a tener tal intervencionismo”. (Thorp y Bertram 1978, 183 y 189).

1.3 De los factores que explican el declive del liberalismo económico

Como ya se señaló, el interés en estudiar el período anterior a 1960 se explica por el deseo de mostrar que el cambio en la orientación de la política económica peruana desde un modelo liberal de exportación hacia un esquema de sustitución de importaciones (cambio que se centra alrededor de 1960) fue resultado de las limitaciones del modelo económico libe-

ral que ya entonces se evidenciaban, manifestándose cierta endeblez en su performance económica, y de las dudas que aparecían sobre sus perspectivas de éxito futuro. Esto último no significa que el esquema económico liberal de crecimiento hacia afuera estuviese en crisis—como lo había estado, por ejemplo, con el fin de la Era del Guano (década de 1870) o con el fin del oncenio de Augusto B. Leguía a causa de la Gran Depresión (década de 1930)—, pero sí que enfrentaba importantes problemas.

Estos problemas son: primero, una caída en la rentabilidad—que llamaremos social— de las exportaciones que habría advertido al país sobre las limitadas posibilidades del modelo exportador para el futuro; segundo, las crisis de balanza de pagos en las décadas de 1940 y 1950 que socavaron la confianza en el modelo tradicional; tercero, cambios sociales e institucionales que, después de 1940, fueron preparando al país para el cambio; y cuarto, otros factores, fundamentalmente de tipo político, que tuvieron también un rol en el cambio de régimen.

1.3.1 Caída en la rentabilidad de las exportaciones

Cuando hablamos de una caída en la rentabilidad—observada o esperada— de las exportaciones nos referimos básicamente a tres cosas diferentes: por un lado, a la disminución, hacia fines de la década de 1950 y comienzos de la siguiente, de los beneficios que cada dólar exportado representaba para el país; por otro, a los límites ecológicos que empezaba a evidenciar la producción de materias primas para exportación; y, por último, a la percepción entonces prevaleciente de que las materias primas iban perdiendo peso en el comercio internacional.

La disminución de los beneficios que cada dólar exportado representaba para el país se explicaba principalmente por la creciente importancia de las exportaciones de minerales, cuyos más importantes nuevos productores (Marcona y SPPC, que representaban el 45% de las exportaciones mineras en 1960) tenían escasos eslabonamientos con el resto de la economía, usaban técnicas de producción intensivas en capital y eran poseídos íntegramente por capitales extranjeros. Esto explica el que Thorp y Bertram hayan encontrado que el valor de retorno de la minería en su conjunto cayó del 72% en 1952 al 53% en 1960 (Thorp y Bertram 1978,

218, cuadro 11.7)¹³. Una manifestación típica de este menor valor de retorno fue la casi nula contribución de la minería al empleo: aunque el sector creció a una tasa anual de casi 9% entre 1950 y 1960, el empleo total subió de 24,700 a sólo 35,600 puestos (Dore 1986, 117, cuadros 19 y 20).

Hay que destacar el rol que el capital extranjero jugó en la caída de la rentabilidad de las exportaciones. Aunque la presencia del capital extranjero no era un fenómeno nuevo en la producción para la exportación, su importancia creció tremendamente durante la década de 1950, especialmente en el sector más dinámico de entonces: la minería. Una razón clave del incremento de la importancia del capital extranjero fue la aprobación del Código de Minería en 1950, que no sólo redujo impuestos sino que también acordó un tratamiento especial del capital extranjero. Como resultado, mientras que en 1950 las cuatro firmas extranjeras más grandes del sector controlaban el 48% de la producción final, esta participación había aumentado a 73% hacia 1960, año en el cual el cobre —desplazando al algodón— se convirtió en el más importante producto de exportación (Thorpe y Bertram 1978, 212, cuadro 11.4). Ha sido estimado que, hacia 1965, empresas extranjeras controlaban el 100% de la producción de hierro, 88% del cobre, 67% del zinc y 50% del plomo y la plata (Cotler 1987, 275-6). Por otro lado, aunque el petróleo había estado bajo control extranjero desde comienzos de siglo, en 1957 una sola compañía norteamericana, la International Petroleum Co., tomó control del 98% de la producción de este recurso al adquirir los intereses de una firma inglesa en el Perú (Carey 1964, 171)¹⁴. El capital extranjero también empezó a penetrar en sectores tan importantes para el país como la pesca, el azúcar y el algodón: hacia 1968, 83% de las exportaciones de algodón eran efectuadas a través de

¹³ El valor de retorno, como ellos lo explican, puede calcularse sumando los gastos (incluyendo inversión) que los exportadores realizan en la economía local, o restando del monto exportado el total de insumos importados más las ganancias remitidas al exterior (Thorpe y Bertram 1978, 19, nota 19).

¹⁴ Las consecuencias políticas del surgimiento de este nuevo monopolio fueron muy importantes: la IPC fue, desde entonces, el objetivo principal de los ataques de las fuerzas reformistas, y su expropiación fue la primera medida importante del gobierno militar que radicalizó las reformas después de 1968.

una sola compañía norteamericana, la Anderson Clayton & Co (Cotler 1987, 275-6 y Goodsell 1974, 74, cuadro 9). Esta creciente importancia del capital extranjero empezó a tener preocupantes consecuencias sobre la balanza de pagos del país, que llevó al Banco Central a comentar en 1962:

“Sin la entrada de capital extranjero [...] el crecimiento de las exportaciones [...] no hubiese sido suficiente [...] para pagar por todas las importaciones que el desarrollo de la economía peruana ha requerido. Ese tipo de crecimiento también ha demandado grandes pagos al extranjero por el servicio de préstamos y capitales extranjeros [...] Durante el período 1950-1960, la salida por servicios representó un mayor gasto [...] que redujo la capacidad de importación del país en un 27% de los ingresos de exportación [...] Desde 1958 ha habido un marcado aumento en los pagos [al exterior] por servicios financieros, conjuntamente con una notable reducción en la entrada de nuevos capitales”. (Banco Central de Reserva del Perú 1962, 44-5).

Un segundo aspecto de la caída en la rentabilidad de las exportaciones fue la creciente evidencia de que la explotación de recursos naturales para exportación empezaba a sufrir cierto agotamiento. Investigadores que sostienen —no sin cierta razón— que fue justamente la abundancia de recursos naturales lo que permitió a los países latinoamericanos emprender o proseguir políticas de sustitución de importaciones¹⁵, no estarían muy de acuerdo con este tipo de argumento, pero las cifras sobre producción de productos de exportación parecen respaldar dicho agotamiento en el caso peruano.

El caso más dramático de agotamiento de recursos tal vez fue el del petróleo, pues después de ser el producto de exportación más importante en la década de 1930, había perdido toda significancia hacia 1960. Pero el azúcar y el algodón también empezaron a ser afectados cuando la oferta de tierra irrigada en la costa dejó de crecer a comienzos de la década de 1960, después de haber crecido en 250 mil hectáreas (67%) en los 30 años anteriores. En general, con la excepción del sector pesquero, hubo un aumento en la escala mínima de los proyectos de producción para la exportación (Thorp y Bertram 1978, 231 —cuadro 12.1— y 256).

¹⁵ Ver, por ejemplo, Ranis 1981.

Para ilustrar este fenómeno —que hemos denominado límite ecológico o de agotamiento de recursos— se presentan cifras sobre volúmenes físicos de producción de los principales productos de exportación en el período 1920-1960. Dichas cifras aparecen en el anexo 1.1; y en los gráficos 1.1, 1.2 y 1.3 aparecen los índices de volumen físico de producción de estos productos (excepto pesca) en el período 1920-1960, pero sólo desde 1940 para algunos de ellos. Como lo que nos interesa es observar las tendencias de largo plazo, los volúmenes de producción han sido reemplazados por promedios móviles de tres observaciones para eliminar las excesivas fluctuaciones que se presentan en algunos casos, y los índices tienen como base 100 el año 1929 en el caso del gráfico 1.1, el año 1939 en el caso del gráfico 1.2, y 1953 en el caso del gráfico 1.3. Los dos primeros gráficos ilustran la falta de dinamismo de los productos en ellos incluidos, sobre todo del azúcar, el petróleo, el oro y las lanas. Se debe observar que, dada la escala logarítmica usada en el eje vertical, una línea recta que uniese la esquina inferior izquierda con la esquina superior derecha representaría una tasa de crecimiento anual de 5% en el caso del gráfico 1.1, y 4% en el caso del gráfico 1.2. Los productos incluidos en el gráfico 1.3 presentan una vitalidad mucho mayor (la recta que conecta las dos esquinas representaría en este caso una tasa de crecimiento de 12% anual), pero éstos son sólo cuatro productos y tienen menor importancia que aquellos incluidos en los dos primeros gráficos.

En general, los nuevos productos de exportación son los más dinámicos, mientras que los productos que eran más importantes a comienzos de siglo van dejando de serlo —esto refleja el agotamiento al que nos referimos—, especialmente a partir de 1930. Una manera de ver esto es calculando —con los ocho productos de los que se dispone observaciones desde la década de 1920— las tasas de crecimiento implícitas entre 1929 y 1960, lo que en orden ascendente arroja 0.5% anual para el oro, 0.9% para la plata, 1.2% para el petróleo, 1.9% para el azúcar, 2.4% para el algodón, 4.0% para el cobre, 6.0% para el plomo y 7.5% para el zinc¹⁶. De los ocho productos, solamente tres —todos ellos minerales: cobre, plomo y zinc— tuvieron tasas de crecimiento respetables. Para tener una mejor idea de

¹⁶ Las tasas para la plata y el zinc corresponden al período 1926-1960.

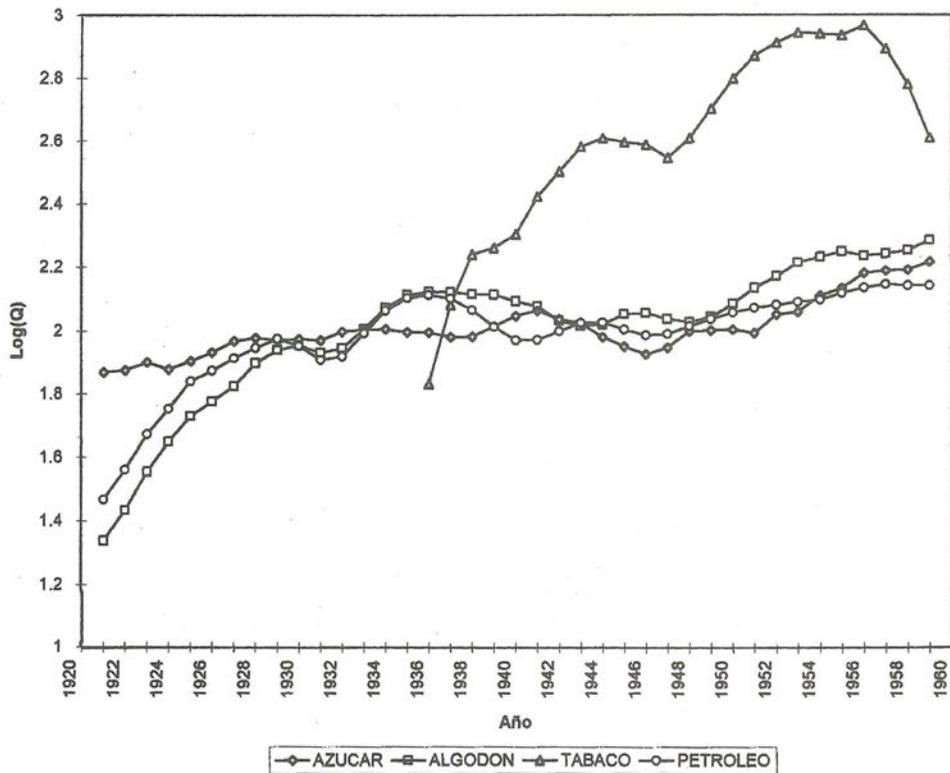


Gráfico 1.1: Índices de volumen físico de producción: azúcar, algodón, tabaco y petróleo (1920-1960)

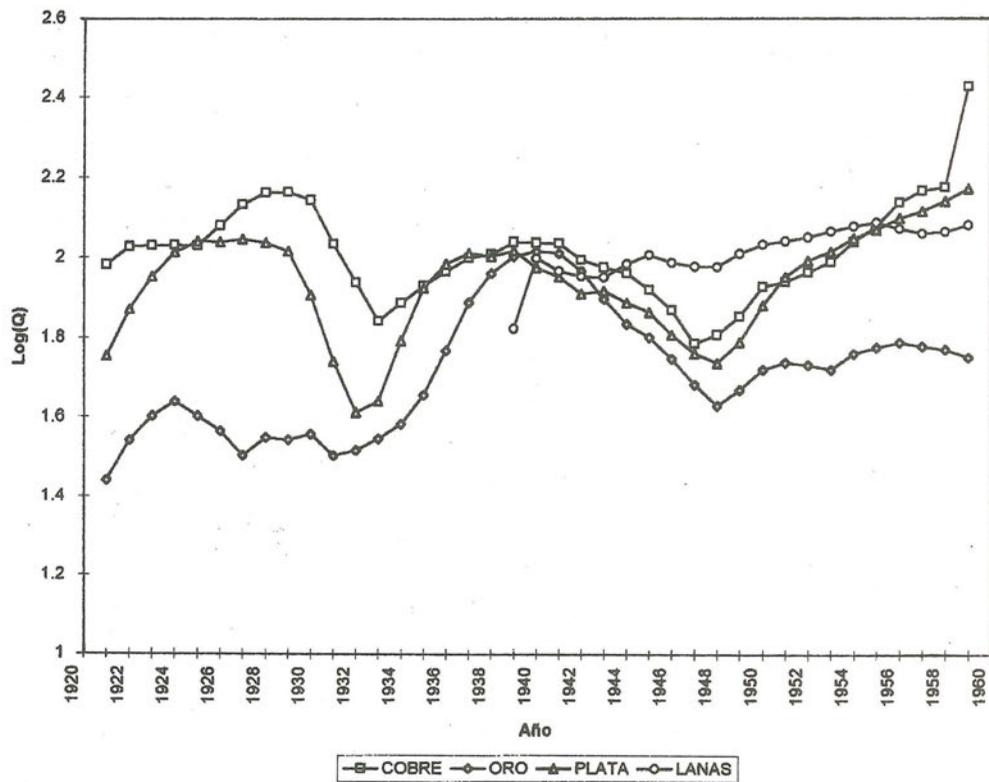


Gráfico 1.2: Índices de volumen físico de producción: cobre, oro, plata y lanas (1920-1960)

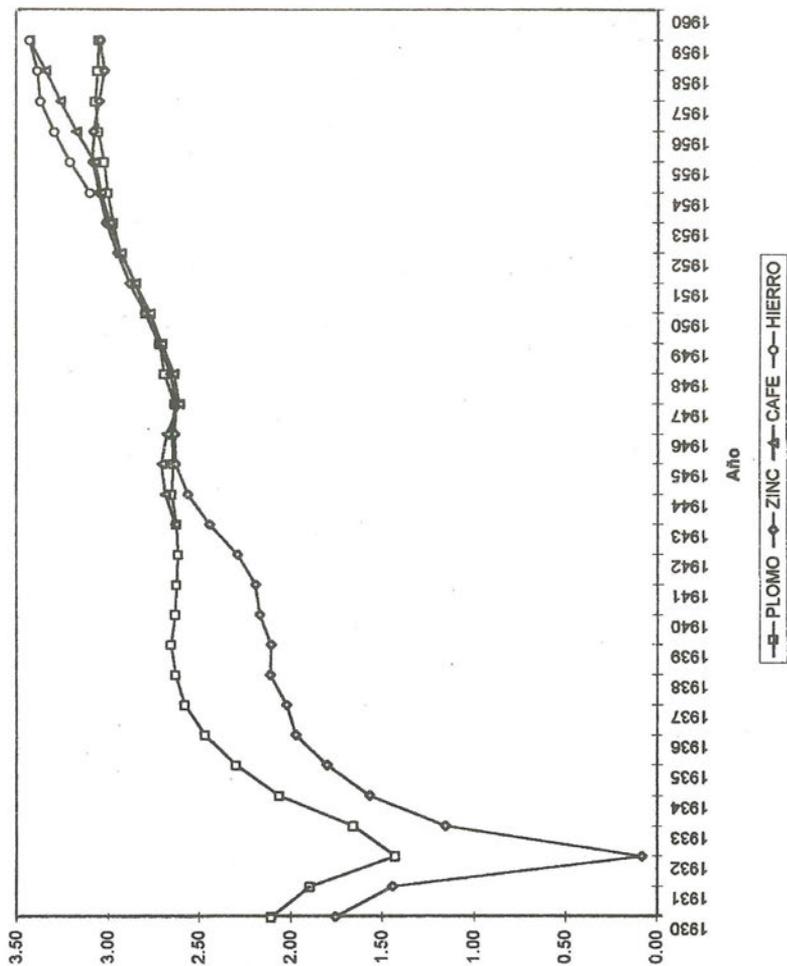


Gráfico 1.3: Índices de volumen físico de producción: plomo, zinc, café y hierro (1930-1960)

cuán bajas eran las tasas de crecimiento de los otros cinco productos, podemos mencionar que en el período 1955-1970 el volumen de exportaciones mundiales creció a un ritmo de 7.2% anual, mientras que las exportaciones peruanas —sostenidas básicamente por la expansión pesquera— lo hicieron a un ritmo de 7.5%. Yendo más lejos, encontramos que el volumen exportado por Corea creció a una tasa anual de 29.2% en el período 1963-1970, y de 25.9% en el período 1963-1980¹⁷.

Sobre la aparente falta de futuro para las materias primas —y para las exportaciones de los países en desarrollo en general— en el comercio mundial, daremos algunas referencias ilustrativas del pesimismo que prevalecía en aquella época (fines de la década de 1950 y comienzos de la siguiente). En primer lugar, están los trabajos de la CEPAL y Raúl Prebisch justificando las políticas de industrialización con el argumento del deterioro de los términos de intercambio. El trabajo más importante de la CEPAL en este sentido fue el *Estudio Económico de América Latina, 1949*, publicado en 1951; previamente habían sido publicados tanto *El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas*, de Raúl Prebisch¹⁸, como *The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries*, de Hans Singer, ambos en 1950.

En las publicaciones aludidas, la justificación de la industrialización es la siguiente: la especialización por parte de los países de la periferia (como denominan a los países no industrializados) en la producción de materias primas para su exportación hacia los países desarrollados, e importación desde éstos de productos manufacturados, no representa para los exportadores primarios ventaja alguna, por la sencilla razón de que el precio relativo (los términos de intercambio) entre los bienes primarios y los manufacturados había estado mostrando una clara tendencia al deterioro en perjuicio de los primeros. Dicho deterioro había sido mostrado

¹⁷ Ver FMI, *International Financial Statistics*. Para las cifras sobre el Perú y Corea se usó la variable 72 de los cuadros por países. Para el volumen mundial se usaron las tablas mundiales de exportaciones y valor unitario de exportaciones.

¹⁸ La versión original fue impresa en inglés en abril de 1950. Fue reimpressa en el *Boletín Económico de América Latina*, Vol. 7, No.1, de febrero de 1962, versión que será citada aquí.

en un documento de febrero de 1940 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, *Post-War Price Relations in Trade between Under-developed and Industrialized Countries*, al cual hace referencia Prebisch (1962, 10)¹⁹. Allí se mostraba que un índice construido con base 100 en el período 1876-1880 para la relación entre los precios de los productos primarios y artículos finales de la industria, caía a 68.7 en 1946-47²⁰.

Aunque después se cuestionó la validez de esta información, en ese momento se le tomó como evidencia que la evolución de los términos de intercambio era contraria a lo que debía esperarse de un crecimiento relativamente mayor de la productividad en la producción manufacturera, en el supuesto de que los precios hubiesen bajado de acuerdo con los aumentos en la productividad. Al respecto señaló Singer (1950, 477-8):

“La posibilidad que estos cambios en la relación de precios implementen o reflejen cambios relativos entre los costos reales de las exportaciones manufacturadas de los países industrializados y los de alimentos y materias primas de los países subdesarrollados puede dejarse de lado. Toda la evidencia indica que la productividad se ha incrementado, de haberlo hecho, menos rápidamente en la producción de alimentos y materias primas, aún en los países industrializados aunque más ciertamente en los países subdesarrollados, que en las industrias manufactureras de los países industrializados”.

Esta contradicción entre la evolución de los términos de intercambio y las mejoras en la productividad significaba que los beneficios del progreso técnico no se estaban difundiendo por igual entre todos los países que participaban en el comercio internacional. En palabras de Prebisch (1962, 14):

“En otros términos, mientras que los centros han retenido íntegramente el fruto del progreso técnico de su industria, los países de la periferia les han traspasado una parte del fruto de su propio progreso técnico”.

¹⁹ En cambio, Singer (1950, 477) hace referencia a *Relative Prices of Exports and Imports of Under-developed Countries*, del Economic Affairs Department de las Naciones Unidas, de diciembre de 1949.

²⁰ La serie fue construida usando los índices medios de precios para las importaciones y exportaciones británicas, representativas de los precios mundiales de artículos primarios y manufacturados, con información del Board of Trade inglés. Ver Naciones Unidas (1949, tabla 5, p. 22).

En general, existen dos maneras de distribuir los frutos del progreso técnico: a través de mayores remuneraciones a los factores de producción, o a través de menores precios del producto final. La primera forma redundaría en un aumento del ingreso real de los productores, mientras que la segunda aumentaría el ingreso real de los consumidores. En una economía cerrada estas dos formas son indiferentes, puesto que los productores son a la vez consumidores y viceversa. Sin embargo, si tomamos en cuenta el comercio internacional, podría no ocurrir lo mismo. Y ésto fue enfatizado por Singer (1950, 478):

“Generalizando, podemos decir que el progreso técnico en las industrias manufactureras se tradujo en un aumento de los ingresos (de los productores, se entiende) mientras que el progreso técnico en la producción de alimentos y materias primas en los países subdesarrollados se manifestó en una caída en los precios”.

Estas distintas maneras de distribuir los frutos del progreso técnico eran causadas, según Prebisch (1950, 19) y la CEPAL (1970, 10-11), por la mayor capacidad de los trabajadores de los países industrializados para lograr mejoras salariales, mientras que los trabajadores de los países no industrializados carecían de esta capacidad por la existencia de un excedente de mano de obra. Según Singer (1950, 479), este problema resultaba de la baja elasticidad ingreso de la demanda de alimentos, pero también porque el progreso técnico industrial consistía precisamente en reducir el monto de materia prima usada por unidad de producto.

Esta discusión sobre los términos de intercambio causó inquietud en un ambiente académico donde el comercio internacional había sido considerado, desde David Ricardo, como un vehículo de progreso, pues ahora resultaba que la división internacional del trabajo era un obstáculo más para el desarrollo de los países exportadores de alimentos y materias primas. De esta manera, la CEPAL concluyó que el libre comercio no era la solución óptima para los países en desarrollo, los cuales debían elevar sus tarifas a fin de proteger y desarrollar su industria.

Otra referencia ilustrativa del pesimismo sobre el futuro de las exportaciones de materias primas proviene de una fuente insospechable de parcialidad: el GATT. En un informe presentado en 1958, este organismo encuentra que, durante el período 1928-1957, las exportaciones de países

no industrializados –y en especial aquellas de materias primas, exceptuando el petróleo– habían crecido a un ritmo menor que las de los industrializados, tanto en términos de volumen como de valor (Acuerdo General de Aranceles y Comercio 1958, cuadros 2 y 3). Sobre dichos resultados, el GATT comenta:

“En resumen, parece evidente que el retroceso de las exportaciones de los productos básicos de los países no industriales a los países industriales se debe en parte a factores de orden tecnológico y estructural, tales como la disminución de las cantidades de materiales necesarios por unidad de producción (ocasionada sobre todo por la aparición de sustitutivos sintéticos), al descenso relativo de la producción de las industrias textiles y a la baja relativa de la oferta de materias primas de los países no industriales, debida a la industrialización de estos países”. (p. 49).

Y luego agrega:

“Hemos llegado, pues, a la conclusión de que las perspectivas de exportación de los países no industriales son, muy sensibles a las políticas domésticas de los países industriales y que, en general, su desarrollo será probablemente inferior al del conjunto del comercio internacional”. (p. 59).

Una última referencia la proporciona A. Maizels. El encuentra que, entre 1913 y 1957-1958, el volumen mundial exportado de materias primas creció en un 81%, en tanto que el correspondiente incremento para los productos manufacturados fue de 151%. Y que mientras el valor mundial exportado de materias primas aumentó en un 360%, el valor exportado de manufacturas creció en un 555% (Maizels 1963, 47, cuadro 1)²¹. Comentando estos cambios dicho autor añade:

“Tendencias recientes en el volumen y patrón de comercio mundial por producto parecen apuntar a un creciente distanciamiento entre los países industrializados y los productores de materias primas. Esto obedece, principalmente, a cambios en el patrón de demanda de los países industrializados; a cambios tecnológicos, particularmente la sustitución de productos naturales por los sintéticos en la industria; y a políticas fiscales y el proteccionismo en el campo de los alimentos, bebidas y otras manufacturas

²¹ Nótese que la importancia de las manufacturas en términos de valor (en dólares nominales) crece más que su importancia en términos de volumen (físico) lo que revela un ligero cambio en precios relativos a favor de las manufacturas.

que limitan la expansión de las exportaciones de estos productos desde los países productores de materias primas". (Maizels 1963, 45).

Obviamente algunos productos peruanos de exportación experimentaban directamente los problemas asociados con la pérdida de importancia de las materias primas en el comercio mundial: el algodón enfrentaba la gran competencia de las fibras sintéticas; algunos metales —por ejemplo, el zinc y el plomo— veían cómo el avance de las industrias del plástico les disputaban mercados, y la producción cafetalera se sentía amenazada por la creciente importancia del café soluble instantáneo (Banco Central de Reserva del Perú 1961, 42-3). Además había cierto recelo por lo que se consideraba era la manipulación de los mercados internacionales de estos productos²², y todo esto estaba asociado a las políticas de acumulación (y reducción!) de stocks de materias primas por parte del gobierno norteamericano —que afectaba a los productores peruanos de algodón y varios metales—, pero también, en el caso del azúcar, a la preferencia dada por dicho gobierno a los productores norteamericanos en Cuba, y aún a la amenaza de un aumento en las tarifas de importación de plomo y zinc por parte del gobierno norteamericano (Carey 1964, 191-3).

1.3.2 Las crisis de balanza de pagos en las décadas de 1940 y 1950

Las crisis económicas, claramente asociadas con problemas en la balanza de pagos, que sufrió el país en las décadas de 1940 y 1950 son el segundo factor que explica el declive del liberalismo económico en el Perú (liberalismo criollo, como lo llama Borricaud²³).

La información del cuadro 1.8 permite examinar las dos crisis de la década de 1950 y verificar su clara asociación con los problemas de la balanza de pagos a que nos referíamos: estuvieron centradas en los años 1952-1953 y 1957-1958 (columna a), años durante los cuales los términos de intercambio del país sufrieron sus más agudas caídas: de 130.4 a 100.0

²² Ver referencia al respecto en Thorp y Bertram 1978, 255.

²³ Ver, por ejemplo, referencia a "liberalismo criollo de Beltrán" (director del diario La Prensa) en Borricaud 1969, 48.

y de 104.2 a 88.8, respectivamente (columna b). La inflación de precios al consumidor (columna c) también parece acelerarse durante las dos crisis señaladas, lo que también ocurre, y de manera más marcada, con la tasa de devaluación del tipo de cambio (columna d). Igualmente, la crisis económica de 1946-1948 estuvo asociada con una caída en los términos de intercambio que, según Carlos Boloña, habría sido del 24% (Boloña 1981, 139, cuadro 4.1).

Cuadro 1.8

Perú: PNB real, términos de intercambio, precios
y tipo de cambio. 1950-1960

(1963=100)

Año	PNB real	Términos de intercambio	Precios al consumidor	Tipo de cambio
1950	49.5	114.3	41.8	55.7
1951	54.7	130.4	46.6	57.0
1952	56.3	108.2	50.9	58.2
1953	57.5	100.0	53.9	74.2
1954	63.0	101.2	55.4	70.8
1955	66.1	103.0	58.1	70.8
1956	69.2	104.2	61.1	70.8
1957	69.8	103.7	66.7	70.8
1958	72.2	88.8	72.7	91.3
1959	74.7	86.0	81.0	103.3
1960	81.5	91.7	89.0	99.8

Fuentes: Banco Central de Reserva del Perú 1966: PNB real: cuadro 7, p. 30; términos de intercambio: cuadro 9, p. 34; precios al consumidor: cuadro 9, p. 34; y tipo de cambio: FMI, International Financial Statistics, suplemento de los números 1967/68, serie AA (tipo de cambio fin de período).

Mostradas así las crisis económicas de estos años, una evidente asociación emerge entre, por un lado, recesión e inflación y, por otro, problemas de balanza de pagos y devaluación. Esto contribuyó fuertemente a moldear una opinión pública escéptica sobre las posibilidades futuras del

modelo económico liberal y decididamente opuesta a devaluaciones del tipo de cambio. Otros países latinoamericanos parecen haber vivido procesos similares, en los cuales recurrentes problemas de balanza de pagos ayudaron a fortalecer las fuerzas favorables a las reformas y la industrialización²⁴. Otro hecho que aumentó la impresión de que, pese al espectacular crecimiento de las exportaciones, el modelo liberal de economía abierta presentaba algunas debilidades básicas es el señalado por Vandendries: entre 1950 y 1959, el saldo en cuenta corriente del país fue positivo en sólo dos años: 1950 y 1951 (Vandendries 1967, 110)²⁵.

1.3.3 Cambios sociales e institucionales después de 1940

Fueron básicamente dos los cambios de este tipo que contribuyeron al declive del liberalismo económico en el Perú: las transformaciones demográficas y sociales que, después de 1950, debilitaron el poder de la élite exportadora; y la experiencia en asuntos económicos que fue acumulando el Estado, especialmente después de 1940, y que sirvió de base para el rol más activo que jugó después de 1960.

El más importante cambio demográfico y social después de 1950 fue la aceleración —de 2.2% a más de 3% entre 1950 y 1960— de la tasa anual de crecimiento poblacional, debido principalmente a una caída en la tasa de mortalidad (Banco Central de Reserva del Perú 1962, 37). Este fenómeno, agregado a la creciente migración del campo a la ciudad (que aumentó la porción urbana de la población total de 35% en 1940 a 47% en 1961), y a un mayor gasto en educación que redujo las tasas de analfabetismo (el número de estudiantes secundarios aumentó en un 270% durante la década de 1950) casi triplicó el número de votantes en elecciones presidenciales entre 1950 y 1956²⁶. Esta mayor participación de la población en asuntos políticos ocasionó, casi por necesidad, la emergencia de grupos políticos de clase media cuestionadores del orden oligárquico.

²⁴ Ver, por ejemplo, Cheney 1961, 43.

²⁵ De manera similar, durante la década siguiente, sólo dos años tuvieron saldos en cuenta corriente ligeramente positivos: 1960 y 1964. Ver Banco Central de Reserva del Perú 1968, 40, cuadro 17, y Banco Central de Reserva del Perú 1976, 38, cuadro 15.

²⁶ Ver información acerca del aumento de la población urbana en Nogués 1985, 69; sobre estudiantes secundarios, Pease 1977, 25; número de votantes, Cotler 1987, 295.

Una manifestación de este cuestionamiento fue el rechazo general de las devaluaciones del tipo de cambio²⁷: dado que el país era un importador neto de productos alimenticios claves en la dieta urbana²⁸, los consumidores sentían que las devaluaciones afectaban directamente el poder adquisitivo de sus salarios, algo fácil de entender si se toma en cuenta que, dado su bajo nivel de ingresos, una familia promedio en Lima gastaba el 52% de sus ingresos en alimentos (Twomey 1974, 121). En estas circunstancias, los exportadores que abiertamente pedían una devaluación del tipo de cambio, tal vez con el fin de mejorar la rentabilidad de sus empresas –rentabilidad que podría haber sido erosionada por la inflación doméstica o una caída en los precios internacionales–, debían enfrentarse a la ira del público²⁹.

Otro aspecto de esta nueva situación fue la creación de instituciones como el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) en 1959, que organiza la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) desde 1961; la Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN) en 1963; Acción para el Desarrollo³⁰ en 1963; además del surgimiento de nuevas universidades privadas a comienzos de la década de 1960. Estas nuevas instituciones colaboraron con la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) en su confrontación con la élite exportadora (Portocarrero 1978, 51-2).

La nueva situación también se manifestó en la modernización de las Fuerzas Armadas, especialmente desde la creación en 1951 del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM). Pero los cambios en dicha institución no se originaron únicamente en sus estudios de asuntos políticos y económicos en el CAEM –como señala Villanueva (1972, 107-8)– sino también en un cambio en los orígenes sociales de sus oficiales, especialmente los del Ejército:

²⁷ Algo que ya Bruno Moll (1951, 58 y 61) notaba al comenzar la década de 1950.

²⁸ En 1960, el país importaba el 70% del trigo que consumía, 35% del aceite comestible y 22% de los productos lácteos (Amat y León y Curonisy 1987, 64, cuadro 13).

²⁹ Ver, por ejemplo, *Caretas* de setiembre 13-23, 1967, en especial artículo “La devaluación tiene dueño”, p. 12-3.

³⁰ Dedicada, según Iguñiz (1979, 15), a “promocionar los planteamientos modernizantes y globalizantes de un grupo de empresarios y ejecutivos”.

“En un cálculo, 56% de los hombres que alcanzaron el rango de generales en el Ejército entre 1955 y 1965 habían nacido en la Sierra o en la región amazónica, mientras que un tremendo 94% de los directores de las más grandes firmas en el Perú habían nacido en Lima o en algún otro lugar de la Costa”. (McClintock 1988, 7).

El impacto de este tipo de cambios en las Fuerzas Armadas no puede ser exagerado, pues gobernaron el país por 13 años después de 1960 y han sido una de las más importantes fuerzas que respaldaron la industrialización del país³¹.

Sobre la experiencia que fue ganando el Estado en asuntos económicos, podemos señalar que, aunque sin aumentar su escala de operaciones, el sector público había ido adquiriendo alguna experiencia reguladora —especialmente desde la década de 1940—, hecho que debe haber facilitado la transición al proteccionismo y los controles durante la década de 1960. Un primer hito importante en esta experiencia fue la aprobación en 1931, por recomendación de la Misión Kemmerer, de una Ley General de Banca y la creación del Banco Central de Reserva. Ese mismo año se empezó a crear la banca de fomento con la fundación del Banco de Fomento Agrario, y en 1937 y 1941 se fundan los bancos para la industria y la minería, aunque el sector privado mantuvo un importante poder de decisión sobre el manejo de la banca de fomento, así como del Banco Central. Otros cambios importantes fueron la Ley 8531 de 1937, que autorizó al BCR a intervenir en el mercado cambiario, y la Ley 8612 de 1938 que, según Hayn (1953, 74), eliminó todas las restricciones legales a los déficits fiscales y la expansión monetaria.

Pero los cambios más importantes ocurrieron durante la Segunda Guerra Mundial. Aunque no se introdujeron controles cambiarios, un “acuerdo de caballeros” entre el BCR, la banca privada y los exportadores fijó el tipo de cambio a 6.50 soles por dólar en octubre de 1940 (Mendoza 1967, 35). Ese mismo año se aprobó la Ley 9140 de Promoción Industrial, que dio poder al gobierno para firmar acuerdos que otorgaban incentivos tributarios a empresas de los sectores agrícola, minero, manufacturero y

³¹ Sobre los cambios en las Fuerzas Armadas ver también Lieuwen 1964, 39-53.

comercial. También se crearon varias corporaciones públicas de importancia: la Corporación del Santa (encargada de establecer la industria siderúrgica en el país), la Corporación Amazónica (caucho), CORPAC (aeropuertos), etc. Se introdujeron, con éxito variado, subsidios y controles de los precios de alimentos y combustibles (Hayn 1953, 122-4). Además, se empezó a requerir a los agricultores de la costa que dediquen un porcentaje mínimo de sus tierras a la producción de alimentos (Hayn 1953, 195). Finalmente, se introdujeron controles cambiarios en enero de 1945 y fueron desmantelados en 1949, pero —significativamente— los certificados de moneda extranjera (y la entrega obligatoria de la moneda extranjera al BCR por parte de los exportadores) no fueron eliminados. Los controles de precios y subsidios —excepto para el trigo— también se eliminaron aquel año; pero anteriormente la Ley 11048 había autorizado al presidente a fijar aranceles de importación, los cuales fueron elevados durante la década de 1950 con el fin de financiar proyectos de inversión específicos (Grupo de Investigaciones Económicas 1972, IV-9-11).

Aunque los controles cambiarios fueron eliminados, el BCR continuó su política de intervención en el mercado de cambios durante la década de 1950 (Súmar 1980, 11-2). Por otro lado, el sistema de seguridad social fue creado también durante esos años y una nueva ley más completa de Promoción Industrial —Ley 13270— fue aprobada en 1959. Y un nuevo arancel de aduanas, que supuestamente tomó en consideración criterios de sustitución de importaciones, sería aprobado en 1964.

Pero tanto o más importante que la experiencia reguladora ganada por el Estado durante este período, fue su mayor rol promotor y asistencialista, especialmente durante el ochenio odríista. Los gobiernos de Oscar R. Benavides, Manuel Prado y Manuel A. Odría llevaron a cabo numerosos proyectos de inversión en carreteras, electrificación, irrigaciones, etc. El gobierno de Odría se distinguió por la construcción de grandes obras en el área urbana de Lima y por su afán asistencialista, en apoyo del cual creó el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas y la Junta de Asistencia Nacional, JAN (Guerra 1984, 172-8 y 196-203). Sin duda, esta experiencia contribuyó también a que el Estado asumiera un nuevo rol después de 1960.

1.3.4 Otros factores

Factores adicionales que contribuyeron a la caída del liberalismo económico en el Perú fueron: el rápido crecimiento de la teoría del desarrollo económico durante la década de 1950, la mayor conciencia de la realidad económica nacional, lo que podríamos llamar el ejemplo de otros países latinoamericanos, y las fricciones con los Estados Unidos, el país abanderado del libre comercio, el libre mercado y la iniciativa privada.

El rápido crecimiento de la teoría del desarrollo durante la década de 1950³², a través de investigadores como Raúl Prebisch, Hans W. Singer, W. Arthur Lewis, y Gunnar Myrdal, planteó preguntas que fortalecieron el escepticismo que ya se sentía en América Latina sobre el futuro del modelo liberal de economía abierta. Estas preguntas tocaban puntos tales como los términos de intercambio entre los países industrializados y los no industrializados, la aparente baja elasticidad-ingreso de la demanda por productos primarios, etc. Todo esto contribuyó a crear una atmósfera de pesimismo respecto al uso del comercio exterior como medio de desarrollo y aun de la eficiencia del mismo mecanismo de precios en los países en desarrollo³³. De esta manera, en la literatura sobre desarrollo se empezaron a discutir tópicos como la necesidad de un “crecimiento balanceado”, la existencia de una “inflación estructural”, la conveniencia de la planificación, la sustitución de importaciones y la integración económica, la urgencia de las inversiones sociales, etc.³⁴

Estas nuevas ideas fueron introducidas en América Latina a través de publicaciones de la CEPAL³⁵. En el caso peruano, en 1959 se publicó un importante estudio de la CEPAL sobre las perspectivas del desarrollo industrial del país, estudio encargado por el gobierno peruano en 1956 (Naciones Unidas-CEPAL 1959). De hecho, la Ley 13270 de Promoción

³² Ver, por ejemplo, Meier y Seers 1984.

³³ Ver punto 1.3.1 en este capítulo.

³⁴ Una muestra de que la preocupación por este tipo de problemas -al comenzar la década de 1960- trascendía el ámbito puramente académico puede encontrarse en una compilación de trabajos de quien fuera presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Felipe Herrera. Ver Herrera 1985, especialmente cap. 1-5.

³⁵ Ver, por ejemplo, Cardoso 1977.

Industrial promulgada en 1959 fue preparada bajo los auspicios de la misión de la CEPAL que elaboró el mencionado informe (Wils 1979, 31). En enero de 1960, el gobierno peruano encargó un nuevo estudio sobre las oportunidades industriales del país —esta vez a la Arthur Little Inc., de Cambridge, Massachusetts—, el cual fue concluido en diciembre de dicho año (Little, 1960). Estos dos estudios estuvieron entre las referencias más importantes de las fuerzas que en el Perú estaban a favor de la industrialización y una mayor intervención del Estado en la economía (Borrificaud 1967, 210 y 213). Otra ilustración de la influencia que tenía el pensamiento de la CEPAL —tanto en el ambiente académico como en el de la burocracia estatal— es presentada por Javier Iguíñiz, quien señala que la revista *Industria Peruana*, órgano de la Sociedad Nacional de Industrias, presentó “a página entera y a grandes letras” una cita de Raúl Prebisch en cinco de los números correspondientes a 1957 (Iguíñiz 1979, 13).

Debido en parte a las nuevas ideas de la teoría del desarrollo y a los cambios sociales que experimentó el Perú en aquel período —década de 1950 y comienzos de la siguiente—, la preocupación por la realidad económica del país creció notablemente. Temas discutidos constantemente eran la distribución de la tierra³⁶, el dispar desarrollo regional³⁷, la desigualdad extrema en el ingreso personal³⁸ y, en resumen, la preocupación porque el desarrollo económico —como aún autores conservadores de ayer y hoy lo han reconocido—³⁹ no había llegado a todos los peruanos.

Otros factores que contribuyeron a crear una mayor conciencia de la realidad económica fueron el censo de 1940 —el primero del siglo—, cuyos resultados demoraron una década en publicarse y, la circulación de las estadísticas de ingreso, producción y empleo que el BCR empezó a editar en 1959 con su *Renta Nacional del Perú, 1942-1954*.

³⁶ Ver, por ejemplo, Roel 1971, 117.

³⁷ Banco Central de Reserva del Perú 1962, 37-38. Esto dio lugar a que los académicos empezaran a hablar del carácter “dual” de la economía peruana.

³⁸ Ver Webb 1977, 6, cuadro 2.1. Por otro lado, usando información para un total de 43 países en desarrollo en el período 1957-62, Adelman y Morris (1973) estiman que el Perú tenía el más alto porcentaje del ingreso que iba al 5% más rico de la población (ver cuadro 1).

³⁹ Ver Ferrero 1965, 37-9 y Schydowski y Wicht 1979, 17-8.

La importancia, por otro lado, de el “ejemplo” de otros países latinoamericanos, en los cuales se habían iniciado políticas de industrialización en las décadas del 1930 y 1940, reside en la preocupación que emergía por entonces de que el país se estaba “quedando atrás”, preocupación que tiene que haber sido particularmente importante entre los militares, quienes tuvieron una relevante actuación política entre 1960 y 1985. Luego de la creación en 1960 de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), que implicaba que en 12 años el Perú tendría que abrir por completo sus mercados a estos países, la preocupación por “no quedarse atrás” y alentar la industrialización sólo puede haberse profundizado.

Finalmente, las fricciones con los Estados Unidos, paladín del libre comercio, el libre mercado y la iniciativa privada en el mundo —además de ser el país de origen de las principales empresas exportadoras del Perú—, comprometieron la posición de los defensores de esas banderas en el país. Los roces, unos más importantes que otros, eran en torno a los siguientes puntos: primero, la deuda peruana a bancos norteamericanos, impaga por más de 20 años desde 1932; segundo, la cuota peruana de exportaciones de azúcar al mercado norteamericano, afectada por la preferencia dada a los productores de ese país en Cuba; tercero, la controversia que rodeaba a una subsidiaria de la Standard Oil —la International Petroleum Co.— que hacia 1957 tenía el monopolio de la producción petrolera en el Perú, y era duramente atacada por nacionalistas que pedían su expropiación; cuarto, la negativa de los Estados Unidos a reconocer las 200 millas de mar territorial, soberanía proclamada por Ecuador, Perú y Chile en 1953; y, quinto, el aumento en 1958 de las tarifas norteamericanas a la importación de plomo y zinc, hecho que dio lugar a expresiones tales como “agresión económica” en la prensa peruana⁴⁰.

Comentando estos hechos, James Carey se refiere a la mala recepción dada por el público limeño al entonces vicepresidente Richard Nixon, quien visitó Lima en mayo de 1958:

⁴⁰ Carey 1964; sobre deuda impaga ver p. 119-120; sobre reacción frente al aumento de las tarifas norteamericanas ver p. 191-192.

“Algunos dedicados comunistas estuvieron probablemente envueltos, pero eso no termina de explicar la furia que confrontó el Vice-Presidente en mayo de 1958”. (Carey 1964, 186).

ANEXO 1.1.**PERU: VOLUMEN DE PRODUCCION DE PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION. 1920-1960**

Nota: Azúcar incluye azúcar blanca y azúcar de exportación. Algodón incluye tangüis y pima. Lanas incluye de oveja y auquénidos.

Fuentes: Diversos cuadros de Ministerio de Hacienda y Comercio - DNEC, varios años, e Instituto Nacional de Planificación - DNEC (1962 y 1964).

Año	Azúcar (TM)	Algodón (TM)	Tabaco (TM)	Petróleo (1000 Bar.)	Cobre (TM)	Oro (Kg)	Plata (Kg)
1920	296,487	12,026	-	2,826	32,981	1,952	274,393
1921	252,750	12,659	-	3,699	33,284	2,407	311,308
1922	307,765	14,762	-	5,303	36,409	2,533	409,635
1923	308,226	21,831	-	5,690	44,166	3,744	580,229
1924	303,346	28,540	-	7,915	33,938	3,700	582,180
1925	263,061	30,402	-	9,235	36,863	3,420	645,316
1926	362,167	38,293	-	10,804	43,842	2,860	700,561
1927	363,552	39,705	-	10,148	47,757	2,878	571,757
1928	348,063	43,044	-	12,048	53,028	2,193	678,622
1929	386,216	60,524	442	13,450	54,366	3,734	660,107
1930	345,454	54,161	-	12,533	48,205	2,766	478,664
1931	358,810	48,661	-	10,141	46,094	2,494	273,543
1932	375,284	51,578	-	9,941	21,516	2,678	210,685
1933	416,981	59,369	-	13,336	24,874	3,010	232,053
1934	373,911	72,681	-	16,314	27,735	3,075	322,445
1935	381,746	81,724	-	17,067	29,653	3,451	531,999
1936	390,404	80,522	-	17,693	33,353	4,740	619,424
1937	371,248	78,268	902	17,457	35,702	6,387	542,855
1938	344,173	81,251	697	15,839	37,529	8,097	639,259
1939	395,346	76,571	703	13,508	35,616	8,316	584,810
1940	455,659	77,867	1,015	12,131	43,965	8,748	602,353
1941	436,476	69,848	947	11,935	36,882	8,870	470,255
1942	449,503	68,727	1,546	13,629	35,332	8,013	498,745
1943	371,765	56,226	1,733	14,655	33,407	6,209	455,969
1944	401,284	63,075	1,788	14,389	32,396	5,449	492,444
1945	334,154	70,175	1,879	13,744	31,916	5,370	404,275
1946	297,226	71,023	1,568	12,468	24,592	4,926	383,635
1947	343,223	65,006	1,700	12,764	22,492	3,603	335,386
1948	381,038	61,301	1,407	14,069	18,069	3,458	288,911
1949	428,021	66,542	2,288	14,796	27,959	3,538	329,997
1950	351,002	72,498	3,000	15,028	30,155	4,602	459,038
1951	386,747	81,695	3,034	16,110	32,304	4,923	540,552
1952	398,762	92,926	3,791	16,403	30,448	4,073	571,873
1953	513,472	94,500	3,968	16,000	35,401	4,412	611,205
1954	413,916	109,427	3,861	17,162	38,425	4,585	634,694
1955	562,069	104,444	3,699	17,242	43,403	5,311	713,751
1956	595,439	107,609	3,818	18,383	46,236	4,948	714,533
1957	593,603	99,123	4,722	19,222	57,174	5,034	772,774
1958	592,832	109,274	1,774	18,732	53,619	4,949	806,151
1959	609,358	115,470	1,451	17,733	49,817	4,675	846,799
1960	697,354	124,614	2,163	19,257	181,721	4,386	956,603

<i>Año</i>	<i>Lanas</i> (TM)	<i>Plomo</i> (TM)	<i>Zinc</i> (TM)	<i>Café</i> (TM)	<i>Hierro</i> (TM)	<i>Pesca</i> (TM)
1920	-	562	-	-	0	-
1921	-	518	-	-	0	-
1922	-	709	-	-	0	-
1923	-	686	-	-	0	-
1924	-	843	145	-	0	-
1925	-	3,484	1,913	-	0	-
1926	-	10,326	15,137	-	0	-
1927	-	5,220	10,538	-	0	-
1928	-	16,688	5,501	-	0	-
1929	-	21,420	12,424	5,977	0	-
1930	-	19,774	11,274	-	0	-
1931	-	2,643	86	-	0	-
1932	-	4,600	212	-	0	-
1933	-	1,949	204	-	0	-
1934	-	9,102	5,551	-	0	-
1935	-	28,545	9,693	-	0	-
1936	-	30,488	11,239	-	0	-
1937	-	42,038	18,263	-	0	-
1938	-	58,044	14,566	-	0	-
1939	11,126	46,283	21,211	-	0	4,849
1940	11,029	50,439	17,675	-	0	6,404
1941	11,149	50,047	22,810	-	0	11,889
1942	8,718	44,081	24,448	3,800	0	21,063
1943	10,075	47,810	34,280	4,000	0	26,725
1944	11,028	52,501	57,000	4,500	0	30,268
1945	11,105	53,664	61,154	5,500	0	31,958
1946	11,841	44,518	59,736	4,700	0	27,657
1947	9,522	54,814	58,181	3,500	0	30,778
1948	10,382	48,538	58,842	3,500	0	47,652
1949	11,800	65,357	72,217	5,520	0	60,801
1950	12,000	64,913	87,879	5,600	0	83,641
1951	12,300	82,350	101,300	5,811	0	105,551
1952	12,500	95,773	127,845	8,899	0	113,000
1953	12,800	114,580	139,102	9,602	853,553	117,777
1954	13,600	110,066	158,562	9,552	1,281,598	146,090
1955	13,600	118,751	166,082	12,119	1,056,269	183,337
1956	13,640	129,075	175,120	11,979	1,751,820	267,285
1957	12,180	137,152	154,456	18,290	2,147,577	453,134
1958	12,600	134,162	134,544	21,285	2,016,543	900,167
1959	13,950	115,215	143,099	22,373	1,949,942	2,122,363
1960	13,700	131,630	178,122	32,492	2,818,161	3,501,436

Capítulo 2

1960-1967: EL REFORMISMO MODERADO

Queremos, en esta breve introducción, hacer una corta reseña de la situación económica del país hacia el inicio del período que estudiaremos en este capítulo, así como describir el ambiente político y social imperante, pues consideramos que el conocimiento de dicha situación y de dicho ambiente ayudará a entender los objetivos de política, y las políticas mismas, que estudiaremos en las secciones siguientes.

Diversos observadores coinciden en señalar que, alrededor de 1960, había en el Perú un clima de efervescencia político-social que presagiaba los cambios que estaban por ocurrir. Uno de estos observadores fue un conservador profesor de la Universidad de Barcelona, que visitara Lima en 1960 en un recorrido por América Latina, y que tuvo la siguiente impresión:

“Que el Perú es «un país al borde de una erupción social» constituye en la actualidad casi un tópico entre los peruanos que viven en Lima. Problemas de colonización, de reforma agraria, de integración del indio, de elevación del nivel de vida medio y otros de este tipo, en lo que compete a la política interior, y problemas de interrelación entre Estados Unidos de Norteamérica y los pueblos hispanoamericanos, el Perú sobre todo, por lo que atañe a la política exterior son los que se debatían, durante setiembre de 1960, en las Cámaras [...], en los periódicos y en la calle.” (Delgado 1962: 119-20)

Muchas de las causas de dicho clima han sido mencionadas en el capítulo anterior, al discutir los factores que explican el declive del libera-

lismo económico en el Perú hacia 1960. Por esta razón, vamos a limitarnos ahora a mencionar algunos puntos que nos permitan terminar de entender el clima de efervescencia al que hemos aludido. Dentro de lo que podemos llamar factores “internos” —hechos de la historia reciente del país—, debemos mencionar un mayor activismo político que terminó por derrumbar el orden establecido. A este mayor activismo contribuyeron, además de los ya mencionados en el capítulo anterior, hechos tales como: el surgimiento, después de 30 años, de partidos políticos importantes, tales como Acción Popular y la Democracia Cristiana, en 1956; la publicación de libros muy importantes (Fernando Belaúnde, *La Conquista del Perú por los peruanos*, 1959; Carlos Malpica, *Los Dueños del Perú*, 1963; y otros); la realización, en 1963, de las primeras elecciones municipales en 40 años; el voto femenino introducido por primera vez en 1956; la creación de unas veinte universidades entre 1962 y 1968 (Guerra 1984: 246); el Primer Congreso de Industrias Manufactureras, organizado por la SNI (fundada en 1896), realizado entre el 30 de noviembre y el 3 de diciembre de 1965.

Pero, además de los factores “internos”, la situación internacional de aquellos años, especialmente en lo que respecta a los demás países latinoamericanos, tuvo una influencia en el ambiente político del país que no puede ser exagerada. Podemos mencionar entre éstos: la creación del Movimiento No Alineado¹; el triunfo de la Revolución Cubana en 1959; la lucha por los derechos civiles en los Estados Unidos; la creación de la Alianza para el Progreso, anunciada en Punta del Este por el presidente Kennedy, en 1961; la creación del Grupo de los 77, en el seno de la UNCTAD, en 1964; la nueva actitud de la Iglesia Católica con el Papa Juan XXIII y el Concilio Vaticano II (1962-1965), enunciada en encíclicas tales como *Mater et Magistra*.

Pero el tipo de influencia “externa” de mayor importancia debe haber sido el ejemplo —mencionado en el Capítulo 1— de la política económica de, básicamente, otros países latinoamericanos. Esta influencia hizo que, a mediados de la década de 1960, Raúl Ferrero se lamentara de la difusión en el país de “doctrinas y recomendaciones de política econó-

¹ La Primera Conferencia Cumbre del Movimiento de Países No Alineados se llevó a cabo en Belgrado en 1961.

mica” ya extendidas en otros países latinoamericanos, y que habían contribuido a producir la mala situación en que se encontraban muchos de ellos, y entre las que mencionaba: la subestimación del peligro que representan los déficit fiscales; un exagerado énfasis en las causas “estructurales” de la inflación; altos impuestos; un excesivo interés por la reforma agraria, dejando de lado la necesidad de aumentar la productividad agrícola; demasiado énfasis en el desarrollo de la industria manufacturera y un excesivo proteccionismo; una desmedida preocupación por la redistribución del ingreso; la exageración de las imperfecciones del mercado y de las ventajas de la planificación y de la intervención del Estado en la economía (Ferrero 1965: 44-6).

Pues bien, muchos han visto, en medio de este clima de cambio, que algo fundamental estaba ocurriendo. C. D. Scott (1990: 112-3), por ejemplo, ve así la situación:

“El período de *la convivencia* bajo el presidente Prado (1956-1962) representó el ocaso político de la oligarquía tradicional con su proyecto de un Estado gendarme, su conformidad con una distribución altamente desigual de la tierra, su dependencia del capital extranjero para desarrollar los recursos naturales del país, y su estricta adherencia a la ventaja comparativa en asuntos de asignación de recursos”².

2.1 Objetivos básicos e hitos importantes de la política económica

Convenimos acá con autores importantes como R. Thorp y G. Bertram en que los objetivos básicos de la política económica en el período que nos ocupa fueron tres: el crecimiento de la industria manufacturera, el aumento del rol económico del Estado, y la reforma agraria. Thorp y Bertram (1978, 260) mencionan estos tres objetivos como las nuevas orientaciones de política en el período 1948-1968. En lo que queda de esta sección no vamos a argumentar si los objetivos fueron éstos u otros, en cambio, vamos a discutir algunas cuestiones en relación a dichos objetivos de política a fin de resaltar la importancia de dichas opciones.

² La “convivencia” es el apelativo con el que se denominó la colaboración del Apra con el gobierno pradista y partidos de derecha (la UNO odríista).

En relación a la opción por el crecimiento de la industria manufacturera, ésta se tradujo en el Perú —como ya antes en otros países de la región— en una política de sustitución de importaciones. Esto nos lleva a preguntar: ¿Por qué sustitución de importaciones y no promoción de exportaciones? Felipe Herrera, en una exposición hecha en la Conferencia Interamericana de Punta del Este, en agosto de 1961, mencionaba la conveniencia de una actitud menos proteccionista por parte de los países industrializados, “a fin de permitir a las naciones en desarrollo una mayor exportación de productos manufacturados.” (Herrera 1985: 41). La alternativa exportadora, pues, no era del todo ignorada.

Con respecto a las políticas de sustitución de importaciones, como modalidad para el crecimiento industrial en América Latina, algunos autores aducen que dicha opción fue consecuencia de un efecto perverso de la abundancia de recursos primarios. Según ellos, esta abundancia permitió a países latinoamericanos continuar con políticas de sustitución de importaciones en vez de cambiar hacia la promoción de exportaciones intensivas en mano de obra como se hizo en países asiáticos (ver Ranis 1981). Sin embargo, mirada con cuidado, esta tesis explicaría no el origen sino la continuación de dichas políticas. Así, Thorp y Bertram, por ejemplo, señalan que la continuación de las políticas ortodoxas en el Perú fue posible por un crecimiento espectacular de las exportaciones, aunque las políticas económicas liberales también contribuyeron a ese crecimiento (1978, 257). En otras palabras, la abundancia de recursos naturales y *booms* exportadores puede haber contribuido al mantenimiento del *status quo*: primero a la continuidad del liberalismo económico, pero luego también a la sustitución de importaciones.

Si es el cambio de régimen lo que hay que explicar, entonces la tarea es un poco más compleja, y algo de eso hemos tratado de hacer en el capítulo anterior. Sin embargo, podemos agregar aquí que la modalidad de sustitución de importaciones —esto es, la protección de la producción doméstica de productos manufacturados de la competencia de bienes importados, a fin de favorecer la producción local de esos bienes para su venta en el mercado doméstico— bien puede haber estado asociada al hecho de que la expansión inicial de la industria moderna latinoamericana, especialmente durante las décadas de 1930 y 1940, ocurrió durante un

período que no favorecía la exportación de manufacturas, esto debido en un primer momento al bajo crecimiento y al proteccionismo en los países industrializados, y luego al inicio de la guerra que favoreció los precios, y por tanto la exportación, de materias primas.

Por otro lado, la opción por el crecimiento del Estado era no sólo un interés por aumentar el gasto público —tanto en infraestructura como en asuntos sociales—, sino también la percepción de que el Estado debía tener un rol más activo en la orientación del crecimiento económico del país y, por tanto, tener la libertad de alterar las reglas de juego de la actividad económica cuando lo considerase conveniente. Un hito que ilustra esta última orientación, así como el rol de la “influencia externa” en la configuración de la política económica de esos años, fue la creación en 1962 del Instituto Nacional de Planificación, la cual es ilustrada por Daniel Kilty (1967) de la siguiente manera: cuando el primer ministro Pedro Beltrán regresó de Punta del Este, creó la Oficina Central de Estudios y Programas en el Ministerio de Hacienda³; esta oficina fue encargada de proponer objetivos generales y prioridades para un programa de desarrollo económico y social, preparando programas anuales de inversión pública, asegurando la compatibilidad de los programas de desarrollo con la política de estabilidad financiera, y coordinando varios programas de asistencia técnica, pero no le fue asignado financiamiento (Kilty 1967, 45). Al año siguiente, Raúl Prebisch, entonces secretario general de la CEPAL, fue invitado a reunirse con el jefe de la Junta Militar de Gobierno, general Godoy, y le fue solicitada la preparación de la Ley Orgánica de Planificación, la cual fue preparada en la sede central de CEPAL, en Santiago, con la asistencia de representantes militares peruanos, y la Junta Militar aprobó el DL 14220 creando el Sistema Nacional de Planificación el 19 de octubre de 1962. De esta manera la Junta había tomado un primer paso para cumplir el requerimiento de la Alianza para el Progreso de “introducir o fortalecer los sistemas para la preparación, ejecución y revisión periódica de programas nacionales de desarrollo económico y social” (Kilty 1967, 48-9). Queda claro, entonces, que medidas tales como la creación del INP, no fueron el resultado de la iniciativa propia del gobierno peruano.

³ Decreto supremo del 3 de noviembre de 1961.

En todo caso, la influencia externa en cuanto al rol de la planificación tuvo algún eco doméstico. Como señala Javier Iguiniz (1979, 19), Manuel Ulloa señalaba a fines de 1964 la necesidad de la planificación económica, algo que también hizo en tono radical Luis Felipe de las Casas (Iguiniz 1979, 21-2).

En cuanto a la opción por la reforma agraria, ésta parece haber sido resultado de la confluencia de dos fuerzas algo distintas: la presión política de las fuerzas anti-oligárquicas, y la preocupación de los sectores modernizantes por aumentar la productividad agrícola en el país. Sobre el primer tipo de fuerza ya hemos discutido algo en el capítulo anterior, agreguemos solamente que, en este caso, el país empezaba a seguir el camino que ya habían seguido de manera más violenta algunos países latinoamericanos, especialmente México luego de la revolución, y Bolivia con la revolución de 1952. De esta manera, como señalara un observador, en el Perú de esa época, todos los partidos políticos mencionaban la reforma agraria “en sus proclamas y programas” (Iscaro 1967, 83).

Sobre el segundo tipo de fuerza, debemos recordar por un lado que la llamada “revolución verde” empezó a fines de la década de 1950 en el Sudeste Asiático, donde se constituyó en “el más importante de los nuevos factores económicos” que afectaban la economía (Myint 1976, 43). Por otro lado, la baja productividad agrícola era vista como un tremendo obstáculo al ansiado desarrollo industrial. Jorge Grieve, por ejemplo, después de mostrar que la productividad del sector agrícola en 1964 fue la cuarta parte de la productividad del sector no agrícola, cita a Simón Kuznets, para señalar que un pronunciado aumento de la productividad por trabajador en la agricultura es condición previa del crecimiento industrial en cualquier parte del mundo, afirmando que la industria manufacturera peruana tenía que sentirse muy preocupada por la situación del sector agropecuario (Grieve 1965).

Pasando de los objetivos de política a la política económica en sí misma, debemos empezar mencionando que la política industrial durante este período se dio en el marco de dos leyes básicas que llevaban la firma del presidente Manuel Prado: la Ley 9140 de Protección Económica e Industrial, de junio de 1940, y la Ley 13270 de Promoción Industrial, de

noviembre de 1959. Al amparo de la Ley 1940 el gobierno buscó, por un lado, incentivar el desarrollo de industrias específicas, firmando convenios por los cuales se otorgaban amplias exoneraciones tributarias a empresas privadas⁴, y por otro lado, fomentar la creación de parques industriales en Tacna, Arequipa, Huancayo, Cusco, Puno y Trujillo, concediendo beneficios tributarios a las empresas que allí se instalasen⁵. En el marco de la Ley 13270, se concedió incentivos tributarios a la industria manufacturera en general, aunque dichos incentivos eran más generosos para una "industria básica" definida por la ley. Otras muestras del interés del gobierno por la industria fueron la creación por la Ley 13270 del Instituto Nacional de Normas Técnicas Industriales y Certificación (INATIC)⁶, y en 1961 del Servicio Nacional de Aprendizaje y Trajajo Industrial (SENATI)⁷. En resumen, por entonces, el gobierno se limitó a tener un rol promocional, a costa de los ingresos tributarios, y sus intentos de afectar la asignación de recursos fueron muy tímidos.

Hay dos asuntos que merecen ser destacados en cuanto al rol del Estado durante este período. El primero es la modernización del rol del Estado como recaudador de impuestos, cuyos hitos principales fueron: la abolición de los estancos entre 1955 y 1967⁸; la expropiación de la Caja de Depósitos y Consignaciones (1963) y la creación del Banco de la Nación como agente financiero del Estado (1966); la introducción de la declaración jurada de impuestos en 1964 (Chávez 1966, 125-30); y la reorganización del sistema tributario y la creación del impuesto a la renta por el ministro Ulloa en 1968. Un segundo asunto concierne al aumento del gasto público durante este período, especialmente del gasto corriente⁹,

⁴ Entre las industrias favorecidas podemos mencionar la de ensamblaje de automóviles (Decreto del 26 de enero de 1961 y DS 80 del 22 de noviembre de 1963) y la de conservas (DS 1 del 3 de enero de 1964).

⁵ Ver, por ejemplo, las leyes 15769 del 6 de diciembre de 1965; 15923 del 10 de enero de 1966; y 16312 del 18 de noviembre de 1966.

⁶ Que inició sus actividades sólo en 1962. Su denominación cambió a ITINTEC, y más recientemente a Indecopi.

⁷ Ley 13771 del 19 de diciembre de 1961.

⁸ Se abolieron los estancos de fósforos, sal, tabaco y naipes.

⁹ Llegando el gasto en educación a representar el 25% del presupuesto a mediados de la década de 1960.

pues el gasto en infraestructura no llegó a ser significativo, a pesar de que se hicieron gastos importantes¹⁰.

En cuanto al sector agrario y la reforma agraria, fue poco lo que se hizo. Si bien se dio una ley de reforma agraria en mayo de 1964, ésta sólo alcanzó cuatro departamentos, sin que hubiese confiscación de tierras: el sentimiento general fue de desencanto. Por otro lado, en noviembre de 1967 se dio la Ley 16726 de Promoción y Desarrollo Agropecuario, la cual ofrecía incentivos tributarios a la producción y comercialización agropecuaria interna por 10 años; es decir, el sector agropecuario fue el último sector en tener su "ley de fomento", después de la minería (que la tuvo en 1950), el petróleo (1952), la electricidad (1955), la industria manufacturera (1959), y la pesquería (octubre 1967). Este hecho es revelador de la verdadera prioridad que le asignaban a la agricultura los diferentes gobiernos.

2.2 Aranceles y subsidios a las importaciones

Las tarifas de importación en el Perú habían estado bajo constante proceso de revisión, especialmente desde 1949, año en que un nuevo arancel de aduanas fue aprobado por Ley 11048. El arancel de 1949, que introdujo los derechos *ad valorem* por primera vez (Ministerio de Comercio, abril de 1977, 1), fue reemplazado después de muchas modificaciones por un nuevo arancel en 1964. Uno de los cambios más importantes (DL 11424 de julio de 1950) consolidó en un solo arancel una serie de tarifas de importación que habían ido creándose desde hacía mucho tiempo¹¹. Tanto tarifas específicas como las *ad valorem* fueron consolidadas, la mayoría de éstas pasaron a fluctuar entre 10.5% y 12.5%. Más importante aun fue la decisión de que los ingresos arancelarios irían desde entonces directamente al Tesoro Público, y ya no a los antiguos beneficiarios, a nombre de los cuales habían sido introducidas las tarifas originalmente.

¹⁰ Se empezó a invertir, o por lo menos a pensar en la carretera marginal, irrigaciones -como Majes, Olmos y Chao-Virú- e hidroeléctricas como las de Macchu Picchu y del Mantaro (Bardella 1989, 427 y 433).

¹¹ Una resolución del 27 de julio de 1950, reguladora del Decreto 11424, lista un total de 39 leyes que introducían tarifas para varios tipos de importaciones, ingresos que eran destinados a un propósito específico.

Aunque la intención declarada del Decreto 11424 fue simplificar el sistema tarifario en el Perú, los cambios introducidos durante los años siguientes no contribuyeron en general a este propósito. De hecho, como resultado de la variedad de aumentos arancelarios que se introdujeron, la tarifa promedio estaba alrededor de 20% hacia 1960 (ver cuadro 1.1 en Cap. 1). De estos aumentos tarifarios, un primer tipo se hizo con el propósito de recaudar ingresos con fines específicos: una tarifa de 2% a favor de la Marina de Guerra (1950); una tarifa de 1% a favor del Banco Industrial (1957); una tarifa de 1% a favor de los departamentos de Arequipa y Moquegua (1958); una tarifa de 0.25% para financiar una corporación de desarrollo en el departamento de Puno (1961); y una tarifa de 0.5% para financiar una corporación similar en el departamento de Ica (1963).

Un segundo tipo, más importante, de aumentos tarifarios comenzó a ser introducido durante la crisis económica de 1958-1959, con el explícito propósito de recaudar impuestos para cubrir el déficit fiscal, aunque un motivo adicional parece haber sido el de reducir el déficit comercial. Uno de tales aumentos fue aprobado por Ley 12995 de mayo de 1958, la cual autorizó al poder ejecutivo a aumentar las tarifas hasta en un 100% por un período de 3 años; alimentos, medicinas y papel fueron exceptuados de este aumento que, para los bienes afectados, fue de 50% o 100%. Un mes más tarde fue aprobado un decreto que elevó a 200% el incremento tarifario para aquellos bienes que habían sido afectados por un aumento de 100% en mayo. Aun más, este aumento fue luego prorrogado hasta junio de 1964 por Ley 13748 de diciembre de 1961; pero aún antes que expirase el aumento de 1958, se creó una tarifa adicional de hasta 25% por Ley 13199 de abril de 1959. Esta tarifa adicional era también por tres años, y al igual que la del año anterior, exceptuaba alimentos, medicinas y papel¹². Los ingresos generados por estos incrementos tarifarios irían al Banco Central, a financiar el déficit fiscal.

Una segunda ola de incrementos tarifarios generales, con el propósito de financiar déficit fiscales o aumentos en el presupuesto público, co-

¹² Y éstos no fueron los únicos bienes exceptuados. En realidad, esta tarifa adicional era equivalente a un aumento general de 1.5% (ver información en Decreto 216-H del 16 de octubre de 1964).

menzó casi inmediatamente después de que el presidente Belaúnde asumiera el poder en julio de 1963. En noviembre de ese año, como parte de la Ley 14729 que aumentó el impuesto de timbres, se creó una tarifa general de 10% en remplazo del impuesto de timbres que afectaba las importaciones. Como era usual, alimentos, medicinas y papel fueron exceptuados, así como también lo fueron pesticidas, fertilizantes y maquinaria agrícola. Tres meses después, en febrero de 1964, se creó una tarifa de 3% sobre las importaciones en general —con las excepciones usuales—, así como un impuesto de 1% sobre las exportaciones (ley 14920). Estas dos leyes también aumentaron el impuesto a las ventas sobre bienes suntuarios que había sido introducido como parte del aumento tarifario de 1959.

Todos estos aumentos —excepto el de 1959— fueron hechos permanentes al ser formalmente incorporados al nuevo arancel de importaciones que fue aprobado por Decreto 139-H de julio de 1964. De esta manera, la única novedad del nuevo arancel fue la adopción de la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, ya que las nuevas tasas eran iguales a las de 1949 más los incrementos tarifarios que desde entonces se habían aprobado. El nuevo promedio de la parte *ad valorem* del arancel era ahora 35%, es decir, tres veces el correspondiente promedio en el arancel de 1949 (Ministerio de Comercio, abril 1977, cuadro 2).

Finalmente, un nuevo arancel de importaciones fue aprobado en junio de 1967 por Decreto 137-H. El promedio de este nuevo arancel era 49%, lo que significaba un aumento del 40% con respecto al arancel de 1964 (Ministerio de Comercio, abril 1977: Cuadro 2). Es interesante señalar no sólo que el nuevo arancel fue aprobado en medio de una crisis económica que se agravaba, sino también que su formulación fue dispuesta por la ley de presupuesto de ese año¹³. Esto deja en claro que la tarifa era vista sobre todo como un instrumento de política fiscal; sin embargo, entre las más importantes directivas bajo las cuales los nuevos aranceles fueron elaborados estaban las ideas de reducir las tarifas a los bienes de capital, y de considerar las posibilidades de producción doméstica al fijar las tarifas a los bienes de consumo.

¹³ Ley 16567 de mayo de 1967. El arancel de 1964 tuvo origen similar (ver Ley 14816 de enero de 1964).

Otra fuente de aumentos arancelarios durante este período fue una de las provisiones de la Ley 13270 de Promoción Industrial. Esta ley —ver artículos 45-47, y también el Decreto 4 de abril de 1960, regulatorio de dicha ley— permitía a firmas manufactureras domésticas, nuevas y ya establecidas, solicitar al gobierno el aumento de las tarifas de importación que afectaban sus productos. Aunque no parece que esta provisión haya sido muy importante, firmas grandes, con mayor influencia, deben haber podido aprovecharla más que las firmas pequeñas (Portocarrero 1978: 73-4).

Finalmente, también debemos mencionar aquí que el Perú se convirtió en miembro del GATT en 1951 y de la ALALC en 1961¹⁴. En tal condición, algunas concesiones arancelarias —no incorporadas en el arancel oficial— fueron hechas a otros países miembros de estas organizaciones.

Un fenómeno muy importante, paralelo a los aumentos tarifarios de este período, fue la proliferación del uso de rebajas arancelarias —así como liberaciones totales— como un instrumento de promoción de la inversión privada. El otorgar, con diferentes propósitos, rebajas arancelarias y otras concesiones tributarias era una vieja tradición para los gobiernos peruanos, y podemos encontrar ejemplos como los siguientes: una ley de 1890 exonerando a la minería de todo impuesto, excepto uno, por 25 años (Samamé 1962, 186-7); importaciones liberadas de impuestos en bazares militares (Astiz 1969, 154); la importación liberada de automóviles para miembros del Congreso (Beltrán 1976, 21); etc. Otra medida importante fue la Ley 9140, aprobada en junio de 1940, que autorizó al gobierno a firmar acuerdos con firmas privadas, otorgándoles liberaciones arancelarias con el propósito de promover la industrialización. El gobierno, como veremos, hizo extenso uso de esta ley durante la década de 1960, otorgando rebajas arancelarias a firmas en diferentes ramas manufactureras, aunque ya en 1949 el gobierno se había visto forzado a pasar una ley regulando el uso de concesiones arancelarias¹⁵, una medida que denota el uso difundido de las rebajas arancelarias por el sector privado.

¹⁴ Ver Decreto 319 del 23 de julio de 1951 y Ley 13464 de noviembre de 1960.

¹⁵ Ver Ley 11323 de diciembre de 1949 y decreto del 3 de febrero de 1950.

Sin embargo, las leyes más importantes que otorgaban excepciones y rebajas arancelarias durante la década de 1960 habían sido aprobadas en la década anterior. En efecto, la primera de las así llamadas “leyes sectoriales”, el Código de Minería, fue aprobado por Ley 11357 en mayo de 1950. Esta ley exceptuaba a las firmas mineras del pago de tarifas sobre maquinaria y equipo importado. También fueron exceptuadas por 25 años del pago de cualquier impuesto que no fuese aquél sobre las ganancias.

Otras leyes sectoriales aprobadas fueron la Ley de Petróleo (Ley 11780 de marzo de 1952), la Ley de Electricidad (Ley 12378 de julio de 1955), la Ley de Promoción Industrial (Ley 13270 de noviembre de 1959), la Ley de Pesquería (Ley 16694 de octubre de 1967), y la Ley de Promoción Agropecuaria (Ley 16726 de noviembre de 1967). Las concesiones impositivas comunes a todas estas leyes eran, básicamente, la garantía de que no se crearían nuevos impuestos por un período dado, la exoneración de impuestos a las utilidades reinvertidas, y liberación (parcial o total) de aranceles a la importación de insumos y bienes de capital. En el Cuadro 2.1 se presentan las concesiones impositivas más significativas otorgadas por la más importante y representativa de estas leyes: la Ley 13270 de Promoción Industrial.

Aunque las leyes sectoriales fueron los instrumentos más importantes que otorgaban rebajas arancelarias y otras excepciones, hubo también otras leyes que concedieron beneficios similares. Ya durante la década de 1950, y aun antes, se aprobaron otras leyes que otorgaban rebajas arancelarias de importancia: por Ley 11234 de diciembre de 1949, las importaciones de medicinas y otros productos farmacéuticos fueron liberadas del pago de tarifas, mientras que la Ley 13200 de abril de 1959 autorizó a los laboratorios farmacéuticos a importar equipo exonerado de derechos; una resolución de octubre de 1956 creó una lista de 17 partidas arancelarias que podían ser importadas por la industria textil libres de casi todo tipo de derechos; y un decreto de julio de 1959 exoneró del pago de derechos la importación de automóviles y camiones para uso comercial.

Más significativamente, al amparo de la Ley 9140 de 1940, durante la década de 1960 fueron aprobadas varias importantes medidas que otorgaban rebajas arancelarias y otros incentivos tributarios a diversos sectores.

Cuadro 2.1
Incentivos tributarios más importantes otorgados por la Ley 13270 de Promoción Industrial (1959)

Incentivos	Firmas Productoras de:			
	Firmas Establecidas	Bienes Básicos		Bs. no Básicos
		Firmas Nuevas		
		Bs. no producidos	Bs. ya producidos	
D) Permanentes				
a) % Desgravación de Bienes de Capital	100	100	100	50-100
b) % Desgravación Insumos	100	100	100	50-100
II) Temporales				
a) Exoneración de todo impuesto, excepto timbres:				
- Lima-Callao	no	3 años	no	no
- Resto de la costa	no	5 años	no	no
- Sierra	no	10 años	no	no
- Selva	no	15 años	no	no
b) Exoneración de impuestos, excepto timbres, a la renta, al consumo y municipales:	15 años	15 años	15 años	15 años
c) % de ganancias reinvertibles libres de impuestos:				
- Lima-Callao		30%, 15 años		40%, 10 años
- Resto de la costa		50%, 20 años		60, 15 años
- Sierra		80%, 40 años		80%, 30 años
- Selva		100%, 50 años		100%, 40 años
d) Depreciación rápida de equipo:				
- Lima-Callao			10 años	
- Resto de la costa			15 años	
- Sierra			30 años	
- Selva			40 años	
e) Menores impuestos a las ganancias:				
- Lima-Callao y resto de la costa			no	
- Sierra			10 años	
- Selva			10-20 años	

Fuente: Decreto 04 de abril 26, 1960, que reglamenta Ley 13270.

Entre estas medidas podemos mencionar dos decretos que exceptuaban la importación de maquinaria y paquetes CKD del pago de la mayoría de los derechos existentes¹⁶; se buscaba así promover el establecimiento de plantas ensambladoras, especialmente de automóviles. Otra medida importante fue declarar la región amazónica del país zona liberada de impuestos, para permitir la libre importación de bienes para ser usados en la zona¹⁷. Puede mencionarse también la creación de los llamados parques industriales en diferentes provincias del interior del país, se ofreció a las firmas que ahí se instalaran, entre otros incentivos, la liberalización arancelaria de las importaciones de maquinaria que realizasen por un período de 15 años¹⁸.

Llegado este momento, como puede ser inferido del texto de la legislación, se planteaba la necesidad de trato justo y no discriminatorio de todos los sectores de la economía. Por lo tanto, los diferentes gobiernos se sentían obligados a otorgar exoneraciones arancelarias a la importación de insumos y bienes de capital —para no mencionar otros incentivos tributarios— a casi a todos los sectores económicos. De esta manera, fueron aprobadas leyes y decretos que otorgaban este tipo de concesiones a (nuevamente) la industria farmacéutica (Decreto del 24 de junio de 1960); estaciones de radio y televisión, periódicos e imprentas (Ley 13978 de febrero 1962); la industria de conservas de pescado (Decreto 53 de setiembre de 1963) y de frutas y otros (Decreto 1 de enero de 1964); oficinas públicas en general (Ley 14986 de marzo 1964); cooperativas (Ley 15260 de diciembre de 1964); los productores de alimentos para animales (Decreto 2 de enero de 1965); aerolíneas domésticas (Ley 16037 de febrero de 1966); y la industria lechera (Decreto 21-H de enero de 1967).

Otro tipo de medidas que otorgaba exoneraciones y rebajas arancelarias se refería a la importación de algunos bienes básicos, especialmente si tenían precios controlados, tales como las medicinas que, en general, no fueron afectadas por los incrementos tarifarios de las décadas de 1950 y

¹⁶ Ver Decreto del 26 de enero de 1961, y Decreto 80 de noviembre de 1963.

¹⁷ Ver Decreto 4 de enero de 1964 y Ley 15600 de agosto de 1965.

¹⁸ Ver Decreto 172-H del 14 de agosto de 1964 y leyes 15769 de diciembre de 1965, 15923 de enero de 1966 y 16312 de noviembre de 1966. Sobre parques industriales ver Cabieses *et al.* 1980, apéndice 8.5.

1960. Otros productos sujetos a este tipo de tratamiento fueron el cemento, los camiones y los automóviles.

Como resultado de la proliferación de leyes y decretos otorgando exoneraciones y rebajas arancelarias, el gobierno se vio forzado, nuevamente, a regular el uso de dichas normas. Así, la ley 14816 de enero de 1964 (arts. 110-113) y el Decreto 236-H de setiembre de 1967 buscaron no sólo asegurar que dichas normas no se usaran ilícitamente, sino también mantener un registro de sus beneficiarios y del monto de ingreso perdido como consecuencia. La preocupación por los ingresos impositivos perdidos es evidente en el decreto de 1967, año en el cual el déficit fiscal se vio agravado por la crisis económica. En diciembre de ese año una propuesta del ministro de hacienda Tulio de Andrea para reducir todas las rebajas arancelarias en un 50% por el lapso de un año enfrentó una decidida oposición de parte de la Sociedad Nacional de Industrias¹⁹, y a comienzos de 1968 sólo algunas rebajas menos importantes fueron reducidas por un año²⁰.

Finalmente, queda referirnos a los subsidios a la importaciones. Aunque en 1940 una ley autorizó al poder ejecutivo a “adoptar todas las medidas necesarias para bajar el precio de las subsistencias”²¹, subsidios a las importaciones de trigo, carne y arroz empezaron a ser usados sólo en 1944 para facilitar el cumplimiento de los controles de precios. Estos subsidios y controles de precios se abandonaron en 1949-1950 como parte del programa de liberalización llevado a cabo por el gobierno militar que tomó el poder en 1948²². Tal como ha sido mencionado, los productos alimenticios básicos no fueron afectados por los aumentos tarifarios de la década de 1950, y subsidios a la importación fueron usados otra vez, por lo menos esporádicamente, durante esta década (Thorp y Bertram 1978, 276). Pero los subsidios a las importaciones y la mayoría de los controles de precios fueron nuevamente eliminados en 1959 por el programa de

¹⁹ Portocarrero 1978, 65.

²⁰ Ver Ley 16900 de marzo de 1968.

²¹ Ley 9047 de enero de 1940.

²² Ver D.L. 11206 de noviembre de 1949 y también decreto del 11 de octubre de 1950. Véase también Hayn 1953, 115 y 240.

liberalización y austeridad del ministro de hacienda y premier Pedro Beltrán²³.

En el período 1960-1967 se introdujeron nuevamente los controles de precios de las subsistencias, pero como no se devaluó el tipo de cambio no hubo necesidad de mayores subsidios a las importaciones. Siguiendo una norma establecida durante la década de 1950, los incrementos tarifarios de este período explícitamente exceptuaron lo que el gobierno denominó “productos alimenticios básicos” —trigo, arroz, carnes, lácteos y aceite comestible, básicamente—, pero los resultados no fueron uniformes. De hecho, aunque en 1967 el trigo era importado libre de impuestos²⁴, ya se habían impuesto restricciones a las importaciones de productos lácteos en 1964 y de carnes en 1966, en ambos casos con la declarada intención de proteger la producción doméstica²⁵. Por otro lado, la intervención del gobierno en el mercado de arroz fue repuesta en 1967 a solicitud de los productores, después de haber sido desmantelada el año anterior. En este caso el gobierno compraba toda la producción doméstica de arroz como una manera de proteger a los productores de importaciones más baratas (o subsidiadas)²⁶.

Después de la devaluación de 1967 se concedió al ejecutivo el poder —nuevamente, como en 1940— de tomar medidas para bajar el precio de las subsistencias²⁷. Los subsidios a las importaciones de alimentos ganarían mucha importancia en los años siguientes.

2.3 Impuestos a las exportaciones

Aunque durante el período 1960-1967 hubo algunos impuestos que afectaban a las exportaciones en general, los más importantes fueron impuestos específicos a cada uno de los productos de exportación tradicional: minerales, petróleo, azúcar, algodón, café, lanas y harina de pescado. Veamos éstos uno a uno.

²³ Ver decreto del 25 de julio de 1959 y Dragisic 1971, 143.

²⁴ Decreto 177-A de noviembre de 1967.

²⁵ Ver Decreto 33 de octubre de 1964 y Decreto 69 de octubre de 1966.

²⁶ Ver Decreto 20-H de enero de 1965.

²⁷ Ley 16701 de octubre de 1967.

En el caso de los productos mineros, hasta 1950 cada producto tenía un impuesto a la exportación regulado por una ley específica (Rocha 1962, 241). Esto cambió con el Código de Minería de 1950, que durante el período bajo estudio fue la más importante ley reglamentadora de impuestos a las exportaciones mineras. El Código estableció un impuesto a la exportación de 4% para los metales y de 2% para el carbón y otras sustancias no metálicas. Los primeros 800,000 soles —unos US\$ 30,000 al tipo de cambio de ese entonces— exportados por cada productor en un año dado estaban exceptuados de este impuesto. Aun más importante, dicho impuesto se consideraba como un pago a cuenta del impuesto a la renta, y el exportador tenía derecho a recibir certificados de crédito transferibles por pagos hechos en exceso del monto de su impuesto a la renta. Al mismo tiempo, el Código de Minería redujo significativamente el impuesto a la renta (ganancias) al permitir a los productores reservar libre de impuestos un porcentaje (15% en el caso de metales y 5% en el caso de carbón y otras sustancias no metálicas) del valor de su producción por un “factor agotamiento” de la mina. El Código también exceptuó a las exportaciones mineras de una variedad de impuestos que afectaban a las exportaciones en general, pues estableció que el impuesto a la renta y un impuesto a la tierra serían los únicos impuestos a pagar por los concesionarios mineros por 25 años²⁸. Esta legislación permaneció básicamente igual por el resto del período bajo consideración, y sólo dos modificaciones merecen ser mencionadas aquí: una es la liberación del impuesto de 4% a la exportación en favor de los productores de tungsteno entre 1960 y 1966²⁹, y la otra es el requerimiento de que la reserva por “factor agotamiento” debía ser reinvertida en el sector minero³⁰.

En el caso del petróleo, los impuestos a su exportación fueron establecidos por la Ley de Petróleo de 1952, la cual fijó un impuesto de 20% a la exportación de petróleo producido en la costa, e impuestos menores —con tasas de entre 3% y 10%— para la producción del resto del país.

²⁸ Esta regla fue extendida en 1968 por 10 años más, hasta 1985. Ver Ley 16982 de febrero de 1968.

²⁹ Bajos precios en los mercados internacionales fueron aludidos para justificar esta medida. Ver decreto del 11 de febrero de 1960 y Decreto 94-H de abril de 1966.

³⁰ Ley 14920 de febrero de 1964.

Como en el caso de los minerales, este impuesto era simplemente un pago a cuenta del impuesto a la renta, con la diferencia de que en este caso el productor no recibía ningún reembolso si lo que debía pagar como impuesto a la renta era menos que lo que había pagado como impuesto a la exportación. Otra diferencia con respecto al caso de los minerales era que las exportaciones de petróleo no estaban exceptuadas del pago de algunos impuestos generales a las exportaciones, como era el caso de un impuesto de 1% introducido en 1931 (Ley 7103), y otro 1% aprobado en 1940 como parte de la ley que creó el Banco Minero (Ley 9157).

Los impuestos a la exportación de azúcar, por otro lado, habían sido originalmente regulados por una ley de 1946 que establecía un impuesto progresivo a las exportaciones, con tasas que aumentaban cuando subía el precio del azúcar en el mercado internacional³¹. Usando un precio base de US \$1.70 por quintal, el impuesto se cobraba de acuerdo con la siguiente escala:

Exceso sobre Precio Base	Impuesto
0 - 50%	20%
50 - 100%	30%
100 - 150%	40%
más de 150%	50%

Al igual que con los minerales y el petróleo, el pago de este impuesto se deducía al momento de cancelar el impuesto a la renta (ganancias), pero —como en el caso del petróleo— los productores no tenían derecho a ningún reembolso si el monto pagado como impuesto a la exportación resultaba mayor que lo adeudado por el impuesto a la renta. Esto cambió en 1962, cuando certificados transferibles de crédito fueron introducidos, y fueron reducidas en 5 puntos las tasas establecidas en la ley de 1946 —para fluctuar, entonces, entre 15% y 45%—. Al mismo tiempo, sin embargo, se creó un impuesto adicional de 15% para las exportaciones a los Estados Unidos cuando el precio en ese mercado excediese los US \$4.00

³¹ Ley 10398 de febrero de 1946.

por quintal³². A partir de entonces, todos los cambios introducidos fueron a favor de los productores: en 1965 se extendió la validez de los certificados de crédito para el pago de cualquier tipo de impuesto, fue eliminado el impuesto adicional de 15% creado en 1962, y el precio base usado en el cálculo del impuesto fue aumentado de US\$ 1.70 a US \$4.00; y en 1966 el azúcar exportada a un precio menor de US \$4.00 por quintal fue exceptuada del pago de timbres³³.

En el caso del algodón—otro importante producto agrícola de exportación—, los impuestos a su exportación empezaron a ser regulados por una sola ley en 1947, cuando se introdujo un impuesto de 50% sobre la diferencia entre el precio de exportación y un precio base de referencia. Como era usual, este impuesto fue considerado un pago a cuenta del impuesto a las utilidades (y sobreutilidades)³⁴. En 1958 fue introducido un nuevo régimen impositivo, con una tasa de US\$1.30 por quintal de algodón desmotado y con tasas entre US\$0.41 y US\$0.52 para el algodón en rama, dependiendo de la variedad. Este impuesto era deducible del impuesto a las utilidades, y otorgaba certificados de crédito, válidos por dos años para el pago de este tipo de impuesto (los certificados se entregaban al productor si el monto pagado era mayor que su impuesto a las utilidades³⁵). Las exportaciones de algodón estaban también sujetas al pago de un impuesto general a las exportaciones de 1%, creado en 1931 (Ley 7103). En 1964, como parte de un extenso paquete tributario, la tasa para el algodón desmotado fue subida de US \$1.30 a US \$1.50, y para el algodón en rama a US \$0.47 (pima) y US \$0.52 (tanguis)³⁶.

Las exportaciones de café, por otro lado, estaban afectadas sobre todo por impuestos generales a las exportaciones. En 1962, sin embargo,

³² La intención de dichas medidas era clara: concentrar la carga tributaria sobre los exportadores al mercado norteamericano que se estaban beneficiando de la reasignación en su favor de cuotas que hasta entonces habían favorecido a Cuba. Ver Ley 13824 de enero de 1962 y Decreto 24 del 28 de marzo de 1962.

³³ Ley 15511 de abril de 1965, Ley 15731 de noviembre de 1965 y Ley 16183 de junio de 1966.

³⁴ Ley 10797 de febrero de 1947.

³⁵ Ley 13049 de diciembre 1958.

³⁶ Ley 14920 de febrero de 1964.

un impuesto específico de US \$0.30 por cada 60 kilogramos de café exportado fue introducido a fin de recaudar ingresos para la representación peruana ante el *International Coffee Agreement*³⁷. Los cambios introducidos con posterioridad redujeron significativamente los impuestos a la exportación del café: a mediados de la década de 1960 se legisló declarando la región amazónica zona libre de impuestos, suspendiéndose los impuestos a la exportación de los productos de esta región, el más importante de los cuales —si no el único— era el café³⁸. Poco después —en 1967—, la Ley 16726 de Promoción Agropecuaria liberó también del pago de impuestos de exportación aquellas exportaciones de café que no fueran parte de la cuota asignada al Perú por el *International Coffee Agreement*.

Por su parte, hacia 1960, las exportaciones de lanas estaban sujetas a una variedad de impuestos que incluía los siguientes: un impuesto general de 1% a las exportaciones introducido en 1931; un impuesto de 2.5% destinado a la Junta Nacional de la Industria Lanar, aprobado en 1937; y un impuesto de 10% a la exportación de lana de oveja y de 20% a la alpaca, llama y huarizo, creado en 1957³⁹. En 1967, la Ley 16726 de Promoción y Desarrollo Agropecuario redujo en un 80% estos impuestos y los de timbres que afectaban estas exportaciones⁴⁰.

En el caso de las exportaciones de harina de pescado, éstas tuvieron fuerte dinamismo durante la década de 1960 y se convirtieron en el producto de exportación más importante hacia el final de la década; tal vez por esta misma razón el régimen tributario fue cambiado frecuentemente durante el período 1960-1967. Hacia 1960, las exportaciones de harina de pescado pagaban un impuesto único introducido en 1941 e igual al 10% de la diferencia entre el valor exportado y el valor a un precio de referencia, pero sólo si esta diferencia era mayor de 25%. Este impuesto no se deducía al momento de pagar el impuesto a los beneficios⁴¹. En enero de

³⁷ Decreto 14 del 17 de abril de 1962.

³⁸ Ver Decreto 4-H del 10 de enero de 1964 y la Ley 15600 de agosto de 1965.

³⁹ Ver leyes 7103 de abril de 1931, 8598 de noviembre de 1937 y 12817 de marzo de 1957.

⁴⁰ Ver Decreto 287-H del 24 de noviembre de 1967.

⁴¹ Ley 9466 de diciembre de 1941.

1962, este impuesto fue aumentado de 10% a 15% y, además, un nuevo impuesto igual al 14% de la diferencia arriba mencionada fue creado, pero esta vez deducible al momento de pagar el impuesto a los beneficios⁴². Al siguiente año, este nuevo impuesto fue aumentado de 14% a 25%, y el impuesto no deducible —que se pagaba cuando la diferencia excedía 25%— fue incrementado de 15% a 21.5%. Estos aumentos sustituyeron un impuesto de 25 soles por tonelada de anchoveta que se destinase a la producción de harina de pescado, y que había sido aprobado tres meses antes⁴³. Pero el cambio más importante de este período fue introducido en 1964 por una ley que abolió el sistema de pagos a cuenta del impuesto a los beneficios, de esta manera eliminando el impuesto de 25%; además, otros impuestos generales que afectaban la exportación de harina de pescado fueron sustituidos por un impuesto *ad valorem* de 0.5%, mientras que el impuesto de timbres fue fijado en 3.5% para las ventas de harina de pescado, un punto por debajo del nivel general de 4.5%⁴⁴. En 1966 los timbres a la harina de pescado fueron aumentados a 5% —por entonces su nivel general—, y el impuesto *ad valorem* fue subido de 0.5% a 2%⁴⁵. Con la aprobación de la Ley de Pesquería 16694 del año siguiente, el pago del impuesto *ad valorem* y el de timbres fue sustituido —por 5 años— por un impuesto de 1% a la exportación, deducible del impuesto a los beneficios.

Finalmente, además de impuestos a la exportación de productos específicos, había también los que afectaban la exportación de más de un tipo de producto. Estos impuestos, a diferencia de los impuestos por productos específicos, no eran deducibles de los impuestos a los beneficios, aunque en algunos casos se permitía a las empresas tratar dichos impuestos como costos operativos. Debemos también subrayar que, tal como lo prescribía el Código de Minería, este tipo de impuestos no se aplicaban a las exportaciones mineras. Un primer impuesto general a las exportaciones en efecto durante el período bajo consideración, igual al 1% del valor FOB exportado, fue creado en 1931 como parte de un importante paque-

⁴² Ley 13825 de enero de 1962.

⁴³ Ver Ley 14265 de diciembre de 1962, Ley 14414 de marzo de 1963 y Decreto 22 de junio de 1963.

⁴⁴ Ley 15048 de junio de 1964. Ver también Arévalo 1968, vol. 2, 718-719.

⁴⁵ Ley 16184 de noviembre de 1966.

te tributario⁴⁶. Un impuesto similar –también introducido como parte de un paquete tributario y también igual al 1% del valor FOB exportado– fue introducido en 1964 por el gobierno de Fernando Belaúnde⁴⁷. Las exportaciones mineras y también las manufactureras fueron exceptuadas del pago de este último impuesto. Otro tipo de impuesto que afectaba a la mayoría de los productos de exportación era el de timbres a las ventas. Este impuesto tenía una tasa de 0.05% cuando fue introducido en 1944, que era ya 1.2% hacia enero de 1960, y llegó a 5% en noviembre de 1964⁴⁸, aunque esta tasa no la pagaban necesariamente todos los productos. En 1967, después de una devaluación de 40% del sol, el gobierno trató de capturar parte de los beneficios extraordinarios de los exportadores introduciendo impuestos a las exportaciones, y creó un Fondo Especial de Estabilización Monetaria –constituido por la retención del 40% de la diferencia del valor exportado y su correspondiente valor al tipo de cambio antes de la devaluación– que tuvo que ser desechado en menos de 15 días⁴⁹. Dos meses después fue aprobado un impuesto temporal a las exportaciones, igual al 10% del valor FOB exportado, que estaría vigente hasta el 31 de abril de 1969. Las exportaciones pesqueras y de manufacturas fueron exceptuadas del pago de este impuesto, el cual podía ser considerado como un pago a cuenta del impuesto a las utilidades, del cual sería deducido en 8 anualidades a partir de 1969⁵⁰. Al año siguiente, las exportaciones agrícolas y de petróleo fueron también exceptuadas del pago de este impuesto, y se dio la opción a los exportadores en general de comprar Bonos del Tesoro como una alternativa al pago⁵¹.

El cuadro 2.2 presenta los impuestos a las exportaciones como porcentaje de los ingresos fiscales. Este cuadro puede darnos una idea equivocada de cuál era la verdadera importancia de los ingresos por impuestos

⁴⁶ Ley 7103 de abril de 1931.

⁴⁷ Ley 14920 de febrero de 1964.

⁴⁸ Ver leyes 9923 de enero de 1944, 13303 de enero de 1960 y 15223 de noviembre de 1964.

⁴⁹ Ver decretos 219-H del 1 de setiembre de 1967 y 227-H del 13 de setiembre de 1967.

⁵⁰ Ley 16710 de noviembre de 1967.

⁵¹ Ver decretos 250-68-HC y 251-68-HC del 16 de julio de 1968, 382-68-HC del 23 de agosto de 1968, y 199-68-HC del 13 de setiembre de 1968.

a las exportaciones, pues gran parte del monto recaudado puede haberse considerado como un impuesto a la renta. En todo caso, nótese la pérdida de importancia de estos impuestos, especialmente a partir de 1965, y su recuperación en 1968. La explicación más obvia para este comportamiento es la evolución del tipo de cambio real en dicho período.

Cuadro 2.2

**Impuestos a las Exportaciones como Porcentaje de los Ingresos
Corrientes del Gobierno Central. 1960-1968**

Año	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968
%	3.1	4.5	3.3	3.8	3.1	1.8	0.9	2.1	5.2

Fuente: Memorias Banco Central de Reserva.

2.4 Restricciones cuantitativas

Las restricciones cuantitativas a las importaciones o exportaciones no tuvieron un papel de importancia durante el período bajo consideración, aunque sí se tomaron algunas medidas menores de este tipo. Así, por el lado de las importaciones, cuotas de importación de automóviles, que habían sido introducidas en 1953, fueron eliminadas en 1959⁵², y no se volvieron a usar durante este período. Sin embargo, algunas restricciones fueron impuestas a la importación de productos lácteos en 1964, y de carnes y ganado en 1966, en ambos casos con la declarada intención de proteger la producción doméstica⁵³. Un tipo diferente de restricción a las importaciones fue la prohibición de importar productos desde países del Este de Europa y de la China, introducida en 1953. Esta prohibición fue levantada para Checoslovaquia en 1960, para Polonia y Yugoslavia en 1965 —año en que se prohibieron las importaciones desde Cuba—, y para todos los demás países —excepto Cuba— en 1967⁵⁴.

⁵² Decreto 15 del 29 de setiembre de 1959.

⁵³ Ver Decreto 33 del 22 de octubre de 1964 y Decreto 69 del 28 de octubre de 1966.

⁵⁴ Decreto 187-H del 11 de agosto de 1967.

Por el lado de las exportaciones, las licencias de exportación —que eran un instrumento de política cambiaria más que de política comercial— fueron eliminadas en 1960, cuando se suspendió el uso de los certificados cambiarios, pero volvieron a ser introducidas en 1967 por la misma legislación que reintrodujo los certificados cambiarios⁵⁵. En algún momento también se trató de restringir la exportación de productos alimenticios escasos en el mercado doméstico⁵⁶. Por otro lado, la exportación de “materiales estratégicos” a China y Corea del Norte fue prohibida en 1951⁵⁷.

Por último, debemos mencionar aquí que el monopolio estatal del comercio de ciertos productos —a través de los estancos— también restringía el comercio internacional de los productos afectados (el guano, la sal, el tabaco, el alcohol, los naipes, los fósforos y la coca). Sin embargo, todos estos estancos habían sido desmantelados hacia 1967.

2.5 El Mercado cambiario

Al igual que las restricciones cuantitativas al comercio exterior, los controles cambiarios no tuvieron ningún rol de importancia durante este período, si bien es cierto que ellos fueron reintroducidos en octubre de 1967. Para explicar las razones de esta reintroducción tendremos que referirnos a la política cambiaria antes de 1960, aunque ya hemos tratado sobre ella con cierto detalle en el capítulo anterior.

Un primer paso hacia la adopción de controles cambiarios fue tomado en 1937 cuando el Banco Central fue autorizado por ley a intervenir en el mercado cambiario a fin de evitar fluctuaciones excesivas del tipo de cambio. Este movimiento se reforzó luego en mayo de 1940, cuando un “acuerdo de caballeros” entre el Banco Central, la banca privada y los exportadores llevó a fijar el tipo de cambio en 6.50 soles por dólar (ver Mendoza 1967). Más tarde, en un intento de mantener el ahora oficial tipo de cambio de 6.50, fueron introducidos controles cambiarios en enero de

⁵⁵ Decretos 10 del 16 de mayo de 1960 y 241-H del 5 de octubre de 1967.

⁵⁶ Ver, por ejemplo, resolución 5 del Ministerio de Agricultura del 2 de enero de 1960 y Ley 13824 (artículo 6) de enero de 1962.

⁵⁷ Decreto del 5 de junio de 1951.

1945, debiendo los exportadores entregar el 100% de sus ingresos en moneda extranjera al sistema bancario.

Luego, el 6 de setiembre de 1948, el presidente Bustamante firmó un decreto que introducía por primera vez certificados de moneda extranjera. Si bien la intención era liberalizar los controles cambiarios en alguna medida, se buscaba a la vez mantener dos tercios de las transacciones en moneda extranjera a la tasa oficial de 6.50. En efecto, bajo el nuevo régimen, los exportadores recibirían certificados de divisas de libre disponibilidad y válidos por 30 días por sólo 35% del valor exportado; por el 65% restante recibirían el equivalente en soles al tipo de cambio real oficial⁵⁸. Tres meses más tarde, el gobierno militar que tomó el poder en octubre de ese año liberalizó los controles, aumentando de 35% a 55% el porcentaje que recibirían los exportadores en certificados de moneda extranjera, y extendiendo su validez de 30 a 60 días. Sin embargo, el tipo de cambio oficial no fue abolido ni cambiado⁵⁹.

El año siguiente —en diciembre de 1949— el mercado cambiario fue casi totalmente liberalizado cuando el uso del tipo de cambio oficial fue eliminado al entregarse a los exportadores certificados de moneda extranjera por el 100% del valor exportado⁶⁰. De esta manera, en la década de 1950 el país practicó el libre comercio y, excepto por los certificados en moneda extranjera, los controles cambiarios no fueron usados, permitiéndose que el tipo de cambio —en lo fundamental— fluctuara libremente. En mayo de 1960, incluso fueron eliminados los certificados de moneda extranjera por el primer ministro Pedro Beltrán⁶¹.

Durante la primera mitad de la década de 1960, una importante expansión de las exportaciones permitió al Banco Central fijar el tipo de

⁵⁸ El Decreto Supremo en cuestión señala que el FMI había sido “consultado para el efecto”.

⁵⁹ Ley 10905 del 3 de diciembre de 1948. Debemos enfatizar que el tipo de cambio al que se negociaban los certificados fluctuaba libremente.

⁶⁰ Ley 11208 de noviembre de 1949. Esta medida fue adoptada por recomendación de la Misión Klein contratada por el gobierno de Odría. Ver Klein 1949 y también Tsiang 1957, 449.

⁶¹ Decreto 10 del 16 de mayo de 1960.

cambio en 26.82 soles por dólar entre diciembre de 1959 y setiembre de 1967, punto en el cual las reservas empezaron a caer rápidamente, lo cual obligó al Banco Central a dejar de apoyar al sol que rápidamente se devaluó a 38.70 por dólar. Al mes siguiente, en octubre de 1967, se reintrodujeron los certificados de divisas⁶², y el Banco Central reingresó al mercado cambiario, apoyando el tipo de cambio de 38.70, sin permitir su fluctuación.

La reintroducción del régimen de certificados en octubre de 1967 fue el primer paso en la dirección de un sistema de controles cambiarios muy complicado que se desarrollaría durante el período 1968-1976 (que estudiaremos en el siguiente capítulo). Los dos elementos claves de un sistema de certificados de moneda extranjera son las licencias de exportación y la entrega obligatoria de ingresos en moneda extranjera al Banco Central, u otra entidad encargada de controlar el mercado. Así, los objetivos básicos del sistema son controlar la fuga de capitales y evitar que movimientos especulativos echen abajo el esquema de tipo de cambio fijo. No debe sorprendernos, entonces, que los años 1948 y 1967 —cuando los certificados fueron introducidos por primera vez y luego reintroducidos— fuesen años de convulsión política y económica que llevaron a golpes militares⁶³. Debemos señalar también que la introducción de los certificados en 1948 parece haber sido recomendada al gobierno peruano por una misión del Fondo Monetario Internacional, y que su reintroducción en 1967 no fue objetada por otra misión del FMI que visitaba el Perú en esos momentos⁶⁴.

2.6 La integración económica

El Perú fue miembro del Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) desde 1959. Una primera acción en favor de la integración económica con otros países latinoamericanos en la que se vio envuelto el Perú fue la firma del Tratado de Montevideo el 18 de febrero de 1960. Este dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio,

⁶² Decreto 241-H del 5 de octubre de 1967.

⁶³ Ver Hayn 1953, capítulos 5 y 6; y Kuczynski 1977, capítulos 6 y 7.

⁶⁴ Ver Hayn 1953, 323 y Kuczynski 1977, 164-166.

ALALC, la cual tenía como objetivo la formación de una zona de libre comercio entre los países firmantes, originalmente Argentina, Brazil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, y otros países de la región posteriormente.

Sin embargo, como todos sabemos, los avances de la ALALC no fueron muy significativos, en parte por la falta de voluntad política de los gobiernos de los países miembros, y en parte por los problemas inherentes a una zona de libre comercio, en la cual no existe un arancel externo común, o coordinación de las políticas económicas en general. De esta manera, los países andinos decidieron impulsar —al interior de la ALALC— la formación de una unión aduanera, y el 16 de agosto de 1966 se firmó la Declaración de Bogotá por los presidentes de Colombia, Chile y Venezuela, y delegados personales de los presidentes de Perú y Ecuador. En dicha declaración, estos países expresaron su decisión de “adelantar una acción conjunta a fin de lograr, dentro de la ALALC, la adopción de fórmulas prácticas para acelerar al máximo el progreso de los países de menor desarrollo económico relativo y de mercado insuficiente, como medio indispensable para lograr el desarrollo armónico y equilibrado de la región, de conformidad con el espíritu del Tratado de Montevideo” (Junta del Acuerdo de Cartagena 1973: 29).

Tomada esta decisión, dichos países, a los que se adhirió Bolivia en 1967, instalaron ese mismo año una Comisión Mixta en Viña del Mar con el fin de avanzar en las negociaciones. En enero de 1968 se constituyó un Comité de Expertos gubernamentales con el propósito de proponer el texto de un acuerdo de integración subregional, y se creó la Corporación Andina de Fomento, CAF, al mes siguiente. El Acuerdo de Cartagena se firmaría al año siguiente.

Capítulo 3

1968-1976: EL REFORMISMO RADICAL

Para entender el origen de este período y el ambiente político-social que predominó a lo largo de él, se debe considerar por qué fue posible el golpe militar de 1968 y qué permitió a los militares mantenerse en el poder durante 12 años seguidos. Para la primera cuestión se debe examinar la situación previa al golpe de Estado y la sensación de desencanto con el régimen civil elegido. Para lo segundo debe prestarse atención a la situación posterior al golpe y al cierto aire de cambio que se vivió a partir de entonces en el país.

Antes del golpe militar, el ánimo nacionalista del Perú experimentó un crecimiento notable, sobre todo alrededor del problema con la International Petroleum Corp., filial de la Standard Oil, cuya situación el presidente Fernando Belaúnde, en su discurso inaugural, prometió solucionar en un plazo de 90 días. Al no cumplir el presidente su promesa, se generó una sensación de frustración, que llegó a su clímax cuando, después de llegar a un acuerdo con la IPC y firmarse el Acta de Talara el 13 de agosto de 1968, dicho convenio fue duramente denunciado por, entre otros, el vicepresidente de la república, ingeniero Seoane. El golpe militar se produjo tres semanas después y la toma de los yacimientos petrolíferos sólo unos días más tarde, acto que fue luego conmemorado como el Día de la Dignidad Nacional.

La cuestión del petróleo era muestra de un problema más general que Thorp y Bertram denominan una expansión del control extranjero de la economía durante la década de 1960 y que no se restringía al ámbito de los recursos naturales. Como ellos mencionan, en 1967 el 50% de las exportaciones era producido por empresas extranjeras; a fines de esa década alrededor del 40% del capital fijo en el sector manufacturero era controlado por empresas foráneas, y para 1968, un 62% de los activos bancarios estaba bajo control extranjero (Thorp y Bertram 1978, 295). No debe extrañar, entonces, que el gobierno militar tomara drásticas medidas para aumentar el rol del Estado en estas tres áreas y que la expropiación de los yacimientos de la IPC fuera el inicio de una serie de acciones en esa dirección.

Otro asunto que el país miraba con atención era el problema de la tierra. Este tema ya había forzado al gobierno de Manuel Prado, en 1956, a designar una Comisión de Reforma Agraria y Vivienda, presidida por Pedro Beltrán. Más adelante, en agosto de 1963, el presidente Belaúnde presentó un proyecto de reforma agraria al Congreso. Sin embargo, como una muestra de que la paciencia de los campesinos se agotaba, las invasiones de tierras en los departamentos de la sierra se multiplicaron a partir de octubre del 63 (Bourricaud 1967, parte tercera, capítulo 3). Debe añadirse que el problema de la tierra y del atraso rural era uno al que los sectores modernizantes de la sociedad peruana prestaban mucha atención.

Muy ligado a este asunto estaba el de la distribución del ingreso en el Perú. Autores como Richard Webb y Adolfo Figueroa han enfatizado luego que el problema de la desigual distribución del ingreso en nuestro país tenía su origen básicamente en la pobreza y atraso rurales o, más generalmente, en la extrema desigualdad entre el sector tradicional y el sector moderno de la economía, disparidad que sólo podía irse agravando con las mayores tasas de crecimiento de la población que surgen a partir de la década de 1960.

El país percibía que el gobierno de Belaúnde no lograba solucionar estos problemas —el del petróleo y el de la tierra— y se fue creando un ambiente de creciente inestabilidad política, acentuada por la erupción de la guerrilla en 1965 y por el crecimiento de la izquierda legal. Pero lo que

terminó por agravar los problemas fue la crisis económica, que tuvo como punto culminante la devaluación del sol en agosto de 1967, depreciación que alimentó una inflación del nivel de precios que el país no había conocido por muchos años. Esta experiencia casi traumática marcaría la política económica que se seguiría a lo largo de casi todo el régimen militar, el cual no encontró mejor manera de prevenir la inflación que congelar el tipo de cambio (ver citas de Gerbolini más adelante).

A pesar de todos estos problemas, el Perú tenía fama de ser un país relativamente estable económica y políticamente para los estándares latinoamericanos, pero esa imagen se vio mellada por la crisis que se inicia en 1967. Además, el país había vivido, mal que bien, bajo la legalidad democrática desde 1950, excepto por un año (1962-1963), y el ambiente de inestabilidad creaba cierto desencanto con dicha legalidad, desencanto que se expresó con la casi nula reacción de la población civil frente al golpe militar de octubre de 1968. Pero no sólo el ambiente de crisis e inestabilidad de los últimos años del gobierno de Belaúnde explican el poco interés de la población por defender el régimen legal, sino también la percepción que su elección en 1963 había sido impuesta por los militares —quienes, mediante un golpe de Estado, anularon las elecciones de 1962 para prevenir la probable elección en el Congreso del Gral. Manuel Odría, con el apoyo del APRA— y que el presidente no había hecho las cosas para las cuales los militares lo habían impuesto¹.

Se debe recordar también que había un resurgimiento del militarismo en América Latina, sobre todo a partir de la administración Johnson en los Estados Unidos que, en ese sentido, abandonó los principios democráticos de la Alianza para el Progreso (Lieuwen 1965, capítulo 1). Los dos países sudamericanos más importantes se encontraban bajo gobiernos militares: Brasil desde 1964 y Argentina desde 1966. Por lo demás, en ese momento sólo dos países sudamericanos tenían cierta tradición de legalidad democrática: Chile y Uruguay; y quizá otros dos en el resto de América Latina: México y Costa Rica. Este resurgimiento del militarismo

¹ Según Manuel Dammert, "La Fuerza Armada toma el poder para poder aplicar todo aquello que Belaúnde no realizó a pesar de haber sido puesto en palacio de gobierno precisamente por esa Fuerza Armada" (Lauer *et al.* 1978, 55)

en nuestro continente ayuda a explicar no solamente el golpe de octubre de 1968 y la continuidad militar durante doce años, sino también que dicho gobierno fuera un régimen exclusivamente militar, sin ministros civiles, durante siete años, manifestación de su independencia respecto de las “fuerzas vivas” del país.

Luego del golpe, el régimen del general Juan Velasco Alvarado hizo uso de un lenguaje nacionalista y radical y tuvo varios enfrentamientos con los gobiernos de los Estados Unidos y Francia, con el primero debido a la nacionalización de empresas norteamericanas y, con el segundo, por los ensayos nucleares franceses en el Pacífico Sur. Siempre en el campo de la política exterior, el gobierno militar buscó mostrar su independencia a través de una serie de gestos, tales como el establecimiento de relaciones diplomáticas con Cuba, los países de Europa del Este y China, su activa participación en el Movimiento No Alineado y su posición radical en cuanto a la integración andina.

En el campo de la política doméstica, el gobierno militar tuvo enfrentamientos importantes con la empresa privada, especialmente alrededor de algunas concesiones hechas a los trabajadores (estabilidad laboral), y por cuestiones ligadas a la Ley General de Industrias 18350 (la comunidad industrial). Los empresarios miraron con suspicacia los planes del gobierno acerca de una sociedad “ni capitalista ni comunista” y repudiaron el lenguaje usado a veces por la propaganda militar, como por ejemplo la frase emblemática de la reforma agraria: “campesino, el patrón no comerá más de tu pobreza”. Esto no fue obstáculo para que un sector relativamente importante de la empresa privada, el representado por la Asociación de Exportadores (ADEX), mantuviera relaciones más amistosas con el gobierno. Por su parte, el movimiento laboral tampoco tuvo una posición unánime frente al gobierno de las Fuerzas Armadas, el cual, si bien fue apoyado por un sector de los trabajadores, tuvo que recurrir a maniobras ilícitas para acallar la oposición del resto. Todo esto refleja el anhelo del gobierno de dar al Estado un rol que fuera mucho más allá de simplemente garantizar el libre juego de las fuerzas del mercado. Felipe Portocarrero vio este asunto de la siguiente manera:

“El programa de reformas es presentado como la cristalización de la pre-tensión arbitral del Estado, que se intenta ubicar por encima de los antago-

nismos sociales. [...] Se postula así el fin de la lucha de clases y de las diferenciaciones de intereses a través del desarrollo 'ni capitalista ni comunista', en el que convergen armónicamente los intereses de todas las capas y clases del país. Más aún, se intenta integrar a los trabajadores a este Estado por la vía de un control corporativo de sus principales organizaciones, [...] convirtiéndolas así en meros instrumentos destinados a afianzar una base social de respaldo al régimen. Estas constituían las características principales del programa velasquista". (Lauer *et al.* 1978, 45).

El control corporativo a que hace referencia Portocarrero es un rasgo que fue tomando fuerza a lo largo del período velasquista, con la creación, por ejemplo, del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) y de la Central de Trabajadores de la Revolución Peruana (CTRP), y tuvo como uno de sus puntos culminantes la toma de los diarios limeños por el gobierno en julio de 1974 —supuestamente para ser puestos en manos de organizaciones sociales— y la revelación de la existencia de un "Plan Inca" —que habría estado guiando los pasos del gobierno militar desde su instalación—.

3.1 Objetivos básicos e hitos importantes de la política económica

Si en el período anterior hubo tres objetivos básicos —crecimiento de la industria manufacturera, aumento del rol del Estado e implementación de la reforma agraria—, en éste los objetivos fueron básicamente los mismos, aunque el orden de prioridades cambió para acentuar el aumento del rol del Estado. Una fuente para analizar los objetivos generales del gobierno de Velasco es el Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975, el cual explicita como "propósitos permanentes de desarrollo y objetivos genéricos a mediano plazo" los siguientes puntos²:

- 1) La formación de una sociedad más justa, sin privilegios, exenta de marginación y discriminación económica, social, política o cultural [...].

² Ver Instituto Nacional de Planificación 1971. Otra posibilidad sería revisar el arribo mencionado "Plan Inca", pero dicho plan no fija prioridades en la lista de 31 puntos que cubre. Ver Zimmermman 1975, 322-53.

- 2) El desarrollo acelerado y autosostenido, sustentado fundamentalmente en las potencialidades internas del país, a través de una estructura productiva articulada e integrada tanto sectorial como regionalmente [...].
- 3) El afianzamiento de la soberanía nacional, lo que implicaba reducir drásticamente las condiciones de dependencia generalizada y de vulnerabilidad de la economía, garantizando el control nacional de los recursos internos, modificando el esquema tradicional de relaciones económicas internacionales [...].

Estos objetivos pueden resumirse de la siguiente manera: justicia, crecimiento y soberanía. Pero, ¿cómo se traducían estos objetivos generales en medidas específicas? En búsqueda de la justicia se dio un abanico de medidas que iban desde la reforma agraria y la introducción de la participación de los trabajadores en la gestión y propiedad de las empresas industriales, hasta la legislación sobre estabilidad laboral, salarios mínimos y masivos controles de precios, incluyendo controles cambiarios. Por otro lado, instrumentos básicos en la búsqueda del crecimiento fueron la inversión pública —en gran medida financiada con préstamos de bancos extranjeros y del Banco Central (emisión)—, la participación estatal en actividades productivas a través de la nacionalización de industrias enteras —tales como la pesca industrial— y la definición de una industria básica prioritaria en manos del Estado. Finalmente, la nacionalización de muchas empresas —sobre todo en el sector primario—, la restricción de la inversión extranjera y los controles del comercio exterior fueron medios con los que se trató de afirmar la soberanía del país y controlar sus recursos naturales. Como se puede ver, cualquiera que fuese el objetivo, la solución pasaba por aumentar el rol del Estado. Y que la política económica fue consecuente con dicho objetivo es algo que señalan Thorp y Bertram (1978, 302):

“Hacia mediados de los 70 el Estado había asumido el rol previamente jugado por el capital extranjero en minería, petróleo, electricidad y los ferrocarriles; había tomado gran parte del sistema bancario, virtualmente toda la comercialización de las exportaciones, y todo el sector pesquero”.

Las llamadas reformas estructurales del régimen militar, entonces, apuntaban a un aumento del rol del Estado, pero sería injusto decir que se limitaban a eso. El afán del gobierno militar de crear una sociedad ni

capitalista ni comunista, con cuatro sectores de propiedad —propiedad social, estatal, privada reformada y pequeña empresa, de las cuales la primera sería la más importante (Instituto Nacional de Planificación 1975, 7)—, implicaba necesariamente medidas más complejas que un simple aumento del rol del Estado. Por ejemplo, el régimen castrense inició en el país la promoción de exportaciones de manufacturas, tomó en serio la opción por la integración andina, creó un sector autogestionario —la propiedad social mencionada líneas arriba— y, en un movimiento cuya importancia no es por lo general reconocida, aumentó tremendamente el gasto militar.

Para comentar aquí solamente la primera de dichas opciones, se debe recordar que un primer decreto que promovía las exportaciones no tradicionales fue dado en julio de 1968, dos o tres meses antes del golpe militar, como parte del paquete de medidas tomadas por el gabinete de Manuel Ulloa para salir de la crisis que afectaba en aquellos momentos al país. La aprobación de dicho decreto parece haber sorprendido al sector privado (Basombrío 1980, 95) y sólo se empezó a aplicar un par de años después; el gobierno militar le dio mucha importancia a este asunto, especialmente durante su “segunda fase”. Varias razones pueden explicar esta opción, una de ellas puede haber sido un efecto demostración del “milagro brasileño”: Brasil creció a una tasa promedio de 11% anual entre 1968 y 1973 (Simonsen 1988, 286, cuadro 13.1); otra fue el casi forzoso decaimiento de las exportaciones tradicionales (materias primas) debido al congelamiento del tipo de cambio y al enfrentamiento del gobierno con la oligarquía y las empresas extranjeras exportadoras.

Por otro lado, la inflación y la recesión que acompañaron la crisis política que se venía incubando durante el gobierno de Belaúnde fue una experiencia traumática. Dicha experiencia condicionó también la política económica del régimen militar, especialmente en lo que se refiere a su opción por el tipo de cambio fijo. Como una muestra de que ésta no era una preocupación solamente del gobierno castrense, J. Flavio Gerbolini (1969) —en una publicación que contiene, además de un documento suyo propuesto al Consejo Directivo de Acción para el Desarrollo, las ponencias presentadas en un congreso de la industria manufacturera realizado pocos meses después del golpe de octubre de 1968— señala a la inflación

y a la devaluación de la moneda como dos enemigos de la industrialización:

“Una industria que debe desarrollarse dentro de una economía abierta de libertad económica requiere ineludible y sustancialmente una economía nacional sin inflación [...] la industria queda vulnerada si tuviera que operar continuamente dentro de un mercado ya exiguo que se reduce aun más en la misma proporción en que se deprecia el valor externo del signo monetario y aumenta el costo de vida básico que de él depende, debido a nuestra aún gran dependencia de las importaciones [...]”. (Gerbolini 1969, 2 y 36-8).

Y añade que la política liberal tradicional ya no es suficiente:

“Es fácil imaginar cuál habría sido el destino del país si hace cuatro lustros, cuando su estructura productiva era abrumadoramente exportadora de materias primas, no hubiera surgido una resuelta tendencia que podríamos definir como de sano y valiente activismo liberal [...] Es grande el mérito de haberlo imaginado —y de haber bregado por él en aquel momento y de haberlo sostenido. Sin embargo, ha llegado la hora en que es imprescindible, conservando los logros conseguidos, acelerar el desarrollo. Para ello el énfasis es conveniente gire de la simple propugnación de las virtudes de la libertad económica a los modernos medios que deben emplearse precisamente para que aquélla resulte operante y podamos conservarla”. (Gerbolini 1969, 3).

Volviendo a enfatizar el peligro de la inflación, resalta la importancia de la modernización del Estado:

“Las metas o propósitos o planes más ambiciosos de los últimos 5 años nos han hecho ver claramente, a través de la última devaluación, algo que permanecía en el segundo plano y que se daba por sentado indebidamente: de que en un régimen de libertad económica y de economía abierta la inflación puede producirse y destruir los efectos impulsores que la poderosa dinámica desatada por el clima de iniciativa liberal produce [...]. Llegado a este punto parecería que todo lo que se requiere es entonces volver a aquella política de intuitiva prudencia en el gasto y en la inversión pública que caracterizó —en general— los 4 lustros anteriores. La respuesta es negativa [...]. Resulta ya indispensable incorporar a la filosofía y mecánica estatal los elementos de la gerencia científica, potenciando al organismo estatal con toda aquella metodología e instrumentación moderna que le permita conocer su situación financiera con exactitud, hacer el mejor uso de sus recursos a través de una racionalización permanente del gasto y operaciones públicas, optimizar sus inversiones, y —paralelamente— elevar el rol del Planeamiento al carácter de orientador real de la política económica [...]”. (Gerbolini 1969, 4 y 30-2).

Pero las virtudes del “planeamiento” eran enfatizadas por sí mismas:

“De allí la inmensa importancia de la actitud [...] frente al Planeamiento. Sin él se le está pidiendo demasiado al sistema. Se le está solicitando que en un mundo ya muy complicado haga funcionar los resortes de la competencia en condiciones y situaciones totalmente disímiles a las que hoy corresponden y que por lo tanto invalidan la eficacia resolutoria del sistema. Es básico que surja de nosotros, los industriales, una actitud que lleve hacia un Planeamiento efectivo y saludable”. (Gerbolini 1969, 9).

Otros documentos en Gerbolini hacen referencia al agotamiento de la etapa “fácil” de sustitución de importaciones, a la integración económica como una manera de ampliar mercados, a la necesidad de la planificación (1969, 26-9), pero el tema que ocupa más espacio es el del estancamiento y baja productividad agrícola y el rol de la agricultura en el desarrollo económico (1969, 40-74). Prestar atención a documentos de Acción para el Desarrollo como éste se justifica si recordamos que autores como Javier Iguñiz (1979) han señalado que sus planteamientos en gran medida inspiraron los del gobierno militar.

3.2 Aranceles, rebajas arancelarias y subsidios a las importaciones

Durante este período los diferentes gobiernos asignaron a la política tarifaria un rol secundario y enfatizaron el uso de las rebajas arancelarias y los subsidios a la importación. Así, después de diez años de aumentos tarifarios casi continuos, una cierta calma reinó en este frente durante el período 1968-1976; sin embargo, algunos aumentos tarifarios fueron aprobados que hacia 1976 llevaron a las tarifas nominales a su más alto nivel histórico. El aumento más importante se dio en junio de 1968 —en medio de una crisis económica y como parte de un importante paquete tributario decretado por el gobierno después de recibir poderes extraordinarios del Congreso por 60 días— y consistía en una sobretasa del 10% a las importaciones con las excepciones usuales: alimentos básicos, medicinas, papel de imprenta, combustibles, etc.³ Este aumento, que se suponía iba a ser temporal, reemplazó una sobretasa del 15% a las importaciones que se hicie-

³ Decreto 202-68-HC del 24 de junio de 1968.

ran usando certificados de moneda extranjera, la cual había sido aprobada un mes antes y había precipitado la renuncia del gabinete, pues fue rechazada por una enfurecida oposición⁴. Pocos meses después de su introducción, la sobretasa del 10% fue hecha permanente por el nuevo gobierno militar⁵, que casi de inmediato introdujo más excepciones, en este caso bienes de capital importados haciendo uso de crédito externo de mediano plazo⁶. Estas excepciones dejan en claro cuál era la finalidad de la sobretasa: restringir el uso de moneda extranjera y acumular reservas; otro propósito era aumentar los ingresos fiscales, pero cualquier intención proteccionista e industrializadora no estaba en la agenda del gobierno.

En 1973 se introdujo un nuevo arancel de aduanas que no originó mayores cambios, pues las nuevas tasas fueron iguales a las del arancel de 1967 más los aumentos introducidos desde entonces (básicamente la sobretasa del 10% de 1968 más otros aumentos menores que sumaban un total de 2%)⁷. Como se había exceptuado a muchos productos de los incrementos tarifarios habidos desde 1967, el promedio tarifario no aumentó en 12 puntos, sino que la porción ad valorem del arancel subió de 49% a 55%, y el arancel promedio (derechos ad valorem más específicos) subió de 61% a 69% (Ministerio de Comercio, abril 1977, cuadro 2 y Boloña 1981, cuadro 3.4). Al mismo tiempo, enero de 1973, un nuevo impuesto a los bienes y servicios reemplazó al impuesto de timbres⁸, con lo que el impuesto a las ventas a ser pagado por productores e importadores se fijó en 15%, con tasas diferentes para bebidas alcohólicas, joyas y bienes de lujo (25%); bienes de capital y otros bienes básicos (3% o menos); farmacéuticos (1%) y alimentos básicos (0%). Poco después, en mayo de 1976, la tasa general aumentó a 20%⁹.

Si bien durante este período no hubo mayores cambios en las tarifas nominales de importación, la legislación sobre liberaciones o rebajas aran-

⁴ Ver, por ejemplo, Kuczynski 1977, 217-8. Ver también Decreto 173-68-HC del 27 de mayo de 1968.

⁵ Ley 17234 de noviembre de 1968.

⁶ Ver leyes 17664 de mayo de 1969, y 18667 de diciembre de 1970.

⁷ Ley 19852 de diciembre de 1972.

⁸ Ley 19620 de noviembre de 1972.

⁹ Ley 21497 de mayo de 1976.

celarias fue extensa, principalmente porque ellas fueron el ingrediente esencial de las leyes sectoriales, a través de las cuales el gobierno buscó promover la inversión privada. De esta manera, además de las que ya existían, se dieron nuevas leyes sectoriales, algunas para reemplazar a las ya existentes y otras completamente nuevas. Un primer conjunto de este tipo de medidas fue aprobado durante los últimos meses del primer gobierno de Fernando Belaúnde e incluía la liberación del 100% de los derechos de importación y otras concesiones tributarias a la industria hotelera por 10 años, a la industria conservera por 15 años y a la industria de la construcción por 10 años¹⁰. Además, como parte de un paquete de incentivos a las exportaciones manufactureras (no tradicionales), la importación de materias primas no competitivas a ser usadas en la producción de dichas exportaciones fue exonerada del pago de aranceles por 15 años¹¹.

Un segundo conjunto de medidas fue promulgado por el nuevo gobierno militar durante los años 1970-1971 e incluía una nueva ley para las plantas ensambladoras de automóviles (Ley 18079), una nueva ley de industrias (la 18350), una nueva ley de pesquería (la 18810), una nueva ley de minería (la 18880), una ley de descentralización industrial (la 18977), una ley de telecomunicaciones (la 19020) y una nueva ley del turismo (la 18916). Un resumen de los incentivos arancelarios contemplados en estas leyes, y aquellas promulgadas antes de 1968 pero aún vigentes, aparece en el cuadro 3.1. Las más importantes fueron las que beneficiaron al sector manufacturero (leyes 18350 y 18977), y que reemplazaron a la 13270 (cuadro 3.1).

Estas leyes acentuaron la discriminación en el tratamiento tributario según ubicación geográfica y prioridad de la empresa. La prioridad de una empresa era determinada por el bien o combinación de bienes que producía. De esta manera, la magnitud de la rebaja arancelaria dependía menos de cual sería el uso final del producto importado y más de quien era el importador. Sobre el cuadro 3.1, es importante subrayar que el verdadero

¹⁰ Ver decretos 28-H del 26 de enero de 1968, 068-68-FO del 29 de julio de 1968 y 347-68-HC del 16 de agosto de 1968. Estos decretos fueron aprobados al amparo de la Ley 9140 (los primeros dos) y de la Ley 17044 (el tercero).

¹¹ Decreto 227-68-HC del 5 de julio de 1968.

Cuadro 3.1

**Resumen de incentivos tarifarios otorgados por diferentes
"leyes sectoriales" en efecto en 1972**

Sector/Legislación	Rebaja arancelaria	
	Bienes de Capital	Insumos
- Agricultura /Ley de Promoción Agropecuaria 16726 (1967)	100%	100%
- Industria Conservera /Decreto 68 (1968)	100% (15 años)	-
- Construcción /Decreto 347-68-HC (1968)	100% (10 años)	-
- Electricidad /Ley de Fomento de Industria Eléctrica 12378 (1955)	100%	-
- Pesquería /Ley General de Pesquería 18810 (1971)		
1ra. Prioridad	90%	80%
2da. "	70%	50%
3ra. "	40%	20%
- Ind. Manufacturera /Ley General de Industrias 18350 y Ley de Descentralización 18977 (1970-71)		
a) Lima-Callao:		
1st. Prioridad	90%	80%
2nd. "	70%	50%
3rd. "	40%	20%
No prioritaria	0%	0%
b) Resto del País:		
1st. Prioridad	95%	85%
2nd. "	85%	62.5%
3rd. "	70%	40%
No prioritaria	50%	25%
- Minería /Ley General de Minería 18880 (1971)	90%	80%
- Petróleo /Ley de Petróleo 11780 (1952)	50%	-
- Telecomunicaciones /Ley General de Telecomunicaciones 19020 (1971)		
Grupo A (Educativo)	90%	80%
Grupo B (Comercial)	70%	50%
- Turismo /Ley 18916 (1971)		
Lima-Callao	90%	-
Resto del País	95%	-

Fuentes: Legislación listada.

porcentaje de rebaja arancelaria podía ser menos que los mencionados, pues dada la complejidad de la legislación tributaria y la variedad de leyes que creaban impuestos a la importación, las autoridades aduaneras no necesariamente consideraban que todos estos impuestos podían ser rebajados¹².

Como parte de la misma serie de medidas promulgadas en el bienio 1970-1971, pero no incluidas en el cuadro 3.1, una serie de incentivos adicionales fueron otorgados a la industria petrolera¹³. Después de 1971 el entusiasmo del gobierno por este tipo de medidas que incentivaban la industria privada parece haber declinado —aunque algunas nuevas leyes fueron aprobadas en relación a grandes proyectos de inversión en petróleo y minería y en la industria cinematográfica— y en mayo de 1976 se dio el primer paso en dirección opuesta, al introducirse una ley que reducía las rebajas arancelarias a la importación de bienes de capital, pero no de bienes intermedios¹⁴.

Además de las rebajas arancelarias ligadas a las leyes sectoriales, también hubo otras que buscaban facilitar el manejo de los controles de precios, especialmente de alimentos, medicinas y transporte público, por lo que —además de las ya vigentes en relación a las importaciones de trigo y farmacéuticos— se aprobaron otras leyes relacionadas con la importación de petróleo y repuestos para camiones y automóviles.

Hay que enfatizar que, además de las rebajas arancelarias promulgadas con el propósito de incentivar la inversión privada y facilitar los controles de precios, también se otorgaron rebajas arancelarias con propósitos variados, de tal manera que hacia el final de este período regía un total de 58 leyes o decretos dados a este respecto (Ministerio de Comercio octubre 1977, 8-9).

Los subsidios a la importación también cobraron importancia durante este período, especialmente desde 1974, cuando el alza de los pre-

¹² Ver por ejemplo Ministerio de Comercio (octubre 1977, 23-6).

¹³ Ver, por ejemplo, las leyes 18828 de abril de 1971, 18939 de agosto de 1971 y 19574 de octubre de 1972.

¹⁴ Ley 21494 de mayo 1976.

cios del petróleo y los granos en los mercados internacionales obligó al gobierno a gastar enormes sumas de dinero en un intento por evitar que esas alzas se tradujeran en mayores precios domésticos de los productos sujetos a controles de precios (como los productos subsidiados podían ser importados sólo por empresas públicas, se ahondará en este asunto al hablar de las restricciones cuantitativas a las importaciones). Es importante subrayar aquí algunos aspectos de la política de subsidios: primero, los productos en los que se gastó la mayor parte de la subvención fueron petróleo¹⁵, fertilizantes y alimentos (trigo, arroz, aceite de soya y productos lácteos); segundo, las empresas públicas más importantes que tenían el monopolio de importación de estos productos eran, en orden de importancia, PetroPerú (compañía petrolera creada en 1969), EPSA (empresa de servicios agropecuarios creada en 1969), EPCHAP (empresa comercializadora de harina y aceite de pescado creada en 1970) y ENCI (empresa comercializadora de insumos creada en 1971); tercero, los subsidios a las importaciones fueron, en promedio, 0.2% del PBI en el período 1969-1973 y subieron a 2.3% en 1976, pero alcanzaron un récord sólo al año siguiente (Banco Central de Reserva del Perú 1985, 3.22). Sin embargo, las importaciones del sector público alcanzaron su pico en 1975, año en el que llegaron a ser el 60% del total de las importaciones (Boloña 1978, cuadro 2A).

3.3. Impuestos y subsidios a las exportaciones

A diferencia del período anterior, durante éste se legisló muy poco en relación a impuestos a la exportación de productos específicos, aunque sí se hicieron algunos ajustes menores: un impuesto del 5% por timbres que afectaba las exportaciones de algodón fue derogado en 1969¹⁶; en 1970, los impuestos a la exportación de lana de llama y alpaca fueron reducidos en un 80% por dos años¹⁷, y los impuestos a las exportaciones de azúcar y café fueron también simplificados y reducidos¹⁸. De esta ma-

¹⁵ En mayo de 1975 el precio de venta en soles de la gasolina era menor al de setiembre de 1968.

¹⁶ Ver Ley 17754 de julio de 1969 y Decreto 119-69-EF del 12 de agosto de 1969.

¹⁷ Ley 18254 de mayo de 1970.

¹⁸ Ver, por ejemplo, Ley 19359 de abril de 1972 y Ley 21306 de noviembre de 1975.

nera, la tendencia hacia menores impuestos para la exportación de productos individuales —que ya se notaba hacia el final del período previo— fue acentuándose, de tal manera que hacia 1973 los ingresos fiscales por estos impuestos carecían de importancia.

Así, en este período, los impuestos a la exportación sobre productos de exportación tradicional en general tuvieron un rol más importante que los impuestos sobre productos de exportación individuales. Por ejemplo, el impuesto a los bienes y servicios que a partir de enero de 1973 reemplazó al de timbres, introdujo un impuesto de 3% a las exportaciones, exceptuando a las no tradicionales, y una tasa más baja (2%) a las exportaciones mineras¹⁹. Luego, a comienzos de 1974, el mismo factor que llevó al gobierno a gastar enormes sumas de dinero en subsidiar importaciones —esto es, el alza de los precios de las materias primas en los mercados internacionales— lo llevó a introducir sobretasas a la exportación de productos tradicionales en un intento por capturar parte de los beneficios extraordinarios de los exportadores. La sobretasa, que se suponía duraría sólo un año, se fijó en 10% de la diferencia entre el precio de exportación y un precio de referencia que era igual a 1.25 veces el precio de 1972²⁰. En abril de 1975, la sobretasa —que no era deducible del impuesto a los beneficios, pero que podía ser considerada por las empresas como un gasto— fue prorrogada indefinidamente por la Ley 21135. Pocos meses después, en setiembre de 1975, y después de ocho años con el tipo de cambio congelado, el sol fue devaluado en 20% y nuevamente en 44% en junio de 1976. Inmediatamente después de la devaluación de junio —de hecho, el mismo día—, la sobretasa de 10% fue reemplazada por un impuesto de 15% sobre el valor FOB de las exportaciones tradicionales²¹. Se debe anotar que, en el caso de los productores mineros, sólo los medianos y gran-

¹⁹ Ley 19620 de noviembre de 1972. El impuesto de timbres había afectado algunos productos de exportación, sin que hubiera una tasa general para todos los productos. Ver también Ley 21497 de mayo de 1976.

²⁰ Ley 20505 de enero de 1974.

²¹ Leyes 21528 y 21529 de junio de 1976. Nótese que en este caso el impuesto es sobre el valor FOB exportado y no sobre la diferencia entre el valor de exportación y el valor a un precio de referencia. Además, el nuevo impuesto lo pagaban también las ventas internas.

des sin un contrato de estabilidad tributaria con el gobierno tenían que pagar este impuesto. En el caso de la mediana minería, los productores recibirían bonos del tesoro por el monto del impuesto pagado²².

Los ingresos por impuestos a las exportaciones alcanzan mayor importancia al comienzo y al final de este período (cuadro 3.2). Nuevamente la explicación más clara de esta situación es el comportamiento del tipo de cambio real: en 1968 estaba fresca la devaluación de setiembre de 1967 y en 1976 hubo una fuerte devaluación en el mes de junio.

Cuadro 3.2

Impuestos a las exportaciones como porcentaje de los ingresos corrientes del Gobierno Central. 1968-1976

Año	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
%	5.2	0.8	0.5	0.5	0.7	0.7	3.2	2.2	5.6

Fuente: Memorias Banco Central de Reserva.

Por otro lado, los subsidios a las exportaciones fueron introducidos por primera vez durante este período. En un movimiento que parece haber tomado al sector privado casi por sorpresa²³, el gobierno del presidente Belaúnde aprobó una primera medida importante buscando promover las exportaciones no tradicionales en julio de 1968²⁴. Esta medida, que introdujo una serie de concesiones e incentivos tributarios por 15 años, se aplicó sólo al año siguiente por un decreto del nuevo gobierno militar que la reglamentaba²⁵. Este decreto creó como el instrumento más importante

²² Ver Ley 21581 de agosto de 1976 y Decreto 039-76-EM/DGM del 21 de setiembre de 1976.

²³ Basombrío 1980, 95.

²⁴ Decreto 227-68-HC del 5 de julio de 1968. Se consideraban exportaciones no tradicionales las no incluidas en la lista de las tradicionales: harina y aceite de pescado, algodón desmotado, azúcar, petróleo, metales refinados, lana, cueros y productos de la coca.

²⁵ Decreto 002-69-IC/DS del 17 de junio de 1969. A diferencia del anterior, este decreto fue escrito con la participación del sector privado (Basombrío 1980, 96).

de incentivo un subsidio a las exportaciones —el certificado de reintegro tributario a las exportaciones o CERTEX— de un nivel general de 15% del valor FOB exportado. Bajo el denominado Sistema B, los exportadores podían solicitar una mayor tasa de subsidio para sus productos en razón de características especiales en relación al uso de recursos domésticos, impuestos pagados, mercados de destino, etc. Sin embargo, el Sistema B se hizo efectivo recién en 1972 y las mayores tasas de subsidio no podían ser mayores a 30%²⁶. En 1972, el CERTEX y otros incentivos fueron extendidos para la artesanía y productos agrícolas²⁷, y en 1974 el 81% de las exportaciones no tradicionales recibía un subsidio promedio de 19% y representaban un 10% del total exportado (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico 1980, cuadros 2 y 5).

Un indicador de la generosidad de la política de promoción de exportaciones no tradicionales —de la cual el CERTEX, aunque importante, era sólo un ingrediente— es que el más importante aliado, si no el único, que el gobierno militar encontró en el sector privado fue la Asociación de Exportadores, ADEX²⁸. Sin embargo, hay quienes consideran que los incentivos otorgados a las exportaciones no tradicionales antes de 1976 fueron “casi insignificantes” (Schydrowsky, Hunt y Mezzera 1983, 2). Se hace referencia a 1976 porque en ese año se aprobaron nuevas medidas que incrementaron los incentivos dados a las exportaciones no tradicionales: se introdujo un aumento general de cinco puntos en las tasas del CERTEX²⁹ y, lo más importante, se estableció la ley que integraba las regulaciones existentes sobre la promoción de exportaciones no tradicionales. Esta ley otorgaba incentivos por un período de 10 años, entre los que se incluían una tasa máxima de CERTEX de 40%, con un 10% adicional para empresas descentralizadas (ubicadas fuera del área de Lima y Callao), un 2% extra para productos nuevos (hasta por dos años después de empezar a ser exportados) y otro 10% adicional en casos excepcionales. De esta manera

²⁶ Decreto 026-71-IC/DS del 8 de julio de 1971.

²⁷ Decreto 032-72-IC/DS del 11 de julio de 1972, Ley 19491 de agosto de 1972 y Decreto 037-72-IC/DS del 5 de setiembre de 1972.

²⁸ Ver, por ejemplo, Ferner 1982, 171-7.

²⁹ Decreto 001-76-CO/AJ del 9 de enero de 1976.

se elevó la máxima tasa posible de subsidio de 35% a 62%³⁰; pero como este generoso incremento buscaba compensar a los exportadores por años de tipo de cambio fijo, sólo un mes más tarde la tasa básica máxima fue reducida de 40% a 30%, el mismo día en que el sol fue devaluado en un 44% en junio de 1976³¹. Esta reducción no implicaba la disminución de los subsidios a todos los productos, sino sólo a aquellos favorecidos con la máxima tasa.

3.4 Restricciones cuantitativas

La importancia de las restricciones cuantitativas, tanto sobre importaciones como exportaciones, puede considerarse como el rasgo distintivo de la política comercial peruana durante el período 1968-1976. Esto se debe no sólo a la magnitud de la porción del comercio exterior afectada por dichas restricciones, sino también a la variedad de instrumentos usados, el número de organismos públicos comprometidos en su administración y la complejidad de la legislación dada al respecto.

Por el lado de las importaciones, las restricciones cuantitativas tomaron la forma de prohibición de importaciones, licencias de importación, monopolios de importación del Estado y una variedad de mecanismos que restringían el acceso a moneda extranjera por parte de potenciales importadores, luego que los controles cambiarios fueron reintroducidos en 1967.

La prohibición de importaciones se estableció a través de dos mecanismos: una Lista de Importaciones Prohibidas, LIP, introducida originalmente en 1968, y el llamado Registro Nacional de Manufacturas, o RNM, creado en 1971. La primera era al inicio una Lista Temporal de Importaciones Prohibidas, y fue introducida en febrero de 1968 por el gobierno de Belaúnde en medio de una seria crisis económica, después que la devaluación del sol y la introducción de controles cambiarios del año anterior no resultaron suficientes para resolver el déficit comercial. Dado que los productos incluidos en esa lista eran, por lo general, aquellos afectos a las

³⁰ Ver Ley 21492 de mayo de 1976 y Decreto 012-76-CO/AJ del 19 de mayo de 1976.

³¹ Ley 21350 de junio de 1976.

más altas tarifas, esta medida generó un problema para el sector público porque:

“[...] los US\$ 15 millones que se ahorrarían (2% de las importaciones) implicaban una pérdida estimada para el sector público de unos 1,000 millones de soles (unos US\$ 25 millones o 1/7 de los ingresos arancelarios”. (Kuczynski 1977, 209-10)³².

Esta primera lista incluía una variedad de bienes de consumo que hacían un total de 332 partidas arancelarias —de 5,015 que contenía el arancel de 1967— y fue saludada por la Sociedad Nacional de Industrias, la cual lamentaba que la lista fuese a estar en efecto por sólo tres meses (Portocarrero 1978, 66). Pasados los tres meses, fue reemplazada por otra temporal de sólo 82 partidas³³, pero apenas un mes después, luego de que el gobierno recibiese poderes ejecutivos del Congreso, se aprobó una nueva lista de 254 partidas, la cual tendría vigencia hasta marzo de 1969. A partir de 1969 el gobierno militar introdujo varios cambios y en 1970 la lista ya era permanente y se le había añadido nuevas partidas —en su mayoría bienes de consumo—, hasta aumentar su número a unas 570 partidas para 1972³⁴. Después de ese año, el énfasis parece haber sido puesto en el RNM como el instrumento más importante de prohibición de importaciones, aunque todavía se introdujeron algunos cambios menores en la LIP.

El Registro Nacional de Manufacturas fue creado en enero de 1971 como parte de un importante paquete de nuevas medidas del gobierno militar que regularían la industria manufacturera³⁵. Dicho Registro permitiría a las empresas manufactureras domésticas inscribir sus productos en el Ministerio de Industria y Comercio, y de esta manera bloquear la importación de bienes similares. Un número muy alto de bienes fue inscrito en el RNM, los que hacia 1976 equivalían a unas 537 partidas arancelarias —de

³² Estas cifras no nos deberían sorprender, por cuanto la lista parece haber sido elaborada en una sola noche (entrevista con Claudio Herzka, funcionario del Banco Central).

³³ Ver decretos 053-68-HC y 173-68-HC del 29 de febrero y del 27 de mayo de 1968.

³⁴ Ver, entre otros, los decretos 202-68-HC del 24 de junio de 1968, 134-69-EF del 17 de setiembre de 1969, la Ley 18181 del 17 de marzo de 1970 y el Decreto 023-72-EF del 8 de febrero de 1972.

³⁵ El RNM fue creado por el Decreto 001-71-IC/DS del 25 de enero de 1971, que reglamentaba la Ley de Industrias 18350.

un total de 4,780 en el arancel de 1973— de acuerdo con los estimados de Jorge Torres (1976, 18). Este mismo autor estima que la Lista de Importaciones Prohibidas contenía unas 786 partidas arancelarias hacia 1976, pero no aclara si había o no partidas registradas tanto en dicha Lista como en el RNM, como parece haber sido el caso. Otro problema es que la LIP usaba el arancel de 1967, el cual no era totalmente compatible con el de 1973. Por otro lado, el RNM no prohibía totalmente la importación de productos registrados, ya que las importaciones de países del Grupo Andino no estaban sujetas a esa medida; además, los importadores domésticos, especialmente las empresas mineras, podían ser autorizados a importar aquellos productos cuya producción local se considerase insuficiente en cantidad o calidad³⁶. Por otro lado, cuando se solicitaba autorización para importar productos incluidos en el RNM, los funcionarios del gobierno a menudo dejaban la decisión al productor doméstico (Nogués 1985, 77)³⁷. En todo caso, las cifras indican que entre 1,300 y 2,200 partidas arancelarias (entre 27% y 46% del total) estaban prohibidas de importar hacia 1976.

Las licencias de importación fueron otro instrumento importante de restricción cuantitativa de las importaciones. Un primer tipo de licencia afectaba algunos productos específicos y sólo hubo una medida importante de este tipo. Dicha medida fue la introducción, en 1972, de licencias de importación de productos de origen agrícola, de los cuales se crearon dos listas: una lista A, que incluía 328 partidas arancelarias y cuya importación requería la aprobación previa del Ministerio de Agricultura; y una lista B, que contenía 503 partidas y cuya importación debía ser aprobada por el Ministerio de Industria y Comercio. Ambas listas hacían un total de 831 partidas o un sexto del universo arancelario³⁸.

También hubo otros tipos, más importantes, de licencias de importación, las que surgieron debido a la vigencia del RNM y de las rebajas

³⁶ Ver, por ejemplo, Cebrecos y Vega 1979, anexo I, p. 2.

³⁷ Obviamente, el productor doméstico podía acceder a la solicitud del importador a cambio de dinero.

³⁸ Ley 19271 de enero de 1972. Sin embargo, Torres (1976, 16) menciona sólo 326 partidas sujetas a licencia de importación hacia 1976.

arancelarias otorgadas por las diferentes leyes sectoriales. En efecto, en 1971, con el reglamento de la Ley de Industrias 18350, se aprobaron medidas que exigían a los importadores en el sector privado, entre otras cosas: formular planes anuales de importación, publicar en el diario oficial una lista de los bienes que pensaban importar (permitiendo así a los productores domésticos bloquear tales importaciones bajo las provisiones del RNM), mantener un registro legalizado de importaciones y obtener las autorizaciones del ministerio correspondiente³⁹. Aunque es difícil juzgar cuán restrictivas eran las licencias de importación para las actividades privadas, podemos mencionar que en 1977, en medio de una fuerte recesión económica, alrededor del 78% de las licencias de importación solicitadas fueron aprobadas (Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico 1978, 102). Por otro lado, las importaciones del sector público estaban también sujetas a aprobación, en este caso del Ministerio de Economía y del Consejo de Transacciones Externas del Sector Público, COTREX, creado en febrero de 1968; este consejo también aprobaba las asignaciones anuales de divisas para los organismos públicos⁴⁰.

La complejidad de la legislación sobre prohibición y licencias de importaciones hizo inevitable la confusión: hacia 1976 no había una lista consolidada de importaciones prohibidas, las autorizaciones de importación eran otorgadas por diferentes oficinas públicas y los funcionarios encargados del manejo de las regulaciones por lo general enfrentaban el dilema de discrepancias entre el monto de divisas que, por regulaciones cambiarias, le había sido asignado a un importador y el valor de las importaciones que ese mismo importador había sido autorizado a realizar. El primer problema fue solucionado en mayo de 1976 con la aprobación de una Lista de Productos Susceptibles de Importación, conteniendo un total de 3,083 partidas arancelarias más 166 sujetas a observación, que podían ser importadas bajo determinadas condiciones⁴¹. También en ese año se

³⁹ Ver, por ejemplo, los decretos 001-71-IC/DS del 25 de enero de 1971, 20-71-AG del 26 de enero de 1971 y 011-71-PE del 25 de junio de 1971.

⁴⁰ Ver decretos 38-H del 9 de febrero de 1968, 207-68-HC del 24 de junio de 1968 y 070-70-EF del 12 de mayo de 1970.

⁴¹ Ver Ley 21493 de mayo de 1976, Decreto 013-76-CO/CE del 19 de mayo de 1976 y Resolución Suprema 099-76-CO/CE del 10 de agosto de 1976.

aprobó la legislación que trataba de corregir los otros dos problemas, designándose al Ministerio de Comercio como el único autorizado a emitir licencias de importación, e integrando los procedimientos de emisión de licencias de importación y de asignación de divisas. Esta legislación entró en vigor en 1977⁴².

El tercer instrumento importante de restricción cuantitativa a las importaciones fueron los monopolios de importación del Estado, los que eran manejados por una serie de organismos públicos creados después de 1968. Algunos de estos organismos eran básicamente nuevos —la empresa comercializadora de harina y aceite de pescado (EPCHAP, creada en 1970), la empresa minera del Estado (Mineroperú, 1970), la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI, 1971) y la empresa comercializadora de minerales (Mineroperú Comercial o Minpeco, 1974)—. Otras entidades fueron creadas a partir de organismos que ya existían —Petróleos del Perú (Petroperú, 1969), la empresa siderúrgica Siderperú (1969) y la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios y Pesqueros (EPSAP, 1969) que a su vez dió origen a la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios (EPSA, 1970), a la Empresa Pública de Servicios Pesqueros (EPSEP, 1970) y al Servicio Nacional de Fertilizantes (Senafer, creada en 1970, se convirtió en Fertiperú en 1973, y fue integrada a ENCI en 1974)—. Como resultado de su exclusividad para importar algunos productos claves, estas agencias tuvieron un rol creciente en el comercio exterior hacia comienzos de la década de 1970, de tal manera que para 1975 el gobierno central y las empresas públicas controlaban el 50% del total de las importaciones y el 85% del total de las exportaciones (Ministerio de Comercio 1976, 21-2).

Estos monopolios de importación surgieron inicialmente como una extensión de la intervención del Estado en la comercialización de alimentos que, con algunos altibajos, venía ocurriendo desde 1940. Es así que, cuando el nuevo gobierno militar empezó a legislar sobre controles de precios de los víveres en 1969, se fue fortaleciendo el rol de empresas como EPSAP (después EPSA), que recibieron el monopolio de la importación de alimentos. Para enfatizar el vínculo entre controles de precios y

⁴² Leyes 21390 de enero de 1976 y 21496 de mayo de 1976.

monopolios de importación, podemos mencionar que la primera pieza de legislación que reservaba para el Estado el derecho a importar un producto alimenticio (arroz) fue un decreto que fijaba el precio controlado de este producto⁴³. El arroz fue muy pronto seguido por otros víveres importantes en la dieta urbana peruana —trigo, carne, productos lácteos, etc.— y hacia 1974 EPSA se había convertido en el más grande importador de alimentos⁴⁴. Ese año, las operaciones de importación y exportación de EPSA fueron transferidas a EPCHAP al descubrirse una serie de irregularidades que enviaron a casi 100 funcionarios de EPSA a la cárcel (Cleaves y Scurrah 1980, 209-19)⁴⁵.

Aunque todavía ligados a los controles de precios, los monopolios de importación del Estado eran más diversificados hacia mediados de la década de 1970 y comprendían un mayor número de productos y de agencias del Estado. Dentro de los nuevos productos podemos mencionar: productos pesqueros (EPSEP); insumos de la industria alimenticia —y avícola— tales como maíz, sorgo y soya (EPSA, EPCHAP); petróleo crudo (Petroperú), y fertilizantes (Senafer y Fertiperú)⁴⁶. Debido a que la Ley de Industrias 18350 reservaba las “industrias básicas” para el Estado, se tomaron medidas reservando para el Estado el derecho a importar —a través de ENCI— algunos insumos y productos industriales esenciales, tales como el acero, ciertos productos químicos, cemento, papel, etc.⁴⁷

También existieron motivos distintos al control de precios y al rol del Estado en las industrias básicas en algunas medidas que creaban monop-

⁴³ Decreto 283-69-AG del 4 de marzo de 1969.

⁴⁴ Otras medidas importantes otorgando a EPSA monopolios de importación fueron las leyes 17795 de setiembre de 1969 (carne y ganado), y 18871 de enero de 1971 (otros productos alimenticios).

⁴⁵ Uno de los problemas era el continuo flujo de alimentos subsidiados (comercializados por EPSA) hacia ciudades fronterizas desde las cuales eran ilegalmente exportados. Ver también Resolución 184-74-MINCOM-AJ del 20 de setiembre de 1974.

⁴⁶ Ver, por ejemplo, Ley 18930 de agosto de 1971 (petróleo), Ley 19631 de noviembre de 1972 (pescado), Decreto 008-73-IC/DS del 17 de abril de 1973 y Ley 20194 de octubre de 1973 (fertilizantes).

⁴⁷ Ver, por ejemplo, las leyes 19023 y 19031 de noviembre de 1971 y el Decreto 051-71-IC/DS del 16 de noviembre de 1971. Para una detallada reseña sobre el rol de ENCI, ver Saulniers 1980.

lios de importación, especialmente hacia el final de este período. Por ejemplo, el ahorro de moneda extranjera parece haber sido la razón para reservar para el Estado la importación de bebidas alcohólicas y de ciertos alimentos (embutidos, conservas, productos de confitería, etc.)⁴⁸. Aunque no de manera explícita, la intención de combatir la sobrevaluación de importaciones (y subvaluación de exportaciones) y de obtener información sobre las transacciones externas de firmas domésticas —valiosa para las autoridades tributarias— puede también haber estado detrás de los monopolios estatales de importación (y exportación) durante este período (Saberbein 1984, 223-4).

Existieron otros dos tipos de restricciones cuantitativas a las importaciones. Uno de ellos fue el Registro de Importadores, creado en 1969 y reorganizado en 1975 como el Registro Nacional de Importadores⁴⁹ (la importancia de este Registro surgía del hecho que sólo los importadores inscritos en él podían solicitar licencias de importación). El otro fue el requerimiento de financiamiento mínimo externo de importaciones, introducido inicialmente en agosto de 1972, cuando se determinó que los importadores privados de bienes de capital valorados en más de US\$ 10,000 debían financiar no menos del 80% de su compra con créditos de dos a cinco años de sus proveedores u otras fuentes externas. Más tarde, en mayo de 1974 y debido a la mayor escasez de moneda extranjera, esta medida fue extendida a las importaciones que no fueran de bienes de capital, para las cuales se requirió también financiamiento externo, en este caso de no menos de 180 días. Ese plazo fue reducido a entre 90 y 120 días en octubre de ese mismo año, cuando los alimentos y productos farmacéuticos fueron exceptuados de este requerimiento (que no se aplicaba a las importaciones desde países del Grupo Andino)⁵⁰.

⁴⁸ Ley 21353 de diciembre de 1975.

⁴⁹ Decretos 150-69-EF del 7 de octubre de 1969 y 011-75-CO/CE del 17 de noviembre de 1975.

⁵⁰ Los requerimientos mínimos de crédito eran fijados por la Junta de Transacciones Externas del Sector Privado (JUTREX). Ver, por ejemplo, sus circulares 7 del 4 de agosto de 1972, y 13 del 9 de mayo de 1973. Ver también el *Annual Report on Exchange Arrangements* del FMI. Sobre el JUTREX, puede verse la sección de controles cambiarios en este capítulo.

Por otro lado, sobre las restricciones cuantitativas a las exportaciones durante este período, los dos instrumentos más importantes que se usaron fueron las licencias de exportación y los monopolios de exportación del Estado. Las licencias de exportación, tal como se señala en el capítulo anterior, fueron reintroducidas en 1967 y pueden ser consideradas un instrumento de control de cambios que buscaba asegurar que los exportadores entregaran la moneda extranjera producto de sus exportaciones al sistema bancario.

Entre los productos afectados por los monopolios estatales de exportación estaban la harina y el aceite de pescado, minerales, el café y el algodón. La harina y el aceite de pescado fueron los primeros productos afectados: en 1970 se creó la Empresa Pública de Comercialización de Harina y Aceite de Pescado (EPCHAP) y le fue asignado el derecho exclusivo para comercializar, doméstica e internacionalmente, la producción nacional de dichos productos. Más tarde, en mayo de 1973, en una medida que completó el control estatal de esa industria, el gobierno militar nacionalizó todas las empresas productoras, incluyendo la flota pesquera, al no poder pagar ellos una deuda que había sido garantizada por el gobierno⁵¹. Aunque se dieron varias razones al introducir el monopolio estatal, la causa principal habrían sido los planes del gobierno militar para que el Estado tuviera un rol directo en el comercio exterior. Por lo tanto, era lógico empezar con la harina de pescado, pues en ese momento no sólo era el producto de exportación más importante y que más rápido crecía, sino también el producto del cual el Perú era el más grande exportador en el mundo.

También en 1970 el gobierno militar creó la compañía minera estatal Mineroperú y declaró su intención de reservar para el Estado la refinación y exportación de minerales, especialmente cobre, que ese año fue el segundo producto de exportación más importante después de la harina de pescado⁵². Las medidas concretas en esta dirección se tomaron al año siguiente, cuando se aprobó la nueva Ley General de Minería 18880, la que

⁵¹ Ver Ley 18212 de abril de 1970, Decreto 019-70-PE del 13 de agosto de 1970 y las leyes 19999 y 20000 de mayo de 1973.

⁵² Ley 18225 de abril de 1970.

en efecto reservó para el Estado —a través de Mineroperú— la refinación de cobre y la exportación de todos los minerales⁵³. De esta manera, en 1972 Mineroperú era el segundo exportador más grande del país después de EPCHAP y se convirtió en el número uno al año siguiente. En noviembre de 1974 se creó una nueva empresa —Mineroperú Comercial o Minpeco—, que se encargaba de las tareas comercializadoras de Mineroperú, que mantuvo sus funciones extractivas y de refinación⁵⁴. Parece que el motivo fundamental de este monopolio era reducir el rol del capital extranjero en un área en la que había sido particularmente importante desde comienzos de siglo. Otra razón aparente fue la intención de fortalecer el rol del país en el Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC)⁵⁵. Cualquiera que haya sido la causa, la nueva situación no parece haber satisfecho a los productores domésticos, a pesar de las bajas comisiones cobradas por Mineroperú-Minpeco⁵⁶. Sin embargo, algunos de los más grandes productores tenían provisiones en sus contratos con el gobierno que garantizaban su control sobre sus exportaciones. Por ejemplo, la producción de la mina de Cuajone, iniciada en diciembre de 1976 por el más grande productor de cobre en el país, Southern Peru Copper Corp., era exportada a través de Minpeco en lo que se consideraba era sólo una formalidad⁵⁷.

El café fue otro producto cuya exportación fue monopolizada por el Estado. La exclusividad fue introducida en diciembre de 1972 por la Ley 19832, que puso a la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios, EPSA, a cargo de este monopolio. Este rol fue asumido por EPCHAP cuando las operaciones de importación y exportación se transfirieron a esa empresa en setiembre de 1974. Ese mismo mes se dio a EPCHAP el derecho ex-

⁵³ Ver Ley 18880 de junio de 1971 y Decreto 020-71-EM del 18 de noviembre de 1971.

⁵⁴ Mientras Mineroperú dependía del Ministerio de Minería, Minpeco dependía del Ministerio de Comercio. Ver Ley 20784 de noviembre de 1974.

⁵⁵ Sobre esto, y otra variedad de objetivos de la política de comercio exterior durante estos años, ver Saberbein 1984, 215-7.

⁵⁶ La comisión era de 2% del valor exportado, baja cuando se le compara con las comisiones de hasta 5% cobrada por *traders* privados. Ver Campos 1978, 14.

⁵⁷ *The Andean Report* de noviembre de 1976 lo llamaba "largely a paper arrangement" (p. 206-208). Ver también Sánchez 1984, 70-71.

clusivo para comercializar, interna y externamente, la fibra y la semilla de algodón⁵⁸. Por aquel entonces, el algodón y el café, junto con el azúcar, eran las exportaciones agrícolas más importantes –sino las únicas– del país, pero se habían estado retrasando con respecto a otros productos. Aunque algunos problemas con las cuotas de exportación asignadas al Perú por el International Coffee Agreement fueron mencionados para justificar el monopolio en el caso del café, ninguna razón en especial surgió en el caso del algodón. Sin embargo, los intentos de establecer fondos de reserva para proteger a los productores domésticos –tanto de café como de algodón– de las fluctuaciones de precios en los mercados internacionales pueden revelar las intenciones del gobierno (Alvarez 1983, capítulo 7)⁵⁹.

En lo que algunos autores consideran también un monopolio estatal de exportación, la Central de Cooperativas Azucareras del Perú (CECOAAP), creada por la reforma agraria de 1969, tenía bajo su control las exportaciones de azúcar desde 1971. La exportación de metales y piedras preciosas en bruto también estuvo en manos del Estado, a través del Banco Minero y de Mineroperú, desde 1971⁶⁰. Otras empresas públicas también exportaban una variedad de productos, aunque sin tener el monopolio de dicha exportación. Estos fueron los casos de las exportaciones de petróleo –que volvieron a ganar importancia después de 1975– por Petroperú y de las exportaciones de pescado para consumo humano hechas por EPSEP. De esta manera, según cifras del Ministerio de Comercio (1976, 21-2), en 1975 las empresas públicas eran responsables del 85% del total de las exportaciones; mientras Alfred Saulniers (1980a, cuadro 1) pone la cifra en 86.7% para 1977 y Jorge Campos (1978, cuadros 3 y 4) nos da 66.9% para 1975 (y 84.4% cuando las exportaciones de azúcar de CECOAAP son incluidas).

⁵⁸ Ver Resolución 184-74-MINCOM-AJ del 20 de setiembre de 1974 y Ley 20736 del 17 de setiembre de 1974.

⁵⁹ Otro detalle eran las usualmente bajas comisiones –alrededor de 1% del valor exportado– cobradas por EPCHAP a los productores domésticos. Ver Li 1979, 88-95.

⁶⁰ Ver Ley 18882 de junio de 1972.

3.5 Los controles cambiarios

Los controles cambiarios fueron reintroducidos en octubre de 1967, en una acción que constituyó uno de los hitos más importantes de la transición de las políticas liberales, antes de 1968, hacia las políticas de controles y de mayor intervención del Estado del período 1968-1976. Tal como fue establecido en 1967, el régimen cambiario fue el de un mercado dual de cambios: uno de certificados, controlado y de tipo de cambio fijo; y otro de giros, con tipo de cambio flotante.

En este mercado cambiario dual, el de certificados era el más importante, pues comprendía alrededor del 85% del total de las transacciones en moneda extranjera y, en principio, todas las operaciones de importación y exportación. Un aspecto clave del sistema de certificados era la entrega obligatoria de los ingresos de exportación al Banco Central por parte de los exportadores, quienes tenían que firmar un acuerdo en este sentido para obtener la licencia de exportación⁶¹. Las exportaciones —salvo algunas excepciones— debían ser vendidas contra una carta de crédito irrevocable confirmada por un banco establecido en el Perú, el cual debía entregar la moneda extranjera en un plazo no mayor de 10 días hábiles. Otros ingresos de moneda extranjera que debían entregarse al mercado de certificados incluían los recibidos por empresas públicas, la inversión directa y los préstamos externos a ser servidos —o pagados— a través del mercado de certificados.

Si las exportaciones eran las entradas de divisas más importantes que debían convertirse a la tasa de certificados, el pago más importante que podía hacerse a esa tasa era el de las importaciones. Los importadores podían usar certificados para pagar importaciones a través de un banco, el cual recibía la moneda extranjera del Banco Central contra entrega de los certificados y la presentación de evidencia —tal como documentos de embarque— de que las divisas serían usadas en verdad para la importación de bienes. Otros desembolsos que podían hacerse con certificados eran los pagos al extranjero del sector público, el pago de capitales por el sector

⁶¹ Las más importantes reglas del sistema de certificados estaban contenidas en la Ley 17710 de junio de 1969 y en el Decreto 150-69-EF del 7 de octubre de 1969.

privado —con las restricciones mencionadas en el párrafo anterior— y salarios pagados a personal extranjero.

Originalmente, todas las transacciones que no podían realizarse a través del mercado de certificados podían realizarse libremente en el mercado de giros. Sin embargo, en mayo de 1970, o casi dos años y medio después de que el sistema de cambio dual fuera introducido, también se empezó a controlar el mercado de giros, restringiendo en gran medida la capacidad del sector privado de manejar moneda extranjera⁶². Con esta medida también se decretó la repatriación forzada de fondos depositados en el extranjero por peruanos y retornaron al país unos US\$ 400 millones⁶³. El siguiente reporte de esta disposición —que ilustra la alarma con que fue recibida— puede encontrarse en el *Pick's Currency Yearbook* de 1971:

“Todos los peruanos fueron privados de su derecho a poseer moneda extranjera en su país y en el extranjero. Depósitos de moneda extranjera pueden mantenerse sólo en el Banco Central y en el Banco de la Nación de propiedad del gobierno, siendo este último el único autorizado a comerciar en el mercado de giros oficial a tasas fijadas por el Banco Central. Todos los depósitos en el extranjero deben ser repatriados y entregados al Banco de la Nación, y los ingresos de moneda extranjera a través del mercado de giros deben también ser entregados. Todos los activos en el extranjero, incluyendo inversiones, deben ser declarados a las autoridades monetarias. Depósitos de moneda extranjera en bancos locales fueron automáticamente convertidos en soles a un tipo de cambio de S/. 43 por US dólar. Moneda extranjera para el pago de invisibles, incluyendo dividendos y royalties, se puede obtener sólo con la autorización previa del Banco de la Nación. No residentes que ingresen al país deben declarar toda la moneda extranjera que traen, la cual debe ser cambiada por soles sólo en el Banco de la Nación. El contenido de cajas de seguridad puede ser entregado sólo bajo supervisión del gobierno. Y finalmente, las transacciones de moneda extranjera entre residentes fueron prohibidas bajo pena de prisión. Este nuevo campo de concentración de controles fue construido bajo pretexto de detener una ‘fuga de capitales’ con el fin de asistir al Campeonato Mundial de Fútbol en Ciudad de México”. (Franz Pick 1971, 381).

De esta manera, así como la tasa de certificados permanecía fija desde octubre de 1967 a 38.70 soles por dólar americano, la tasa para el

⁶² Ver Ley 18275 y Decreto 072-70-EF, ambos del 15 de mayo de 1970.

⁶³ Ver, por ejemplo, Thorp y Bertram 1978, cap. 14, nota 5.

mercado de giros también fue fijada: 43.38 para la compra y 43.50 para la venta. Una muestra adicional de la ansiedad que causó esta medida es el salto del tipo de cambio en el mercado libre: de 45 soles por dólar en abril de 1970 pasó a 61 soles al mes siguiente (Franz Pick 1971, 384). El dólar giro había sido el único mercado cambiario libre legal desde octubre de 1967 —pues en sentido estricto no podemos decir que había un mercado de certificados, debido a su tasa fija y a que éstos, desde febrero de 1968, habían tenido una validez de sólo tres días— y su virtual eliminación sólo podía evidenciar que los controles cambiarios no estaban funcionando.

En los meses siguientes aparecieron más signos de problemas, cuando el gobierno se vio forzado a introducir controles aún más estrictos. Entre las nuevas medidas aprobadas antes de finalizar 1970 figuran: la introducción de un impuesto del 10% sobre las compras de moneda extranjera para viajes de negocios y de turismo en el extranjero, creando de facto una tasa para viajes de 47.85 soles por dólar; el requerimiento de que las pólizas de seguro en el extranjero fuesen hechas a través del Banco de la Nación (así el gobierno podría controlar las comisiones pagadas por compradores privados); y la prohibición de exportar e importar moneda nacional —excepto por montos limitados—, ya que este dinero podía ser usado para transacciones de moneda extranjera en países vecinos. Aún más, en junio de 1971 se requirió a los residentes que viajaban al extranjero declarar las joyas que llevaban con ellos y exhibirlas al momento de retornar al país⁶⁴; nuevamente la intención era evitar que los residentes compren moneda extranjera en el exterior con dinero producto de la venta de sus joyas.

También en junio de 1971 se aprobaron nuevas medidas que modificaron algunos aspectos del sistema de certificados. El primer cambio fue hacer obligatoria la entrega, a la tasa de certificados, de la moneda extranjera producto de préstamos obtenidos en el extranjero o de la emisión de bonos en el exterior; previamente esto se hacía sólo si la deuda resultante se iba a servir a la tasa de certificados. Un segundo cambio fue la limita-

⁶⁴ Ver leyes 18047, 18425 y 18457 de setiembre, octubre y noviembre de 1970, respectivamente, y Ley 18882 de junio de 1971.

ción del monto de moneda extranjera que los residentes podían comprar para servir deudas externas, que ahora no podía exceder la tasa relevante en el mercado. Aún más importante fue que la sobrevaluación de importaciones y la subvaluación de exportaciones fueron declaradas delitos penales con hasta cinco años de cárcel⁶⁵. La relevancia de esta última medida no se debe a sus eventuales consecuencias —puesto que nadie parece haber sido sentenciado por ella—, sino porque era un reconocimiento implícito por parte de las autoridades de que tenían problemas para asegurar la valuación correcta de las transacciones reportadas por importadores y exportadores. Dada la creciente importancia de los monopolios estatales de exportación y la obvia mayor variedad de las importaciones sobre las exportaciones, el problema tiene que haber sido más severo por el lado de la valoración de las importaciones⁶⁶.

Una última modificación importante introducida en el sistema de controles cambiarios en 1971 fue la creación de la Junta de Transacciones Externas del Sector Privado (JUTREX) en noviembre de ese año. La principal función de este organismo —cuyas oficinas estaban localizadas en el Banco Central— era asignar cuotas de moneda extranjera a cada importador privado —sobre la base de su uso promedio de los últimos dos años y las solicitudes anuales presentadas a la JUTREX de cada importador⁶⁷—. Decir que las pocas trazas de flexibilidad restantes en el mercado cambiario desaparecieron con la creación de la JUTREX sería exagerar la importancia del rol jugado por este organismo, especialmente si anotamos que las licencias de importación eran emitidas originalmente por el ministerio pertinente y que las cuotas fijadas por la JUTREX podían ser modificadas a solicitud de ese ministerio.

⁶⁵ Ver Ley 18891 y Decreto 088-71-EF del 17 de junio de 1971.

⁶⁶ Kuczynski (1977, 185) señala que, después de que los controles cambiarios fueron reintroducidos en 1967, el BCR organizó un “eficiente sistema computarizado” de valuación de exportaciones que aseguró la completa entrega de la moneda extranjera a la tasa de certificados.

⁶⁷ Ver Ley 19028 de noviembre de 1971 y Decreto 142-72-EF del 11 de julio de 1972. Ya hemos hecho referencia al organismo que desempeñaba un rol similar para los importadores en el sector público, COTREX.

No se introdujeron más cambios importantes hasta setiembre de 1975, cuando las tasas de dólar giro y dólar certificado fueron unificadas en 45 soles por dólar. De esta manera, aunque el dólar giro prácticamente no sufrió cambio alguno, la tasa más importante de certificados fue devaluada en un 19%, después de permanecer ocho años en 37.80 soles por dólar. Sin embargo, la división legal entre los dos mercados no fue eliminada y la nueva tasa única permaneció fija en 45 soles por nueve meses más, hasta junio de 1976, cuando fue devaluada a 65 soles por dólar. Finalmente, un sistema de minidevaluaciones fue introducido tres meses después, en setiembre de 1976, y para fin de año el sol se había devaluado a 69.37 soles por dólar. Debemos enfatizar que, aunque ahora había un tipo de cambio único y fluctuante, los demás rasgos básicos del sistema de controles cambiarios permanecían allí.

3.6 La integración económica

El Pacto Andino fue originalmente formado por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú en 1969; Venezuela se adhirió en 1974, mientras que Chile se retiró en octubre de 1976. El propósito básico del Acuerdo de Cartagena, que dio origen al Pacto Andino, era la creación de un mercado común subregional al interior de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), cuya marcha no satisfacía las expectativas de los países andinos. La ALALC tuvo su origen en el Tratado de Montevideo firmado en 1960.

Como país miembro, el Perú tuvo que adaptar algunos aspectos de su política económica a los mecanismos creados por el Acuerdo de Integración Subregional Andina —o Acuerdo de Cartagena— para avanzar en el proceso de integración, tales como el Programa de Liberación, el Arancel Externo Común, los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, la Armonización de Políticas Económicas —en particular aquella referida al tratamiento del capital extranjero— y el Tratamiento Preferencial a los Países de Menor Desarrollo Relativo (Ecuador y Bolivia).

El acuerdo —firmado el 26 de mayo de 1969 y vigente desde el 16 de octubre de ese mismo año— originalmente contemplaba un programa de liberación del comercio intrasubregional con cinco modalidades: a) los

productos objeto de los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial debían iniciar su proceso de liberación una vez aprobados sus correspondientes programas sectoriales, es decir a más tardar en 1975; b) la primera etapa de liberación de los productos incluidos en la Lista Común, cuyo primer tramo debía ser liberado en un plazo de 180 días después de la entrada en vigor del Acuerdo, y para cuyos tramos restantes debía aprobarse un programa de liberación, a más tardar en diciembre de 1971; c) los productos no producidos en ningún país de la subregión, cuyo comercio quedaría totalmente liberado en febrero de 1971; d) los productos no incluidos en las nóminas anteriores, para los cuales se iniciaría en diciembre de 1970 un proceso de liberación automática, culminando con la liberación total en diciembre de 1980; e) los productos exceptuados del programa de liberación en las listas nacionales debían quedar totalmente liberados a más tardar en diciembre de 1985.

De otro lado, en lo concerniente al Arancel Externo Común, AEC, el Acuerdo señalaba que los países miembros deberían iniciar el proceso de aproximación al AEC en diciembre de 1976, proceso que culminaría en diciembre de 1980. Mientras tanto, antes de diciembre de 1970, la comisión del Acuerdo debía aprobar un arancel externo mínimo común, AEMC, el cual estaría en vigencia en diciembre de 1975.

En cuanto a los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, o programación industrial, éstos tenían como objetivo asignar el desarrollo de ciertas industrias a determinados países de la subregión, a fin de mejorar la productividad, aprovechar las economías de escala y distribuir más equitativamente los beneficios del desarrollo industrial y la integración económica. Los PSDI debían ser aprobados antes de diciembre de 1973.

En el área de Armonización de Políticas, el compromiso más importante contemplado en el Acuerdo era fijar un régimen común de tratamiento al capital extranjero a más tardar para diciembre de 1970. El Acuerdo también preveía la armonización de políticas económicas en cuestiones tales como política cambiaria, monetaria, fiscal, financiera, social, de fomento industrial, etc.

Por último, el Acuerdo contemplaba también un Tratamiento Especial de Ecuador y Bolivia, países considerados de menor desarrollo relati-

vo, que incluía un tratamiento diferencial en las áreas de armonización de políticas económicas, política industrial, política comercial, AEC, etc.

Como se sabe, los objetivos fijados en el Acuerdo de Cartagena —o sus plazos— no se cumplieron. En una primera etapa se lograron avances importantes en varias áreas. Una de éstas fue la del Programa de Liberación, que se inició en abril de 1970 con la desgravación total del primer tramo de la lista común de la ALALC que comprendía 132 ítems (alrededor del 3% de la nomenclatura arancelaria); luego, en febrero de 1971, se liberó totalmente el comercio de los productos incluidos en la Nómina de Bienes no Producidos en la Subregión y no Reservados para PSDI, que comprendía 228 ítems (5% del total); y el 31 de diciembre de 1971 se inició la desgravación lineal de la Nómina de Productos Sujetos a Desgravación Automática, esto es, unos tres mil ítems (60% del total). Los productos para los cuales no se inició el proceso de liberación fueron aquellos incluidos en la Nómina de Reserva para PSDI, la cual comprendía 1447 ítems (30% del total). Además existían las Listas Nacionales de excepciones, que permitían a los países miembros excluir del programa de liberación un número máximo de ítems, esto es: 250 para Colombia y Chile, 450 para el Perú, 350 para Bolivia y 600 para Ecuador (JUNAC 1982 y Aninat 1978).

También se avanzó en la fijación de una barrera arancelaria común hacia el resto del mundo. En diciembre de 1970 se aprobó el Arancel Externo Mínimo Común o AEMC (Decisión 30), con un nivel nominal promedio de 40% y un rango de 0% a 110%. Pero este arancel fue revisado en octubre de 1976 (Decisión 104) y reducido su nivel promedio a 29%, aunque manteniéndose el rango. Por otro lado, en el área de la programación industrial se aprobaron dos PSDI: el del Sector Metalmeccánico, en agosto de 1972 (Decisión 57), y el del Sector Petroquímico en agosto de 1975 (Decisión 91). La aprobación del primer programa fue un paso muy importante por la significación económica potencial de dicho sector. Por ejemplo, Augusto Aninat (1978, 131) presenta cálculos preliminares de la JUNAC que estimaban una demanda potencial en la subregión de 3,700 millones de dólares de 1968, mientras que la producción estimada era de sólo unos 900 millones.

Otro asunto en el que se lograron acuerdos fue en el de la Armonización de Políticas. Una de las medidas más discutidas de las tomadas por la Comisión del Acuerdo de Cartagena fue la Decisión 24 –aprobada el 31 de diciembre de 1970–, que precisamente pertenecía a esta área. Dicha decisión se refería al régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sus principales disposiciones, según las resume Tironi (1978, 75-7), eran las siguientes:

- Cada proyecto de inversión extranjera debía ser autorizado por la autoridad nacional competente, recomendándose la exclusión de la inversión extranjera en sectores tales como industrias extractivas, servicios públicos, sector financiero, medios de comunicación, etc.
- Se prohibía la adquisición de empresas nacionales ya formadas por inversionistas extranjeros, excepto en el caso de adquisición de intereses minoritarios que implicasen un aumento de capital.
- El acceso al crédito nacional se reservaba a las empresas nacionales (por lo menos 80% de capital nacional) o mixtas (entre 51% y 80% de capital nacional), excepto el de corto plazo.
- Se fijaba, para aquellas empresas interesadas en beneficiarse del Programa de Liberación, un plazo de quince años para la conversión de empresas extranjeras (por lo menos 49% de capital extranjero) en empresas mixtas o nacionales.
- Se garantizaba el libre acceso al mercado cambiario para la repatriación del capital foráneo, pero restringiendo las remisiones anuales hasta un máximo del 14% del capital invertido.
- Estipulaba una serie de regulaciones sobre la transferencia de tecnología extranjera, pago de regalías y préstamos externos.

Como se aprecia, los diversos aspectos de esta decisión configuraban una actitud bastante radical con respecto al capital extranjero. Uno de los asuntos más controvertidos fue el del límite del 14% sobre la remisión anual de utilidades, pero este límite fue luego aumentado al 20% (Decisión 103 de octubre de 1976). Sin embargo, éste no fue el único aspecto discutido y las normas de esta decisión fueron las más fuertemente cuestionadas por Chile después de setiembre de 1973. Todo ello no impidió

que, en marzo de 1972, se iniciaran negociaciones formales con Venezuela para su adhesión al Pacto Andino, hecho que se concretó mediante un instrumento adicional firmado el 13 de febrero de 1973, que entró en vigencia en enero de 1974. La presencia de un nuevo miembro requirió que se hicieran algunos ajustes a los acuerdos previos referentes, por ejemplo, al Programa de Liberación, al AEMC, al tratamiento común al capital extranjero y al PSDI metalmecánico (ver Decisión 70 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, de febrero de 1973).

Posteriormente, el 30 de octubre de 1976, después de fracasadas las negociaciones con Chile, este país decidió retirarse definitivamente del Pacto Andino. Al mismo tiempo se firmó el Protocolo de Lima, por el cual se extendieron una serie de plazos contemplados originalmente en el acuerdo para mecanismos tales como el Programa de Liberación, el AEC y los PSDI. De esta manera, por ejemplo, se extendió el plazo para alcanzar la liberación total del comercio andino de diciembre de 1980 a diciembre de 1983; en ese mismo sentido fue ampliado el plazo para culminar la aproximación al AEC, el cual ya no contemplaría un nivel único para cada producto, sino un nivel máximo y uno mínimo, es decir una franja; también se amplió el tiempo de aprobación de los PSDI en cinco años, esto es, hasta diciembre de 1978, al mismo tiempo que se introdujo el concepto de “programación parcial”, por el cual dejó de ser necesario que todos los países miembros participasen de cada programa.

A pesar del ímpetu inicial, entonces, los resultados obtenidos luego de varios años eran poco alentadores. Una razón fue el haberse fijado objetivos iniciales muy ambiciosos, otra fue la insignificancia inicial —es decir hacia 1969— de los flujos comerciales intrasubregionales, lo que debió implicar que la magnitud de la desviación de comercio resultante de la integración comercial fuese mucho mayor comparada con la creación de comercio que dicha integración produjese. De todas maneras, el comercio intrasubregional —exportaciones intrasubregionales como porcentaje de las exportaciones totales— subió de 1.9% en 1969 a 4.3% en 1976 (Ferrari *et al.* 1993, cuadro 5). De cualquier modo, el balance que se hacía de la integración andina a fines de la década de 1970 no era muy optimista. El economista chileno Ricardo Ffrench-Davis se expresaba al respecto de la siguiente manera:

“Aunque se ha registrado un progreso sostenido, su velocidad ha decaído a partir de 1973. Primeramente tuvo lugar el ingreso de Venezuela, lo que exigió revisar una serie de propuestas para tomar en consideración la presencia del nuevo país miembro, y luego la prolongada controversia provocada por la delegación chilena –centrada en el tratamiento a la inversión extranjera y en los niveles de protección arancelaria– que terminó con el retiro abrupto de Chile en octubre de 1976”. (Ffrench-Davis 1978, 34-5).

Capítulo 4

1977-1985: LIBERALIZACION FRUSTRADA (Y FRUSTRANTE)

Iniciamos este período en 1977 porque en dicho año la reorientación del gobierno militar se hace definitiva. Dicha reorientación empezó en agosto de 1975, cuando un “golpe institucional” saca del poder al general Juan Velasco y asume la presidencia el general Francisco Morales Bermúdez. La imagen del gobierno velasquista había empezado a deteriorarse dos años antes, debido a los problemas de salud del presidente —en una operación de emergencia se le amputó una pierna en 1973— y, sobre todo, por los problemas económicos y el enrarecimiento del ambiente político.

En el ámbito económico, los planes del gobierno ya habían sufrido fuertes golpes que afectaron las cuentas externas del país —pero no sólo eso— con la desaparición, en 1970, de la anchoveta (principal producto de exportación en la década de 1960) y con el shock petrolero de 1973, cuando el país era un importador neto de petróleo. La retracción de la inversión privada doméstica y extranjera, que el gobierno trató de sustituir incurriendo en crecientes déficit, fue otro aspecto clave del problema. La actitud militante del gobierno, especialmente fuerte frente al gobierno norteamericano, y en parte causante de la ausencia de inversión extranjera, sólo fue atenuada con la firma del Acuerdo Greene-Mercado en febrero de 1974.

Dos hitos importantes del enrarecimiento del ambiente político fueron la expropiación de los diarios limeños en julio de 1974 y la declaración del estado de emergencia y toque de queda en Lima a partir de febrero de 1975, cuando se desataron actos de vandalismo y violencia en Lima como consecuencia de una huelga policial —reflejando del crecimiento de la pobreza y la marginalidad a partir de 1974—, los que dejaron un saldo no menor de cien muertos. En el frente externo, la caída del régimen socialista en Chile terminó de aislar al gobierno peruano, que se convirtió en una oveja negra rodeada de dictaduras de derecha. La expropiación de la Marcona Mining Co., en julio de 1975, fue un manotazo de ahogado del radicalismo velasquista.

El nuevo presidente Morales Bermúdez, luego del golpe de agosto de 1975, enfatizó inicialmente la continuidad de los objetivos políticos del régimen militar y declaró a una revista mexicana su intención de permanecer seis años en el poder (Pease y Filomeno 1977, 1686-8). Sin embargo, el nuevo presidente empezó luego a deshacerse de los generales radicales en el gobierno, proceso que culminó en julio de 1976, con la renuncia del primer ministro, general Fernández Maldonado. Ese mismo mes, debido a la intranquilidad laboral reinante, se vuelve a declarar en estado de emergencia a todo el país, situación que duraría más de un año. A partir de entonces, el cambio en el tono del lenguaje es más notorio y algunas de las reivindicaciones más sentidas por la clase empresarial son tomadas en cuenta por la gestión económica del gobierno.

Finalmente, en julio de 1977, el presidente anuncia que se convocará a elecciones para elegir una Asamblea Constituyente y que entregará el poder a un gobierno elegido en julio de 1980. Dicha asamblea fue electa en 1978 y los comicios de 1980 llevaron nuevamente al poder a Fernando Belaúnde por un período de cinco años. Hay que resaltar la importancia simbólica de las elecciones de mayo de 1980 en, por lo menos, dos direcciones. Primero, los electores volvían a llevar al poder al mismo presidente depuesto en 1968, y si la crisis económica que creó el ambiente favorable al golpe del 68 pudo haber sido seria, la crisis iniciada en 1975 lo era aún más. Esta decisión del electorado entonces puede interpretarse como un dictamen popular en ese sentido. Segundo, Sendero Luminoso inicia sus operaciones armadas en mayo de 1980, el día de las elecciones, quemando

en la ciudad de Ayacucho ánforas, cédulas y padrones electorales. Aunque esta primera acción pasó desapercibida en el resto del país, ella era sólo un preludio de las acciones terroristas que causarían innumerables pérdidas humanas y económicas por más de una década. Con las elecciones se cerraban doce años de gobierno militar, pero se abrían otros doce de extrema violencia política, violencia que no se puede entender sino consideramos la magnitud de la crisis económica que se desata en 1975.

Económicamente este período estuvo marcado por un continuo aumento de la inflación y devaluación del tipo de cambio, un decepcionante desempeño del producto y serios problemas externos. En 1982 se desata el problema de la deuda en México, lo cual termina por complicar el panorama económico, sobre todo en relación al problema de la deuda externa, ya bastante complicado por el aumento de las tasas de interés internacionales desde 1979. El efecto de dicho aumento sobre las cuentas externas del país fue aliviado por un boom exportador que tuvo su pico en 1979, cuando las exportaciones en dólares constantes batieron un récord, el que se ha mantenido hasta 1994. Pero ese boom se explica básicamente en razón de mayores precios de materias primas, por lo que si bien contribuyó a aliviar la posición externa y la situación fiscal, no tuvo efectos importantes sobre el bienestar de las mayorías.

El año 1983 fue un año terrible para el país por los desastres naturales asociados al Fenómeno del Niño y otros problemas. Desde entonces, la situación económica empeoró tremendamente y, a partir del año siguiente, el país dejó de cumplir con los pagos de la deuda externa.

4.1 Objetivos básicos e hitos importantes de la política económica

Algo muy importante de comprender, si se quiere entender lo que sucedió durante este período, es que los objetivos de largo plazo perdieron importancia ante el primordial asunto del ajuste y la estabilización, que se convirtió en la tarea del día. Si en períodos previos hubo objetivos de largo plazo inherentes a un propósito de cambio, en este caso se pierden de vista dichos objetivos ante la urgencia de problemas tales como la inflación, el déficit fiscal, la deuda externa y los desbalances externos en general.

Una razón para que no hubiesen objetivos importantes de largo plazo es que aún no había un nuevo paradigma socioeconómico y la revolución neoliberal todavía no había llegado, pese al giro tomado por Chile luego del golpe militar de 1973 (para no mencionar los golpes militares en Uruguay en 1974 y en Argentina en 1976, que produjeron gobiernos de orientación muy parecida al chileno, país con el que formaban lo que se dió en llamar el Cono Sur). El presidente Belaúnde no buscó premeditadamente reducir el rol del Estado en la economía y se limitó a devolver los diarios limeños tomados por los militares en 1974. Esto es algo que enfatiza el novelista Mario Vargas Llosa, candidato a la presidencia en 1990:

“El estatismo, pilar de la ideología tercermundista, había impregnado en el Perú no sólo a la izquierda, (sino) también a vastos sectores del centro y la derecha, tanto, que el presidente Belaúnde Terry, elegido al término de la dictadura militar (1980-1985), no se había atrevido a privatizar una sola de las empresas estatizadas (salvo los medios de comunicación, que devolvió a sus dueños apenas asumió el poder)”. (Vargas Llosa 1993, 40-1).

Se debe reconocer, empero, que sí hubo algún cambio de orientación en la política económica a partir de 1977. Un hito muy importante fue la decisión, en 1977, del ministro Javier Silva Ruete de iniciar negociaciones con el Fondo Monetario Internacional¹. Por otro lado, el trabajo de Schydowski y Wicht publicado en 1979, *Anatomía de un fracaso económico*, que enfatizaba la promoción de exportaciones y criticaba fuertemente las políticas intervencionistas y proteccionistas inauguradas por el gobierno militar, constituye un hito similar, pero el boom exportador de ese año limitó la importancia de un libro que decía que había que exportar más para poder sobrevivir.

En realidad, a fines de la década de 1970 hubo un proceso de liberalización comercial y cambiaria hecha al amparo del enorme boom exportador ya mencionado, y el gobierno retrocedió al desmejorar luego la situación externa. Diversos investigadores del asunto (Nogués 1991, Revilla 1990) atribuyen esto a que las políticas de liberalización comercial no estuvieron acompañadas por reformas en el resto de la economía. Debemos mencionar, sin embargo, que el ministro Manuel Ulloa intentó

¹ Ver carta de intención dirigida al FMI en boletín del BCR, agosto 1978, p. 11-5.

impulsar una liberalización financiera a comienzos de la década de 1980, pero quedó solamente en intento.

En todo caso, dentro del interés por el corto plazo, no cabe duda de que un objetivo central del gobierno belaudista fue mantener buenas relaciones con el FMI y la banca internacional acreedora, decisión que cobra importancia a partir de la crisis internacional de la deuda que se desata en 1982, pues desde entonces el FMI aumenta su capacidad para influenciar las políticas económicas de los países deudores en general. Las negociaciones del gobierno peruano con el FMI (reiniciadas por el ministro Silva Ruede en 1977) fueron continuadas por el Banco Central y los ministros de economía del presidente Belaúnde. El tremendo costo de esta decisión —buscar a toda costa el equilibrio fiscal y no romper con la banca acreedora— se debió, en gran medida, a la caída de los precios de las materias primas y al alza de las tasas de interés en los mercados internacionales —producto de la política monetaria que la administración Reagan inició en 1980— y al aumento de la influencia y capacidad de negociación del FMI.

4.2 Aranceles, rebajas arancelarias y subsidios a las importaciones

Durante este período hubo un renovado interés por las políticas tarifarias, mientras que al mismo tiempo se intentó reducir la importancia del rol jugado por las rebajas arancelarias y los subsidios a las importaciones, los cuales —a diferencia de las tarifas— tuvieron un papel primordial en el período 1968-1976.

En relación a la política tarifaria, una primera medida reveladora de las intenciones del gobierno militar fue la creación, en enero de 1977, del Comité de Política Arancelaria (CODEPA), que se encargaría de estudiar la situación tarifaria y de proponer los lineamientos de una nueva política². El CODEPA elaboró un par de estudios que enfatizaban que —dada la importancia de las rebajas arancelarias y de las restricciones cuantitativas al comercio exterior— las tarifas no estaban siendo usadas como fuente de

² Decreto 002-77-CO/I del 20 de enero de 1977.

ingresos fiscales ni como instrumento de protección industrial (Ministerio de Comercio, abril de 1977 y octubre de 1977). Al año siguiente, en mayo de 1978, una sobretasa temporal del 10% sobre el valor CIF de las importaciones fue introducida con la explícita intención de aumentar los ingresos fiscales y reducir las importaciones. Esta sobretasa —de la cual estaban exceptuados productos alimenticios y farmacéuticos, combustibles e insumos agropecuarios— sólo fue eliminada en marzo de 1980³. En noviembre de 1978 también se introdujo un impuesto del 1% a las importaciones con el objetivo de financiar los incentivos a las exportaciones no tradicionales⁴.

Por entonces —fines de 1978—, la tarifa nominal promedio estaba por encima del 70%. Al año siguiente, en agosto de 1979, se aprobó un nuevo arancel de aduanas que redujo la tarifa máxima de 355% a 155%, y la tarifa promedio a 40%⁵, inaugurando de esta manera un movimiento hacia tarifas más bajas que, facilitado por un rápido crecimiento del valor de las exportaciones, duraría hasta diciembre de 1981. Una de las primeras medidas tomadas por el nuevo gobierno civil —en setiembre de 1980— fue reducir la tarifa máxima a 60%, una medida criticada por la industria privada y que afectó 638 partidas arancelarias, reduciendo la tarifa nominal promedio a 34.5%⁶. Reducciones adicionales durante 1981 disminuyeron la tarifa promedio a 32%. Sin embargo, ingresos fiscales decrecientes y un déficit comercial en alza obligaron al gobierno a comenzar a revertir el movimiento hacia la liberalización en diciembre de 1981, cuando se introdujo una sobretasa temporal de 15% de la tarifa pagable. Luego, en marzo de 1983, esta sobretasa fue aumentada a un 10% del valor CIF importado, incrementada nuevamente a 15% al año siguiente y, en 1985, todavía estaba en efecto en un 17% del valor CIF importado⁷.

³ Leyes 22173 de mayo de 1978, 22373 de diciembre de 1978 y 22960 de marzo de 1980.

⁴ Ley 22342 de noviembre de 1978.

⁵ Ley 22619 de julio de 1979 y Decreto 116-79-EF del 14 de agosto de 1979. El nuevo arancel entró en efecto en diciembre de 1979.

⁶ Decreto 210-80-EF del 11 de setiembre de 1980.

⁷ Ley 23337 de diciembre de 1981 y decretos 085-83-EFC del 10 de marzo de 1983, 153-84-EF del 24 de abril de 1984 y 177-85-EF del 3 de mayo de 1985.

Además de la sobretasa temporal, también se introdujeron aumentos generales permanentes del arancel. Así, incrementos tarifarios fluctuando entre 5 y 16 puntos porcentuales fueron decretados en julio de 1984, e incrementos adicionales de entre 1 y 10 puntos se dieron en enero de 1985⁸. Como resultado de los incrementos tarifarios, la tarifa nominal promedio aumentó a 46% para 1985, y a más de 60% si se considera la sobretasa.

Sin embargo, otro importante impuesto que afectaba las importaciones estaba siendo reducido al tiempo que las tarifas de importación eran aumentadas: el Impuesto a los Bienes y Servicios, introducido en 1972, fue reemplazado en 1981 por el Impuesto General a las Ventas, arbitrio de una tasa general de 16%, ó 4 puntos menos que el impuesto eliminado. En octubre de 1984 este impuesto fue reducido a la mitad (8%), aunque volvió a subir a 10% al año siguiente⁹.

Con relación a las rebajas arancelarias, hacia el final del período anterior se empezaron a hacer algunos cambios para reducir su importancia. En uno de los estudios publicados por CODEPA se había mostrado, usando información para 1975, que hasta tres cuartas partes del valor importado entraba al país con algún grado de exención tarifaria, siendo las llamadas leyes sectoriales las responsables del 91% de ese subtotal (Ministerio de Comercio, octubre 1977, 27). En momentos de creciente déficit fiscal, información como ésta sólo podía reforzar la tendencia hacia menores rebajas que ya había sido iniciada en 1976. Así, dos nuevas leyes que reducían las rebajas arancelarias otorgadas en las diversas leyes sectoriales fueron dadas en mayo de 1978¹⁰, de tal manera que, por ejemplo, las rebajas arancelarias para la importantísima industria manufacturera de segunda prioridad en Lima-Callao fueron reducidas de 70% para bienes de capital y 50% para bienes intermedios (ver cuadro 3.1) al 40% de la tarifa para ambos tipos de bienes. Más importante aun, cuando el nuevo arancel de aduanas fue introducido en 1979 —reduciendo el promedio tarifario en

⁸ Decretos 325-84-EF del 26 de julio de 1984 y 014-85-EF de enero de 1985.

⁹ Decreto Legislativo 190 del 12 de junio de 1981 y Decreto 438-84-EF del 5 de octubre de 1984.

¹⁰ Leyes 22171 y 22172 de mayo de 1978.

unos 30 puntos— se eliminaron todas las rebajas arancelarias de las leyes sectoriales, aunque 36 instrumentos legales con rebajas arancelarias de menor importancia fueron retenidos —en beneficio, por ejemplo, del Instituto Peruano de Seguridad Social, el Instituto Nacional de Cultura, el Cuerpo de Bomberos, etc.—¹¹.

Las nuevas leyes sectoriales que el gobierno civil aprobó desde 1981 —que reemplazaban las del régimen militar— no contenían provisiones sobre rebajas arancelarias. Sin embargo, el nuevo gobierno se empezó a mover en sentido contrario en este campo, casi al mismo tiempo que empezó a revertir el movimiento hacia tarifas más bajas —tal vez no por coincidencia—. Estas nuevas leyes, sin embargo, no fueron de carácter general, sino mucho más específicas con respecto a los beneficiarios de las rebajas, las cuales, en algunos casos, sólo tenían vigencia temporal. Entre las más importantes podemos mencionar: la extensión, hasta diciembre de 1981, de rebajas arancelarias a la importación de equipos de refrigeración para empresas pesqueras¹²; la autorización otorgada a empresas de transporte a importar 5,300 vehículos libres de impuestos¹³; la liberación de las importaciones de aviones y repuestos para las empresas de transporte aéreo¹⁴; la autorización, a las empresas que exploraban buscando petróleo, a posponer el pago de derechos de importación hasta después de iniciada la extracción¹⁵; la exoneración de derechos de importación de equipos e insumos para uso en la actividad agraria hasta 1999¹⁶; la Ley de la Industria Automotriz, que creó un esquema limitado de *drawback* al permitir a las empresas exportadoras en este sector obtener rebajas arancelarias por insumos importados —no producidos en el país— por un monto igual al valor del

¹¹ Ley 22619 de julio de 1979 y RS 425-79-EF-11-D del 31 de diciembre de 1979.

¹² Decreto Legislativo 24 de enero de 1981.

¹³ Decreto Legislativo 18 de enero de 1981. Posteriormente, por Decreto 418-84-EFC del 21 de setiembre de 1984, se otorgaron rebajas tarifarias e impositivas a empresas de transporte para la importación de repuestos y equipo.

¹⁴ Decreto Legislativo 75 de mayo de 1981.

¹⁵ Decreto Legislativo 160 de junio de 1981.

¹⁶ Ley 23557 de diciembre de 1982 y Decreto 034-83-AG del 6 de mayo de 1983. Luego se hicieron modificaciones con el Decreto Legislativo 301 y el Decreto 102-84-AG del 7 de noviembre de 1984.

contenido importado de sus exportaciones¹⁷; la autorización a los pequeños productores mineros a solicitar una exoneración de hasta el 50% de los aranceles que afectaban maquinaria importada¹⁸; y finalmente la exoneración, por ocho años, del pago de tarifas a la importación de materias primas, partes y bienes de capital por empresas de la industria cinematográfica y de radio y televisión¹⁹.

Adicionalmente se aprobaron otras leyes, aunque menos importantes, que otorgaban exoneraciones arancelarias a ciertas importaciones o regiones del país. Esto sucedió, por ejemplo, en 1983, cuando el Fenómeno del Niño afectó severamente la costa norte del Perú y produjo una fuerte escasez que en algunos casos debió resolverse con importaciones²⁰. También se aprobó el tratamiento tarifario especial para el departamento de Madre de Dios hasta 1990²¹.

Aunque la legislación sobre exoneraciones arancelarias no era en ese momento ni tan extensa ni tan complicada como lo había sido durante la década de 1970, la preocupación del gobierno por el crecimiento de este tipo de legislación y por los ingresos tributarios perdidos se hizo evidente cuando, en diciembre de 1983, se introdujo un derecho de importación mínimo de 1% sobre todas las importaciones (incluyendo las exoneradas), con la excepción de libros y material impreso, y cuando al año siguiente se creó el Registro Nacional de Importaciones con Franquicia Aduanera en el entonces Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio²². Ya en diciembre de 1982 había sido aprobada por el Congreso una ley que autorizaba al Ejecutivo a dictar, mediante decreto, una Ley General de Incentivos, Beneficios y Exoneraciones Tributarias²³. En todo caso, hacia fines de este período, el costo fiscal neto de las exoneraciones arancelarias —es

¹⁷ Ley 23741 de diciembre de 1983.

¹⁸ Decreto Legislativo 296 de julio de 1984.

¹⁹ Ley 24072 de enero de 1985.

²⁰ Entre los productos exonerados (temporalmente) estaban: aceite de pescado, petróleo, gas, equipo agrícola y ciertos alimentos. Ver decretos 256, 284 y 291 del Ministerio de Economía y Finanzas de julio de 1983.

²¹ Ley 23498 de octubre de 1982.

²² Ley 23724 de diciembre de 1983 y Decreto 215-84-EFC del 28 de mayo de 1984.

²³ Ley 23526 de diciembre de 1982.

decir, el monto de las exoneraciones sin contar aquellas en beneficio de diplomáticos y de las importaciones del propio gobierno— representaba alrededor del 4% de los ingresos corrientes del Gobierno Central, o un 5% de las importaciones FOB, siendo las exoneraciones más importantes las otorgadas en favor de importaciones para editoras y periódicos, de bienes de capital del sector agricultura, de soya y maíz amarillo y de maquinaria para la industria del cemento, en ese orden²⁴.

Finalmente, los subsidios a la importación —que empezaron a crecer rápidamente después de 1973— alcanzaron su pico en 1977, disminuyendo posteriormente. Inicialmente éste fue el resultado de un aumento en la producción doméstica de petróleo —cuyas importaciones habían absorbido la más importante porción de subsidios—, después de que la construcción del oleoducto transandino fuera completada a fines de 1976, y la de un ramal secundario en marzo de 1978. Desde entonces, factores como la austeridad fiscal y el desmantelamiento de los controles de precios también contribuyeron a reducir los subsidios a las importaciones. Además, la mayoría de los monopolios de importación del Estado —que eran la contraparte administrativa de los subsidios a la importación— fue suprimida, al menos formalmente, desde 1979, y algunas de las empresas públicas que los manejaban —como EPSA y EPCHAP— fueron liquidadas. Como resultado, después de haber llegado a representar un 5.4% del PBI en 1977, los subsidios de importación se habían reducido a 1.6% en 1980 y a sólo 0.3% en 1984²⁵.

4.3 Impuestos y subsidios a las exportaciones

Los impuestos a la exportación de productos específicos dejaron de ser relevantes en este período, mientras que los impuestos a las exportaciones tradicionales en general ganaron mucha importancia (no sólo en relación a los primeros, sino también con respecto a otras fuentes de in-

²⁴ La información es para 1986. Ver Banco Mundial 1989, anexo estadístico, cuadro 5.6.

²⁵ Banco Central de Reserva del Perú 1985, 3.22. Las cifras son para subsidios a productos en general y no sólo para importaciones, pero ellas deben ser una muy buena aproximación a los subsidios de importación.

greso fiscal), al menos hasta 1980, cuando una reversión en las condiciones que habían favorecido su crecimiento —altos precios de las materias primas en los mercados internacionales y un alto tipo de cambio real— determinó una persistente declinación.

Los dos impuestos de exportación más importantes en vigencia al comienzo de esta etapa eran un impuesto del 15% al valor FOB exportado —introducido en junio de 1976—, y el impuesto a los bienes y servicios con tasas de 2% ó 3% —en efecto desde enero de 1973—. Estos tributos afectaban solamente a las exportaciones tradicionales, pero no a todas ellas. El primer cambio se produce con la exoneración temporal, hasta diciembre de 1977, del impuesto de 15% a las exportaciones de azúcar²⁶. Los productores de cobre también fueron eximidos parcialmente del pago de los impuestos a la exportación ese mismo año²⁷. En mayo de 1978, el impuesto de 15% fue aumentado a 17.5% mientras que, por la misma ley, los medianos productores de zinc fueron temporalmente dispensados del pago²⁸. Este aumento resultó ser el último, y durante los dos años siguientes el país experimentó un impresionante boom de exportaciones. En efecto, las exoneraciones vigentes y otras nuevas fueron extendidas ese mismo año y luego en 1980²⁹. Sin embargo, debemos admitir que los medianos productores —que recibían Bonos del Tesoro por el monto pagado del impuesto de 17.5%— debieron empezar a pagar, no sin protestar, un impuesto real de 7% y recibir bonos a dos años por el restante 10.5% hacia mediados de 1979 (*The Andean Report* 1979, mayo 69-70 y junio 89-90).

En el cuadro 4.1 se puede observar el enorme incremento de la importancia de los impuestos a las exportaciones dentro de los ingresos fiscales a fines de la década de 1970 (que se explica básicamente por la expansión del valor exportado durante esos años, así como por el aumento en las

²⁶ Ley 21817 de marzo de 1977. Esta exoneración fue luego extendida hasta diciembre de 1978 por Ley 22051 de octubre de 1977.

²⁷ Decreto 134-77-EF del 6 de octubre de 1977. La razón dada para justificar este tipo de exoneración era usualmente la de bajos precios.

²⁸ Ley 22166 de mayo de 1978. Según las leyes mineras, son medianos productores aquellos con una producción de entre 200 y 5,000 TM diarias.

²⁹ Decretos 134-78-EF del 12 de octubre de 1978 y 283-80-EF del 31 de diciembre de 1980.

tasas impositivas) y la tremenda declinación de estos impuestos durante el gobierno civil.

Cuadro 4.1

Impuestos a las exportaciones como porcentaje de los ingresos corrientes del Gobierno Central. 1977-1985

Año	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
%	10.5	12.1	16.0	12.1	7.6	4.8	2.6	0.8	2.1

Fuente: Memorias Banco Central de Reserva.

Con los precios de las exportaciones cayendo hacia 1981, el gobierno civil hizo pública su intención de eliminar el impuesto de 17.5% para aquellos productos que todavía estaban afectados por éste. En febrero de 1981 se aprobó el decreto que lo reemplazaba, en el caso de las exportaciones de minerales y petróleo, por otros dos impuestos que también afectarían sus ventas internas. El primero era un impuesto temporal —que iría declinando hasta desaparecer en julio de 1983— y podía ser considerado como un gasto deducible para efectos del impuesto a la renta. El segundo era un impuesto adicional de 5% que podía ser deducido del impuesto a la renta o cualquier otro impuesto que pagase el exportador, quien recibiría un crédito transferible a otros contribuyentes. Este segundo impuesto, sin embargo, se suspendía si el exportador mostraba utilidades netas de impuestos menores al 2.5% de sus ventas por tres meses consecutivos. Además, estaban exceptuados de su pago los pequeños productores, las exportaciones de oro y aquellas efectuadas por empresas del Estado³⁰. Al mes siguiente, marzo de 1981, se aprobó un segundo decreto que regulaba la eliminación del impuesto de 17.5% en el caso de la mayoría de las

³⁰ Decreto Legislativo 33 del 27 de febrero de 1981. Fue modificado sólo cuatro meses después por otro decreto (154 del 15 de junio de 1981), por el cual la mediana minería podría pagar el impuesto completo, sólo la mitad o ningún impuesto, dependiendo del precio del producto.

exportaciones tradicionales no mineras (azúcar, algodón y lanas). Este impuesto se fue reduciendo sucesivamente hasta llegar a cero en diciembre de 1983, y si bien se le hicieron modificaciones posteriores, éstas sólo aceleraron dicha reducción³¹. Medidas similares, aprobadas en 1980 y 1981, establecieron los calendarios de eliminación del impuesto de 17.5% a las otras dos exportaciones tradicionales importantes: café y productos pesqueros³².

Aún después de fijarse los calendarios de eliminación de los impuestos de exportación, se hicieron concesiones tributarias adicionales a la mediana minería, permitiéndosele diferir el pago del impuesto a las exportaciones y exonerándola del pago de éste y otros impuestos por no menos de un año³³. Sin embargo, por una ley de diciembre de 1983 que reglamentaba el financiamiento del presupuesto de 1984, el impuesto adicional de 5% que afectaba las exportaciones mineras (introducido en febrero de 1981) fue reemplazado durante un año por un impuesto de 5% ó 10%, dependiendo de los precios internacionales, pero era deducible del impuesto a la renta³⁴. A partir de enero de 1985 vuelve a regir el impuesto adicional a las exportaciones mineras, pero con una nueva tasa de 10% y sin afectar esta vez a la pequeña minería³⁵. Finalmente, el otro impuesto vigente que afectaba las exportaciones —Impuesto a los Bienes y Servicios— fue reemplazado en junio de 1981 por un Impuesto General a las Ventas, el cual incluía un impuesto especial a las exportaciones tradicionales, con una tasa general del 3% del valor FOB y una tasa menor de 2% en algunos casos.

³¹ Decretos 049-81-EF del 18 de marzo de 1981; 221-81-EFC del 2 de octubre de 1981; y 223-82-EFC del 16 de julio de 1982.

³² Nogués (1991, 344) hace referencia a los decretos legislativos 2 (noviembre de 1980) y 167 (junio de 1981).

³³ Decretos 338-81-EFC del 29 de diciembre de 1981, 225-82-EFC del 16 julio de 1982; y 014-83-EFC del 21 de enero de 1983.

³⁴ Debemos recalcar que, en el caso de impuestos de este tipo, el impuesto no se pagaba sobre el monto total exportado, sino solamente sobre el exceso sobre un precio de referencia fijado legalmente. Ver Ley 23724, artículo 16, y decretos 596-83-EFC del 30 de diciembre de 1983; y 300-84-EFC del 13 de julio de 1984.

³⁵ Ley 24030 del 14 de diciembre de 1984, artículo 35.

Por otro lado, examinando los subsidios a las exportaciones, encontramos que el CERTEX —instrumento principal del esquema de promoción de exportaciones no tradicionales introducido en 1968— continuó siendo el único instrumento de este tipo a lo largo del período. Sin embargo, otros instrumentos —como el Seguro de Crédito de Exportación (SECREX) y el Fondo de Exportaciones No Tradicionales (FENT)— habían sido introducidos en 1972 para brindar apoyo financiero a los exportadores no tradicionales³⁶. En agosto de 1977 se creó el régimen de admisión temporal, el cual podía ser usado por los exportadores no tradicionales para importar insumos a ser usados exclusivamente en la producción de exportaciones³⁷. Todas las regulaciones vigentes, más algunas nuevas, fueron reunidas en una sola norma cuando una nueva Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales fue aprobada en noviembre de 1978³⁸. Esta nueva ley creó el Fondo de Promoción de Exportaciones No Tradicionales (FOPEX) como la oficina encargada de dar apoyo técnico a los exportadores no tradicionales. En esta ley también se definió las llamadas empresas o consorcios industriales de exportación no tradicional, otorgándoles concesiones tributarias adicionales, y se hicieron provisiones para la creación de zonas francas, en las que se instalarían empresas exportadoras, pero sin llegar a crearse ninguna zona de este tipo. Las tasas de CERTEX se mantuvieron, pero se destinó 2% de su monto al FOPEX, y se estableció que serían revisadas cuatro años después de ser aprobadas.

Las exportaciones aceleraron su crecimiento hacia fines de la década del setenta, multiplicando su valor en dólares por seis entre 1976 y 1979, y las exportaciones no tradicionales fueron presentadas por la Asociación de Exportadores, ADEX, como el camino lógico a seguir si el país quería salir de la crisis en que se encontraba. Entre los partidarios más conocidos de este tipo de solución estaban Daniel Schydrowsky y Juan Wicht, autores del best-seller de 1979 en el país *Anatomía de un fracaso económico*, un libro que criticaba duramente las reformas hechas por el gobierno militar que tomó el poder en 1968 (Schydrowsky y Wicht 1979). Sin embargo, el go-

³⁶ Leyes 19568 de octubre de 1972 y 19625 de noviembre de 1972.

³⁷ Decreto 018-77-CO/CE del 18 de agosto de 1977.

³⁸ Ley 22342 de noviembre de 1978.

bierno civil que asumió el poder en julio de 1980 no pareció haberse impresionado con dichos reclamos y, con un decreto de enero de 1981, redujo las tasas básicas del CERTEX —que hasta entonces podían tomar cualquier valor hasta 30%— a tasas de 15%, 20% ó 22%. Además, las tres tasas adicionales fueron reducidas a sólo una: un 10% por descentralización; y a la deducción del 2% en favor del FOPEX le fue añadida otra del 10% en favor de gobiernos locales³⁹. Como consecuencia, la tasa máxima de CERTEX (después de deducciones) fue reducida de 51% a 27.2% y muchos productos que se consideraba tenían muy bajo valor agregado dejaron de recibir subsidios por completo⁴⁰. El propósito principal de esta decisión parece haber sido el de simplificar la legislación, dejando menos campo a la corrupción, pero también reducir el déficit fiscal. Por otro lado, el boom de exportaciones de 1979-1980 y el consecuente aumento de las reservas de divisas le permitían al gobierno mostrar un poco menos de interés por las exportaciones no tradicionales (Paredes 1986, 65-72)⁴¹.

Con las exportaciones no tradicionales cayendo cada año en el trienio 1981-1983, tanto en términos de valor como de porcentaje del total exportado, la política de promoción de exportaciones cambió una vez más. En efecto, en diciembre de 1983, los ingresos por CERTEX fueron exonerados del impuesto a la renta⁴² y, al año siguiente, fue aprobada una nueva Ley de Exportaciones No Tradicionales. Según ésta, las tasas básicas de CERTEX (listas A, B, C y D) podían tomar valores entre 10% y 25% —y no sólo de 15%, 20% y 22%, como en la ley anterior— y, además de la tasa adicional de 10% por descentralización, reintrodujo tasas adicionales para casos excepcionales (hasta 10%) y para las recién creadas Empresas Comerciales de Exportación No Tradicional (1%). El monto total máximo del subsidio, sin embargo, fue fijado en 35%, el cual, después de las deducciones en favor del FOPEX y de los gobiernos locales,

³⁹ Decreto Legislativo 26 del 30 de enero de 1981 y Decreto 021-81-EF del 9 de febrero de 1981.

⁴⁰ Schydrowsky, Hunt y Mezzer (1981, cuadro II-14) estiman que el CERTEX promedio cayó de 25.4% en 1980 a 15.2% en 1981.

⁴¹ Ver también reportes sobre la reforma del CERTEX en *The Andean Report*, diciembre 1980 (p. 239) y marzo 1981 (p. 43).

⁴² Ley 23724 de diciembre de 1983 (artículo 30).

arrojaba una tasa máxima de CERTEX de 30.8%⁴³. Esta tasa era mayor que la tasa máxima de 27.2% en efecto desde 1981, pero seguía estando muy por debajo del 51% que era posible entre 1976 y 1980.

Aunque estas exportaciones volvieron a ganar parte de su vitalidad a partir de 1984, el panorama no era prometedor. Desde 1982, altos derechos compensatorios impuestos por las autoridades norteamericanas —amparándose en el Código de Subsidios del GATT— habían forzado a la industria textil doméstica a renunciar no sólo al CERTEX, sino también a los beneficios del FENT y del SECREX para sus exportaciones a tan importante mercado⁴⁴.

4.4 Restricciones cuantitativas

Las restricciones cuantitativas, sobre importaciones y exportaciones, perdieron importancia durante este período. No fue un proceso suave y parejo, especialmente en el caso de las restricciones a las importaciones, de las cuales se habían heredado del período anterior cuatro variedades: prohibición de importaciones, licencias de importación, monopolios estatales de importación y el requerimiento de financiamiento mínimo externo de importaciones.

Para empezar, la prohibición de importaciones y las licencias de importación se hicieron más restrictivas en enero de 1977, cuando se introdujo el Régimen Integral de Importaciones. Los elementos básicos de este sistema fueron un Programa Anual de Importaciones y su correspondiente Presupuesto Anual de Divisas —los que conformaban un régimen de asignación de cuotas de importación y de moneda extranjera a importadores⁴⁵—; una Lista de Productos Susceptibles de Importación que contenía alrededor del 60% de las partidas arancelarias, muchas de las cuales

⁴³ Decreto Legislativo 291 de julio de 1984 y Decreto 385-84-EFC del 4 de setiembre de 1984.

⁴⁴ Ver, por ejemplo, decretos 368-83-EFC y 369-83-EFC del 2 de setiembre de 1983, y 254-84-EFC del 15 de junio de 1984.

⁴⁵ El carácter restrictivo de este sistema es ilustrado por el hecho de que a los importadores se les asignaba no una cuota global de moneda extranjera, sino montos específicos por producto a importarse.

podían ser importadas sólo bajo ciertas condiciones; y la Licencia Previa de Importación, administrada por el Ministerio de Comercio, la cual se requería para todas las importaciones, excepto aquellas provenientes del Grupo Andino⁴⁶. El resultado de toda esta legislación fue, tal vez, el régimen de importación más restrictivo que el país había conocido, y si no apareció como tal fue porque la demanda por importaciones estaba siendo contenida por la recesión económica que agobiaba al país.

Pero este régimen ni siquiera duró un año, y en octubre de 1977 se dio el primer paso para dismantelar los controles de importación al crearse el Mercado Unico de Cambios (MUC) y al mes siguiente se dio un nuevo reglamento de la Licencia Previa de Importación⁴⁷. Los cambios más importantes introducidos en dicha licencia fueron la extensión de su validez de tres meses a un año y la supresión de las cuotas de moneda extranjera de los importadores. Todo esto se hizo luego que el gobierno se viera forzado a firmar un acuerdo *stand-by* con el Fondo Monetario Internacional.

En marzo de 1979 se dio el siguiente paso en el dismantelamiento de los controles de importación: tratando de aumentar las importaciones para evitar una excesiva expansión de las reservas de divisas a causa del excepcional boom de importaciones, el gobierno desechó formalmente el Registro Nacional de Manufacturas (aún existente, pese a que desde 1976 había una lista de productos susceptibles de importación, LPSI) creando una Lista Temporal de Importaciones Prohibidas que contenía 539 partidas arancelarias que hasta entonces habían estado en el RNM, e incluyendo las partidas restantes —probablemente unas 900— en la LPSI⁴⁸. Como consecuencia, los productos de importación estaban distribuidos de la siguiente manera en marzo de 1979: los incluidos en la LPSI, que requerían sólo la Licencia Previa de Importación (38%); las “partidas observa-

⁴⁶ Ley 21496 de mayo 1976 (Régimen Integral de Importaciones), Ley 21493 y Decreto 013-76-CO/CE de mayo de 1976 (Lista de Productos Susceptibles de Importación), y Ley 21390 de enero de 1976 y Decreto 037-76-CO/CE de diciembre de 1976 (Licencia Previa de Importación).

⁴⁷ Ley 21953 de octubre de 1977 y Decreto 026-77-CO/CE del 22 de noviembre de 1977.

⁴⁸ Ley 22471 y Decreto 005-79-ICTI de marzo de 1979.

das” en la LPSI⁴⁹, que requerían adicionalmente el visto bueno de algún ministerio (22%); los bienes que aparecían en la Lista Temporal de Importaciones Prohibidas (12%); y finalmente los prohibidos, es decir aquellos bienes no incluidos en la LPSI ni en la lista temporal de importaciones prohibidas (28%).

Entre marzo y diciembre de 1979 se continuó agregando productos a la LPSI⁵⁰, de tal manera que hacia fines de ese año las importaciones prohibidas habían prácticamente desaparecido, y cuando el nuevo gobierno civil asumió el poder, en julio de 1980, ya había sido casi completada la tarea de dismantelar los controles de importación (ver cuadro 4.2). Se debe notar que ya bajo el gobierno militar se había dado la palabra al sector privado en las decisiones sobre licencias de importación, al haberse creado una Comisión Supervisora de Importaciones que incluía a dos representantes de la industria privada y al darse una ley más exhaustiva que regulaba el sistema de licencias previas de importación, en la cual se incluyeron provisiones concernientes al rol de dicha comisión⁵¹.

En setiembre de 1980, el nuevo gobierno civil tomó su primera decisión importante sobre los controles de importación al anunciar que sólo 139 partidas arancelarias quedarían sujetas a control: 75 requerirían la aprobación de algún ministerio, 57 serían importadas exclusivamente por el Estado y 7 estarían prohibidas de importar. Las partidas restantes, casi cinco mil, ni siquiera necesitarían licencia de importación⁵². Tal como puede verse en el cuadro 4.2, los cambios menores introducidos durante el siguiente año y medio trataron de reducir el número de importaciones restringidas y, entre éstas, el número de partidas sujetas a monopolios estatales de importación⁵³.

⁴⁹ Algunos de estos bienes podían estar sujetos a algún monopolio estatal de importación.

⁵⁰ Ver, por ejemplo, las resoluciones 068-79-ICTI/CO-CE del 29 de mayo, 148-79-ICTI/CO-CE del 16 de octubre, 163-79-ICTI/CO-CE del 12 de noviembre y 173-79-ICTI/CO-CE del 4 de diciembre de 1979.

⁵¹ Ley 22837 de diciembre de 1979 y Decreto 006-80-ICTI/CO-CE del 19 de febrero de 1980. Esta última ley, sin embargo, redujo la validez de las licencias de importación de un año a seis meses.

⁵² Decretos 211-80-EF y 715-80-EF/11 del 12 de setiembre de 1980.

⁵³ Ver, por ejemplo, la Resolución 1092-80-EF/CO del 15 de diciembre de 1980.

Cuadro 4.2

Restricciones cuantitativas a las importaciones. 1978-1985
(Número de partidas arancelarias en cada categoría)

Fecha	Libre	<i>Tipo de Importación</i>			Total
		Restringida	Prohibida	Prohibida temporalmente	
Dic 78	1,753	1,038	1,852	0	4,643
Mar 79	1,753	1,038	1,313	539	4,643
Dic 79	3,745	1,258	9	0	5,012
Jul 80	4,745	348	9	0	5,102
Dic 80	4,990	107	7	0	5,104
Dic 81	5,088	112	7	0	5,207
Dic 82	5,075	144	7	0	5,226
Dic 83	5,136	118	8	0	5,262
Dic 84	4,996	126	7	172	5,262
Jul 85	4,757	350	8	188	5,303

Fuente: Banco Central de Reserva (1993, cuadro 152).

Sin embargo, a partir de 1982, y especialmente desde 1984, se puede observar un cambio en la dirección de estas políticas. En efecto, hacia el final de 1984, de un total de 5,300 partidas arancelarias, 179 estaban prohibidas de importar (algunos productos agrícolas, textiles, zapatos y armas de fuego), mientras otras 124 estaban o sujetas a la aprobación de algún ministerio o eran un monopolio estatal. Pero una drástica reversión de la política de liberalización de importaciones del período 1979-1981 sólo se iniciaría en agosto de 1985, menos de un mes después de que el presidente Alan García asumiera el poder.

Los monopolios estatales de importación también fueron desmantelados, aunque no totalmente, durante este período. Un primer paso en esta dirección fue tomado en enero de 1977, cuando se introdujo una ley liberalizando los controles de precios⁵⁴, pues muchos de los monopolios esta-

⁵⁴ Ley 21782 de enero de 1977.

tales de importación estaban ligados a dichos controles de precios, especialmente de alimentos. Otro paso fue la liquidación de importantes empresas públicas, tales como EPCHAP en 1978 y EPSA en 1979, que habían jugado un importante rol en el comercio exterior desde 1970⁵⁵. En setiembre de 1980, un decreto del nuevo gobierno civil reduciendo a 139 el número de partidas arancelarias sujetas a restricción de importaciones incluía 57 partidas sujetas al monopolio estatal de importación, entre ellas alimentos (trigo, maíz, papas, arroz, soya y aceite de soya), petróleo y sus derivados y fertilizantes⁵⁶. Aunque la lista de productos sujetos al monopolio estatal de importación parece haber sido reducida aún más ese mismo año⁵⁷, otras empresas públicas —como ENCI (alimentos y fertilizantes), ECASA (arroz) y PetroPerú (petróleo)— aún tenían a su cargo algunos monopolios en 1985. También como resultado de las medidas adoptadas por el gobierno civil, todas las empresas públicas que realizaban operaciones de comercio exterior fueron convertidas en compañías de responsabilidad limitada, lo cual —según el ministro de Energía y Minas, Pedro Pablo Kuczynski— era una manera de privatizar, sino las empresas, por lo menos su administración⁵⁸.

Durante este período, el Registro Nacional de Importadores disminuyó su importancia, pues aunque aún era necesario ser importador registrado para obtener una licencia de importación, esta condición fue eliminada para las importaciones de menos de US\$ 2,000 y para los importadores ocasionales y sin fines de lucro⁵⁹. El requerimiento de financiamiento externo mínimo —introducido en 1972 para importaciones de bienes de capital y, en 1974, para todas las demás importaciones del sector privado (con algunas excepciones)— se hizo en realidad más estricto en agosto de 1977, para importaciones que no fueran de bienes de capital y, en octubre de ese año, se extendió a las importaciones del sector público; pero entre octubre

⁵⁵ En 1981 también fue desmantelada CECOAAP, el organismo comercializador de las cooperativas azucareras, también considerado como un monopolio estatal.

⁵⁶ Resolución 715-80-EF/11 del 12 de setiembre de 1980.

⁵⁷ Resolución 1092-80-EF/CO del 15 de diciembre de 1980.

⁵⁸ Citado en Ortiz de Zevallos 1986, 135.

⁵⁹ Decretos 019-78-ICTI/CO-CE del 11 de julio de 1978 y 269-80-EF del 28 de noviembre de 1980.

de 1978 y julio de 1979 —coincidiendo con el boom de exportaciones— las autoridades monetarias dictaron una serie de medidas que eliminaron totalmente este requerimiento⁶⁰. Aún más, desde agosto de 1979 se permitió a los importadores pagar por adelantado en cualquier tipo de importación⁶¹.

Finalmente, con respecto a las restricciones cuantitativas a las exportaciones, su más importante manifestación durante este período continuaron siendo una serie de monopolios estatales de exportación, casi todos ellos heredados del período previo, de tal manera que en 1977 la mayoría, sino la totalidad, de las exportaciones tradicionales estaban en manos de empresas públicas: minerales, incluyendo oro y piedras preciosas (Minpeco, Banco Minero y Mineroperú), harina y aceite de pescado, café y algodón (EPCHAP). Sin embargo, casi todos estos monopolios habían sido desmantelados hacia 1985. No obstante, un primer cambio introducido en 1979 hizo de las exportaciones de derivados del petróleo un monopolio estatal, con Petroperú a cargo de él. Ese mismo año EPCHAP fue desactivada, y sus funciones en el comercio exterior fueron asumidas por Pescaperú (harina y aceite de pescado) y ENCI (café y algodón).

Al año siguiente, en 1980, se reveló que Minpeco y CECOAAP habían sufrido grandes pérdidas por especular en los mercados internacionales de plata y azúcar, respectivamente⁶². De esta manera, los cambios significativos empezaron en febrero de 1981, cuando el monopolio estatal de exportación más importante, el de los minerales, fue eliminado⁶³. Ese mismo año se eliminó el monopolio de ENCI sobre las exportaciones de café; pero esto no implicó la liberalización total de las exportaciones de dicho producto, pues —dada la existencia de un régimen de cuotas nacionales establecido por el Convenio Internacional del Café— se decidió otorgar a la Junta Nacional del Café la facultad de asignar los certificados de origen correspondientes. ENCI también perdió el monopolio de las ex-

⁶⁰ Ver Circular 033-77-EF/90 del BCR del 1 de agosto de 1977 y una serie de resoluciones cambiarias expedidas por el BCR desde octubre de 1977.

⁶¹ Resoluciones cambiarias 22 y 24 del 9 de agosto y del 18 de octubre de 1979.

⁶² Ver, por ejemplo, *The Andean Report* de marzo y octubre de 1980.

⁶³ Decreto Legislativo 35 del 27 de febrero de 1981. Las empresas mineras del Estado, sin embargo, todavía debían exportar a través de Minpeco.

portaciones de algodón en 1985, año en el que el monopolio de Pescaperú sobre las exportaciones de harina y aceite de pescado también fue desechado. Como resultado, los únicos monopolios estatales de exportación que existían en 1985 eran el del oro (Banco Minero y Mineroperú) y el de los derivados del petróleo (Petroperú).

Finalmente, listas de exportaciones prohibidas y restringidas también tuvieron efecto durante este período, especialmente desde 1981⁶⁴, pero no debe exagerarse la importancia económica de estas listas, no sólo porque no parecen haber contenido más de 100 ítems en ningún momento, sino también porque la gran mayoría de éstos eran plantas y animales raros. Algunos de los productos incluidos, usualmente alimentos, eran productos que el país por lo general importaba; esto sugiere que lo que se trataba de hacer era evitar la reexportación de importaciones subsidiadas.

4.5 Los controles cambiarios

Si bien durante este período los controles cambiarios fueron suavizados, la legislación al respecto continuó siendo extensa y complicada. Hacia el final de la etapa anterior hubo dos cambios importantes: se unificaron los dos tipos de cambio oficiales en setiembre de 1975 y se inició una política de minidevaluaciones en octubre de 1976; sin embargo, continuaron los controles y las restricciones del manejo de moneda extranjera por residentes. En este contexto, en enero de 1977, se centralizó la emisión de licencias de importación y de cuotas de moneda extranjera en el Ministerio de Comercio, liquidándose la Junta de Transacciones Externas del Sector Privado, JUTREX, agencia a cargo de estas tareas desde 1972.

Pero el primer cambio importante ocurrió en octubre de 1977, cuando —como parte de las negociaciones con el FMI— se unificaron los mercados de certificados y de giros en un solo Mercado Unico de Cambios (MUC). En su concepción inicial, el MUC conservaba los rasgos básicos del sistema de control de cambios hasta entonces existente: todas las ope-

⁶⁴ Resolución 697-81-EFC/CO del 4 de agosto de 1981. Ver también las resoluciones 034- y 035-82-ECF/80 del 7 de enero de 1982 y 609-84-EFC/16 del 27 de noviembre de 1984.

raciones de moneda extranjera debían realizarse a través del sistema bancario y los exportadores debían entregar sus entradas de moneda extranjera a un banco local a cambio de Certificados de Moneda Extranjera o CME (90% del valor FOB exportado) y moneda local (el restante 10%). El tipo de cambio, es decir el precio de los certificados, seguía siendo fijado por el BCR; los residentes aún estaban prohibidos de tener moneda extranjera; y, aunque se abolieron las cuotas de moneda extranjera para los importadores, se fijaron reglas muy estrictas para su venta por la banca local para una variedad de usos (importaciones, pagos de deudas, gastos de viaje, etc.). Además, los certificados de moneda extranjera no eran libremente negociables en un sentido estricto, pues sólo podían ser vendidos a un banco local⁶⁵.

Un segundo cambio, tal vez más importante, vino casi dos meses después, en diciembre de 1977, cuando los bancos locales fueron autorizados a emitir Certificados Bancarios en Moneda Extranjera (CBME) y a abrir cuentas corrientes denominadas en moneda extranjera, poniéndolas a disposición de los residentes⁶⁶. Para comprar los CBME o abrir las cuentas debía usarse moneda extranjera procedente del extranjero que no fuera producto de exportaciones, por lo que —en un esfuerzo por atraer fondos (ilegalmente) depositados en el extranjero— los residentes en el país fueron nuevamente autorizados a manejar moneda extranjera. Además, se estaba creando de facto un segundo mercado de moneda extranjera al permitirse que los CBME fueran libremente negociables.

Como resultado de las medidas descritas, a comienzos de 1978 el país tenía dos mercados cambiarios importantes: el mercado de certificados del MUC y el mercado de certificados de depósitos (los CBME). El MUC era el más importante de los dos y el que sufrió el mayor número de cambios, aunque no todos con propósito liberalizador. El primer cambio ocurrió en mayo de 1978, cuando se emitieron certificados de moneda extranjera a nombre de los bancos y ya no a nombre del exportador, aun-

⁶⁵ Leyes 21953 y 21954 de octubre de 1977. Véase también resoluciones cambiarias del 8 y 21 de octubre de 1977.

⁶⁶ Ley 22038 de diciembre de 1977 y Resolución Cambiaria 015-77-EF/90 del 6 de diciembre de 1977.

que éste mantuvo prioridad para el uso del certificado⁶⁷. Más de un año más tarde, y en medio de un boom de exportaciones, el período de validez de los certificados fue extendido de 3 a 10 días, dando mayor flexibilidad a su uso por los exportadores⁶⁸. La nueva validez de 10 días se mantuvo por el resto del período, por lo que se puede decir que ésta fue la última medida liberalizadora importante del MUC.

Buscando amortiguar los efectos del aumento en reservas de moneda extranjera sobre la cantidad de dinero, en enero de 1980 el Banco Central introdujo certificados no negociables a un plazo de 90 días, los cuales fueron usados hasta agosto de 1981⁶⁹. Este nuevo tipo de certificados fue entregado a los exportadores de productos tradicionales (minerales, petróleo, productos pesqueros y café) a cambio de un porcentaje de sus ingresos por exportación (entre 20% y 30%) y se pagaban en soles a su vencimiento. Como se puede ver, esta fue la forma que encontró el BCR para aumentar la proporción de los ingresos por exportación pagados en moneda nacional y, al mismo tiempo, retrasar dicho pago⁷⁰.

Un nuevo tipo de certificado de moneda extranjera, el Certificado de Libre Disponibilidad (CLD), fue creado por el gobierno belaudista en setiembre de 1980: por el 10% de los ingresos por exportaciones —hasta entonces pagados a los exportadores en soles—, el BCR emitiría certificados convertibles válidos por 10 días. Este nuevo certificado, a diferencia de los demás, podía tener usos distintos a los contemplados bajo las provisiones del MUC —por ejemplo, comprar certificados de depósito en moneda extranjera—, por lo que se convirtió en una fuente adicional de dólares para el mercado paralelo. Estos certificados convertibles, o CLD, seguían emitiéndose en 1985, aunque a partir de enero de 1984 su uso había sido

⁶⁷ Resolución Cambiaria 002-78-EF/90 del 4 de mayo de 1978. Según los observadores, el propósito de esta medida era evitar la venta de los certificados con un sobreprecio ("under-the-counter premium"; véase *The Andean Report*, mayo de 1978, p. 104-6).

⁶⁸ Resolución Cambiaria 020-79-EF/90 del 26 de julio de 1979.

⁶⁹ Resoluciones cambiarias 001-80-EF/90 del 3 de enero de 1980 y 008-81-EFC/90 del 7 de agosto de 1981.

⁷⁰ Otra medida al parecer también diseñada para, al menos parcialmente, reducir el incremento en la oferta de dinero en efecto entre junio de 1979 y junio de 1981 fueron los requerimientos de depósitos previos sobre nuevos préstamos extranjeros.

restringido y hacia fines de este período ya no se emitían para los exportadores de productos tradicionales, sino sólo para los de productos no tradicionales que no usaban las facilidades de crédito del FENT, y en este caso por un 15% del monto exportado⁷¹.

Durante estos años, las regulaciones del MUC sufrieron una serie de modificaciones. Entre las reformas hechas con propósito liberalizador podemos mencionar las siguientes: la liberalización de las regulaciones que afectaban las ventas de moneda extranjera para el pago de contratos de seguros en el extranjero (junio de 1979); la eliminación del requerimiento de financiamiento externo mínimo (julio de 1979); el aumento, hasta 1980, del monto de moneda extranjera que los residentes podían comprar para gastos de viaje; la flexibilización, hasta 1980, de los controles sobre las importaciones del sector público; los aumentos en el límite de posición diaria de sobrecompra de moneda extranjera de bancos e instituciones financieras; la autorización dada a la Comisión Nacional de Tecnología e Inversión Extranjera (CONITE) para permitir, en algunos casos, la remisión de utilidades por encima del 20% de la inversión registrada acordada por los países del Pacto Andino (octubre de 1981). Algunos de los cambios realizados para volver más estricto el funcionamiento del MUC fueron: el aplazamiento obligatorio del pago de deudas privadas al extranjero en efecto desde marzo de 1983 (recordemos que meses antes, en octubre de 1982, México había declarado su incapacidad para servir su deuda externa), obligándose a los deudores domésticos con el extranjero a depositar sus pagos en una cuenta del BCR⁷²; las restricciones adicionales que se dieron, en enero de 1984, en el grado de negociabilidad de los certificados cambiarios; y la suspensión de venta de moneda extranjera a través del MUC para gastos de viaje (octubre de 1984) y otros invisibles (diciembre de 1984)⁷³.

⁷¹ Resoluciones cambiarias 013-80-EF/90 del 18 de setiembre de 1980, 001-82-EFC/90 del 30 de abril de 1982 y 007-84-EFC/90 del 26 de octubre de 1984.

⁷² Curiosamente, esta medida parece haber sido originalmente adoptada a insistencia de los dos más grandes acreedores del Perú -Citibank y Chase Manhattan Bank- como una manera de "impedir que todos los otros bancos extranjeros retirasen sus préstamos a bancos y empresas locales" (*The Andean Report*, abril 1983, p. 57).

⁷³ Véase, entre otros, las resoluciones cambiarias 002-83-EFC/90 del 8 de marzo de

La continuación de los controles cambiarios a través del MUC reflejaba la persistente escasez de moneda extranjera, y esta misma escasez es la que explica la liberalización del mercado paralelo de certificados de depósito en moneda extranjera (los CBME). En efecto, en lo que ha sido considerado como un intento de atraer hacia el mercado formal los dólares procedentes del narcotráfico, en junio de 1978 el Banco Central dio instrucciones a los bancos domésticos para que aceptaran dinero en efectivo y *travelers checks* al momento de abrir cuentas o emitir certificados de depósito en moneda extranjera⁷⁴. Un mes después, en julio de 1978, las empresas domésticas fueron autorizadas a abrir cuentas bancarias en el exterior, las que tendrían que ser supervisadas por el BCR⁷⁵. El número de instituciones autorizadas a negociar en moneda extranjera fue también aumentado en mayo de 1979, cuando se autorizó también a las financieras a emitir certificados de depósito en moneda extranjera, y en junio de 1980, cuando el BCR fijó los requerimientos para el establecimiento formal de casas de cambio⁷⁶.

La política de minidevaluaciones del tipo de cambio MUC continuó sin mayores cambios durante esta etapa, aunque fue interrumpida dos veces por cortos períodos de tiempo. De julio a octubre de 1977, cuando se creó el MUC: el tipo de cambio fue congelado a 80.88 soles por dólar. Y de diciembre de 1978 a mayo de 1979: cuando el Banco Central apoyó un "acuerdo de caballeros" entre los bancos locales para mantener el dólar a 130 soles. No hubo razones especiales para proceder de esta manera, a no ser la impresión de que el sol se devaluaba demasiado rápido y que algo drástico tenía que hacerse al respecto. Una novedad en el manejo de la tasa MUC por el BCR fue el preanuncio del tipo de cambio (3 a 4 meses

1983, 001-84-EFC/90 del 13 de enero de 1984, 007-84-EFC/90 del 26 de octubre de 1984 y 010-84-EFC/90 del 14 de diciembre de 1984.

⁷⁴ Resolución Cambiaria 003-78-EF/90 del 1 de junio de 1978. Originalmente los bancos podían aceptar sólo giros, cheques o transferencias bancarias del exterior.

⁷⁵ Individuos obtuvieron una autorización similar sólo en mayo de 1980. Véase resoluciones cambiarias 007-78-EF/90 del 20 de julio de 1978 y 011-80-EF/90 del 8 de mayo de 1980.

⁷⁶ Resoluciones cambiarias 011-79-EF/90 del 24 de mayo de 1979 y 003-80-EF/90 del 17 de enero de 1980.

antes) en un intento por calmar las expectativas inflacionarias. Esto sucedió dos veces, aunque por cortos períodos de tiempo: durante los últimos meses del gobierno militar, hasta que el nuevo gobierno civil lo canceló en agosto de 1980; y por segunda vez entre agosto de 1983 y febrero de 1984, en medio de una muy severa crisis cambiaria.

En resumen, podemos decir que los principales rasgos de la política cambiaria de este período fueron los siguientes: tipo de cambio único⁷⁷, política de minidevaluaciones y una serie de regulaciones dirigidas principalmente a controlar el uso de los ingresos de moneda extranjera por exportaciones⁷⁸.

4.6 La integración económica

En el ámbito de la integración andina, un primer hecho importante fue la modificación del Acuerdo de Cartagena mediante la firma, en abril de 1978, del Protocolo de Arequipa, el cual amplió diversos plazos contemplados en el acuerdo original y que fueron modificados previamente por el Protocolo de Lima (octubre 1976). Entre los que se ampliaron podemos mencionar el plazo para la aprobación del Arancel Externo Común (AEC), el plazo para el término del período de reserva para Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial (PSDI), etc. Por otro lado, el Fondo Andino de Reservas se instaló en julio de 1978, con un fondo de US\$ 240 millones.

En cuanto a la marcha del programa de liberación, debemos recordar que el Protocolo de Lima (1976) extendió los plazos para su finalización. En el caso de la Nómina de Desgravación Automática, se redujo el ritmo de la desgravación, de tal manera que la fecha para alcanzar la liberación total se amplió hasta el 31 de diciembre de 1983. Sin embargo, con los problemas de balanza de pagos ocasionados por la crisis de la deuda que

⁷⁷ La diferencia entre el tipo de cambio MUC y el de CMBE fue usualmente pequeña (1% ó 2%), con excepción del año 1984, cuando llegó a ser 7.2%.

⁷⁸ Estos controles no fueron totales, ya que no afectaban, por ejemplo, las exportaciones de la más grande mina en el país, Cuajone, en manos de la Southern Peru Copper Corp. (Sánchez 1984, 70-1).

se desata en 1982, la mayoría de los países andinos se vio forzada a recurrir a controles de diversa índole para reducir el monto de sus importaciones, y dichos controles afectaron también a las importaciones provenientes de otros países andinos (Ferrari 1991, 69). La aplicación de restricciones a las importaciones provenientes de países socios, empero, no era un asunto totalmente nuevo (Garay y Pizano 1979, 223-5).

Hacia 1977, el Arancel Externo Mínimo Común (AEMC) ya era nominalmente vigente para los tres países de mayor desarrollo relativo, es decir Colombia, Perú y Venezuela. Sin embargo no había una vigencia efectiva, ya que los países aplicaban rebajas arancelarias —especialmente a las importaciones de insumos y de bienes de capital— como parte de sus políticas de fomento a la producción. De esta manera, en el caso del Perú, el AEMC se incumplía en el 85% de los insumos y en el 100% de los bienes de capital (Rojas *et al.* 1977, 38). Este incumplimiento existía a pesar del acuerdo tomado en diciembre de 1971 para eliminar todas las exenciones, rebajas y devoluciones de los tributos aduaneros a todo el universo arancelario, exceptuando los productos que se hallaban en reserva para programación industrial (Decisión 49).

Pero a lo largo del período 1977-1985, la mayoría de los nuevos acuerdos giraba en torno a la programación industrial (Pico 1989, 161 y ss), aunque ello implicaba negociaciones muy difíciles entre los países miembros. De esta manera se logró aprobar el Programa Automotor en setiembre de 1977 (Decisión 120), aunque no se llevó a la práctica. Esta era la industria más importante de las que se buscaba programar —Aninat (1978, 131) menciona que la JUNAC estimaba que en 1968 la producción andina en este sector había sido de US\$ 2,250 millones, mientras que la segunda industria en importancia de las reservadas para programación, la industria metalmeccánica, producía por un valor de US\$ 895 millones—, y tal vez por esa razón las negociaciones en torno a ella fueron muy complicadas, tal es así que entre setiembre de 1979 y julio de 1983 se expidieron cinco decisiones que revisaban los acuerdos en este programa (decisiones 149, 152, 158, 159 y 181). Sin embargo, el automotor no fue el único PSDI objeto de revisiones y, entre 1978 y 1983, se modificaron también los programas metalmeccánico (decisiones 129, 146 y 156) y petroquímico (decisiones 130 y 170).

En general, podemos decir que durante este período el Pacto Andino perdió mucho de su dinamismo inicial. Una muestra de ello es que el comercio intrasubregional no creció mucho, de tal manera que como porcentaje del comercio total pasó de 4.3% en 1976 a 3.2% en 1985 (Ferrari *et al.* 1993, 215). Un ejemplo del pesimismo reinante a comienzos de la década de 1980 sobre el futuro del Acuerdo, nos lo da un investigador colombiano:

“En 1983, la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) llevó a cabo algunos estudios que buscaban determinar la línea de acción para fortalecer el Pacto Andino, ya que en ese momento se consideraba que el proceso de integración se encontraba en su perfil más bajo desde que éste se inició en 1969. En efecto, el diagnóstico del estudio de Luis Bernardo Flores (1983) encontró que el Pacto Andino estaba a principios de los ochenta prácticamente en el congelador, ya que el incumplimiento de lo acordado entre los países, la falta de voluntad política de los gobiernos y el principio de una crisis económica que se generalizó a lo largo de la década, indicaban que las condiciones para una clausura virtual del Pacto Andino están *ad portas* y que fortalecer este movimiento era un proceso que tenía, en 1983, más puntos en contra que a favor”. (Zapata 1991, 37).

Capítulo 5

1985-1990: LAS POLITICAS POPULISTAS DEL APRA

La performance económica del segundo gobierno del presidente Belaúnde (1980-1985) había sido muy pobre en lo que a nivel de precios y producto se refiere. La inflación superó —por primera vez en el país— la barrera del 100% en 1983 y se mantuvo por encima de ese nivel en 1984 y 1985, lo que hizo necesario, por ejemplo, que en febrero de 1985 se introduzca una nueva unidad monetaria: el inti (equivalente a mil soles). El PBI cayó en 12% en 1983, situación en parte explicada por fenómenos climatológicos; pero durante los otros años, aunque no tan catastrófico, el comportamiento del producto fue muy deficiente, debido básicamente a las políticas macroeconómicas deliberadamente contractivas que llevaron, por ejemplo, a que el saldo en cuenta corriente mejorase por cuatro años consecutivos a partir de 1982, pasando de -1,728 millones de dólares en 1981 a 66 millones en 1985, mientras que, al mismo tiempo las ganancias de las empresas —según estimados del BCR— llegaban a representar el 40% del ingreso nacional hacia 1985, lo cual sugiere quien estaba pagando el costo del ajuste.

A pesar de todo ello, no se logró reducir la inflación, en cuyo nombre se había estado sacrificando la posibilidad de un mayor crecimiento a través de políticas más expansivas. Una de las razones básicas del fracaso de dicha estrategia fueron las condiciones externas, marcadas por el alza de las tasas de interés —lo cual encareció el servicio de una deuda externa que

se buscaba pagar a toda costa— y la disminución de los precios de las materias primas —que hacía más costoso el cierre de la brecha externa—. La crisis de la deuda se desató en 1982 en México y muy pronto la banca internacional cortó los flujos de capital hacia los países latinoamericanos, lo que terminó por agravar la situación, y el Perú dejó de pagar su deuda comercial en 1984. De esta manera, sin financiamiento externo, sin la voluntad política de hacer que el Estado asuma —dentro de sus posibilidades— un rol más activo en la reactivación de la economía, con un continuo aumento de la violencia que deprimía aún más la exigua inversión privada que existía, la percepción casi unánime era que el país marchaba a la deriva.

Todo esto fue interpretado como un fracaso de las políticas de estabilización ortodoxas, que habían venido siendo usadas con más o menos fuerza desde 1975, e hizo que ganaran popularidad alternativas “heterodoxas”, de corte populista, abiertamente opuestas a las recetas del FMI y del Banco Mundial, a las que criticaban por asumir simplistamente que los problemas de la inflación y el desequilibrio externo eran causadas sólo por un exceso de demanda agregada, remarcando el desempleo y la mayor desigualdad que dichas políticas habían ocasionado.

Además, la heterodoxia empezaba a ganar alguna fuerza en América Latina, como lo demuestran la implementación del Plan Austral del gobierno del presidente Alfonsín en Argentina (junio de 1985) y del Plan Cruzado del presidente Collor en Brasil, iniciado en febrero de 1986 (Cardoso y Helwege 1992, 188-95).

Los resultados de las elecciones de 1985 fueron una clara victoria del Partido Aprista, que llevó a la presidencia a un joven político de 36 años, Alan García. Otro resultado muy importante fue que Acción Popular, el partido del presidente Belaúnde, fue el que peor quedó. La moraleja de estos resultados era obvia: no hacer lo que el gobierno AP-PPC había hecho. El triunfo de García —en segunda vuelta— fue, contra el candidato de la izquierda, y para ello necesitó de la colaboración de los gremios empresariales, con quienes mantuvo una estrecha colaboración durante los dos primeros años de su gobierno, hasta que en 1987 anunció la estatización de la banca privada.

5.1 Objetivos básicos e hitos importantes de la política económica

Los ejes principales de la nueva política económica inaugurada por el gobierno aprista pueden ser identificados revisando el libro *El Perú heterodoxo*, compilado por Daniel Carbonetto, el cual contiene numerosas contribuciones que sirvieron de base para su diseño. Según él, dichos ejes fueron la expansión de la demanda efectiva a través del aumento del gasto público y del crédito; el control de las tasas de interés en un intento de eliminar el “estrangulamiento financiero” de las empresas no financieras; los controles cambiarios con tipos de cambio múltiples, que suspendieron las políticas de minidevaluación, y la limitación del pago de la deuda externa (Carbonetto 1987, 14).

Un aspecto primordial de la política económica del gobierno belaudista había sido su celo en el pago de la deuda pública externa. Por su parte, el presidente García anunció la limitación del pago de dicha deuda —al 10% del valor de las exportaciones— en su discurso inaugural, pero con dicha medida todo lo que se hizo fue proclamar en voz alta una realidad ya vigente, pues el gobierno de Belaúnde había dejado de cumplir con los compromisos de deuda del país desde 1984¹, pero sin buscar la confrontación con la banca acreedora. Mientras en el período 1980-1985 se pagó efectivamente un promedio de unos US\$ 1,450 millones anuales, en el período 1986-1990 se pagó en promedio unos US\$ 450 millones anuales², esto es alrededor del 15% del valor de las exportaciones. La diferencia es, pues, muy clara. A partir del 15 de agosto de 1986, el directorio ejecutivo del FMI declaró al Perú inhabilitado para utilizar los recursos generales de la institución³, formalizando el rompimiento de las relaciones con la banca internacional, el FMI y el Banco Mundial.

¹ Entre 1984 y 1985 se dejaron de pagar unos US\$ 2,500 millones de la deuda pública externa. Ver BCRP, *Memoria* 1990, p. 159, anexo XXV.

² Véase BCRP, *Memoria*, anexos sobre flujos de la deuda pública externa.

³ La decisión fue adoptada a causa de las obligaciones financieras en mora que el Perú mantenía con el FMI, las cuales ascendían a unos US\$ 160 millones.

La suspensión del pago de la deuda externa, junto con un superávit comercial de US\$ 1,200 para 1985⁴, y nuevos arreglos cambiarios que incluyeron—además del congelamiento del tipo de cambio y un sistema de tipos de cambio múltiples— la suspensión de la convertibilidad de los certificados de depósitos en dólares permitieron al gobierno aprista emprender una política de expansión del gasto público y del crédito que, junto con los controles de precios, tuvo efectos positivos sobre el producto, al menos por un par de años. Al mismo tiempo, el gobierno trató de incentivar la inversión privada y cultivó buenas relaciones con el sector empresarial. Un aspecto muy importante de esto último fue la política de “concertación”, que involucró la planeación conjunta de proyectos de inversión entre el gobierno y los empresarios, así como el intento del gobierno de crear un Fondo de Inversión y Empleo, FIE, iniciativa tomada en abril de 1987.

Estas buenas relaciones con el sector privado empezaron a deteriorarse cuando el gobierno, casi al mismo tiempo que creaba el FIE, dio un decreto exigiendo a las empresas la compra de bonos del Estado por una fracción de sus utilidades de 1986. Poco después, en julio de 1987, el presidente García anunció la estatización de la banca privada, medida que sorprendió al país. Por lo menos el 50% de la banca ya estaba en manos del Estado⁵ y era absurdo pensar que el gobierno iba a poder hacer algo distinto a lo que había podido hacer en sus dos primeros años capturando el resto de la banca. Las consecuencias de esta medida fueron, en opinión de Daniel Schydrowski, las siguientes:

“Una primera consecuencia importante fue el rompimiento de la coalición entre el gobierno y el sector privado, forjada penosamente a través de un mecanismo de concertación y, aún antes, a través del mecanismo implícito de promesas políticas que se habían cumplido. Ahora se produjo la paralización inmediata de todos los proyectos de inversión, con la cancelación eventual de aquéllos que no estaban demasiado avanzados para ello [...] Una segunda consecuencia importante fue una dramática disminución de perspectivas. Una de las preocupaciones del gobierno había sido alargar el horizonte de inversión, aplicando políticas de largo plazo para alentar a los

⁴ Superávit que era el resultado de una salvaje contracción de las importaciones, que disminuyeron de US\$ 3,800 millones en 1981 a US\$ 1,800 millones en 1985, pues si las exportaciones se movieron en alguna dirección en ese período, fue hacia abajo.

⁵ Bardella (1989, 576) sugiere que la cifra era 80%, pero eso parece una exageración.

inversionistas a comprometerse en proyectos productivos de mayor maduración. Ahora la huida de capitales se aceleró dramáticamente, y las empresas reorientaron sus planes de inversión hacia la extracción de flujo de caja de corto plazo en lugar de enfatizar el crecimiento de largo plazo [...] Un tercer cambio importante fue el impresionante aumento del rentismo. Eso marcó el principio del fin tanto para la expansión económica como para la estabilidad política del régimen [...] Otra consecuencia fue la pérdida de credibilidad respecto de cualquier política económica que adoptara el gobierno. La gente dispuesta a creer en discursos disminuyó ostensiblemente". (1990, 26-7).

Cualquiera haya sido la intención del gobierno, la estatización de la banca no se llevó a cabo y los resultados no pudieron ser peores. Además, esta medida fue el origen de los primeros mítines del escritor Mario Vargas Llosa con el apoyo de la clase media, y de la caída del gobierno aprista, según se ufana el novelista en *El pez en el agua*. Entre julio de 1987 y julio de 1990, la creciente inestabilidad política sólo complicó los problemas en el ámbito económico: fuertes devaluaciones del tipo de cambio oficial, creciente inflación, fuga de capitales, caída de la presión tributaria y del coeficiente de liquidez, etc.

En resumen, se debe subrayar que durante este período los objetivos de la política económica seguían siendo de corto plazo: reactivar la economía, a través de la expansión fiscal y monetaria, y reducir la inflación fijando el tipo de cambio y controlando los precios.

5.2 Aranceles, rebajas arancelarias y subsidios a las importaciones

A pesar del importante superávit comercial que el gobierno aprista heredó del anterior, la decisión de congelar el tipo de cambio y reforzar los controles cambiarios hizo necesario que durante este período se recurriese desde un inicio a los controles cuantitativos para moderar el crecimiento de las importaciones, teniendo el manejo de la política arancelaria una mínima importancia.

Como se recordará, la reversión del proceso de liberalización comercial empezó a fines del período anterior. La tarifa nominal promedio, que había bajado a 32% en 1981, era en 1985 de 46% más una sobretasa de 17%, inicialmente introducida en diciembre de 1981. Por otro lado, las

rebajas arancelarias, al igual que los subsidios a las importaciones, habían perdido mucha de la importancia que tuvieron a mediados de la década de 1970, aunque también en este caso ya se había empezado a dar marcha atrás. Otro rasgo importante de la política tarifaria a fines del período anterior era la vigencia de un arancel mínimo de 1% que buscaba contrarrestar, en cierta medida, los efectos fiscales de las rebajas y exoneraciones arancelarias. Pues bien, durante el período del presidente García se aumentó el nivel y la dispersión de la sobretasa, se aumentó también la tasa del arancel mínimo y se continuaron usando las rebajas arancelarias con diferentes propósitos. A continuación se presentan estos cambios en detalle.

El arancel de importaciones *per se* fue raramente usado por el gobierno durante esta etapa y no podría considerársele un instrumento de política comercial, pues las autoridades buscaron regular el costo de las importaciones mediante el uso de sobretasas arancelarias, pero principalmente con el manejo de los controles cambiarios y el tipo de cambio efectivo al que se podía efectuar cada importación. En cuanto al manejo de la sobretasa general —que era 17% al final del período anterior—, sucesivas modificaciones hicieron que para julio de 1990 no hubiese una, sino catorce sobretasas que iban de 0 a 24 puntos porcentuales. El primer cambio importante ocurrió en 1986, cuando se redujo dicha sobretasa para algunos insumos de 17% a 12%⁶. Durante los dos años siguientes se siguieron haciendo modificaciones que —aumentando la sobretasa para la mayoría de los productos, pero reduciéndola para otros— llevaron al resultado mencionado para 1990. Entre las más importantes medidas de este tipo tenemos una sobretasa de 4%, creada en octubre de 1987 y destinada a financiar el costo del sistema de supervisión del comercio exterior, a cargo del Instituto de Comercio Exterior (ICE)⁷; y por otro lado, la creación, en noviembre de 1989, de un Fondo Nacional de Defensa, financiado con una sobretasa de 2% a las importaciones, excepto alimentos y medicinas⁸. Otro tipo de sobretasas eran aquellas que afectaban la importación de

⁶ Ver DS 036-86-EF del 7 de febrero de 1986.

⁷ DS 199-87-EF del 22 de octubre de 1987.

⁸ DLeg. 554 del 29 de noviembre de 1989.

solamente determinados productos, como por ejemplo las importaciones de productos pecuarios⁹.

El agravamiento del problema fiscal y del déficit externo a partir de 1987 indujo a las autoridades a percibir como insuficiente el arancel mínimo de 1% existente desde 1983, por lo que en 1988 éste fue elevado a 10% —aunque no para todo el universo arancelario—, pero también se redujo la tasa *ad valorem* máxima de 120% a 84%¹⁰, disminuyendo en alguna medida la dispersión arancelaria¹¹. Con esta medida el arancel nominal promedio simple —sin incluir la sobretasa— se mantenía en el promedio de 1985, esto es 46%. En las postrimerías del gobierno aprista, el arancel mínimo es nuevamente elevado, esta vez de 10% a 15%¹². Considerando todos estos cambios, la situación de julio de 1990 era descrita por el BCR de la siguiente manera:

“Esta estructura (tarifaria) estaba constituida por 39 tasas *ad valorem* que iban de 15 a 84%, y 14 sobretasas que se encontraban entre 0 y 24%. En conjunto, ello implicaba la existencia de 56 tasas arancelarias con una tasa mínima de 15% y una máxima de 108%. Cabe señalar que, a pesar de elevado número de tasas, sólo 4 de ellas concentraban el 55% del total de las importaciones”¹³.

Si bien las rebajas arancelarias no volvieron a ganar la importancia que tuvieron durante la década de 1970, el gobierno continuó usándolas con diversos propósitos —o simplemente cediendo a los requerimientos de grupos de presión—. A lo largo de los cinco años se introdujeron rebajas de las más variadas características —totales o parciales, por tiempo definido o indefinido, etc.—, entre las que se pueden mencionar, en orden cronológico, las siguientes: la liberación por tiempo indefinido de la importación de equipos y herramientas para uso exclusivo en la agricultura¹⁴;

⁹ En este caso se trata de una norma dada fines del período anterior (Ley 24051 del 4 de enero de 1985).

¹⁰ Se refiere a la tasa máxima incluyendo sobretasas, con excepción del Impuesto General a las Ventas y el Impuesto Selectivo al Consumo.

¹¹ DS 222-88-EF del 22 de noviembre de 1988 y DLeg. 517 del 28 de julio de 1989.

¹² Véase DS 106-90-EF del 18 de abril de 1990.

¹³ BCRP, *Memoria* 1990, 50.

¹⁴ DS 430-85-EF del 4 de noviembre de 1985. Los ítems liberados comprenden un total de 22 partidas arancelarias.

la ley de importaciones para transportistas de servicio público terrestre, que liberó casi totalmente la importación de paquetes CKD¹⁵; la liberación total por seis meses de la importación de algunos productos para la industria avícola¹⁶; la exoneración del pago de la sobretasa a las importaciones de bienes de capital e insumos por la mediana minería, y liberación total en el caso de la pequeña minería¹⁷; la liberación total de las importaciones de maquinaria y equipo para la actividad pesquera¹⁸; la exoneración del IGV a la importación de insumos y bienes de capital por las empresas periodísticas y editores de libros y revistas¹⁹, y la exoneración tributaria y arancelaria a los insumos farmacéuticos y medicamentos en favor de la industria farmacéutica²⁰.

A partir de entonces, fines de 1988, el gobierno empezó a tratar el asunto de las rebajas arancelarias de manera más cuidadosa y en noviembre de ese año elevó el arancel mínimo —que afectaba también las importaciones liberadas— de 1% a 10%, e incluso un par de meses antes se habían dejado sin efecto algunas exoneraciones²¹, medida que fue ampliada en diciembre de ese año con el explícito propósito de conseguir el equilibrio fiscal²². Hay que aclarar que aunque el recurso de las rebajas arancelarias fue menos usado por el gobierno a partir de entonces, ello no quiere decir que no se le utilizara en absoluto. Por ejemplo, en junio de 1989 se otorgaron una serie de beneficios a la industria agroindustrial, exonerándola, entre otros, del pago del arancel mínimo y de la sobretasa a las importaciones²³.

No obstante las modificaciones señaladas, la estructura arancelaria no fue alterada significativamente y mantuvo una mayor protección para

¹⁵ DLeg. 275 del 27 de diciembre de 1985.

¹⁶ DS 030-86-EF del 4 de febrero de 1986.

¹⁷ Ley 24626 del 29 de diciembre de 1986 y DS 189-87-EF del 6 de octubre de 1987.

¹⁸ DS 168-87-EF del 13 de agosto de 1987 y DS 016-87-PE del 28 de setiembre de 1987.

¹⁹ DS 223-88-EF/90 del 24 de noviembre de 1988.

²⁰ DS 251-88-EF del 20 de diciembre de 1988.

²¹ DS 144-88-EF del 6 de setiembre de 1988.

²² Ley 24971 del 22 de diciembre de 1988.

²³ Ver DS 041-89-AG del 5 de junio y DS 039-89-AG del 15 de junio de 1989.

las ramas productoras de bienes de consumo —como calzado, bebidas y tabaco— respecto a la otorgada a sectores importantes como el agropecuario (BCRP, *Memoria* 1988, 68). La situación continuó de la misma manera hasta julio de 1990.

5.3 Impuestos y subsidios a las exportaciones

Del período anterior se había heredado un impuesto variable, el impuesto adicional de 10%, que se cobraba sobre el exceso de los precios de referencia de exportaciones de productos mineros y que era deducible del impuesto a la renta; de esta manera, era sólo un pago adelantado a cuenta de dicho impuesto. Durante esta etapa no hubo cambios marcados en la importancia de los impuestos a las exportaciones dentro de los ingresos fiscales, una muestra clara de que el gobierno aprista no trató de revertir el desmantelamiento de estos gravámenes iniciado por el gobierno anterior (cuadro 5.1). Si hay alguna tendencia es hacia una menor importancia, pero eso debe explicarse por el comportamiento del valor exportado y del tipo de cambio real.

Cuadro 5.1

Impuestos a las exportaciones como porcentaje de los ingresos corrientes del Gobierno Central. 1985-1990

Año	1985	1986	1987	1988	1989	1990
%	2.1	1.4	0.4	0.6	1.5	0.3
Fuente: Memorias Banco Central de Reserva.						

Sin embargo, es importante entender que, aparte de los impuestos, el gobierno tenía en los controles cambiarios una manera alternativa —y simple— de extraer un excedente del sector exportador. En algunas ocasiones, empero, el gobierno aprista intentó usar los impuestos con dicho fin: en 1986 trató de sacar algún provecho del boom de precios en el mercado cafetalero internacional con la introducción de un impuesto de 20% —a las pocas semanas reducido a 10%— a las exportaciones de café cuando su

precio excediese los US\$ 140 por quintal²⁴ (para fines de dicho año, el precio ya estaba por debajo del precio de referencia fijado). Por otro lado, un ejemplo del uso de los controles cambiarios son los impuestos que gravaban la entrega de moneda extranjera a los exportadores; uno de tales impuestos fue creado inicialmente en setiembre de 1988, con una tasa de 4% (derogado luego de un par de meses, al crearse un impuesto de este tipo, pero que diferenciaba las exportaciones pesqueras, 3%, de las demás exportaciones, 10%); nuevamente, luego de un par de meses, estas tasas fueron sustituidas por una general de 6%²⁵. Si este último gravamen tenía como fin recaudar fondos para financiar los subsidios a las importaciones de alimentos y medicinas, otro impuesto a las exportaciones, creado a fines de 1989 y que gravaba las exportaciones de empresas cuyas exportaciones anuales superasen los US\$ 50 millones, tenía como objetivo obtener recursos para el Fondo de Defensa Nacional²⁶. Resumiendo, a pesar de los impuestos a la entrega de moneda extranjera, los impuestos a las exportaciones siguieron perdiendo importancia durante este período. Pero existían otros mecanismos con los cuales el gobierno podía extraer un excedente del sector exportador a través de los controles cambiarios, mecanismos que serán revisados en el punto sobre dichos controles.

También las medidas tomadas en la política de promoción de exportaciones carecieron de mayor importancia y nuevamente la razón es la misma: el carácter generalizado de los controles cambiarios hace que el manejo de éstos sea la manera más sencilla de incentivar o desincentivar actividades relacionadas con el comercio exterior. Como el acceso al mercado de moneda extranjera está controlado, además de que no existe un tipo de cambio único, las autorizaciones (concedidas por el gobierno) para acceder a dicho mercado a un determinado tipo de cambio pueden

²⁴ Impuestos de este tipo se pagaban solamente sobre el margen, es decir, no sobre el valor total exportado, sino sobre el exceso sobre el valor al precio de referencia. Véase DS 052-86-EF del 7 de febrero de 1986 y DS 152-86-EF del 28 de abril de 1986.

²⁵ Véase decretos 151-88-EF del 6 de setiembre de 1988, 209-88-EF del 3 de noviembre de 1988, 221-88-EF del 24 de noviembre de 1988 y 006-89-EF del 6 de enero de 1989.

²⁶ DLeg. 554 del 29 de noviembre de 1989.

ser usadas para premiar o castigar a quienes necesitan acceder a dicho mercado.

Los controles cambiarios, por ejemplo, permitían al gobierno fijar las tasas de cambio a que se pagaban a los exportadores no sólo los dólares producto de sus exportaciones, sino también, en el caso de los productos no tradicionales, el monto del subsidio (Certex) y del crédito subsidiado que recibían (FENT), pues éstos estaban generalmente denominados en dólares. Para ilustrar este asunto, a continuación se listan las diferentes modificaciones que se hicieron entre 1985 y 1990 en torno al tipo de cambio utilizado para liquidar los Certificados de Reintegro Tributario, Certex: desde julio de 1984 se entregaban los certificados denominados en moneda nacional, para cuyo cálculo se utilizaba el tipo de cambio oficial —dólar MUC— de la fecha de su emisión²⁷; luego, en diciembre de 1986, se decide cambiar del dólar MUC al dólar del mercado financiero —valor de compra—, el que cotizaba el dólar a un precio mayor²⁸; el mercado financiero, sin embargo, fue suprimido en julio de 1987, por lo que en noviembre de ese mismo año, el nuevo tipo de cambio utilizado para el pago del Certex fue desde entonces el aplicable a la redención de los Certificados de Moneda Extranjera, vigente a la fecha de entrega de la moneda extranjera por los exportadores²⁹; sin embargo, tres semanas después se cambia de la tasa vigente a la fecha de entrega de la moneda extranjera a la fecha —posterior— correspondiente al día de liquidación del Certex³⁰, y finalmente, en diciembre de 1988 se regresa al uso del dólar MUC —que acababa de sufrir una fuerte devaluación, pasando de 33 a 500 intis entre setiembre y noviembre de ese año— del día de emisión del Certex³¹.

Como un ejemplo de los problemas que acarreaban los controles cambiarios se puede mencionar lo siguiente: en los últimos días del gobierno aprista, en medio de la espiral inflacionaria, se suspendió el uso del FENT, pues al parecer los exportadores utilizaban los préstamos obteni-

²⁷ DLeg. 291 del 20 de julio de 1984.

²⁸ Ver DS 396-86-EF del 4 de diciembre de 1986.

²⁹ DS 205-87-EF del 5 de noviembre de 1987.

³⁰ DS 222-87-EF del 25 de noviembre de 1987.

³¹ DS 141-88-PCM del 1 de diciembre de 1988.

dos en esta línea de crédito para comprar dólares en el mercado paralelo y habían aumentado su demanda por tales créditos, de tal manera que el monto prestado, en dólares, se había duplicado entre diciembre de 1988 y diciembre de 1989 (Boletín BCR, enero 1991, tabla A 6), si bien las exportaciones no tradicionales aumentaron, de manera significativa, en un 30% en 1989.

En lo referente a la creación de zonas francas, hay que recordar que la Ley de Promoción de Exportaciones No Tradicionales de 1978 contemplaba su creación, pero no fue reglamentada en este respecto. Durante el gobierno aprista, mientras el Congreso discutía una nueva ley de zonas francas, el Ejecutivo se anticipó creando la Zona de Tratamiento Especial de Tacna, ZOTAC, en setiembre de 1989³². Pero la ZOTAC nunca funcionó como una zona franca industrial ni jugó ningún rol en apoyo a las exportaciones, sino que ha funcionado como una simple zona franca comercial y ha servido para contrarrestar en alguna medida el contrabando proveniente de la zona franca chilena de Iquique. Ese mismo mes, el Congreso aprobó la Ley de Bases de Zonas Francas y Zonas de Tratamiento Especial, que sirvió para la creación de otras zonas francas industriales—Matarani, Ilo, Chimbote, Trujillo, Tumbes (Zona de Tratamiento Especial) y Paita— entre diciembre de 1989 y julio de 1990. De las mencionadas, en este momento sólo funciona, aunque parcialmente, la ZOFRI-ILO³³.

También se dieron algunas medidas de menor importancia para incentivar tanto las exportaciones no tradicionales en general como las de algunos sectores específicos. Por ejemplo, en agosto de 1985 se subió la tasa de Certex de los productos artesanales a 35%³⁴; en mayo de 1988 se simplificaron los trámites de inscripción en el Registro de Empresas Exportadoras de Productos No Tradicionales, inscripción que era válida

³² DS 071-89-PCM del 1 de setiembre de 1989.

³³ Ley 25100 del 28 de setiembre de 1989. Ver también DS 089-89-PCM del 28 de octubre de 1989, que reemplaza al DS 071. Las normas que crean las ZFI son: DS 104-89-PCM del 23 de diciembre de 1989, DS 105-89-PCM del 24 de diciembre de 1989, DS 036-90-PCM del 20 de abril de 1990, DS 059-90-PCM del 20 de junio de 1990, DS 086-90-PCM y DS 087-90-PCM, ambos del 26 de julio de 1990.

³⁴ Norma del 11 agosto de 1985.

por dos años y que era requisito para ser beneficiario del Certex³⁵, y en julio de 1988 se crearon los Comités de Promoción de Exportaciones (COPREX) con el fin de incentivar la exportación de productos agropecuarios y agroindustriales³⁶.

5.4 Restricciones cuantitativas

Los instrumentos para-arancelarios, o restricciones cuantitativas, especialmente sobre las importaciones, fueron, junto con los controles cambiarios, la más importante herramienta del gobierno aprista para manejar las transacciones externas del país. Su manejo estuvo orientado—como ya se había hecho en la década de 1970— a aliviar las presiones de demanda de divisas que surgían debido al tipo de cambio congelado o a las políticas domésticas expansivas. Una aproximación al manejo de las restricciones cuantitativas sobre las importaciones durante este período aparece en el cuadro 5.2. Este cuadro, sin embargo, no proporciona la variedad de detalles que hay que considerar para apreciar la real magnitud de los controles. A continuación se examinan dichos cambios con cierto detalle, empezando con las restricciones sobre las importaciones.

En 1985 las modificaciones más importantes ocurrieron en el mercado cambiario y, salvo algunas medidas menores, el gobierno no se vio forzado a recurrir a restricciones cuantitativas sobre las importaciones. En agosto de ese año se revisó la lista de productos sujetos a licencia previa de importación, agregándosele 1,449 partidas arancelarias³⁷. En octubre se aprobó una nueva lista de productos de importación prohibida, de tal manera que el número de partidas de importación prohibida pasó de 8 a 525³⁸.

Al año siguiente también se efectuaron modificaciones menores en ambas listas. El cambio más importante ocurrió en setiembre, cuando se

³⁵ DS 058-88-PCM del 4 de mayo de 1988.

³⁶ DS 097-88-PCM del 12 de julio de 1988.

³⁷ DS 104-85-ICTI/CO del 9 de agosto de 1985 y DS 107-85-ICTI/CO del 25 de agosto de 1985.

³⁸ DS 115-85-ICTI/CO del 4 de octubre de 1985.

Cuadro 5.2

Restricciones cuantitativas a las importaciones. 1985-1990
(Número de partidas arancelarias en cada categoría)

Fecha	<i>Tipo de Importación</i>				Total
	Libre	Restringida	Prohibida	Prohibida temporal.	
Jul 85	4,757	350	8	188	5,303
Dic 85	3,259	1,553	525	0	5,337
Dic 86	3,224	1,574	541	0	5,339
Dic 87	0	4,715	539	0	5,254
Dic 88	0	4,724	539	0	5,263
Dic 89	4,192	535	539	0	5,266
Jul 90	4,721	6	539	0	5,266

Fuente: Banco Central de Reserva (1993), cuadro 152.

dio una ley que creaba el Instituto de Comercio Exterior (ICE), ente encargado de formular, ejecutar y supervisar la política de comercio exterior. Entre las funciones que se le asignaron estaban: diseñar y regular la política arancelaria y para-arancelaria; administrar el régimen de promoción de exportaciones no tradicionales (Certex, Secrex, etc.); hacerse cargo de las oficinas comerciales en el exterior, y supervisar el comercio exterior con el fin de evitar la sobrevaluación y subvaluación de importaciones y exportaciones³⁹. Este proceso de supervisión empezó a operar recién en noviembre de 1987, y exceptuó a las importaciones menores de tres mil dólares, a aquellas realizadas bajo régimen de admisión o internamiento temporal y a algunos pocos productos como petróleo y algunos derivados, armas y municiones, publicaciones periódicas, oro y piedras preciosas. Sin embargo no pasaron ni tres meses hasta que se empezó a aflojar el sistema y en febrero de 1988 el ICE exceptuó del requisito de supervisión a las importaciones menores de US\$ 5,000, y el sistema fue finalmente elimina-

³⁹ DLeg. 390 del 19 de setiembre de 1986.

do en noviembre de 1989⁴⁰, aunque sería reintroducido en 1991. Durante el período en que funcionó, dos empresas extranjeras –la Société Générale de Surveillance (SGS) y Specialists Services International (SSI)– fueron las encargadas de la supervisión, que era financiada con una sobretasa de 4% sobre las importaciones que ya pagaban las sobretasas de 12% y 17%⁴¹.

En 1987 se empieza a hacer patente la escasez de moneda extranjera. Así, en febrero de ese año se creó el Sistema de Presupuesto de Divisas para la Importación; lo que implicaba que, aparte de la licencia previa de importación otorgada por la gerencia de importación del ICE, los importadores debían obtener una licencia de cambio expedida por la oficina técnica del Sistema de Presupuesto de Divisas. Pocos meses después se unificó el régimen de licencia previa de importación con el Sistema de Presupuesto de Divisas, eliminándose de esta manera la licencia de cambio, requiriéndose en adelante solamente la licencia previa de importación⁴². Por otro lado, en junio de 1987 se amplió de 1,574 a 2,975 el número de partidas arancelarias sujetas al requisito de licencia previa de importación otorgada por el ICE y se redujo el número de partidas prohibidas de 541 a 535.

En 1988, “la política comercial se orientó a complementar los esfuerzos por contener la pérdida de reservas, fundamentalmente mediante la aplicación de medidas para-arancelarias” (BCRP, *Memoria* 1988, 67). De esta manera, en enero se creó el Registro Nacional de Empresas Importadoras, en el cual debían estar inscritas las empresas que requerían realizar importaciones⁴³. Además, con el fin de captar moneda extranjera del mercado paralelo y complementar las disponibles para el Presupuesto de Divisas de 1988, se creó en enero el régimen de licencias previas de importación “sin uso de divisas” del MUC (con fondos propios) para la

⁴⁰ DS 110-87-PCM del 29 de octubre de 1987, DS 023-88-PCM del 26 de febrero de 1988, Resolución ICE 268-89-ICE/PRESIDENCIA del 8 de setiembre de 1989 y DS 097-89-PCM del 21 de noviembre de 1989.

⁴¹ DS 199-87-EF del 22 de octubre de 1987. Detalles adicionales sobre el funcionamiento del sistema de supervisión pueden verse en Cornejo 1993.

⁴² DS 026-87-EF del 16 de febrero y DS 097-87-PCM del 16 de setiembre de 1987.

⁴³ DS 003-88-PCM del 12 de enero de 1988 y resolución 140-88-ICE/PRESIDENCIA del 21 de abril de 1988.

compra de insumos, repuestos, partes y piezas, bienes intermedios y bienes de capital; dichas licencias serían otorgadas automáticamente —en un plazo máximo de cinco días— por el ICE⁴⁴. Pero al parecer esta medida no fue suficiente para moderar la demanda de dólares MUC, por lo que desde marzo se estableció el requisito de autorización de pago otorgada por el Banco Central para todas las importaciones adquiridas con divisas MUC⁴⁵. Tratando que los importadores usen más dólares del mercado paralelo, se tomaron medidas tales como permitir que las importaciones realizadas “sin uso de divisas MUC” pagasen sus derechos de importación al tipo de cambio MUC y exonerar a dichas importaciones del régimen de supervisión de importaciones⁴⁶.

Durante 1989 se observó un significativo relajamiento de las restricciones cuantitativas, así como algunas reducciones de tarifas de importación. De esta manera, en junio de ese año se elimina el monopolio de ECASA sobre la importación de arroz, que estaba vigente desde 1980. Sin embargo, dicho monopolio fue restituido en abril del año siguiente⁴⁷. En agosto eliminó hasta fin de año el requisito de licencia previa para las importaciones menores a los cinco mil dólares y, en noviembre, se elimina definitivamente la licencia previa para las importaciones que no se realizan con el dólar MUC. Al mismo tiempo se aumentaba el número de partidas que podían ser importadas con el dólar MUC de 93 a 536⁴⁸. Como ya se ha mencionado, en noviembre también se eliminó el sistema de supervisión de importaciones.

Por el lado de las restricciones cuantitativas a las exportaciones, se debe recordar que del período anterior se heredó el monopolio estatal de la exportación de oro y petróleo, listas menores de productos de exportación prohibida y restringida, así como la situación especial de las exportaciones de café. Pues bien, durante este período no hubo ningún cambio

⁴⁴ DS 099-88-PCM del 28 de enero de 1988.

⁴⁵ DS 033-88-EF del 9 de marzo de 1988.

⁴⁶ DS 090-88-PCM del 1 de agosto de 1988 y 104-88-PCM del 24 de agosto de 1988.

⁴⁷ DS 038-89-AG del 12 de junio de 1989 y DS 018-90-AG del 17 de abril de 1990.

⁴⁸ DS 169-89-EF del 17 de agosto de 1989, DS 254-89-EF del 8 de noviembre de 1989 y Resolución Cambiaria 030-89-EF/90 del 14 de noviembre de 1989.

importante en esta área de la política comercial y sólo se hicieron modificaciones menores a la lista de productos de exportación restringida. El régimen de supervisión del comercio exterior —que se llevó a la práctica en el caso de las importaciones entre 1987 y 1989— no llegó a afectar las exportaciones⁴⁹.

Por otro lado, en febrero de 1986 la Organización Internacional del Café suspendió el régimen de cuotas de exportación; a pesar de ello, no se revocó la atribución de la Junta Nacional del Café de otorgar los certificados de origen, por lo que, en la práctica, las exportaciones continuaron siendo restringidas⁵⁰.

5.5 Los controles cambiarios

Al finalizar el período anterior, julio de 1985, en el mercado cambiario se mantenían controles bastante simplificados. La porción controlada del mercado —el Mercado Unico de Cambios, MUC— era la más importante, y su oferta de dólares provenía de las exportaciones, con la que debía satisfacer la demanda de dólares de los importadores. El tipo de cambio estaba controlado y se seguía una política de minidevaluaciones. En la porción libre del mercado —el de Certificados Bancarios de Moneda Extranjera (CBME) y Certificados de Libre Disponibilidad (CLD)—, la oferta de dólares provenía de fuentes diversas, entre ellas el 15% del valor de las exportaciones tradicionales. También se había empezado a formar un mercado de dólares billete, especialmente desde que se permitió el funcionamiento de casas de cambio.

Con el gobierno aprista, el tipo de cambio pasó de tener una función orientada a favorecer el saldo de la balanza comercial a una que buscaba reducir las presiones inflacionarias mediante la fijación de su valor nominal. Con este fin, en agosto de 1985 se restringió severamente el ámbito del mercado libre al congelarse los CBME, creando al mismo tiempo el

⁴⁹ Sin embargo, a fines de este período se aprobó un decreto que reglamentaba la aplicación de la supervisión de exportaciones, pero sin echarla a andar. Ver DS 212-90-EF del 18 de julio de 1990.

⁵⁰ RM 336-86-AG del 29 de mayo de 1986.

Mercado Financiero y cancelándose la política de minidevaluaciones. Estas medidas fueron acompañadas de políticas fiscales y monetarias fuertemente expansivas, por lo que en enero de 1987 el gobierno se vio forzado, al agotarse las reservas de divisas, a cerrar lo que quedaba del mercado libre —el Mercado Financiero— y a abandonar su política de tipo de cambio MUC fijo, introduciendo al mismo tiempo una multiplicidad de tasas de cambio MUC. A partir de entonces se reimplantaron los férreos mecanismos de control usados durante la década de 1970, pero esta vez el fracaso fue más clamoroso. A continuación se examina dicha política cambiaria paso a paso.

La modificación de la orientación de la política cambiaria empezó inmediatamente después de que el nuevo presidente, Alan García, asumiera el poder. La primera medida importante, en agosto de 1985, fue la suspensión de la redención y pago de los CBME por noventa días, aunque se permitió el pago de los certificados y sus intereses en moneda nacional al tipo de cambio MUC. Al mismo tiempo se creó un Mercado Financiero en sustitución del mercado de CBME, que funcionaría de manera similar al dicho mercado⁵¹. De esta manera, aunque el mercado libre de moneda extranjera no desapareció totalmente, su importancia cayó notablemente, revirtiéndose así la tendencia a la dolarización del ahorro financiero. El Mercado Financiero mantenía una cotización claramente diferenciada de la del MUC y era usado para atender los requerimientos de divisas para usos considerados no prioritarios.

También a partir del mes de agosto se abandonó la política de minidevaluaciones diarias del gobierno anterior y, luego de una devaluación de 12% del primer día de dicho mes, se mantuvo el tipo de cambio MUC congelado en 13.95 intis por dólar hasta enero de 1987. El adelanto cambiario, implícito en el reajuste efectuado a principios de agosto, contribuyó a reducir la demanda por dólares, al menos momentáneamente. Con el mismo fin se tomó la decisión de limitar los pagos del servicio de la deuda externa al 10% del valor de las exportaciones de bienes y servicios durante un lapso de 12 meses a partir de agosto de 1985. Como se señaló

⁵¹ DS 364-85-EF del 31 de julio de 1985. La suspensión era por 90 días, pero ella fue prorrogada por sucesivos decretos durante los cinco años del gobierno aprista.

antes, dichos pagos ya habían sido suspendidos por el gobierno anterior en 1984, por lo que la actitud del nuevo régimen buscó sobre todo hacer explícita una situación de hecho.

Poco después, en octubre de 1985, tratando de estimular en algo las exportaciones y compensar a los exportadores por el congelamiento del tipo de cambio MUC, se aumentó de 15% a 20% el porcentaje del valor exportado que recibirían los exportadores de productos no tradicionales en forma de CLD, mientras que para los exportadores de productos tradicionales se les reconoció un 5%⁵². Esta medida también reforzó, aunque mínimamente, el rol de la porción libre del mercado de moneda extranjera, donde se negociaban los CLD. Nótese también que este tipo de medidas implicaba ya una tasa de cambio diferenciado para exportaciones tradicionales y no tradicionales.

Al año siguiente, la diferenciación de tasas de cambio para los distintos tipos de exportaciones y de importaciones no hizo sino acentuarse. Por el lado de las importaciones esto ocurrió al darse una serie de resoluciones cambiarias que limitaban el uso del dólar MUC para las importaciones —y otras obligaciones— consideradas prioritarias⁵³. Que todo esto no reflejaba sino la creciente escasez de dólares en el Mercado Financiero fue implícitamente reconocido por el Banco Central:

“Para priorizar la utilización de las divisas y evitar encarecer el precio de los productos básicos, se ha ido trasladando partidas de importación del MUC al MF, quedando en el primero principalmente alimentos y medicinas, así como los insumos para estas industrias”. (BCRP, *Memoria* 1986, 76).

Con las exportaciones se siguió una política similar, otorgándose a los exportadores distintas participaciones del valor exportado en CLD, según el producto que exportaban. Esta era una manera de incrementar el tipo de cambio efectivo percibido por los exportadores, mientras se mantenía congelado el dólar MUC. Así, a fines de 1986 los exportadores reci-

⁵² Resolución Cambiaria 008-85-EF/90 del 3 de octubre de 1985.

⁵³ Resoluciones cambiarias 012-86-EF/90 del 25 de julio 25 y 017-86-EF/90 del 27 de agosto de 1986.

bían por lo menos el 10% del valor exportado en CLD⁵⁴. En la siguiente tabla aparecen los porcentajes resultantes de las sucesivas modificaciones llevadas a cabo:

<i>Tipo de Exportación</i>	Dic. 1985	Modificaciones durante 1986: ⁵⁵			
		Feb. 10	Jun. n.d.	Ago. 29	Nov. 27
Hidrocarburos	0	0	0	0	10
Otras Xs. Tradicionales	0	5	5	20	35
Xs. Peq. y Med. Minería	5	10	30	35	55
Xs. no Tradicionales	20	30	40	50	100

Un esquema cambiario como éste era prácticamente insostenible por la pérdida de paridad y de divisas que generaba, por lo que el gobierno tuvo que introducir algunos cambios importantes, no necesariamente con un propósito liberalizador. Así, en enero de 1987 se abandonó la política de mantener congelado el dólar MUC y, según lo anunciado a fines de noviembre del año anterior, se empezó a devaluar dicha tasa de cambio y la del mercado controlado, o Mercado Financiero, a un ritmo de 2.2% mensual, pero esto sólo duraría hasta el mes de junio. Al mismo tiempo, tratando de reducir la demanda de divisas por los importadores, se introdujo el requisito de financiamiento obligatorio en el exterior, por un período mínimo de 180 días, de un importante número de partidas de importación⁵⁶. En febrero se dieron reglas más estrictas para la asignación de divisas a los importadores en general, creándose el Sistema de Presupues-

⁵⁴ Sin embargo, téngase en cuenta que en junio de este año -1986-, como resultado de algunos cambios introducidos por el BCR (ver Resolución Cambiaria 011-86-EF/90), los CLD pasaron a denominarse Certificados de Moneda Extranjera del Mercado Financiero.

⁵⁵ Ver resoluciones cambiarias 002, 009, 018 y 024 de fechas correspondientes a 1986.

⁵⁶ Resolución Cambiaria 001-87-EF/90 del 13 de enero de 1987. Luego se introdujeron modificaciones por RC 035-87-EF/90 del 23 de octubre de 1987 y RC 029-88-EF/90 del 4 de julio de 1988. El requisito de financiamiento obligatorio fue eliminado en febrero de 1989 (ver RC 007-89-EF/90 del 1 de febrero de 1989).

to de Divisas y la Licencia de Cambio⁵⁷. Esta era una manera que tenían las autoridades para tener mayor discrecionalidad a la hora de asignar las divisas, que cada vez eran más escasas, o como lo decía el Banco Central:

“En 1987 la política cambiaria estuvo orientada principalmente a minimizar las presiones inflacionarias, pero cuidando de mantener una asignación de las divisas concordante con las prioridades sectoriales y la disponibilidad de las mismas”: (BCRP, *Memoria* 1987, 64).

Mientras tanto se siguió incrementando el porcentaje del valor exportado que recibían los exportadores en dólares del Mercado Financiero, de forma tal que la oferta de divisas que ingresaban al MUC terminó perdiendo toda importancia y el BCR se quedó sin divisas que presupuestar. Es así que en julio de ese mismo año, simultáneamente al intento de estatizar la banca privada, se cerró el Mercado Financiero, reasumiendo el MUC sus funciones en cuanto a captar los dólares de exportación y asignar los dólares requeridos por los importadores. Se eliminaron también los depósitos en moneda extranjera en el sistema financiero doméstico, creándose la Mesa de Negociación de los CBME para la atención de pagos que no requerían de Licencia Previa de Importación o de Autorización de Cambio, al mismo tiempo que se prohibía el funcionamiento de las casas de cambio⁵⁸.

Sin embargo, la eliminación del Mercado Financiero no implicó una simplificación de las operaciones cambiarias o una eliminación de los tipos de cambio múltiples del sistema anterior, pues al día siguiente de eliminar el Mercado Financiero, lo que se hizo fue remplazar los distintos porcentajes del valor exportado que se pagaba a los exportadores en CLD por distintos porcentajes de la tasa MUC a los cuales se redimirían los CME del MUC, porcentajes que dependían del tipo de exportación involucrada. De la misma manera como se había hecho anteriormente con los porcentajes del valor exportado pagado a los exportadores en CLD, los porcentajes de la tasa MUC que se pagarían a los exportadores también fueron modificándose, generalmente devaluando la tasa de cambio

⁵⁷ DS 026-87-EF del 16 de febrero de 1987.

⁵⁸ DS 159-87-EF del 28 de julio de 1987.

para los numerosos rubros de exportación que se fueron definiendo⁵⁹. El propósito de estos controles cambiarios tan complicados fue, por un lado, tener tipos de cambio diferenciados por tipo de exportación y, por otro lado, evitar la devaluación del tipo de cambio pagado por los importadores que podían acceder a una licencia de importación.

El uso de tipos de cambio múltiples no se restringía al caso de las exportaciones. Así, ante el persistente deterioro de la balanza de pagos, el gobierno se vio forzado, en el mes de octubre, a reanudar la política de devaluaciones que había iniciado en enero y abandonado en junio, con una devaluación inicial del dólar MUC de 26%. Como de esta manera se encarecerían demasiado los alimentos básicos, se creó una categoría de importaciones prioritarias —alimentos básicos, medicinas y sus insumos— para la cual se fijó una tasa equivalente al 79.45% de la tasa MUC (manteniendo de esta manera fijo el tipo de cambio para dichas importaciones), de tal modo que en diciembre de ese mismo año había cinco tasas de cambio para importaciones⁶⁰. Ese mes se decidió reorganizar el sistema de control de cambios con la intención de simplificar las reglas, pero lo único que se hizo fue consolidar las normas que regían el mercado cambiario y reducir el número de las tasas de cambio de importación de cinco a cuatro (siendo una de ellas la del mercado de CBME, o lo que quedaba de él, al que debían recurrir los importadores de productos considerados no prioritarios)⁶¹. Por lo demás, se mantuvieron los más estrictos controles.

Si la situación en el frente externo en 1987 había sido complicada, en 1988 fue terrible, debiéndose devaluar el tipo de cambio en tasas cada vez mayores ante la creciente escasez de divisas. Para empezar, en diciembre de 1987 el dólar MUC se devaluó en 65%, pasando el tipo de cambio de 20 a 33 intis por dólar, nivel que se mantendría hasta setiembre de 1988⁶².

⁵⁹ Resolución Cambiaria 020-87-EF/90 del 29 de julio de 1987. Algunas de las resoluciones cambiarias que introducían los cambios mencionados son las siguientes: 027-87-EF/90, 032-87-EF/90, 040-87-EF/90 en 1987 y 011-88-EF/90 y 014-88-EF/90 en 1988.

⁶⁰ BCRP, *Memoria* 1987, 65-6; y 1988, 65.

⁶¹ RC 041-87-EF/90 del 11 de diciembre de 1987.

⁶² Nótese, sin embargo, que dicha tasa se aplicaba solamente a las importaciones de

Al mes siguiente, enero de 1988, el gobierno trató de encontrar una salida a la escasez de dólares creando el esquema de “importación sin uso de divisas”, por el cual se otorgaba automáticamente la licencia previa a aquellas importaciones que se realizasen con dólares propios, es decir que no proviniesen ni del sistema financiero doméstico ni del BCR (dólares MUC). Este otorgamiento automático de la licencia previa sólo exceptuaba las importaciones de bienes de consumo⁶³. Tres meses después, en abril de ese mismo año, tratando de lograr que el sistema financiero captase los dólares que circulaban en el mercado paralelo (para que luego pudieran ser usados en el régimen de importación sin uso de divisas), se volvió a autorizar a las entidades del sistema financiero a manejar moneda extranjera, es decir comprar dólares del público, a un tipo de cambio fijado libremente, para luego venderlos a los importadores que quisieran acogerse al régimen de importación sin uso de divisas⁶⁴.

Pero todo esto no fue suficiente. Tal como ya ha sido mencionado en la sección sobre restricciones cuantitativas, desde marzo se había establecido el requisito de autorización de pago a ser otorgada por el BCR para todas las importaciones adquiridas con divisas MUC⁶⁵. Por otro lado, se tuvo que seguir devaluando el tipo de cambio efectivo recibido por los exportadores y en el mes de junio de ese mismo año se volvieron a introducir los Certificados de Moneda Extranjera de Libre Disponibilidad, o CLD (inicialmente sólo para las exportaciones mineras y de harina de pescado y por un monto equivalente al 10% del valor exportado, pero al mes siguiente este beneficio fue extendido a las exportaciones en general). Dichos certificados eran transferibles por endoso sólo a otros exportadores y podían ser usados para el pago de sus importaciones y gastos conexos.

alimentos y medicinas; para el resto de las importaciones -y exportaciones- tenía sólo un valor referencial.

⁶³ DS 009-88-PCM del 28 de enero de 1988. Más tarde se permitió que las importaciones realizadas “sin uso de divisas MUC” pagasen los derechos de importación al tipo de cambio MUC, y se las exoneró del régimen de supervisión de importaciones. Ver DS 090-88-PCM del 1 de agosto y DS 104-88-PCM del 24 de agosto de 1988.

⁶⁴ RC 010-88-EF/90 del 25 de abril de 1988. Debemos recordar que, de acuerdo con la RC 041-87-EF/90, los bancos debían vender de inmediato al Banco Central las divisas compradas al público.

⁶⁵ DS 033-88-EF del 9 de marzo de 1988.

Más tarde, en noviembre, se elevó el porcentaje del valor exportado a ser recibido en CLD de 10% a 30%⁶⁶. También se tuvo que ir devaluando el tipo de cambio efectivo pagado por los importadores, aunque esto se hizo de manera diferenciada, de forma tal que en setiembre había tres tipos de cambio MUC de importación -33, 75 y 125 intis por dólar- más el tipo de cambio del mercado libre.

Nuevamente, los ajustes introducidos con estas medidas volvieron a ser insuficientes y se continuaron realizando traslados de partidas de importación en junio, julio y meses siguientes, hasta llegar a setiembre cuando, según lo señala el BCR:

“En el mes de setiembre el Banco Central devaluó a 250 intis las partidas que se cotizaban a 33, 75 y 125, mientras que el resto de las importaciones se atendían al tipo de cambio del Mercado de Libre Oferta y Demanda de ME. Así, el número de tasas se redujo a dos: la del MUC, que comprendía alimentos, medicinas e insumos industriales (65% del total de importaciones) y la del Mercado de Libre Oferta y Demanda, que involucraba bienes de capital y bienes de consumo considerados suntuarios (35% del total) [...] En setiembre, como parte de un conjunto de medidas de ajuste económico, se incrementó la tasa MUC por primera vez en el año, con lo cual ésta pasó de 33 a 250 intis por dólar, mientras que el tipo de cambio exportador fue elevado de 131 a 250 intis. El ajuste realizado contemplaba el congelamiento de precios y tipo de cambio MUC hasta diciembre; sin embargo, el anuncio de dicho congelamiento generó que los agentes económicos elevaran precios en base a sus expectativas de inflación de manera que el aumento de la inflación anuló rápidamente la ganancia de paridad [...] a fines de noviembre se hizo necesario aumentar el tipo de cambio del MUC de 250 a 500 intis por dólar, lo que permitió alcanzar un adelanto de 12 puntos porcentuales con respecto a la paridad multilateral, situación que fue también temporal pues la inflación neutralizó poco después la recuperación del tipo de cambio real”. (BCRP, *Memoria* 1988, 63 y 67).

A estas alturas, tal como lo señala el Banco Central, el problema con el sector externo se complicaba aún más por la aceleración de la espiral inflacionaria, que condujo a una hiperinflación que duraría tres años, de 1988 a 1990. La gravedad de la situación puede entenderse mejor si mencionamos que mientras en 1987 la inflación de precios al consumidor

⁶⁶ Resolución Cambiaria 017-88-EF/90 del 16 de junio, RC 029-88-EF/90 del 22 de julio y RC 045-88-EF/90 del 22 de noviembre de 1988.

–IPC de Lima Metropolitana– fue de 115%, la situación fue empeorando año a año, de tal manera que en 1990 la inflación anual fue de 7,650%. Al año siguiente, 1989, las autoridades se vieron forzadas a cambiar de manera radical por lo menos su política de tipo de cambio. Así, aunque en enero de 1989 se optó por preanunciar el tipo de cambio MUC hasta mayo de ese año, dicha política duró solamente dos meses y en marzo se regresó a las devaluaciones no anunciadas o discrecionales⁶⁷. De esta manera, el tipo de cambio MUC pasó de 500 intis en diciembre de 1988 a 2,045 intis el 8 de junio de 1989, y a partir del día siguiente el BCR reinició la política de minidevaluaciones diarias que había sido abandonada en julio de 1985, política que, para agosto de 1989, permitió cerrar la brecha entre el tipo de cambio MUC y el dólar libre, aunque a partir de octubre se volvió a retrasar el dólar MUC.

Como ya se ha mencionado, hacia setiembre de 1988 sólo el 65% del valor importado se atendía con el dólar MUC. A partir de febrero de 1989 se restringió el uso del dólar MUC a sólo 72 partidas arancelarias –como era habitual, dichas partidas comprendían alimentos, productos farmacéuticos y otros insumos básicos–, al mismo tiempo que se eliminaba el requisito de financiamiento obligatorio de las importaciones, introducido en enero de 1987. Desde el mes de octubre, simultáneamente con la política de retrasar el tipo de cambio MUC, se empezó a ampliar la lista de productos de importación que podían acceder al MUC, previa aprobación del ministerio del sector correspondiente⁶⁸.

Por otro lado, con respecto al pago de la moneda extranjera entregada por los exportadores al sistema financiero, no solamente fue disminuyendo el porcentaje del valor exportado que se entregaba al exportador en

⁶⁷ Como señala el Banco: “Cabe precisar que en enero se anunció los ajustes correspondientes a febrero-mayo, medida que fue llevada a la práctica sólo en febrero y marzo, ya que los ajustes discrecionales en fechas conocidas de cada mes generaron movimientos especulativos en los flujos de exportación, importación y capitales” (BCRP, *Memoria* 1989, 64).

⁶⁸ RC 007-89-EF/90 del 3 de febrero, RC 027-89-EF/90 del 7 de octubre, RC 028-89-EF/90 del 10 de octubre, RC 030-89-EF/90 del 14 de noviembre, y RC 032-89-EF/90 del 24 de noviembre de 1989. Hubo un total de 4 ministerios envueltos en este asunto: Agricultura, Pesquería, Industria y Transporte.

la forma de certificados del MUC y aumentando el porcentaje pagado en CLD, sino que además, a partir de octubre, se introdujo una nueva forma de pago: los llamados certificados convertibles (CC) que, a diferencia de los CLD, podían usarse para hacer depósitos en cuentas en moneda extranjera en el sistema financiero y no tenían plazo de vigencia. Los porcentajes correspondientes a cada instrumento de pago a los exportadores evolucionaron de la siguiente manera durante 1989⁶⁹:

	1988 Dic.	1989 Abr. 20	1989 Jun. 02	1989 Oct. 06	1989 Nov. 04
MUC	70	60	50	45	35
CLD	30	40	50	45	45
CC	-	-	-	10	20

Simultáneamente, el BCR también utilizó el plazo de vigencia de los CLD con el fin de adecuar su stock de dólares a la demanda por dólares MUC. De esta manera, mientras el plazo de vigencia de los CLD pasó de 90 a 270 días entre diciembre de 1988 y setiembre de 1989 —denotando una relativa holgura del MUC en ese momento—, este plazo fue reducido a 180 días en noviembre, y en diciembre se dispuso también un plazo de vigencia para los CC, en este caso de 60 días⁷⁰. El propósito de estos últimos cambios era, al parecer, contrarrestar la caída en el stock de dólares del BCR ocasionada por la mayor facilidad otorgada a los importadores en el uso del dólar MUC. Otro detalle concerniente al rol del Banco Central fue el intento de introducir la venta anticipada de moneda extranjera, pero este experimento sólo duró poco más de un mes⁷¹.

⁶⁹ RC 014-89-EF/90 del 20 de abril, RC 019-89-EF/90 del 2 de junio, RC 026-89-EF/90 del 6 de octubre y RC 029-89-EF/90 del 4 de noviembre de 1989.

⁷⁰ RC 005-89-EF/90 del 1 de febrero, RC 008-89-EF/90 del 1 de marzo, RC 022-89-EF/90 del 21 de junio, RC 025-89-EF/90 del 30 de setiembre, RC 034-89-EF/90 del 25 de noviembre y RC 040-89-EF/90 del 22 de diciembre de 1989.

⁷¹ RC 035-89-EF/90 del 24 de noviembre de 1989 y RC 002-90-EF/90 del 10 de enero de 1990.

Durante el primer semestre de 1990 se continuó con la política de minidevaluaciones diarias iniciadas en junio de 1989:

“Durante los dos primeros meses del año el ritmo de devaluación diaria fue inferior al de la inflación. Sin embargo, esto fue corregido en marzo, cuando se aceleró el ritmo de devaluación, lo cual permitió revertir la tendencia decreciente del tipo de cambio real del MUC. Paralelamente, a pesar de las minidevaluaciones, el tipo de cambio libre mostraba niveles significativamente mayores a los del oficial. Así, entre enero y julio la cotización del mercado libre llegó a representar entre 1.9 y 2.8 (veces) la del mercado oficial”. (BCRP, *Memoria* 1990, 47).

El acceso de los importadores al dólar MUC (que el BCR había empezado a facilitar en mayor medida a partir de octubre de 1989, de tal manera que, en diciembre de ese año, un 72% de las importaciones se hacían a través de ese mercado) se volvió a restringir a partir del primer trimestre de 1990, por lo que el porcentaje de las importaciones que se hacían a través del MUC descendió a 43% en el mes de marzo, situación que se mantuvo hasta julio (BCRP, *Memoria* 1990, 48).

5.6 La integración económica

La marcha del Pacto Andino durante la primera mitad de la década de 1980 pasó por graves dificultades, debido al incumplimiento de plazos y acuerdos, todo ello agravado por la crisis de la deuda que se desató en 1982. Intentando revertir esta situación, los gobiernos andinos iniciaron en mayo de 1984 negociaciones alrededor de un Anteproyecto de Protocolo Modificadorio; finalmente, en mayo de 1987, se firmó en Quito el Protocolo Modificadorio del Acuerdo. Dicho protocolo cambió la orientación del Acuerdo de Cartagena en favor de una estrategia más liberal (Carmona 1988). Un cambio decisivo fue en el ámbito de la programación industrial, reemplazando los PSDI por Programas de Integración Industrial (PID), los que implicaban compromisos mucho más flexibles. También se crearon mecanismos nuevos, como los Convenios de Complementación Industrial y los Proyectos de Integración Industrial. De esta manera se derogó el PSDI automotriz (Decisión 223) —el cual nunca llegó a ponerse en práctica— y se dejó de lado el Programa Siderúrgico acordado en 1980 (JUNAC 1991, 87).

El Protocolo de Quito también replanteó el Programa de Liberación, del cual ya se había cumplido la liberación total de la Lista Común y de la Nómina de Productos no Producidos, estando pendiente la liberación del comercio de los productos incluidos en las Nóminas de Reserva y de Desgravación Automática. En el caso de la Nómina de Reserva, se extendió hasta diciembre de 1995 el plazo para aprobar los programas y proyectos de integración industrial. Para los productos restantes, básicamente aquellos incluidos en la Nómina de Desgravación Automática, se decidió que se adoptaría un nuevo programa de liberación gradual a más tardar en diciembre de 1997. En cuanto al Arancel Externo Común, el protocolo no fijó fecha para su adopción ni para su aprobación e inicio del proceso de aproximación.

Al mismo tiempo, mayo de 1987, se sustituyó la Decisión 24 sobre tratamiento común al capital extranjero (Decisión 220), se eliminó la Decisión 49 sobre armonización de legislaciones de fomento industrial (Decisión 221) y se aprobó un programa de transición (Decisión 225), el cual entró en vigencia en enero de 1988, buscando cumplir una serie de plazos para la eliminación de las restricciones (cuantitativas) al comercio intrasubregional.

Los tres años siguientes, hasta julio de 1990, fueron improductivos en cuanto a decisiones y avances concretos en el proceso de integración. Sin embargo, durante ese período se iniciaron negociaciones políticas con el objetivo de relanzar el Acuerdo. Estas negociaciones se llevaron a cabo en el marco de las reuniones de los presidentes andinos: la primera, en mayo de 1989, produjo el Manifiesto de Cartagena; la segunda, en diciembre de 1989, originó la Declaración de Galápagos, aprobándose un nuevo diseño estratégico para el Acuerdo y enfatizando la vigencia de los mecanismos de mercado; la tercera, en mayo de 1990, se llevó a cabo en Macchu Picchu y se acordó una serie de pautas para avanzar hacia el mercado subregional.

Por último, el comercio intrasubregional —exportaciones intrasubregionales como porcentaje de las exportaciones totales— pasó de 3.2% en 1985 a 4.2% en 1990 (Ferrari *et al.* 1991, 215).

Capítulo 6

1990-1995: EL REGRESO A LA ORTODOXIA

Los dos grandes males que afligieron al país durante el gobierno del presidente Alan García fueron la inflación y el terrorismo. Tal es así que, en opinión del público, los dos más grandes logros del gobierno de Alberto Fujimori han sido la derrota del senderismo y la drástica caída de la inflación después de agosto de 1990.

La inflación, que había alcanzado los tres dígitos en 1983, se convirtió en hiperinflación a fines de la década del 80, llegando a casi 2,800% en 1989¹, lo que trajo al suelo el ingreso de los asalariados en general. Por otro lado, el período de 1980 a 1990 fue el de mayor violencia política en el país y el número de muertos puede haber llegado a los 25 mil. Con el nuevo gobierno, la inflación, sin llegar a desaparecer, sufrió una drástica caída: en 1994 se colocó por debajo del 20% anual por primera vez desde 1975². Por otro lado, la captura del líder de Sendero Luminoso, Abimael Guzmán, en setiembre de 1992, ha sido el triunfo más importante de la campaña contra el terrorismo del nuevo gobierno, que contrasta con la ineffectividad de la lucha antiterrorista durante el régimen anterior.

¹ La inflación en 1990 fue de 7,650%, pero el gran salto ocurrió en agosto, con el primer paquete de medidas económicas del nuevo gobierno.

² La hiperinflación del período 1988-90, sin embargo, hizo necesario que una nueva unidad monetaria -el Nuevo Sol- reemplazara al Inti en julio de 1991.

A pesar del rol jugado por la inflación y el terrorismo en el deterioro de la imagen del régimen aprista, puede decirse que dicho gobierno firmó su propia sentencia en 1987, cuando intentó —sin éxito— tomar la banca privada. Este incidente originó la formación del Frente Democrático, Fredemo, que fue el que agrupó y lideró, hasta las elecciones de 1990, la oposición al gobierno aprista. Las implicancias políticas de todo esto son muy importantes, pues nos dicen que el régimen aprista cayó porque intentó extender el rol del Estado más allá de lo que el electorado creía conveniente. Hay que tomar en cuenta este hecho para entender la fuerza con que resurge el liberalismo en el país y la radical actitud antiestatista —al menos en el plano económico— del gobierno de Nueva Mayoría-Cambio 90, en el poder desde 1990.

El triunfo de un desconocido, el ingeniero Alberto Fujimori, en las elecciones de 1990 fue gracias al apoyo del APRA y contra una de las figuras más importantes del *establishment* político peruano, Mario Vargas Llosa. Los dos partidos políticos más importantes del país —el APRA y Acción Popular— habían tenido su oportunidad, gobernando el país por cinco años cada uno durante la década de 1980. Pero el resultado final no pudo ser más desastroso y en las elecciones de 1990 los partidos políticos prácticamente no tuvieron figuración alguna, pues se limitaron a apoyar a los candidatos independientes, quienes acapararon el voto ese año. Es más, Alberto Fujimori se presentó como una alternativa a los “partidos políticos tradicionales”, declarándolos corruptos e ineficaces.

Además de la pésima performance y las proclividades intervencionistas de los gobiernos previos, el cambio de rumbo que se inicia en 1990 estuvo precedido por otras manifestaciones, siendo una de las más importantes la publicación, en 1989, del libro de Hernando de Soto *El Otro Sendero*, que es básicamente un elogio a la informalidad, proclamando que ella era el resultado del estatismo imperante y no de la pobreza reinante. El libro contiene además una fuerte crítica del “mercantilismo” de quienes buscan la intervención del Estado en la economía con el fin de sacar algún provecho.

Pero el resurgimiento del neoliberalismo en el país no se puede explicar recurriendo solamente a factores domésticos. Se debe tomar en cuenta que el resurgimiento del paradigma neoliberal empezó como una reacción

conservadora en los países desarrollados —por ejemplo con la elección de la primera ministro inglesa Margaret Thatcher en 1979 y del presidente Ronald Reagan en los Estados Unidos en 1980— y tuvo su punto culminante con el colapso de la Unión Soviética en 1989. Una consecuencia importante del ascenso conservador en los países del centro fue su contribución al endurecimiento de la posición del FMI en sus negociaciones con los países en desarrollo durante los primeros años de la década de los ochenta³.

Dicho endurecimiento fue importante, pues la reacción neoliberal ganó más fuerza cuando algunos países latinoamericanos empezaron a adoptar —con el apoyo del FMI y del Banco Mundial— medidas que liberalizaban su comercio exterior, eliminando controles cambiarios, desregulando sus sistemas financieros y reduciendo el rol del Estado en la economía en general. Ejemplos de tales países son Bolivia a partir de 1985, México a partir de 1988, Argentina desde 1989, para no mencionar a Chile, que empezó a marchar en esa dirección a partir del golpe militar de 1973. Lo importante de tales ejemplos es que fueron exitosos, al menos en lo concerniente a la reducción de la inflación y a la atracción de capitales extranjeros.

Incluso el autoritarismo del presidente Fujimori no es totalmente peculiar, pues el proceder de otros gobiernos de la región, de similar orientación política, no ha sido muy democrático. El autoritarismo del presidente peruano fue reforzado luego del autogolpe del 5 de abril de 1992, que dio lugar al cierre del Congreso y a la formación del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional. Nuevas elecciones para un Congreso Constituyente Democrático fueron convocadas ese mismo año, dando el electorado su respaldo al presidente.

Dicho autoritarismo puede verse como un ingrediente “necesario” de los programas neoliberales, particularmente en el caso peruano, dada la inestabilidad política resultante de fenómenos tales como la hiperinflación, la extrema pobreza y el terrorismo. En este sentido, aunque los analistas

³ John Williamson, en su introducción a Williamson, ed. (1983), y Narasimham (1987, 803-4) hacen alguna referencia a dicho endurecimiento.

enfatan el rol de la hiperinflación y el terrorismo⁴, debemos resaltar el papel que juega la pobreza extrema en el ambiente político peruano. La manifestación más clara de dicha pobreza fue la epidemia de cólera en 1991, resultado de una pobreza que había aumentado críticamente en los dos últimos años del gobierno aprista y que alcanzó su pico luego del paquete de agosto de 1990⁵. Por otro lado, la larga crisis económica que se inició en 1975 también tuvo como una de sus consecuencias más importantes la caída en las expectativas del público, lo cual juega a favor del gobierno en el poder, particularmente si éste tiene un programa de restricción del gasto y liberalización de precios.

6.1 Objetivos básicos e hitos importantes de la política económica

Los objetivos básicos de la política económica seguida desde 1990 se pueden identificar revisando las cartas de intención firmadas con el FMI desde 1991, aunque también se podría examinar el artículo de Larraín, Paredes y Sachs (1991). En el ámbito del sector externo los objetivos fueron los siguientes: eliminación de los controles cambiarios y unificación y flotación del tipo de cambio; liberalización del comercio exterior, a través de una fuerte reducción de tarifas —con el objetivo de alcanzar un arancel flat a más tardar a fines de 1995— y eliminación de los impuestos a las exportaciones y las restricciones cuantitativas, y renegociación de la deuda externa con los diversos acreedores —organismos multilaterales, la banca privada y el Club de París— para reinsertar al país en la economía global⁶.

En lo que se refiere al rol del Estado en la economía, las metas fueron: eliminación de los controles de precios, monopolios públicos y

⁴ Algo justificable, si tomamos en cuenta que el electorado favorable al presidente le reconoce como sus triunfos más importantes la derrota del terrorismo y la inflación.

⁵ Hubo unos 300 mil casos (más de 1% de la población) y tres mil muertos. La epidemia se extendió a otros países latinoamericanos, sobre todo Ecuador y Colombia, pero con mucho menor intensidad.

⁶ Sobre la importancia de estos objetivos y del rol jugado por el FMI podemos citar a Francisco Duarte, quien fuera presidente de la Sociedad Nacional de Industrias; él comentó la gestión del ministro Boloña de la siguiente manera: "... me parece [el ministro Boloña] un hombre muy hábil, pero ha venido a cumplir una misión muy

subsidios; privatización de las empresas públicas; aumento de la presión tributaria —básicamente a través de mayores impuestos indirectos y a los salarios—, y eliminación del déficit fiscal que, junto con una política monetaria restrictiva, debería terminar con la inflación. Es interesante señalar que la reducción del tamaño del Estado es una tarea que ya había sido avanzada en gran medida durante el gobierno anterior, debido básicamente a la crisis económica y la hiperinflación que comprimieron drásticamente los ingresos del gobierno (Webb 1991).

A través de una profunda reforma del sistema financiero se buscaba eliminar los controles sobre la tasa de interés y los préstamos subsidiados de la banca de fomento; crear la banca universal o múltiple; liquidar la banca estatal de fomento, así como las mutuales y la banca paralela; privatizar la banca asociada; redefinir el rol del Banco de la Nación —que deja de tener el monopolio de las operaciones financieras del Estado y las empresas públicas— y de la Corporación Financiera de Desarrollo —que pasa al rol de banca de segundo piso—; convertir las cooperativas de ahorro en entidades cerradas, autorizadas a operar únicamente con sus socios, y crear el Sistema Privado de Pensiones y las Administradoras de Fondos de Pensiones.

Se deben mencionar también las reformas laborales —con el objetivo de volver más flexible el mercado laboral— y los consecuentes despidos masivos en los sectores público y privado. Oscar Dancourt (1993) habla de la “sistemática represión salarial” aplicada por el gobierno de Fujimori, la cual provocó “cambios importantes en los patrones de indexación salarial que regían a fines del gobierno anterior” (p. 23). La AFL-CIO, por dos años seguidos —en 1992 junto con 20 países y en 1993 con otros 30— pidió al Congreso norteamericano la eliminación de los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias al Perú, aduciendo que “los trabajadores peruanos están siendo sistemáticamente hostigados, abusados y negados de tener acceso a derechos internacionalmente reconocidos” (*Gestión*, 9 de diciembre de 1993, 16-7). La AFL-CIO cita, en particular, el DL 25593.

difícil: la que le han encomendado el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El tiene la misión que el Perú pague su deuda y bajar la inflación” (*Gestión*, 8 de diciembre de 1992, p. 16).

Algunos de los objetivos o medidas arriba mencionados sólo terminaron de tomar forma luego de que el nuevo gobierno radicalizara su postura neoliberal tras el autogolpe de abril de 1992. Por ejemplo, el proyecto de crear un Banco Peruano de Fomento (estatal) en remplazo de las instituciones en liquidación de la banca de fomento fue deshechado después del autogolpe.

Algo muy importante es que, por primera vez desde mediados de la década de 1970, se vuelve a hablar de objetivos de largo plazo y no sólo de problemas asociados con el ajuste y la estabilización.

6.2 Política tarifaria

A fines del período anterior, el promedio arancelario era de 66% (incluyendo sobretasa de 19%), con una desviación estándar de 25% y un rango que iba de 0% a 110%, siendo el intervalo de 40 a 50% el que concentraba la mayor cantidad de partidas, es decir el 22% del total. Los cambios introducidos en esta área por el gobierno de Fujimori fueron radicales y para diciembre de 1993 el promedio arancelario era de 16%, con un desvío estándar de 3%, y un 87% de las partidas pagando una tarifa de 15% (cuadro 6.1).

Los cambios que condujeron a este resultado se iniciaron en agosto de 1990, tres días después del shock con que el nuevo gobierno inauguró su política macroeconómica, reduciéndose el arancel máximo (sin sobretasa) de 84% a 50% y el arancel mínimo de 15% a 10%, tasa mínima que se aplicaría incluso a los regímenes exoneratorios. Al mes siguiente, el gobierno redujo el número de tasas arancelarias a solamente tres: 15%, 25% y 50% —la tasa de 15% se aplicaría a la mayor parte de los insumos, la de 25% a los bienes de capital y la de 50% a los bienes de consumo—, reemplazando además la sobretasa arancelaria general de 19% por una provisional de 10%, reduciendo con esta sola medida el promedio arancelario a la mitad⁷.

⁷ DS 228-90-EF del 11 de agosto de 1990 y DS 257-90-EF del 21 de setiembre de 1990.

Cuadro 6.1
Nivel y Estructura Arancelarios. Set. 1990-Dic. 1993

	1990 Set.	1990 Dic.	1991 Jun.	1991 Dic.	1992 Jun.	1992 Dic.	1993 Dic.
Arancel promedio (*)	32	26	17	17	18	18	16
Desviación estándar	17	13	4	4	4	4	3
Arancel máximo (con sobretasa)	60	50	25	25	25	25	25
Sobretasa al valor CIF	10	0	0	0	0	0	0
Número de partidas con tasa ad-valorem:							
De 5%	0	0	25	0	0	0	0
De 15%	2,177	2,177	4,294	4,319	4,767	4,779	5,629
De 25%	1,945	1,945	950	950	1,716	1,704	854
De 50%	1,147	1,147	0	0	0	0	0
Total:	5,269	5,269	5,269	5,269	6,483	6,483	6,483
(*) Promedio nominal aritmético, incluyendo sobretasas arancelarias. Fuente: Memoria BCR. A partir de 1992 se utiliza la nomenclatura NANDINA a diez dígitos.							

Los efectos de los cambios posteriores en política arancelaria aparecen en el cuadro 6.1. Entre los cambios más importantes que se efectuaron podemos mencionar la eliminación, en noviembre de 1990, de la sobretasa temporal de 10% a las importaciones sujetas a tarifas de 25% y 50%; la publicación, en diciembre de 1990, de un cronograma de reducción semestral de las tasas arancelarias, que tenía como meta alcanzar un arancel flat de 15% para enero de 1995; y, dejando de lado el cronograma anterior y acelerando el proceso, la reducción, en marzo de 1991, de las tasas arancelarias a solamente dos: 15% y 25%⁸. Hasta fines de 1995 no se había alcanzado la meta del arancel flat de 15%, pero se seguía mante-

⁸ DS 294-90-EF del 5 de noviembre de 1990, DS 322-90-EF del 15 de diciembre de 1990 y DS 033-91-EF del 11 de marzo de 1991.

niendo ese objetivo⁹. El BCR estimaba que a fines de 1991 la protección efectiva promedio era de 18% (BCRP, *Memoria* 1991, 47).

De todas maneras, como se puede observar en el cuadro 6.1, desde 1993, un 87% del universo arancelario —que representaba en ese momento aproximadamente un 98% del valor importado— paga el arancel de 15%. Las restantes 854 partidas están relacionadas al sector textil, lácteos, legumbres y hortalizas, frutas, café, calzado, máquinas y aparatos mecánicos (BCRP, *Memoria* 1993, 59).

Por otro lado, debemos mencionar la aprobación, en diciembre de 1993, del Acta Final de la Ronda Uruguay en el marco del GATT. El Perú se comprometió a no adoptar un arancel mayor a 30%, excepto para las 20 subpartidas sujetas al sistema de derechos específicos variables, y aceptó suscribir el Acuerdo Marco de Servicios que busca liberalizar progresivamente el comercio internacional de los mismos (BCRP, *Memoria* 1993, 60).

Con respecto a las exoneraciones y rebajas arancelarias, cuyo uso había jugado un rol muy importante en la política comercial desde 1960, las medidas que se adoptaron fueron también muy rápidas y radicales. Así, en setiembre de 1990 se dejaron sin efecto todas las exoneraciones y rebajas arancelarias, con excepción de las aplicadas a convenios y tratados internacionales, zonas francas, donaciones y universidades, así como las importaciones efectuadas por el BCR¹⁰. De esta manera, y ya que al mismo tiempo se eliminaban los controles cambiarios y las medidas para-arancelarias, el arancel dejó el papel meramente referencial que había jugado por mucho tiempo y empezó a jugar un rol como instrumento de política comercial.

Los subsidios a las importaciones de productos alimenticios, que usualmente habían sido otorgados a través de monopolios estatales de

⁹ Es interesante anotar que la nueva teoría del comercio internacional, que enfatiza el rol jugado por los rendimientos crecientes y la estructura de los mercados en la configuración de los flujos y las políticas comerciales —ver Helpman y Krugman 1985, pero especialmente Krugman 1988— resta validez a los argumentos teóricos en favor del arancel flat, pero tomará algún tiempo que ello sea entendido en el Perú.

¹⁰ DS 257-90-EF del 20 de setiembre de 1990 (artículo 2).

importación, desaparecieron al eliminarse dichos monopolios en marzo de 1991¹¹. Otra norma importante dictada durante 1992 fue la aprobación del pago fraccionado de derechos arancelarios a la importación de equipos y maquinarias, entre otras.

6.3 Impuestos y subsidios a las exportaciones

La importancia de los impuestos a las exportaciones tradicionales había ido declinando durante la década de 1980, especialmente a partir del reforzamiento de los controles cambiarios realizado por el gobierno aprista. Las medidas que tomó el nuevo gobierno, si bien no eliminaron dichos impuestos de inmediato, fueron tan drásticas como las tomadas en las demás áreas de la política comercial, pues para enero de 1992 esos impuestos habían desaparecido por completo. La primera disposición, tomada en noviembre de 1990, cuando aún subsistían los controles cambiarios, fue para gravar la entrega de moneda extranjera por los exportadores tradicionales con un impuesto temporal de 5% —excepto los exportadores mineros, que pagarían un impuesto de 10%¹²—. Unos meses después, en marzo de 1991, al eliminarse por completo los controles cambiarios y desaparecer la obligación jurídica de los exportadores de entregar la moneda extranjera al Banco Central, dicho impuesto fue convertido en otro que gravaba directamente las exportaciones, pero manteniendo su carácter temporal, carácter que fue confirmado por la consolidación de la legislación cambiaria y comercial que se dictó en el mes de setiembre; pero finalmente, tal como estaba previsto, dicho gravamen desapareció el 31 de diciembre de 1991¹³.

Por el lado de los subsidios —o incentivos en general— a las exportaciones no tradicionales, donde el instrumento más importante durante dos décadas había sido el Certex, las medidas dispuestas fueron también severas. Inmediatamente después del shock de agosto de 1990, como parte de una disposición que eliminaba beneficios tributarios, el gobierno fijó una

¹¹ DS 066-91-EF del 26 de marzo de 1991 y DLeg. 668 del 11 de setiembre de 1991.

¹² DLeg. 622 del 29 de noviembre de 1990.

¹³ DS 068-91-EF del 26 de marzo, DS 084-91-EF del 2 de abril y DLeg. 668 del 11 de setiembre de 1991.

tasa única de 10% para el Certex básico, limitó el pago del Certex adicional por descentralización a las exportaciones no tradicionales de productos agrícolas y agroindustriales y puso un tope de 20% al subsidio total a los productos artesanales. Tres meses después el gobierno decidió ir más lejos y eliminó definitivamente el Certex¹⁴.

No obstante, en marzo de 1991, en remplazo del Certex se introdujo la figura del drawback, al autorizarse la devolución de impuestos pagados por los exportadores no tradicionales. Los impuestos a ser devueltos serían el Impuesto General a las Ventas (IGV), el Fondo Nacional de Vivienda (FONAVI) y el impuesto ad-valorem a las importaciones. El crédito fiscal —monto a ser devuelto— sería descontado del impuesto a la renta y al patrimonio empresarial por intermedio de un certificado de devolución de crédito fiscal. Sin embargo, este régimen fue suspendido en febrero de 1992¹⁵. Pero, para entonces la ley del IGV ya incluía un capítulo sobre la devolución de este impuesto a los exportadores no tradicionales, derecho que fue extendido a todos los exportadores en agosto de 1992; también se empezó a devolver el Impuesto Selectivo al Consumo (ISC) a los exportadores no tradicionales y a los exportadores mineros, pero al mismo tiempo se dejó definitivamente de lado la devolución del impuesto del FONAVI y del arancel de aduanas¹⁶. En lo concerniente a la devolución del IGV a los exportadores, este sistema contemplaba el uso de notas de crédito negociables, las cuales restringían la posibilidad de transferir a terceros los saldos a favor que resultaban de la compensación¹⁷. Así lo señalaba, por ejemplo, un estudio de Pro Desarrollo:

“Este sistema [la devolución del IGV por medio de las Notas de Crédito Negociables] funciona como sigue: la exportación produce un saldo a favor del exportador, por efectos de la aplicación del IGV, ya que éste afecta a su exportación, no pudiendo ser recuperado en la exportación por estar

¹⁴ DS 228-90-EF del 10 de agosto, artículo 9, y DLeg. 622 del 29 de noviembre de 1990.

¹⁵ DS 052-91-EF del 19 de marzo de 1991 y DS 05-92-EF de febrero de 1992.

¹⁶ DL 25690 del 26 de agosto y DL 25764 del 15 de octubre de 1992. Sobre la ley del IGV, ver DLeg. 666 del 11 de setiembre de 1991 y DL 25748 de octubre de 1992, que remplaza al 666.

¹⁷ DL 26160 del 30 de diciembre de 1992 y Res. 102-93-EF/SUNAT del 10 de octubre de 1993.

ésta inafecta [...] Ese saldo, hoy en día, es, supuestamente, devuelto al exportador por medio de las Notas de Crédito Negociables. Estas Notas implican la no devolución en dinero, como es en otros países, sino la posibilidad de ser utilizadas por el propio exportador para el pago de otros impuestos o en caso de no tener impuestos que pagar o ser insuficientes éstos, puede transferir las referidas Notas a terceros para que éstos puedan cancelar sus impuestos [...] Esta negociación a la que se ve obligado de efectuar el exportador, cuando él mismo no puede utilizar las Notas, genera también una pérdida financiera ya que los terceros tratan de obtener siempre un menor precio por ellas, ya que no tiene sentido pagarle al exportador la misma suma por un certificado, cuando ese tercero puede pagar sus impuestos directamente". (Pro Desarrollo 1994, vol. I, 5).

Se debe enfatizar que dichas Notas de Crédito Negociables sólo permitían la devolución del IGV, y no de otros impuestos. En el nuevo texto único de la Ley General de Aduanas, publicado en abril de 1994¹⁸, se incluyó el drawback como un régimen aduanero especial, pero su reglamento fue aprobado sólo al año siguiente¹⁹. Dicho reglamento fijó un pago por concepto de drawback de 5% del valor FOB exportado —sólo para aquellos productos que en 1994 se habían exportado por menos de US\$ 10 millones, esto es unas 2,500 partidas arancelarias—, lo que fue rechazado por el presidente de la CONFIEP, Arturo Woodman, por considerarla una medida insuficiente de promoción de exportaciones. En todo caso, al mes siguiente de la publicación del reglamento, el ministro de Economía anunció que los exportadores recibirían el pago del drawback en efectivo, en vez de las Notas de Crédito Negociables.

En 1990 también se empezó a eliminar otro instrumento de incentivo a las exportaciones no tradicionales: la línea de crédito proporcionada a través del Fondo de Exportaciones No Tradicionales (FENT), la cual había sido suspendida en junio de 1990, de tal manera que después de haber representado un monto de US\$ 309,000 en diciembre de 1989, se redujo a US\$ 25,000 para diciembre de 1990 y desapareció un año después. Sin embargo, el Seguro de Crédito de Exportación, SECREX, no sufrió tal suerte. Debemos recordar que, además del Certex, el uso de

¹⁸ DS 45-94-EF del 26 de abril de 1994, que sustituyó al DLeg. 722 del 8 de noviembre de 1991.

¹⁹ DS 104-95-EF del 17 de junio de 1995.

estos instrumentos se volvió problemático desde comienzos de la década de 1980, debido a la decisión del gobierno norteamericano de aplicar impuestos compensatorios a las exportaciones beneficiadas por dichos instrumentos.

Por otro lado, el régimen de admisión temporal —originalmente introducido en 1977— estaba incluido en la Ley General de Aduanas de 1988, reglamentada recién en noviembre de 1990. Al darse una nueva Ley General de Aduanas en noviembre de 1991, que consolidó la nueva legislación comercial, se incluyó la admisión temporal dentro de los regímenes aduaneros especiales²⁰. El funcionamiento del sistema de admisión temporal hasta 1991 no parece haber sido muy fluido, tal como lo señala un estudio preparado para el Proyecto de Análisis, Planeamiento e Implementación de Políticas:

“Hasta 1991, estos regímenes [admisión temporal y reposición de mercancías en franquicia] prácticamente no eran utilizados debido a las dificultades burocráticas que implicaban. Así, para acogerse a uno de ellos, la empresa exportadora debía obtener autorizaciones previas del Ministerio de Industrias, o sector competente, y de Aduanas que podían tomar entre cuatro y seis semanas como mínimo. Ambas entidades podían dilatar los trámites con observaciones formales y hasta denegar la solicitud. Luego, durante la vigencia del régimen, los usuarios enfrentaban una doble fiscalización, por parte del sector y de Aduanas, siempre con el riesgo de ser objeto de sanciones debido a omisiones o errores de carácter formal. A la finalización del régimen, los exportadores tenían dificultades y demoras para obtener la liberación de las fianzas bancarias que se debían presentar para garantizar los derechos arancelarios suspendidos. De otro lado, el diseño legal de estos regímenes era demasiado restrictivo, al no incluir una serie de mercancías en la lista de productos que podían ser materia de uno de ellos”. (Grupo de Apoyo 1994, tomo I, 21-2).

La nueva legislación (DLeg. 722) ya no fijaba un plazo para la re-exportación del producto, que era de doce meses en la ley anterior. Sin embargo, un año después esta legislación —en lo concerniente a la admisión temporal— fue dejada en suspenso y, finalmente, derogada en junio de 1993. En su remplazo se aprobó una norma específica sobre regímenes de

²⁰ DS 295-90-EF del 4 de noviembre de 1990, DLeg. 722 del 8 de noviembre de 1991 y su reglamento, y DS 058-92-EF del 25 de marzo de 1992. Ver también el DS 045-94-EF del 26 de abril de 1994.

tráfico de perfeccionamiento activo (TPA)²¹. A pesar de ello, el uso de este régimen por los exportadores continúa siendo muy limitado por la falta de información, los trámites burocráticos envueltos y los costos financieros que ocasiona la garantía bancaria que se requiere para acogerse al sistema. De esta manera, sólo un 7%, esto es unos US\$ 198 millones, de las importaciones realizadas en 1993 a través de las aduanas de Lima fueron internadas bajo el régimen de admisión temporal—Aduanas no tenía información para el resto del país—, siendo los principales productos admitidos combustibles y lubricantes, minerales de cobre y, en menor escala, algodón (Grupo de Apoyo 1994, tomo I, 22). Existen estimados del costo fiscal de la admisión temporal a nivel nacional para 1993—que incluyen IGV, ISC y Promoción Municipal— y que ascienden a US\$ 114.9 millones (Pro Desarrollo 1994, vol. I, 29).

Por otro lado, la creación de zonas francas industriales (ZFI)—que tomó impulso al finalizar el gobierno anterior, llegándose a crear seis de ellas²²— perdió mucha fuerza. Con el gobierno de Fujimori se creó una nueva ZFI en Pisco en agosto de 1990 y, en octubre de 1991, se dieron las reglas operativas para el funcionamiento de las ya creadas. Al mes siguiente se dictó una nueva Ley de Zonas Francas, Zonas de Tratamiento Especial Comercial y Zonas Especiales de Desarrollo, que otorgaba a las empresas a establecerse en zonas francas industriales o turísticas, un régimen laboral especial, entre otros beneficios²³. En estos momentos, fines de 1995, sólo una ZFI está en funcionamiento: la ZOFRI-ILO (funciona también ZOTAC, pero ésta tiene un carácter diferente), aunque aún lo hace en muy reducida escala (Munive 1992, 92).

6.4 Restricciones cuantitativas

Comenzando por las restricciones cuantitativas sobre las importaciones, ésta fue otra área en la que se tomaron medidas rápidas y radicales.

²¹ DSE 013-93-PCM del 4 de marzo y Ley 26200 del 24 de junio de 1993.

²² Recordemos que la creación legal de una ZFI no implica su funcionamiento efectivo inmediato.

²³ Ver DS 065-99-PCM del 29 de agosto de 1990 y DLeg. 704 del 5 de noviembre de 1991.

Hay que recordar que las restricciones de este tipo vigentes al terminar el período anterior eran una lista de importaciones prohibidas (539 partidas), la licencia previa de importación (que desde noviembre de 1989 sólo afectaba a las importaciones a través del MUC) y los monopolios estatales de importación: ENCI (alimentos y fertilizantes), PetroPerú (petróleo) y ECASA (arroz); mientras que, por otro lado, la supervisión de importaciones había sido eliminada en noviembre de 1989. Dada esta situación, en agosto de 1990, el nuevo gobierno redujo el número de ítems de la lista de importaciones prohibidas de 539 a 25 y, al eliminarse los controles cambiarios, suspendió la exigencia de la licencia previa de importación y otras normas para-arancelarias, con excepción de las de carácter sanitario. Al mes siguiente se terminó de eliminar la prohibición de importaciones al derogarse la lista de productos de importación prohibida. Poco después, en el mes de noviembre, se dio una primera medida que permitía la importación de bienes de capital usados sin el requerimiento de autorización previa²⁴.

La restricción cuantitativa a las importaciones más importante que subsistía eran varios monopolios estatales de importación. Dichos monopolios —en manos de ENCI, ECASA y PetroPerú— empezaron a ser eliminados en marzo de 1991, cuando se hicieron importantes cambios en esta área, como, por ejemplo, un decreto que eliminaba todo tipo de restricciones para-arancelarias (tales como licencias, dictámenes, visaciones previas y consulares, registros de importación, registros de importador o exportador, requisitos administrativos, permisos, aprobaciones y condicionamientos previos de cualquier naturaleza) a la importación o exportación de bienes, así como requisitos de integración nacional (uso de insumos nacionales) en la industria doméstica; también se dio un decreto ampliando la gama de bienes factibles de ser importados usados, añadiendo a los vehículos maquinaria y equipo para uso industrial, motores y conjuntos mecánicos; por último, también se flexibilizaron los requisitos fitosanitarios para la importación de productos de origen vegetal²⁵.

²⁴ DS 228-90-EF del 10 de agosto de 1990; DS 257-290-EF del 20 de setiembre de 1990; y DS 294-90-EF del 5 de noviembre de 1990.

²⁵ DS 066-91-EF del 26 de marzo de 1991, DS 060-91-EF del 22 de marzo de 1991,

En agosto de ese mismo año se eliminó el último monopolio estatal de importación, que reservaba la comercialización de hidrocarburos a PetroPerú²⁶. Habiéndose completado el proceso de eliminación de restricciones cuantitativas a las importaciones (ver cuadro 6.2), al mes siguiente, en setiembre, se dio un decreto legislativo que buscaba garantizar la libertad de comercio exterior e interior como condición fundamental para el desarrollo del país, consagrándose en él la eliminación de todo tipo de restricciones al comercio, así como garantizándose la libre tenencia, uso y disponibilidad de moneda extranjera. Al año siguiente, 1992, se aprobó una serie de disposiciones que reafirmaban el régimen de libertad comercial, dando garantías a la inversión privada y disponiendo que ninguna entidad, con excepción del Ministerio de Economía y Finanzas, podía dictar normas que restringiesen las operaciones de comercio exterior²⁷.

Cuadro 6.2

Restricciones cuantitativas a las importaciones. 1990-1993
(Número de partidas arancelarias en cada categoría)

Fecha	Tipo de Importación				Total
	Libre	Restringida	Prohibida	Prohibida temporal.	
Jul 90	4,721	6	539	0	5,266
Dic 90	5,269	0	0	0	5,269
Dic 91	5,269	0	0	0	5,269
Dic 92	6,483	0	0	0	6,483

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú 1993, cuadro 152.

DS 076-91-EF del 27 de marzo de 1991, DS 009-91-AG del 11 de marzo de 1991 y RM 210-91-AG del 4 de abril de 1991.

²⁶ DLeg. 655 del 6 de agosto de 1991.

²⁷ DLeg. 668 del 11 de setiembre de 1991; DS 162-92-EF, Ley de Promoción de la Inversión Privada, del 12 de octubre de 1992; DS 014-92-EM, Texto Unico de la Ley General de Minería de enero de 1992, y DL 25909 del 1 de diciembre de 1992.

Por otro lado, sin embargo, a partir de marzo de 1992 se reintrodujo un sistema de supervisión de importaciones, similar al usado entre 1987 y 1989²⁸. Según este sistema, que seguía en efecto en 1995, todas las importaciones por un monto mayor a US\$ 5,000 debían obtener un certificado de inspección de una empresa verificadora autorizada; dicho monto fue luego reducido a US\$ 2,000 en el mes de setiembre. Normas posteriores modificaron algunos aspectos de dicho procedimiento, alterando las comisiones cobradas por las empresas y otorgándoles facultad para emitir certificados de calidad (BCRP, *Memoria* 1992, 48). Pocos meses más tarde también se cambiaron las disposiciones que regulaban la importación de bienes usados, permitiéndose la importación de todo tipo de bienes usados, con la excepción de ropa y calzado²⁹. Una medida final, de menor importancia, fue tomada en julio de 1992, restringiendo las importaciones de nitrato de amonio —ingrediente básico de los artefactos explosivos usados por el terrorismo— y permitiéndolas sólo a la Empresa Pública de Fertilizantes Sintéticos S.A. (FERTISA); pero luego también fueron autorizadas las empresas mineras con capacidad de producción de por lo menos mil toneladas diarias³⁰.

En lo concerniente a las restricciones cuantitativas a las exportaciones —que habían sido de menor importancia que las que afectaron a las importaciones—, cabe mencionar que éstas, incluyendo las asociadas al control de cambios, fueron rápidamente eliminadas. También se suprimió el rol que cumplían las juntas nacionales de café, arroz, trigo, lácteos y la junta de comercialización externa de productos pesqueros en lo referente al comercio exterior³¹.

6.5 El mercado cambiario

Como ya se ha visto, los cambios en la política comercial introducidos por el nuevo gobierno fueron muy drásticos, eliminándose rápida-

²⁸ DLeg. 659 del 21 de agosto de 1991, DS 265-91-EF del 12 de noviembre de 1991, RM 030-92-EF/70 del 22 de enero de 1992 y DS 038-92-EF del 25 de febrero de 1992.

²⁹ DL 25789 del 14 de octubre de 1992.

³⁰ DL 25643 del 24 de julio de 1992 y DL 25942 del 10 de diciembre de 1992.

³¹ DS 088-91-PCM del 23 de abril de 1991.

mente prácticas y controles por muy largo tiempo usados. Algo similar ocurrió en el área de la política cambiaria, donde se pasó de un sistema de controles cambiarios con tipo de cambio controlado a uno de total libertad de cambio y tipo de cambio flotante en un mercado unificado, todo ello en muy corto tiempo. Las modificaciones empezaron inmediatamente después del 28 de julio de 1990, cuando Fujimori asumió el poder, y se dispuso, en primer lugar, el retiro del Banco Central del mercado cambiario el 31 de julio. Luego, como parte del paquete de medidas del 8 de agosto de ese mismo año, se dio una resolución cambiaria que liberalizaba y simplificaba los controles cambiarios, unificando el tipo de cambio, que sería determinado por el mercado.

Dicha medida dejó sin efecto todas las resoluciones cambiarias emitidas desde 1977 —año de la creación del Mercado Unico de Cambios— y fijó el nuevo régimen para el mercado cambiario —es decir el MUC, cuyos aspectos más importantes eran: primero, la emisión de Certificados de Libre Disponibilidad, CLD, válidos por 180 días, contra el 100% de los ingresos en moneda extranjera de los exportadores —suspendiéndose el uso de los otros certificados—; los CLD podían, así mismo, usarse para el pago de importaciones, servicios y deuda al exterior. Segundo, los bancos fueron autorizados a comprar y vender moneda extranjera y CLD al tipo de cambio de oferta y demanda, así como a recibir depósitos en moneda extranjera; sin embargo no se podían utilizar los ingresos por exportaciones (CLD) o por créditos externos para hacer depósitos en dichas cuentas. Tercero, se sustituyó la licencia previa de importación por un registro de importación, el cual debía hacerse en un plazo máximo de 30 días a partir del aforo de la mercadería. Por último, en el caso de las importaciones de bienes de capital, se permitió el pago adelantado hasta por el 20% del valor de la importación. Por otro lado, debemos mencionar que se mantuvo suspendida la posibilidad de redimir los CBME, congelados desde 1985³².

Dos días después de ponerse en vigencia el nuevo sistema, y buscando capturar parte de los beneficios extraordinarios que —como resultado de la devaluación del tipo de cambio— obtendrían los exportadores, el

³² Resolución cambiaria 029-90-EF/90 del 8 de agosto de 1990.

gobierno introdujo un impuesto de 10% a la entrega de moneda extranjera al Banco Central —o sistema financiero— producto de la exportación de bienes³³. Pero la evolución del tipo de cambio no fue la esperada por el gobierno o los agentes económicos en general. Así lo señaló el Banco Central:

“Con respecto al tipo de cambio libre, éste se había elevado fuertemente entre junio y los primeros días de agosto, es así que la cotización del dólar en el mercado paralelo pasó de 49,000 intis a fines de mayo a 355,000 intis el 8 de agosto, día previo a la aplicación del paquete de medidas. Se estimaba que las medidas aplicadas por el nuevo gobierno iban a llevar la cotización del dólar por encima de los 500,000 intis, por lo cual los agentes transformaron sus tenencias de intis en dólares ante la posibilidad de una fuerte devaluación de la divisa. Sin embargo, las nuevas medidas no elevaron la cotización del dólar paralelo a los niveles esperados por lo que después del ajuste la cotización disminuyó a 320,000 intis por dólar”. (BCRP, *Memoria* 1990, 48).

Dos meses después, en octubre de 1990, se modificaron algunas reglas del funcionamiento del mercado cambiario. Las más importantes fueron la decisión de dejar de emitir CLD por la entrega de moneda extranjera por parte de los exportadores, depositándose directamente el importe del valor exportado en una cuenta en dólares abierta en el sistema financiero por el exportador³⁴, y la ampliación del plazo de inscripción de las exportaciones en el registro de importación de 30 a 60 días³⁵.

A comienzos del año siguiente, cuando también se estaban dictando una serie de normas importantes en el área de las restricciones cuantitativas, se volvió a cambiar el régimen cambiario. En febrero se introdujo una serie de importantes simplificaciones y flexibilizaciones: se facilitó en mayor grado la remisión de moneda extranjera al exterior; se levantó la obligación de mantener la moneda extranjera en el sistema financiero; se eliminó la mayoría de restricciones y límites a la venta por el sistema financiero de moneda extranjera a particulares; se flexibilizaron los requisitos para cons-

³³ DS 232-90-EF del 10 de agosto de 1990.

³⁴ En realidad, lo que se hizo fue emitir Certificados Convertibles -en lugar de CLDs-, los cuales se redimían inmediatamente.

³⁵ Resolución cambiaria 030-90-EF/90 del 19 de octubre de 1990.

tituir agencias de cambio; etc. En marzo se continuó realizando cambios en la misma dirección: el exportador ya no tenía necesariamente que entregar al sistema financiero el 100% del valor exportado; se eliminó el plazo de inscripción de las importaciones en el registro de importación; se suprimieron las restricciones al pago anticipado de importaciones de cualquier tipo; se autorizó la libre apertura por residentes de cuentas en bancos del exterior; se permitió el uso de CBME para el pago de importaciones y otros pagos al exterior; se siguió liberalizando la remisión de dinero al extranjero; etc.³⁶

Finalmente, a fines de marzo de 1991, se derogó el DL 21963 que creó el Mercado Unico de Cambios en octubre de 1977. De esta manera se eliminó la obligación de entregar al BCR los dólares producto de las exportaciones, obligación que existía desde 1967. También se derogaron las resoluciones cambiarias vigentes y se eliminó la facultad del BCR de emitir nuevas resoluciones, aunque se le fue restituida al mes siguiente. Por último, se autorizó legalmente al Banco Central a intervenir en el mercado cambiario, adquiriendo o vendiendo moneda extranjera a través del sistema financiero —este último tipo de operaciones las había estado realizando el BCR desde agosto de 1990, cuando se inició el proceso de reforma (BCRP, *Memoria* 1990, 48)—, y a introducir una serie de instrumentos de política monetaria, tales como redescuentos, pagarés y letras afianzadas en moneda nacional, dirigidos a rebajar las tasas de interés y elevar el tipo de cambio real³⁷.

Las siguientes modificaciones fueron de menor importancia. Por ejemplo, buscando incentivar la inversión privada, en setiembre de 1991 se dio el DLeg. 668 —ya mencionado en la sección anterior—, garantizando la libertad de comercio, así como la determinación del tipo de cambio por el libre juego de la oferta y la demanda. Posteriormente, en diciembre, hubo dos últimos cambios de cierta importancia: se eliminó la restricción exis-

³⁶ Resoluciones cambiarias 003-91-EF/90 del 8 de febrero de 1991 y 005-91-EF/90 del 12 de marzo de 1991.

³⁷ DS 068-91-EF del 26 de marzo de 1991 y DS 078-91-EF del 2 de abril de 1991. Ver también BCRP, *Memoria* 1991, 45 sobre intervención del Banco Central en mercado cambiario.

tente desde 1983 sobre el pago de la deuda de corto plazo del sistema financiero con el exterior, restricción que había obligado a los bancos a depositar los pagos por dicha deuda en una cuenta especial en el Banco Central, depósitos que se empezaron a devolver a los bancos locales; y se eliminó el régimen cambiario especial aplicado a los contratistas petroleros extranjeros, el cual aún no había sido derogado³⁸.

6.6 La integración económica

En diciembre de 1991, los presidentes andinos reunidos en el Sexto Consejo Presidencial Andino firmaron el Acta de Barahona, en la cual se decidió implementar el área de libre comercio a partir de enero de 1992 (julio del mismo año en el caso del Perú y Ecuador) y eliminar todas las listas de excepciones para enero de 1993 (excepto Ecuador, que debía hacerlo para junio de 1994). También se fijaron cuatro niveles del Arancel Externo Común (5, 10, 15 y 20%), pero sin fijar el nivel correspondiente a cada partida arancelaria, y se estableció que enero de 1992 sería la fecha de su entrada en vigencia, acordándose eliminar el nivel de 20% para enero de 1994. Al mismo tiempo se permitió a Bolivia mantener sus dos niveles tarifarios (5 y 10%). Por otro lado, se acordó la eliminación para diciembre de 1992 de los subsidios cambiarios, financieros y fiscales referidos a impuestos directos que gravasen las exportaciones intrasubregionales, todo esto con el fin de asegurar condiciones equitativas de competencia entre los países andinos (Acta de Barahona, 1991). También se decidió que representantes de los países miembros se reunirían en un plazo de 60 días para llegar a un acuerdo sobre la armonización de políticas macroeconómicas.

Todos estos acuerdos necesitaban la expedición de decisiones de la Comisión del Acuerdo para su aplicación, lo cual no sucedió. Ante esta situación, en abril de 1992 —dos semanas después del autogolpe del 5 de abril—, el gobierno peruano, invocando el artículo 79A del Acuerdo de Cartagena, decide establecer una salvaguardia general y transitoria, suspen-

³⁸ Resoluciones cambiarias 008-91-EF/90 del 4 de diciembre de 1991 y 009-91-EF/90 del 5 de diciembre de 1991.

diendo así la aplicación del Programa de Liberación para el Perú, decisión que fue revocada al mes siguiente³⁹. Pero las discrepancias del gobierno peruano con los demás países andinos no terminaron. Estas se centraban en dos temas: la insistencia del Perú de adoptar un AEC plano de 15%, que contradecía la opción del Acuerdo en favor de tres niveles arancelarios (5, 10 y 15%); y el reclamo peruano de que los demás países andinos abandonasen todo tipo de subsidios a las exportaciones que distorsionasen la competencia entre los países socios.

De esta manera, en agosto de 1992, el Perú decidió suspender su participación en el Acuerdo (Decisión 321). Esta decisión significó la suspensión del programa de liberación y la consecuente aplicación del arancel peruano vigente (15 y 25%) para las importaciones provenientes de los demás países andinos. Al momento de la suspensión, el 90% del universo arancelario gozaba de desgravación automática de derechos aduaneros (BCRP, *Memoria*, 1992, 49-50).

Aunque nuestro país sólo estaba suspendiendo su participación en el Acuerdo, la Decisión 321 no fijó una fecha para su reincorporación, estableciéndose solamente que tal fecha debía determinarse antes del 31 de diciembre de 1993. Esta última fecha fue prorrogada por cuatro meses y en abril de 1994 se dio la Decisión 353, que fijaba las pautas para la plena reincorporación del Perú al Acuerdo de Cartagena. Los dos aspectos básicos conciernen la zona de libre comercio y el AEC. En el primer caso, se acordó que el Perú incorporaría de inmediato a la zona de libre comercio —vigente entre Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela, países que habían completado el Programa de Liberación en enero de 1993—, las partidas arancelarias que en la propuesta del AEC tuviesen niveles de 0% y 5%; luego, para el 31 de diciembre de 1994, incorporaría las partidas que en la propuesta del AEC tuviesen el nivel de 10%; el reingreso en el resto de partidas se supeditó al avance de los países miembros en materia de eliminación de subvenciones a las exportaciones, el reforzamiento de las normas de origen y la eliminación de distorsiones al comercio exterior. En el

³⁹ DS 014-92-ICTI/DM del 15 de abril de 1992 y DS 018-92-ICTI/DM del 13 de mayo de 1992.

segundo caso, se acordó que el Perú mantendría hacia terceros países sus niveles arancelarios de 15% y 25%, esto es, el Perú no tendría que aplicar el AEC cuando éste se aprobase.

El Arancel Externo Común fue finalmente aprobado por la Comisión del Acuerdo en noviembre de 1994 (Decisión 370) y entró en vigencia en febrero de 1995 en Colombia, Ecuador y Venezuela (Bolivia está excluida). La Decisión 370 establece niveles arancelarios de 5% (insumos y materias primas, 560 partidas), 10% (productos semielaborados, 2,542 partidas), 15% (productos semielaborados, 1,899 partidas) y 20% (bienes de consumo final, 1,696 partidas). La lista de excepción temporal es de 860 partidas (Colombia 230, Venezuela 230 y Ecuador 400) y se reducirá anualmente en 50 partidas, mediante el traslado de las mismas al AEC. Sin embargo, Ecuador está permanentemente exonerado de aplicar el AEC a 988 partidas y los productos de la industria automotriz también tienen un tratamiento especial, con tasas de hasta 40%.

Mientras tanto, en aplicación del artículo tres de la Decisión 321, el Perú suscribió acuerdos bilaterales con los países miembros del Pacto Andino, liberando por lo menos parcialmente su comercio con esos países, evitando de esta manera que su retiro afectase más de lo necesario el comercio peruano con los demás miembros. Así, en octubre de 1992 se firmaron acuerdos con Colombia y Venezuela. Mediante el primero, el Perú exoneró de derechos arancelarios a las importaciones comprendidas en aproximadamente 110 partidas, en tanto que Colombia otorgó los mismos beneficios a las exportaciones peruanas comprendidas en 70 partidas. Las exoneraciones aduaneras contempladas en el acuerdo con Venezuela incluyeron 177 y 170 partidas para las exportaciones peruanas hacia Venezuela y las importaciones desde Venezuela, respectivamente. En noviembre de ese mismo año se firmó el acuerdo bilateral con Bolivia, por medio del cual se estableció una zona de libre comercio entre ambos países. Quedaron exceptuados de este acuerdo algunos productos agrícolas e insumos alimenticios sujetos a sobretasas. El mismo mes se firmó el acuerdo con Ecuador, estableciéndose la desgravación recíproca de derechos arancelarios a 489 partidas (BCRP, *Memoria* 1992, 50). La vigencia de estos acuerdos —originalmente hasta diciembre de 1993— fue prorrogada al no llegarse a un acuerdo sobre la reincorporación del Perú al Grupo Andino.

Finalmente, la reincorporación plena del Perú al Acuerdo fue objeto de sucesivas prórrogas, la última acordada en junio de 1995 (Decisión 377) y prevé su reintegración para enero de 1996, pero ni en el sector privado ni en el sector público parece haber mucho entusiasmo. Dentro del gobierno peruano, la posición de los que apoyan la adopción de un arancel uniforme de 15% —o incluso 10%— es bastante fuerte, lo cual dificulta que el país se adhiera al AEC del Pacto Andino. Por otro lado, la adhesión del Perú al área de libre comercio —liberando totalmente su comercio con los demás países andinos— tampoco está libre de dificultades: primero, porque dada la estructura del AEC y del comercio intraregional, el margen de preferencia de que gozarían las exportaciones peruanas en los países sería menor que el recibido por las exportaciones de los demás países socios al Perú; y, segundo, por el fuerte déficit del Perú en su comercio con los estos países —déficit que parece haber sido la razón más importante para que se retirase del GRAN—, el cual podría agravarse, básicamente porque mientras el 80% de las exportaciones peruanas ya entran al Grupo Andino libre de derechos en virtud de los acuerdos comerciales firmados, sólo un 44% de las importaciones peruanas están en esa situación; de esta manera, la extensión del libre comercio sólo favorecería al 20% de las exportaciones, mientras que en el caso de los demás países andinos el 56% de sus exportaciones al Perú se verían beneficiadas (Vega 1995, 20-3).

Capítulo 7

UN BALANCE DE LAS POLITICAS RESEÑADAS

En este capítulo se hará una evaluación de las políticas hasta aquí examinadas. Antes de entrar en ello debemos revisar las críticas hechas a las políticas proteccionistas en los países en desarrollo en tres estudios clásicos auspiciados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial y el National Bureau of Economic Research (NBER), cuyas conclusiones son resumidas en Little, Scitovsky y Scott (1970), Balassa y Asociados (1971) y Bhagwati (1978), respectivamente. La significancia de estos estudios reside no sólo en la importancia de los tópicos y en la manera de enfocar el problema que ellos popularizaron en el mundo académico, sino también en la prominencia de sus prescripciones en el debate sobre políticas comerciales en los países en desarrollo.

El estudio auspiciado por la OCDE incluyó siete países (Argentina, Brasil, India, México, Pakistán, Filipinas y Taiwán) y fue dirigido por I. Little, T. Scitovsky y M. Scott, quienes publicaron en 1970 un volumen que resumía las conclusiones de su investigación¹. De los tres estudios, éste es tal vez el menos elaborado y el que muestra el liberalismo más

¹ Se publicaron también cinco volúmenes separadamente con los estudios de seis países. El estudio para Argentina no fue publicado.

militante, aunque sus conclusiones no difieren de las alcanzadas en los otros dos estudios. Los autores culparon a las políticas proteccionistas en los países en desarrollo de problemas tales como:

- Desempleo urbano y subutilización crónica de la capacidad instalada (capítulo 3).
- Desaliento de las exportaciones (capítulo 4).
- Tasas de protección efectiva muy altas en promedio, con una elevada dispersión entre industrias y un sesgo contra la agricultura y las exportaciones de manufacturas (capítulo 5).
- Excesivo uso de controles administrativos, que habría creado un clima de incertidumbre, inhibiendo la inversión privada y desviando recursos humanos y empresariales al manejo de tareas administrativas adicionales. Dichos controles también habrían causado la indebida concentración de la actividad económica alrededor de los centros políticos y de decisión administrativa, generando corrupción y desalentando la iniciativa privada en general (capítulo 6).

Los autores también concluyeron que los países en desarrollo tenían la oportunidad de incrementar sus exportaciones hacia los países desarrollados, especialmente las de manufacturas intensivas en mano de obra (capítulos 7 y 8), recomendando menor protección y controles, más descentralización y el uso de los mecanismos de mercado, tipo de cambio libre, etc. (capítulo 9).

El estudio dirigido por Bela Balassa fue auspiciado por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y comprendió seis países en desarrollo (Brasil, Chile, México, Malasia Occidental, Pakistán y Filipinas) y un país europeo (Noruega). El estudio dedica mucha atención a dos cuestiones teóricas: el concepto y medición de la tasa de protección efectiva (capítulo 1) y el concepto y estimación de los costos de la protección (capítulo 4). La profundidad de la discusión de estas cuestiones, especialmente la primera, confiere un tono académico al estudio, casi completamente ausente en el volumen de la OCDE. Con respecto a sus hallazgos empíricos, los siguientes puntos merecen ser resaltados:

- Aunque existían considerables diferencias en el nivel de protección entre países, especialmente cuando la tasa de protección efectiva era usada, los patrones de protección interindustriales eran muy similares entre todos los países, siendo mayor la protección que recaía sobre los bienes de consumo, que eran seguidos por productos intermedios de alto nivel de elaboración, maquinaria, productos intermedios de bajo nivel de elaboración y productos primarios. Los sectores primario-exportadores eran discriminados con tasas de protección negativa, especialmente en aquellos países con altos niveles de protección (capítulo 3).
- Estimados del costo de protección como porcentaje del PBI arrojaban más bien bajos costos estáticos (asignativos) e iban desde 0.5% para Noruega en 1954 hasta 2.0% para Filipinas en 1965, pero mayores costos dinámicos (mayormente ganancias monopólicas), los cuales iban de 0.4% para Malasia en 1965, hasta 9.6% para Chile en 1961 (capítulo 4).

Las principales recomendaciones del estudio son: sólo debe otorgarse incentivos (protección) limitados y uniformes al sector manufacturero, reemplazando las restricciones cuantitativas por tarifas; y debe proveerse incentivos iguales a la producción para el mercado doméstico y externo, de tal manera de eliminar el sesgo anti-exportador, manteniendo el tipo de cambio real constante (capítulo 5).

La más completa de las tres investigaciones fue la auspiciada por el NBER, dirigida por Jagdish Bhagwati y Anne Krueger. El estudio incluyó inicialmente once países (Turquía, Ghana, Israel, Egipto, Filipinas, India, Corea del Sur, Chile, Colombia, Brasil y Pakistán) y se publicaron dos volúmenes de síntesis —uno de ellos fue Bhagwati 1978— más nueve volúmenes con los tratados para cada país². Dada la importancia de este estudio, dedicaremos algún espacio extra para presentar sus conclusiones principales, tal como son resumidas en Bhagwati 1978:

² Los estudios para Brasil y Pakistán no fueron publicados.

- El estudio elabora una taxonomía de los mecanismos de control, de los cuales se distinguen dos tipos principales: *control mechanisms* (restricciones cuantitativas) y *price measures* (tarifas, impuestos a las exportaciones, depósitos previos, etc.). Se enfatiza la gran variedad de mecanismos y también la importancia de las restricciones cuantitativas que “ahogaron” las tarifas por largos períodos de tiempo (capítulo 2, 42).
- Se distinguen cinco tipos de regímenes cambiarios: fase I, en la cual se introducen los controles; fase II, que es el período más restrictivo, y las fases III a V, que son los períodos de liberalización progresiva de los controles. Los regímenes restrictivos prevalecieron en la década de 1950, mientras que en la de 1960 hubo un cambio hacia regímenes más liberalizados (capítulo 3).
- El proteccionismo originó una serie de transacciones ilegales en el manejo de las licencias de comercio exterior y en la forma de valuación falsa de las transacciones (sobre o subvaluación de importaciones o exportaciones), contrabando de bienes y fuga de capitales (capítulo 4).
- Con respecto a los efectos de los controles cambiarios sobre la eficiencia asignativa, se enfatiza que estos controles eran inadecuados para reflejar los “verdaderos” costos y beneficios de las decisiones económicas (p. 85). Una importante pieza de evidencia del desinterés por los costos de oportunidad en la asignación de los recursos de inversión es la extrema variabilidad en los estimados del costo doméstico de la divisa, CDD, para los diferentes sectores industriales³. Además, los controles cambiarios introducidos en la fase II indujeron el surgimiento o crecimiento de la capacidad ociosa y el mantenimiento de inventarios excesivos en el sector manufacturero. Finalmente, al abaratare el costo (relativo) de los bienes intermedios y de capital importados, la elección de técnicas y la composición del producto y

³ El concepto de protección efectiva fue también utilizado en el estudio, pero se dio prioridad al concepto de costo doméstico de la divisa.

la inversión entre actividades pueden haber estado distorsionadas (capítulo 5).

- Aunque la complejidad de la interrelación entre regímenes comerciales, ahorro doméstico e inversión es reconocida, el estudio discute la aseveración que dice que regímenes proteccionistas contribuyen a aumentar el ahorro y la formación de capital (capítulo 6).
- Por último, el estudio parece encontrar evidencia empírica contra el *elasticity pessimism* en relación a las exportaciones de los países en desarrollo. Además, la liberalización comercial, según esta investigación, parece afectar favorablemente las exportaciones y el crecimiento en general (capítulo 7).

¿Qué comentarios se pueden hacer sobre el enfoque utilizado para analizar el problema y las conclusiones que obtienen los estudios antes referidos? Un primer asunto es reconocer la pertinencia de muchas de las críticas a las políticas proteccionistas hechas en dichas investigaciones. Sin embargo, se debe mencionar también que ellas parecen criticar no la protección en general, sino la manera particular en que las políticas de protección fueron utilizadas en los países en desarrollo. El fuerte énfasis puesto sobre los efectos negativos de algunas características de las políticas proteccionistas implementadas, pero que no son inherentes a regímenes proteccionistas (tales como las restricciones cuantitativas, sobrevaluación del tipo de cambio, etc.), apunta en esa dirección. Aunque aislar los efectos de cada instrumento político en un régimen proteccionista está fuera de discusión, se pudo hacer un esfuerzo por distinguir los efectos generales de los mecanismos de precios, por un lado, y las restricciones cuantitativas, por otro.

Por otro lado, estos autores también muestran la falta de interés por estudiar los orígenes del proteccionismo que en general afecta a los críticos de las políticas proteccionistas. Como dijéramos al empezar el capítulo 1, antes de entrar al gran tema del fracaso de las medidas proteccionistas y de sustitución de importaciones, debemos preguntarnos por qué existieron tales políticas, y reconocer que éstas no fueron sólo el fruto de la imaginación de burócratas estatistas.

Otro asunto a destacar es el de las políticas de promoción de exportaciones prescritas unánimemente en dichos estudios como la manera que tendrían los países en desarrollo para salir del atraso. Por ejemplo, una cuestión planteada por William Cline (1982) es si sería posible para un gran número de países adoptar simultáneamente políticas de promoción de exportaciones sin afectar negativamente los precios de dichas exportaciones o provocar la reacción de los países industrializados en la forma de un aumento de sus niveles de protección. Porque, después de todo, la elasticidad de demanda de las exportaciones de los países en desarrollo puede no ser "tan baja como previamente se pensaba", pero tampoco es infinita, de tal manera que el tener muchos países tratando de incrementar sus exportaciones al mismo tiempo puede ser demasiado para los mercados internacionales⁴. Una segunda cuestión es si un excesivo énfasis en la promoción de exportaciones no resultaría en el uso de políticas ineficientes, como en el caso de las políticas de sustitución de importaciones. De hecho, Bhagwati reconoció alguna evidencia en este sentido en el caso de Corea del Sur (1978, 210).

Otra cuestión concierne las causas de los déficit externos, tan enfatizados por dichas investigaciones en el caso de los países con políticas proteccionistas. Obviamente, una de las causas de dichos déficit fue la fuga de capitales. Aunque es comprensible que sólo el tercer estudio mencionase el tema, llegar a la única conclusión de que los controles cambiarios convertían en ilegal dicha fuga de capitales (Bhagwati 1978, 71) no parece ser el resultado de un gran esfuerzo de investigación. Finalmente, revelando tal vez ciertas preconcepciones de los autores, temas como las posibilidades ofrecidas a los países en desarrollo por esquemas de integración económica o carteles de productores diseñados para defender los precios de sus exportaciones son apenas mencionados (sólo el segundo punto es considerado y en uno de los tres volúmenes: Little, Scitovsky y Scott 1970).

⁴ Este problema fue mencionado por Little, Scitovsky y Scott (1970), quienes reconocieron que carteles de productores eran una posible solución en el caso de las exportaciones primarias (p. 270).

Basándonos en la discusión anterior y en la información disponible para el caso peruano, hemos organizado nuestro balance de las políticas proteccionistas peruanas en cinco secciones que resumimos a continuación.

En la sección 7.1 se evalúa la performance general de la economía peruana a lo largo de los cinco períodos estudiados, enfatizando el deterioro general de la economía que acompañó al avance de las políticas proteccionistas en el país. En esa misma sección se presenta alguna información de interés para entender el rol del gobierno después de 1960.

El análisis de la evolución del sector externo de la economía, remarcando la importancia del papel jugado por las importaciones de armas, el poco dinamismo de las exportaciones tradicionales y la fuga de capitales en la magnitud de los déficit externos resultantes, aparece en la sección 7.2.

La sección 7.3 estudia la importancia, dentro de los instrumentos de la política comercial peruana en el período analizado, de las rebajas arancelarias y las restricciones cuantitativas, y el papel que tuvieron en el agudizamiento del déficit fiscal.

La sección 7.4 se centra en la política cambiaria, enfatizando la importancia de los controles cambiarios durante los períodos proteccionistas y la omisión del tipo de cambio como instrumento de ajuste de las cuentas externas. Para esto último se argumenta que el efecto positivo de una devaluación sobre la balanza comercial en el corto plazo, en la experiencia peruana, se debía más a una disminución de las importaciones que a un aumento de las exportaciones, con el consecuente efecto contractivo sobre la economía. Para ello se estima un modelo econométrico.

Algunos efectos de interés que la protección habría tenido en el caso peruano, particularmente en lo referente a la performance del sector manufacturero, se estudian en la sección 7.5. De esta manera, se revisan los términos de intercambio agricultura/industria, los diversos estimados que han sido publicados sobre la protección efectiva, el aumento en la intensidad del uso de insumos importados en los diferentes sectores manufactureros y la mayor concentración geográfica de la industria que habría resultado de las políticas de protección.

7.1 Algunos resultados económicos generales

A partir de un rápido examen de los indicadores de la performance económica del Perú entre 1960 y 1994, presentados en el cuadro 7.1, se aprecia un continuo deterioro, período tras período, de la situación económica en general, deterioro que empieza a revertirse a partir de 1991, sobre todo en los aspectos concernientes al crecimiento, la inflación y la tasa de inversión privada.

Para empezar, la casi nula o negativa tasa de crecimiento del producto real en los dos subperíodos que van de 1977 a 1990 tuvo como consecuencia, si consideramos una tasa de crecimiento poblacional de 2.5% anual, una caída del producto per cápita real de alrededor de un tercio entre 1976 y 1990, lo cual, aunado a una redistribución regresiva del ingreso generalmente asociada a las crisis económicas, configura casi con toda seguridad la peor crisis económica que ha vivido el país en el presente siglo, y las cifras sobre inflación y empleo no harían más que corroborar esta apreciación.

El carácter regresivo de la redistribución del ingreso durante los dos subperíodos de recesión antes aludidos se torna más evidente si se examina en el cuadro 7.1 la participación decreciente de los salarios y de los ingresos de los independientes —y creciente de los beneficios de las empresas— en el ingreso nacional, por lo menos hasta 1990⁵. Pero, al mismo tiempo, la mayor participación de los beneficios en el ingreso nacional no redundó en un crecimiento de la tasa de inversión, pues si bien la inversión fija se mantuvo alrededor del 15 ó 16% del PBI, la inversión privada como porcentaje de la inversión fija cayó de un 80% en el subperíodo 1960-1967 a un 50% en el subperíodo 1977-1985, recuperando el nivel de 80% sólo después de 1990. Consideramos que éste fue un fenómeno de gran importancia, pues el consiguiente aumento de la inversión pública —y del gasto público en general— requirió de un esfuerzo que resultó excesivo para el gobierno.

⁵ Debemos señalar que a partir de 1991 el Banco Central dejó de publicar estas cifras, aduciendo problemas con la calidad de la información.

Cuadro 7.1

Algunos indicadores de la performance general de la economía peruana en el período 1960-1994

(Porcentajes/Promedios)

	1960-67	1968-76	1977-85	1986-90	1991-94
a) Tasa de crecimiento PBI real	6.4	4.5	0.3	-1.7	4.8
-Agricultura	4.0	2.4	1.5	0.3	3.4
-Manufactura	9.7	6.0	-1.8	-1.6	6.1
b) Tasa de inflación anual	8.9	14.2	81.0	972.5	93.6
c) Fuerza de trabajo adecuadamente empleada (%)	n.d.	72.6*	59.6	37.4	14.4
d) % del ingreso nacional destinado a:					
-Salarios	47.4	48.6	42.0	34.3	n.d.
-Beneficios de empresas	15.7	19.6	31.4	42.8	n.d.
-Independientes	28.8	26.2	22.0	19.9	n.d.
e) Inversión fija/PBI (%)	14.6	14.1	16.7	17.6	16.7
f) Inversión privada/Inversión fija (%)	79.0	58.8	52.8	77.3	80.1

(*) Cifra estimada para el período 1970-1976.

Fuentes: a, d, e y f: Banco Central de Reserva; b: Instituto Nacional de Estadística (las tasas fueron calculadas usando el deflator del PBI); c: Ministerio de Trabajo. Ver U.N. Economic Commission for Latin America *Economic Survey of Latin America*, varios años. Las cifras son para Lima Metropolitana.

Con relación al rol del gobierno durante el período estudiado, se puede examinar la información del cuadro 7.2. En él podemos ver cómo los gastos del gobierno central como porcentaje del PBI subieron de 17.1% a 23.3% entre el primer y el tercer subperíodo, lo que —al permanecer los ingresos fiscales fijos como porcentaje del producto— determinó un aumento del déficit promedio a casi 9% del producto durante los años 1977-1985. La magnitud del déficit sólo cae en el último subperíodo, debido básicamente a una caída en el gasto, pues los ingresos se mantenían en un 10.3% del producto, muy por debajo del promedio de 15.6% para la etapa 1968-1976.

Cuadro 7.2

Algunos indicadores del rol del gobierno en el período 1960-1994

(Porcentajes/Promedios)

	1960-67	1968-76	1977-85	1986-90	1991-94
Gastos Gobierno Central/PBI	17.1	21.6	23.3	18.1	14.5
Ingresos Gobierno Central/PBI	14.5	15.6	14.7	9.5	10.3
Déficit fiscal/PBI	2.6	6.0	8.6	8.6	4.2
Impuestos a las importaciones/ Ingresos Gobierno Central	24.4	19.5	17.0	16.3	10.2
Impuestos a las exportaciones/ Ingresos Gobierno Central	2.8	2.2	7.6	0.8	0.0
Impuestos al comercio exterior/ Ingresos Gobierno Central	27.2	21.6	24.7	17.2	10.2
Impuestos directos/Ingresos Gobierno Central	23.4	29.8	22.7	22.6	16.5

Fuente: Banco Central de Reserva.

Algo que se debe recalcar sobre la caída de los ingresos fiscales es la persistente pérdida de importancia de los impuestos al comercio exterior⁶, así como de los impuestos directos a partir del tercer subperíodo. Si bien los impuestos a las exportaciones son contabilizados separadamente de los impuestos directos, esta distinción es más práctica que analítica, pues los impuestos a las exportaciones se pueden considerar como gravámenes a las utilidades de las empresas exportadoras, las cuales tradicionalmente tenían una gran importancia como fuente de ingresos fiscales. Al respecto, resulta interesante citar la preocupación del Banco Mundial por la situación de la política tributaria peruana desde fines de la década de 1960:

⁶ Nótese en el Cuadro 7.2 que los ingresos por impuestos a las importaciones como porcentaje de los ingresos fiscales caen período tras período, mientras que en el caso de los impuestos a las exportaciones sucede lo mismo, con excepción del período 1977-1985, en que el país se vio beneficiado del *boom* de precios mineros (1979-1980).

“Un pequeño número de empresas paga la mayor parte de los impuestos a las utilidades de las empresas. Aunque alrededor de 15,000 empresas presentaban declaraciones de impuestos en 1973, más de la mitad no pagaba impuestos, porque bien declaraban pérdidas o bien declaraban no tener ingresos imposables. De las 7,469 empresas que pagaban impuestos, 2,051 daban cuenta del 97% del total recaudado, y las dos más grandes corporaciones en el país—Southern Peru Copper Corp. y la Cerro de Pasco Corp.—pagaban casi 40% del total”. (Banco Mundial 1979, 273-4).

“La revisión de impuestos individuales en las páginas previas sugiere que la evasión de impuestos es considerable. Esta opinión es compartida por muchas personas en el gobierno. Por ejemplo, 40% de las empresas que declaran impuestos declaran pérdidas, el cual es un porcentaje sorprendentemente alto”. (Ibid, 293).

“La principal conclusión que emerge es que la base imponible del impuesto a las utilidades ha sido fuertemente reducida por generosas deducciones y exenciones tributarias. Las más importantes rebajas tributarias son aquellas que buscan estimular la inversión y el crecimiento económico. A través de leyes sectoriales, prácticamente todos los sectores reciben generosos subsidios gubernamentales vía rebajas tributarias, particularmente sobre el impuesto a la renta”. (Ibid, 276).

7.2 La performance del sector externo

Una serie de observaciones sobre el sector externo peruano se pueden hacer en base a los indicadores presentados en el cuadro 7.3 que describen el comportamiento de la balanza de pagos peruana durante los cinco períodos estudiados (se incluye la fase 1950-1959 sólo como referencia). En primer lugar, se debe notar que la economía peruana no se tornó notablemente más cerrada como consecuencia de las políticas de protección, excepto en la etapa 1986-1990, en que la suma de las importaciones y exportaciones como porcentaje del PBI cayó a un promedio de 22.8%, muy por debajo del promedio de largo plazo que había estado por encima del 30%. Incluso durante el último período en que se experimenta una fuerte liberalización externa, el sector externo sólo llega a representar el 27.7% del PBI. Esto nos sugiere que el tipo de cambio real puede haber jugado un rol más importante que el nivel de protección en la determinación del tamaño relativo del sector externo pues, en los dos últimos períodos—como consecuencia de la sobrevaluación del tipo de cambio oficial en un caso, y del retraso del tipo de cambio libre en el otro—, la pérdida de

valor relativo del sector externo parece haber estado asociada al comportamiento del tipo de cambio real.

En lo referente a la composición de las importaciones (cuadro 7.3, rubro a), observamos que las importaciones de bienes de consumo perdieron peso en favor de las de insumos —que en el período 1986-1990 llegaron a representar casi el 50% de las importaciones— y, en menor medida, de bienes de capital⁷. Hay que destacar el alcance de estos cambios, pues una excesiva importancia de las importaciones de insumos confiere una mayor rigidez a la balanza comercial del país, en tanto que no es posible una disminución de las importaciones sin afectar los niveles de producción de aquellos sectores, fundamentalmente manufactureros, que son los que utilizan más intensivamente bienes intermedios importados. Sin embargo esta rigidez se revierte en la última etapa, 1991-1994, cuando las importaciones de bienes de consumo recuperan la importancia relativa que tuvieron hasta 1960.

En lo que atañe a la evolución de las exportaciones, se puede examinar los rubros b y c del cuadro 7.3. Para empezar, en el último rubro se puede ver la continua caída de la participación de las exportaciones peruanas dentro de las exportaciones mundiales, desde un máximo de 4.05 por mil en el período 1960-1967 hasta un mínimo de 0.93 por mil en el último ciclo. Esta evolución parece confirmar la tesis de que los regímenes proteccionistas tienden, en general, a discriminar en contra del sector exportador. En lo referente a la composición de las exportaciones (rubro b), se observa una fuerte y sistemática caída de la participación de las exportaciones agrícolas dentro del total de las exportaciones, cayendo de 43.7% del total en la década de 1950 a sólo 4.2% en el último período. En el caso de las exportaciones mineras, la importancia relativa de éstas —alrededor de 45% del total—, sin embargo no parece haber sido afectada por los cambios en los regímenes comerciales. El tercer rubro de interés lo constituyen las exportaciones no tradicionales, las que, tras un fuerte crecimiento relativo entre 1968 y 1985, han tendido a mantener una participación estable de alrededor del 27%. Los dos rubros restantes —exportacio-

⁷ Nótese que la suma de los tres rubros no es igual a 100, pues estamos omitiendo un cuarto rubro, de menor importancia, que comprende “diversos y ajustes”.

Cuadro 7.3

Perú: algunos indicadores concernientes a la evolución del sector externo en el período 1950-1994

(Promedios)

	1950-59	1960-67	1968-76	1977-85	1986-90	1991-94
(a) Importaciones FOB como porcentaje del PBI	15.3	16.2	15.7	14.8	11.0	14.7
- Bienes de consumo/importaciones totales	23.4	18.2	10.4	10.8	11.8	21.3
- Bienes intermedios/importaciones totales	37.3	37.5	43.8	41.6	48.3	43.8
- Bienes de capital/importaciones totales	38.4	34.4	28.4	33.5	28.8	27.9
(b) Exportaciones FOB como porcentaje del PBI	15.3	17.9	15.4	17.3	11.8	13.0
- Exportaciones agrícolas/exportaciones totales ⁱ	43.7	27.1	19.1	8.7	7.5	4.2
- Exportaciones pesqueras/exportaciones totales ⁱ	5.0	18.2	20.1	6.0	10.2	14.3
- Exportaciones mineras/exportaciones totales ⁱ	30.1	41.0	47.9	45.5	43.4	42.9
- Petróleo y derivados/exportaciones totales ⁱ	7.6	2.0	1.5	17.0	7.8	4.8
- Otras exportaciones tradicionales/exportaciones totales ⁱ	12.7	11.5	5.8	2.3	2.2	2.6
- Exportaciones no tradicionales/exportaciones totales ⁱ	-	-	7.1 ⁱⁱ	20.5	27.3	27.3
(c) Exportaciones peruanas/exportaciones mundiales x 1000	3.13 ⁱⁱⁱ	4.05	2.55	1.77	1.08	0.93
(d) Balanza comercial como % del PBI	0.0	1.7	-0.2	2.7	0.7	-1.3
(e) Balanza en cuenta corriente como % del PBI	-3.2	-2.4	-4.4	-2.6	-3.5	-3.6
(f) Tasa anual de devaluación del tipo de cambio oficial	6.7	0.9	7.2	79.8	6,032.5	84.7

ⁱ Las cifras para los dos primeros períodos no son plenamente comparables con los otros períodos, pues la categoría de no tradicionales sólo se introdujo en 1970.

ⁱⁱ Cifra para el período 1970-1976.

ⁱⁱⁱ Cifra para el período 1956-1959.

Fuentes: Banco Central de Reserva del Perú y Fondo Monetario Internacional.

nes pesqueras y de petróleo— han visto fluctuar su comportamiento de acuerdo con la disponibilidad del respectivo recurso; es así que las cifras reflejan el boom pesquero de fines de la década de los sesenta y el boom petrolero de fines de los setenta.

A pesar de la rigidez de las importaciones y de la pésima performance de las exportaciones, no se percibe un deterioro ni en la balanza comercial ni en la balanza en cuenta corriente (cuadro 7.3, rubros d y e). Tal es así que, hasta 1990, la balanza comercial observó un ligero déficit promedio sólo en el período 1968-1976, y es solamente con la liberalización post-1990 que la magnitud del déficit aumenta. Mientras que en la balanza en cuenta corriente, si bien hay un déficit crónico, el mismo no tiende a empeorar a causa de la protección. Estos dos resultados aparecen en clara contradicción con algunas de las críticas a los esquemas proteccionistas, los cuales eran acusados de agudizar el problema del balance externo.

Si algo refleja la inestabilidad y turbulencia que aquejó a las cuentas externas del país durante el período estudiado, es el tipo de cambio (cuadro 7.3, rubro f), cuyo ritmo de devaluación alcanza cifras impresionantes en los últimos tres períodos, es decir desde 1977. La devaluación alcanzó niveles jamás antes imaginados durante el gobierno aprista, con una cifra promedio anual de 6,032.5%.

Aunque —como ya se ha mencionado— la performance del sector externo peruano no fue del todo mala si usamos la balanza comercial o la cuenta corriente como indicadores, podría haber sido mejor si es que el gasto en defensa no hubiese contribuido a aumentar de manera exagerada el peso de las importaciones de armas durante gran parte del período analizado. Para empezar, las cifras sobre el gasto en defensa, por su misma naturaleza, no son fáciles de obtener en forma precisa. Sin embargo, organismos como el Stockoholm International Peace Research Institute (SIPRI) y el Banco Mundial publican anualmente estimados de dichas cifras para muchos países en el mundo, estimados que ofrecen credibilidad y que permiten comparar el caso peruano con el de otros países de América Latina. Es justamente una comparación de este tipo la que se presenta en el cuadro 7.4. El rubro a es un estimado del gasto peruano en defensa como porcentaje del PBI para el período 1960-1990 a intervalos de cinco

años⁸. Estas cifras muestran la exagerada importancia —entre 4.6% y 7.5% del PBI— que parece ganar el gasto en defensa en el Perú en el período 1975-1985. Esto no significa que en el período 1960-1970 dicho desembolso no fuera importante, pues a pesar que la cifra no alcanza el 3% del PBI, dichos niveles de gasto ya nos ubicaban entre los países que más invertían en armas a nivel latinoamericano (cuadro 7.4, rubro b). La importancia de dicho gasto parece caer fuertemente hacia 1990⁹, al mismo tiempo que se abandonaban las políticas de protección.

Cuadro 7.4

La importancia del gasto militar peruano comparado con otros diez países sudamericanos. 1960-1992

- Año	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990-92*
(a) Gastos militares peruanos como % del PBI	2.4	2.9	2.9	4.6	5.3**	7.5**	1.3
(b) Posición entre diez países sudamericanos***	2do	1ro	1ro	1ro	3ro	2do	6to

(*) Para este período se utilizó una fuente distinta. Se usó el promedio de las observaciones disponibles para 1990-1992, pues no se contaba con las tres observaciones para todos los países.

(**) Valores estimados.

(***) Los diez países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, excepto para 1990-1992 en que se prescindió de Colombia y Venezuela por falta de información.

Fuentes: Stockoholm International Peace Research Institute, varios años, excepto para el último período en que se utilizó el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial, varios años.

⁸ Para la evolución del gasto militar en años previos a 1960 puede verse Saxe-Fernández (1971, 65) donde se muestran “los extraordinarios incrementos de los expendios militares” en términos reales en 6 países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Venezuela) entre 1940 y 1970, siendo el Perú el segundo país, después de Venezuela, que más incrementó sus gastos en términos relativos.

⁹ Para este año, sin embargo, la fuente es distinta de la usada para los años previos. Ver fuentes de cuadro 7.4.

El efecto del aumento del gasto en defensa sobre las importaciones aparece en el gráfico 7.1. Allí se presenta un estimado de las importaciones de armas como porcentaje de las importaciones totales en el período 1960-1994: después de permanecer alrededor del 5% hasta 1965, dicha cifra supera la barrera del 10% en 1966 y, excepto por 1975 y 1981, permanece por encima de ese porcentaje hasta 1983, llegando a casi 25% en 1977. El rol jugado por este aumento de las importaciones de armas y la reducción de la cantidad de moneda extranjera disponible para usos productivos que dicho aumento implicaba sólo puede haber sido uno: empeorar una situación caracterizada por una escasez general de divisas en medio de costosos controles cambiarios. Las importaciones de armamento contribuyeron de manera importante a agravar el problema de la deuda externa: de la nueva deuda pública externa contraída entre 1970 y 1983, casi la cuarta parte debe haber estado asociada a gastos de defensa¹⁰. En cuanto a la política cambiaria, una de las razones de la resistencia a devaluar la moneda después de 1968 puede haber sido el intento del régimen militar de evitar que las importaciones de armas aumentaran su importancia dentro del presupuesto fiscal.

Se podrían dar varias explicaciones de la importancia de los gastos de defensa en el Perú, pero quizá la más importante sea el poder político de los militares peruanos, sustancial incluso para los estándares latinoamericanos. Incluso en años previos al repunte del gasto militar en el Perú, un autor veía esta situación de la siguiente manera:

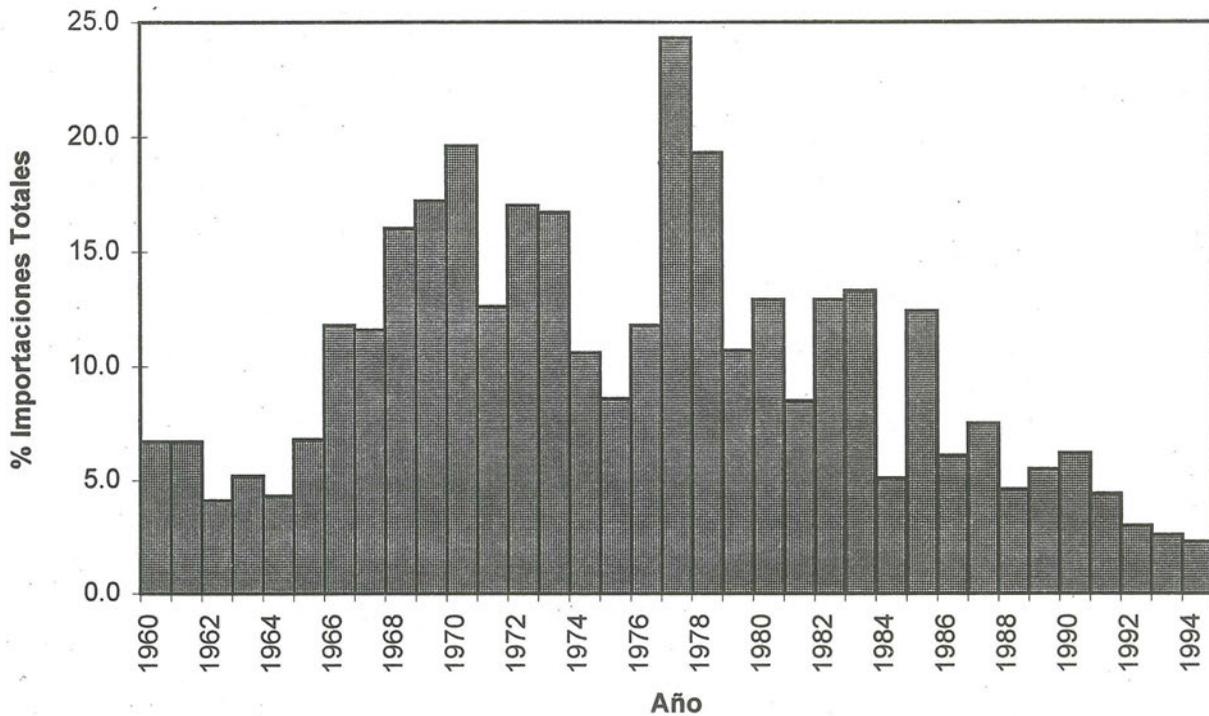
“[...] [las fuerzas armadas] continúan siendo el más influyente partido político, el sindicato más efectivo, y el poder político clave [*key power holder*] en el Perú”. (Astiz 1969, 161).

Otra explicación podría estar dada por el hecho que el Perú ha estado en guerra, durante su historia independiente, en un momento o en otro, con cada uno de sus cinco países limítrofes. En relación a este asunto, por ejemplo, después de 1975, la cifra peruana para gasto militar como por-

¹⁰ Según Kisić (1987, 334, cuadro 16) el monto total de la nueva deuda fue de US\$ 16,185.7 millones, de los cuales US\$ 3,714.9 millones tuvieron como origen gastos en defensa.

Gráfico 7.1

Importaciones estimadas de armas como porcentaje de las importaciones totales: Perú 1960-1994



centaje del PBI es desplazada del primer lugar en el ranking de los diez países, a pesar de seguir aumentando su valor (cuadro 7.4). Esto sugiere una suerte de carrera armamentista en América del Sur por aquellos años.

Además de las importaciones de armas, otro factor exógeno que contribuyó al deterioro de las cuentas externas del Perú durante el período proteccionista es la fuga de capitales. Por su propia naturaleza, el monto de capitales privados que abandonan un país —por canales legales o ilegales— no es fácil de medir directamente. Se ha sugerido una serie de indicadores como medidas apropiadas de dicho fenómeno, aunque todos ellos están sujetos a algún tipo de crítica¹¹. Tal vez las dos formas más sensatas de proceder son las siguientes: una es simplemente medir la salida de capitales privados tal como está registrada en la balanza de pagos en el rubro capitales privados de corto plazo, agregando a esto el rubro errores y omisiones, bajo el supuesto de que este último rubro representa también movimientos de capital privado que, por una u otra razón, no han sido registrados por las autoridades; otro procedimiento es tratar de medir el valor de los activos en el exterior detentados por residentes domésticos —en el entendimiento de que dichos activos fueron adquiridos con capitales que fugaron del país—, y la opción más fácil —o la menos difícil— es medir el valor de los depósitos bancarios en el exterior. Aquí usaremos estas dos aproximaciones para evaluar la importancia de la fuga de capitales en el caso peruano durante el período 1970-1993.

Siguiendo el primer procedimiento, en el cuadro 7.5 aparece la serie capitales de corto plazo y errores u omisiones de la balanza de pagos peruana para los años 1970 a 1994. El comportamiento de dicha serie nos permite distinguir cuatro subperíodos: el primero de 1973 a 1979, años en los que aparecen valores negativos —excepto para 1974— entre US\$ 100 millones y US\$ 400 millones, indicando una fuga neta de capitales; el segundo, entre 1980 y 1982, coincidiendo con los intentos de reforma del presidente Belaúnde, en los cuales se presentan valores positivos, llegando a casi US\$ 700 millones en 1981; el tercero, entre 1983 y 1989, caracterizado inicialmente por un fuerte flujo de salida que a partir de 1986 es

¹¹ Ver, por ejemplo, Williamson y Lessard (1987, 5-15)

Cuadro 7.5

Capital a corto plazo y errores ú omisiones en la balanza de pagos del Perú. 1970-1994

(Millones de US\$)

Año	Monto	Año	Monto	Año	Monto
1970	67	1980	384	1990	86
71	17	81	676	91	945
72	0	82	480	92	1,530
73	-100	83	-606	93	1,218
74	294	84	-739	94	1,357
1975	-146	1985	-560		
76	-403	86	-72		
77	-261	87	-45		
78	-204	88	-19		
79	-110	89	-75		

Fuentes: Banco Central de Reserva (mayo 1993), cuadro 1 (período 1970-1983); *Memoria* 1993, Anexo XV (período 1984-1989); y *Memoria* 1994, anexo XVI (período 1990-1994).

fuertemente reducido, al parecer por los controles cambiarios; y el cuarto, a partir de 1990, cuando se observan cifras positivas sin precedentes en esta serie. En síntesis, podemos decir que la mayoría de los años bajo regímenes proteccionistas presentó salidas netas de capital, fenómeno que debe haber sido un problema más para dichos regímenes; mientras que los dos períodos de apertura han estado asociados con fuertes flujos positivos de capital, lo cual ha representado una clara ventaja para ellos, ventaja que aunque no fue suficiente en el caso del programa de reforma del segundo gobierno del presidente Belaúnde, sí parece estar tenido un rol clave para sacar adelante el programa de reformas iniciado en 1990.

Antes de seguir hay que anotar que un fenómeno importante que con seguridad afectó el saldo de la cuenta de capitales de corto plazo y errores ú omisiones durante el período estudiado fueron las exportaciones ilegales del narcotráfico. Estas exportaciones, dado su efecto positivo so-

bre dicha cuenta, inducen a pensar que los saldos observados en el cuadro 7.5 pueden haber subestimado la verdadera magnitud de la fuga de capitales. Aunque es muy difícil dar estimados del dinero que ingresa al país por el narcotráfico, podemos hacer referencia a las estimaciones hechas por una respetable investigadora de este fenómeno, quien afirma que el valor total exportado por el narcotráfico en 1988 —tal vez un año representativo a este respecto— debe haber fluctuado entre US\$ 382.3 millones y US\$ 941.2 millones (Alvarez 1993, 129).

Considerando el segundo procedimiento propuesto, el cuadro 7.6 brinda información sobre los depósitos hechos por residentes peruanos en bancos de los Estados Unidos durante el período 1969-1991. Con fines de comparación se incluyen las cifras correspondientes para el total de América Latina, tanto excluyendo como incluyendo las islas de las Antillas. Se debe tener en cuenta que dichas series miden el valor de los depósitos cuyos titulares han declarado direcciones fuera de los Estados Unidos, por lo que su utilidad no reside tanto en su nivel absoluto sino en la dirección de los cambios que revelan. También hay que destacar el rol de “puente” de depósitos hacia los Estados Unidos jugado por las islas antillanas, lo que les ha permitido aumentar el monto de sus depósitos de unos US\$ 700 millones en 1972 a casi US\$ 280 mil millones en 1991¹². Este crecimiento, que en términos relativos ha sido mucho más rápido que el total peruano o latinoamericano, debe ocultar parte de los inlujos de capital hacia los Estados Unidos que en realidad provienen de países como el nuestro.

Las cifras del U.S. Department of the Treasury (cuadro 7.6) sobre depósitos de residentes en América Latina, excluyendo las Antillas, crecen con fuerza desde 1973, aumento que sólo se interrumpe en 1986, de tal manera que el total de depósitos pasó de menos de US\$ 5,000 millones en 1972 a unos US\$ 75,000 millones en 1991. En el caso peruano —sector privado, excluyendo bancos— el patrón es algo distinto, notándose dos períodos de crecimiento que van de 1974 a 1976 y de 1981 a 1989¹³.

¹² Ver en el cuadro 7.6 la diferencia entre las columnas penúltima y antepenúltima.

¹³ Aunque en el caso peruano no tenemos datos desagregados para el período 1986-1991, podemos aducir que, por lo menos para el subperíodo 1986-1989, la diferencia

Cuadro 7.6

Depósitos de residentes peruanos y de otros países de América y el Caribe en bancos de los Estados Unidos. 1969-1993
(Millones de US\$, fin de período)

Fuente: Año	U.S. Department of the Treasury				FMI
	Perú: Total	Perú: Privado*	América Latina*	América Latina y el Caribe	Perú
1969	240	131	4,151	5,670	-
1970	225	50	4,070	4,952	-
1971	164	44	3,928	4,708	-
1972	225	45	4,898	5,568	-
1973	135	57	6,382	7,664	-
1974	272	92	10,035	11,870	-
1975	244	114	11,569	15,082	-
1976	257	139	14,194	19,274	-
1977	287	136	15,626	23,921	-
1978	363	140	18,400	32,174	-
1979	383	138	22,434	50,250	-
1980	404	157	23,865	54,784	-
1981	702	222	29,110	86,448	720
1982	1,148	522	38,554	115,637	1,210
1983	1,167	610	44,040	141,838	1,370
1984	1,267	855	53,747	155,123	1,530
1985	1,167	1,021	60,707	170,476	1,720
1986	1,165	-	57,670	213,688	1,880
1987	1,282	-	58,145	225,023	2,170
1988	1,688	-	62,556	277,470	2,580
1989	2,006	-	64,886	318,509	3,030
1990	1,310	-	69,417	343,231	2,630
1991	1,277	-	75,403	353,108	2,460
1992	-	-	-	-	2,230
1993	-	-	-	-	1,970

Nota: las cifras para 1969-1973 son para depósitos de corto plazo solamente, pero si las cifras para 1974-1975 son representativas, los depósitos de corto plazo deberían representar el 99% del total de los depósitos.

(*) Exceptuando bancos.

(**) América Latina y el Caribe excluyendo Bahamas, Bermudas, Indias Occidentales Británicas y Antillas Holandesas.

Fuentes: Treasury Bulletin, U.S. Department of the Treasury, cuadros CM-I-3 y CM-I-4, varios años; y FMI, International Financial Statistics (serie 7xrd900)

Usando la serie para depósitos totales —incluyendo bancos— podemos distinguir un tercer período, el bienio 1990-1991, en el cual ocurre una reversión del fenómeno previo, disminuyendo el monto de los depósitos en poco más de un tercio. En la última columna del cuadro 7.6 aparece información del FMI sobre depósitos en el extranjero de residentes peruanos, excluyendo bancos. La comparación de esta información con la procedente del U.S. Treasury Department nos sugiere que, a partir de mediados de la década de 1980, los Estados Unidos fueron perdiendo importancia como destino de los depósitos de residentes peruanos. Por otro lado, estas cifras confirman que 1989 fue el año en que los depósitos de peruanos en el extranjero alcanzaron su máximo valor.

Sobre la fuga de capitales quedarían dos asuntos por discutir. Uno sería las razones o motivos que tienen los agentes privados para mantener parte de sus activos en el extranjero. Otro, las facilidades o incentivos que la misma política económica otorgó a los agentes económicos para sacar capitales del país. El resto de esta sección se ocupará del segundo asunto¹⁴. Un buen punto de partida lo daba Carlos Díaz-Alejandro en 1984:

“Las siguientes políticas domésticas se combinaron para generar enormes incentivos para mantener activos domésticos en el extranjero: tipos de cambio sobrevaluados que no podía esperarse que durasen, subsidios gubernamentales a la obtención de crédito en el extranjero, crédito público barato a empresas domésticas, leyes de sociedades con requerimientos de capital poco exigentes y muy elementales provisiones sobre quiebra de empresas, y una irrestricta convertibilidad”. (Díaz-Alejandro 1984, 377).

Se podría decir que, hasta 1990, en el Perú se cumplían las condiciones enunciadas por Díaz-Alejandro, con la excepción de una irrestricta convertibilidad. Pero en nuestro caso, la sobrevaluación del tipo de cam-

entre ambas series debió ser mínima —y esto ya se observa para 1985— en razón de que los más estrictos controles cambiarios y las conflictivas relaciones con la banca internacional restringieron la posibilidad de que bancos peruanos aumentasen sus depósitos en el extranjero.

¹⁴ En cuanto al primer asunto, sobre los motivos de la fuga de capitales ver, por ejemplo, Walter (1987, 105-9). En todo caso, es nuestra impresión que la percepción de los agentes económicos privados sobre los riesgos políticos en el país tuvo gran importancia en la salida de dinero del Perú, por lo menos hasta 1990.

bio oficial puede haber sustituido con creces la falta de libertad cambiaria, pues el bajo costo de la moneda extranjera que ello implica facilita sacar dinero al extranjero a través de mecanismos como la sobrevaluación de importaciones o la subvaluación de exportaciones. Aunque no presentamos evidencia de estos últimos fenómenos¹⁵, sí tenemos datos que muestran la sobrevaluación del tipo de cambio oficial: la diferencia entre el tipo de cambio libre —o mercado negro— y el tipo de cambio oficial alcanzó niveles sustanciales durante la década de 1970, reduciéndose hasta casi desaparecer entre 1979 y 1983, para reaparecer con más fuerza durante el quinquenio del gobierno aprista (ver cuadro 7.7).

Tal como lo señalara Díaz-Alejandro, otro importante incentivo a la salida de capitales provino de las tasas de interés reales negativas que, a su vez, resultaron de los controles sobre el sistema financiero en medio de una creciente inflación. En el caso peruano, dados los controles sobre la tasa de interés, el crecimiento de la inflación por encima del 20% anual a partir de 1975 derivó, con toda probabilidad, en tasas de interés real negativas, situación que se mantuvo por lo menos hasta 1985¹⁶ y que después de 1987 sólo pudo agravarse con la hiperinflación.

7.3 Sobre la importancia de rebajas arancelarias y restricciones cuantitativas

La importancia de las rebajas y exoneraciones arancelarias y de las restricciones cuantitativas —y el consecuente abandono de las tarifas de importación como instrumento de política comercial, especialmente durante el período 1968-1976— es otra cuestión que merece nuestra atención. En primer lugar hay que tratar de explicar qué es lo que indujo a los responsables de la política económica a asignar un rol tan prominente a las rebajas arancelarias y las restricciones cuantitativas, relegando a un segundo plano las tarifas de importación.

¹⁵ En un estudio sobre la fuga de capitales en el Perú, Cornejo (1993) documenta casos de sobrefacturación de importaciones y subfacturación de exportaciones en el período 1987-1989.

¹⁶ Ver, por ejemplo, Rojas 1991, 216, cuadro 4.14.

Cuadro 7.7

Perú: tipo de cambio oficial y de mercado libre. 1969-1994
 (Intis (= 1000 soles) por US\$ hasta 1990, nuevos soles por US\$ desde 1991)
 (promedios anuales)

Año	Oficial	Mercado Libre BCR	Mercado Libre WCY	Premio (%) (*)
1969	0.039	-	0.045	15.3
1970	0.039	-	0.056	44.9
1971	0.039	-	0.063	63.5
1972	0.039	-	0.068	76.4
1973	0.039	-	0.066	71.6
1974	0.039	-	0.061	58.1
1975	0.040	-	0.066	62.9
1976	0.056	-	0.083	48.3
1977	0.084	-	0.093	10.1
1978	0.156	0.174	0.181	11.3
1979	0.225	0.228	0.228	1.7
1980	0.289	0.295	0.299	2.2
1981	0.422	0.426	0.430	0.9
1982	0.698	0.707	0.722	1.3
1983	1.629	1.659	1.722	1.9
1984	3.467	3.652	3.947	5.3
1985	10.975	12.620	14.776	15.0
1986	13.948	17.790	20.379	27.5
1987	16.836	39.870	-	136.8
1988	128.832	314.640	-	144.2
1989	2666.188	4394.930	-	64.8
1990	187885.580	206401.140	-	9.9
1991	0.773	0.774	-	0.2
1992	1.246	1.246	-	0.0
1993	1.988	1.984	-	-0.2
1994	2.195	2.194	-	0.0

(*) Hasta 1977 se calcula comparando tasa oficial con tasa mercado libre WCY; desde 1978 se compara con tasa mercado libre BCR.

Fuentes: Tasa Oficial: FMI International Financial Statistics; Tasa Mercado Libre BCR, Compendio Estadístico del Sector Externo 1970-1992 y Memoria BCR 1994; Tasa Mercado Libre WCY: Phillip Cowitt (ed.): World Currency Yearbook, varios años, y también Franz Pick (Pick's Currency Yearbook).

Un factor a tener en cuenta es que hacia mediados de la década de 1960, las tarifas nominales de importación eran consideradas suficientemente altas o incluso demasiado altas: de acuerdo con el Ministerio de Comercio, la tarifa nominal promedio —incluyendo derechos específicos y ad valorem— era de 61% en 1967, y el nuevo arancel de aduanas introducido en 1973 sólo añadió a las tarifas de 1967 las sobretasas introducidas desde entonces, elevando el promedio a 69% (ver sección 2 de nuestro capítulo 3). Dadas las elevadas tarifas, los responsables de la política económica deben haber decidido no seguir aumentándolas y, por el contrario, ampliar el uso de las rebajas¹⁷. La holgada situación, según los estándares peruanos, de las finanzas públicas, especialmente entre 1969 y 1971 —período en que se multiplicaron las rebajas y exoneraciones a través de nuevas leyes sectoriales—, permitió al gobierno mostrar poca preocupación por los ingresos que se perdían como resultado de dichas rebajas.

Sin embargo, pensamos que los factores políticos fueron más importantes que las altas tarifas y la situación de las finanzas públicas. La industria privada parecía tener gran afecto por las rebajas arancelarias y las restricciones cuantitativas a las importaciones y el nuevo gobierno militar que tomó el poder en 1968, buscaba no sólo un aliado político en su lucha contra la élite exportadora tradicional, sino también trataba de apaciguar a una industria privada que había reaccionado ásperamente a la introducción de la participación de los trabajadores en la propiedad y gestión de las empresas manufactureras. Hay que agregar que aunque el apetito de la industria privada por rebajas y exoneraciones arancelarias parecería contradecir su público apoyo a tarifas más altas, su posición sobre las restricciones cuantitativas y los controles cambiarios era, en el mejor de los casos, no menos ambivalente. Así, mientras el discurso de los industriales privados parecía ser similar al de los exportadores en su oposición a la intervención y controles gubernamentales, no vacilaron en pedir restricciones cuantitativas a las importaciones y controles cambiarios si consideraban que estas medidas favorecerían sus intereses¹⁸.

¹⁷ El hecho de que se haya preferido otorgar rebajas y exoneraciones, cuyos beneficiarios podían elegirse, en vez de disminuir las tarifas de importación en general, reflejaría el espíritu intervencionista de la época.

¹⁸ Raffo (1968, 23), escribiendo por la Sociedad Nacional de Industrias, pide medidas

Un factor político quizá más importante —particularmente con respecto a las restricciones cuantitativas y controles cambiarios después de 1967— fue la aversión del gobierno a las devaluaciones. Las devaluaciones del tipo de cambio, especialmente después de la introducción de los controles cambiarios por primera vez en 1945, fueron experiencias traumáticas para el país, pues iban acompañadas de crisis económicas y políticas. De esta forma, como ya lo señalaba Bruno Moll en 1951:

“La palabra ‘devaluación’ tiene una odiosa connotación para el público en general. Existe la idea de que esta medida está diseñada para el beneficio de unos pocos círculos poderosos, tales como los exportadores, y todo esto a expensas de la mayoría”. (Moll 1951, 58)¹⁹.

Posteriormente, autores que escribieron sobre la política económica durante la década de 1960 harían afirmaciones similares o presentarían situaciones ilustrando que el estado de ánimo descrito por Moll no había cambiado. Kuczynski (1977, 153), por ejemplo, hace referencia a un discurso del presidente Belaúnde en mayo de 1967, poco antes de una gran devaluación, en el cual el presidente denunció a aquellos que hablaban de devaluación como “traidores a la patria”. Por otro lado, Twomey (1974, 160) menciona el “disgusto del hombre común por la devaluación”, mientras que el Grupo de Investigaciones Económicas (1972, VIII-24) habla de “la violenta oposición de la clase media y los trabajadores a las devaluaciones”. En esta situación, parece lógico que, ante una pérdida de reservas, los gobiernos preferían recurrir a las restricciones cuantitativas a las importaciones y los controles cambiarios como medidas alternativas a la devaluación.

tarifarias y “no tarifarias” con el fin de controlar la competencia extranjera en bienes de consumo. Por otro lado, autores que han escrito sobre la conducta política de los industriales peruanos en diferentes momentos han hecho referencia a su ambivalencia y oportunismo, reflejados en peticiones no sólo por mayores tarifas, sino también por la prohibición de importaciones y controles cambiarios. Ver, por ejemplo, García de Romaña (1975), Alarcón (1982, capítulo 3), y Durand (1984, capítulos 1 y 3).

¹⁹ Agreguemos que la idea del público de entonces sobre los beneficiarios de las devaluaciones no era del todo equivocada, especialmente cuando ellos estaban viendo quiénes pedían las devaluaciones en las primeras páginas de los diarios..

Como este tópico será materia de mayor discusión en la próxima sección, evaluaremos ahora las consecuencias directas del énfasis que se dio a las rebajas arancelarias, a las restricciones cuantitativas y a los controles cambiarios en el período 1968-1976.

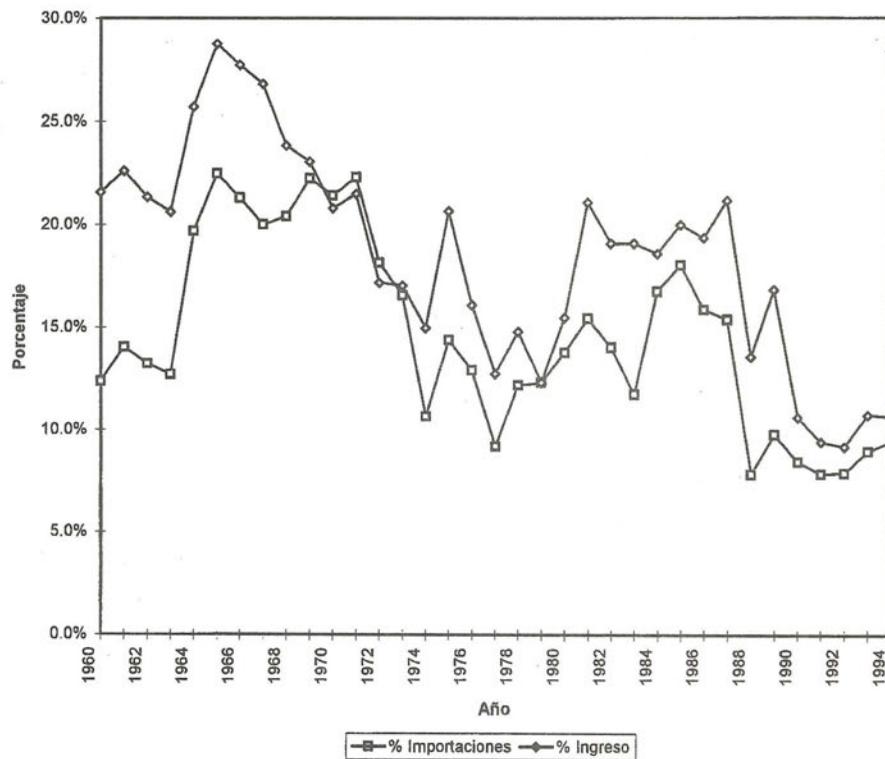
Una primera consecuencia de rebajas arancelarias que afectan la importación de insumos y bienes de capital y de restricciones cuantitativas que afectan la importación de bienes de consumo serían tasas de protección efectiva excepcionalmente altas para la industria de bienes de consumo. Como resultado de esta mayor protección se produjo una redistribución del ingreso de consumidores (y el gobierno) a productores domésticos (y los beneficiarios de las cuotas). Mientras que los consumidores pagaron su parte en la forma de mayores precios, el gobierno también pagó esos mayores precios y, además, transfirió un ingreso adicional al ver reducidos sus ingresos por recaudación arancelaria.

En el gráfico 7.2 se puede observar, por ejemplo, que los ingresos por tarifas como porcentaje de las importaciones totales ascienden a comienzos de la década de 1960 hasta alcanzar un pico —ligeramente superior al 20%— que fue mantenido entre 1965 y 1971, cayendo después a su nivel más bajo —alrededor de 10%— en 1977. Por otro lado, los ingresos tarifarios como porcentaje de los ingresos fiscales comienzan a declinar inmediatamente después de alcanzar un pico de casi 30% en 1965, y siguieron cayendo casi continuamente hasta 1979, año en que sólo representaban la mitad del nivel de 1965. Dada la magnitud de estas cifras, es fácil darse cuenta que fueron una causa importante del grave problema fiscal que surgió a mediados de la década de 1970 y que afectó al país por lo menos hasta 1990.

Otro indicador de las pérdidas fiscales causadas por las rebajas y exoneraciones arancelarias es el estimado del Ministerio de Comercio (octubre 1977, 27), que en el segundo semestre de 1975, el 74% de las importaciones ingresaron al país acogándose a algún tipo de rebaja arancelaria, disfrutando de una rebaja promedio de 65% de la tarifa nominal. Un cálculo sencillo indica que ello implicaba que las importaciones en general pagaban, en promedio, sólo la mitad de la tarifa nominal.

Gráfico 7.2

Ingreso tarifario como porcentaje de las importaciones totales y de los ingresos fiscales. Perú 1960-1994



7.4 Sobre la política cambiaria

Como ya se ha enfatizado, uno de los rasgos que caracterizó la política cambiaria del Perú entre 1960 y 1975, y también entre 1985 y 1990, fue la fuerte resistencia a la devaluación del tipo de cambio. Esta aversión a las devaluaciones es de mucha importancia, pues estuvo detrás no sólo de los severos controles cambiarios que se usaron, sino también de las exageradas restricciones cuantitativas que se aplicaron al comercio exterior, sobre todo a las importaciones. Pero dicha resistencia no era resultado únicamente de las proclividades intervencionistas o el capricho de las autoridades económicas, sino que tenía cierta base en la experiencia reciente del país con las devaluaciones, las que eran asociadas con inflación de precios y recesión productiva, resultados, sobre todo este último, contradictorios de las predicciones de la teoría económica. Para evaluar la validez de nuestras aseveraciones, hemos usado información estadística para el período 1950-1985 y realizado dos tipos de estimaciones econométricas, primero estimando separadamente una función de importaciones y otra de exportaciones, usando mínimos cuadrados ordinarios, y luego estimando un sistema de cuatro ecuaciones simultáneas por mínimos cuadrados en tres etapas.

Usando mínimos cuadrados ordinarios fue estimada una función doble-logarítmica de importación en la cual las importaciones reales dependen del ingreso real, el tipo de cambio real y de un índice de protección. Los signos esperados de los coeficientes —las correspondientes elasticidades— serían positivo para el ingreso real, negativo para el tipo de cambio real (en la medida que un incremento en el valor de esta variable representa una depreciación de la moneda doméstica, haciendo así las importaciones relativamente más caras) y negativo para el índice de protección (en la medida que un incremento en el valor de esta variable representa un incremento en el nivel de protección). El índice de protección fue definido simplemente como la proporción de las importaciones de insumos y bienes de capital dentro del total de las importaciones²⁰. De manera

²⁰ Esta parece ser la única manera de tomar en cuenta tanto la protección nominal como las restricciones cuantitativas en tanto que, a través de los años, los aumentos tarifarios sobre los bienes de consumo fueron más severos que aquellos sobre los

similar se estimó una función de exportación, en la cual las exportaciones reales dependen del ingreso real doméstico, del tipo de cambio real y de los términos de intercambio. La variable ingreso real es incluida porque debe esperarse que cambios positivos en esta variable tengan un impacto positivo sobre la capacidad exportadora del país; a su vez, los efectos de cambios en el ingreso real del resto del mundo deben ser capturados por la variable términos de intercambio. Los signos esperados, en este caso, serían todos positivos: un incremento en el ingreso real debería tener un efecto positivo sobre la oferta de exportaciones, un aumento del tipo de cambio haría las exportaciones más rentables y, finalmente, términos de intercambio crecientes (definido como el ratio del índice de precio de exportaciones y el índice de precios de importaciones) debería resultar en un mayor valor exportado²¹.

Como las estimaciones originales, tanto de la función de importación como de la función de exportación, presentaban un severo problema de autocorrelación, el método de Cochrane-Orcutt fue usado para corregir dicho problema, el cual produjo los siguientes resultados:

Función de Importación:

Dependent Variable LM - Estimation by Cochrane-Orcutt

Annual Data From 1951:01 To 1985:01

Usable Observations	35	Degrees of Freedom	30
Centered R**2	0.979482	R Bar **2	0.976746
Uncentered R**2	0.999965	T x R**2	34.999
Mean of Dependent Variable	13.020761358		
Std Error of Dependent Variable	0.545227393		
Standard Error of Estimate	0.083142396		

bienes de capital e insumos, y lo mismo puede decirse de las restricciones cuantitativas, de tal manera que, a través de los años, el incremento de la protección debe haber resultado en un aumento de la importancia de los insumos y los bienes de capital dentro del total de las importaciones.

²¹ La variable términos de intercambio no fue incluida en la función de importación porque los cambios en esta variable resultan principalmente de cambios en los precios de las exportaciones, y no de las importaciones.

Sum of Squared Residuals	0.2073797411
Durbin-Watson Statistic	1.912341
Q(8-1)	5.313047
Significance Level of Q	0.62181895

Variable	Coeff	Std Error	T-Stat	Signif
1. Constant	3.821440147	1.586787198	2.40829	0.02237914
2. LY	1.213819421	0.092555449	13.11451	0.00000000
3. LE	-0.806980990	0.110733030	-7.28763	0.00000004
4. LP	-1.183445493	0.557197076	-2.12393	0.04203374
5. RHO	0.235032489	0.165139088	1.42324	0.16498383

Función de Exportación:

Dependent Variable LX - Estimation by Cochrane-Orcutt

Annual Data From 1951:01 To 1985:01

Usable Observations	35	Degrees of Freedom	30
Centered R**2	0.982563	R Bar **2	0.980239
Uncentered R**2	0.999974	T x R**2	34.999
Mean of Dependent Variable	13.111131276		
Std Error of Dependent Variable	0.517602060		
Standard Error of Estimate	0.072762178		
Sum of Squared Residuals	0.1588300352		
Durbin-Watson Statistic	1.723815		
Q(8-1)	4.472676		
Significance Level of Q	0.72400506		

Variable	Coeff	Std Error	T-Stat	Signif
1. Constant	-3.814569537	2.994458612	-1.27388	0.21248834
2. LY	1.063896365	0.189567636	5.61223	0.00000414
3. LE	0.310106239	0.145376401	2.13313	0.04121086
4. LTI	0.042399759	0.112271582	0.37765	0.70834677
5. RHO	0.836746812	0.116408675	7.18801	0.00000005

En estas regresiones, las variables han sido definidas como sigue:

- LM = Importaciones anuales en millones de soles de 1979;
- LX = Exportaciones anuales en millones de soles de 1979;
- LY = Producto Bruto Interno en millones de soles de 1979;
- LE = Tipo de cambio real en soles de 1975 por dólares de 1975;
- LP = Índice de protección = (importaciones de insumos y bienes de capital/importaciones totales)*100;
- LTI = Términos de intercambio = (índice de precios de exportaciones/índice de precios de importaciones)*100.

donde la letra L delante de las variables denota que se ha tomado logaritmos naturales. Los valores de estas variables (y sus fuentes) se presentan en el anexo 7.2.

Todos los coeficientes estimados en las ecuaciones en las funciones de importación y exportación tienen los signos esperados, aunque los valores t para el coeficiente estimado de los términos de intercambio en la ecuación de exportaciones es demasiado bajo para rechazar la hipótesis nula de que el coeficiente verdadero es igual a cero. Es muy importante notar el gran efecto que tiene el tipo de cambio sobre las importaciones, en comparación con su efecto sobre las exportaciones: mientras la elasticidad precio de las importaciones (con respecto al tipo de cambio) es de aproximadamente -0.81 , en el caso de las exportaciones de sólo 0.31 . Quizá una razón importante de la mayor efectividad de las devaluaciones sobre las importaciones es que las devaluaciones podrían redistribuir el ingreso en favor de los agentes económicos de mayores ingresos, con menor propensión marginal a consumir, lo cual reforzaría el efecto contractivo sobre las importaciones.

Las ecuaciones estimadas por mínimos cuadrados ordinarios presentan un problema de especificación, al no haberse tomado en cuenta ningún tipo de relación simultánea. Para tener una especificación correcta necesitaríamos incluir relaciones de gasto agregado, el mercado de dinero y la oferta agregada. Intentos de elaborar un modelo de ecuaciones simultáneas con estos tres sectores tropiezan con el problema de la calidad de la información. En Rojas (1991) se procedió a estimar solamente un modelo de gasto agregado, ignorando el sector monetario y la oferta agregada, usando las siguientes relaciones:

$$C = c_0 + c_1Y + c_2C_{-1} + u_1$$

$$M = m_0 + m_1Y + m_2E + m_3P + u_2$$

$$X = x_0 + x_1Y + x_2E + x_3T + u_3$$

$$Y \equiv C + IG + X - M$$

Los resultados para las funciones de importación y exportación fueron similares a los resultados obtenidos con mínimos cuadrados ordinarios, aunque el poder explicativo fue menor (ver Rojas 1991, 205). Lo que hay que enfatizar es el más débil efecto que el tipo de cambio *real* parece tener —en el corto plazo— sobre las exportaciones cuando se le compara con el efecto sobre las importaciones²². Este hecho, junto con una elasticidad muy alta del ingreso en la función de importaciones, explicaría lo que el público peruano de las décadas de 1960 y 1970 parecía ya saber: que el efecto contractivo, de reducción de las importaciones, de una devaluación parecía ser más importante que su efecto expansivo, de aumento de las exportaciones. De esta manera, mejorar la balanza comercial a través del uso exclusivo de políticas cambiarias, aunque efectivo —pues se cumple la Condición de Marshall-Lerner requerida para que una devaluación mejore la balanza comercial, esto es, que la suma de las elasticidades de las exportaciones y las importaciones con respecto al tipo de cambio en valor absoluto sea mayor que uno—, podía ser, al menos en el corto plazo, muy costoso en términos de producción y empleo. Este resultado explicaría la predilección mostrada por diferentes gobiernos desde la década de 1950 por usar restricciones cuantitativas para reducir las importaciones.

Se debe enfatizar que estos resultados buscan explicar la *percepción* muy difundida en el país en las décadas de 1960 y 1970 en el sentido de que las devaluaciones no eran efectivas para mejorar la balanza comercial. Autores como Schydlosky, Hunt y Mezzera (1983) han estimado funciones de oferta de exportaciones no tradicionales y encontrado altas elasticidades precio (tipo de cambio) de oferta, aunque estos resultados fueron criticados severamente por Javier Iguíñiz (1984).

²² Enfatizamos *real* porque, aunque el gobierno puede en alguna medida manejar el tipo de cambio nominal, es distinto conseguir lo mismo con el tipo de cambio real.

7.5 Los efectos de la protección

Como se vio al comienzo de este capítulo, las políticas de protección en los países del Tercer Mundo fueron vigorosamente criticadas, entre otras cosas, por sus efectos perjudiciales en las economías de dichos países. Algunos de estos efectos son: el estancamiento de la agricultura, debido a la discriminación que este sector sufría bajo los regímenes proteccionistas; y una excesiva —en nivel y variabilidad— protección efectiva al sector manufacturero doméstico, el cual se hizo muy dependiente del uso de insumos importados, tenía una tendencia a operar con exceso de capacidad instalada y estaba demasiado concentrado geográficamente alrededor de los centros de decisión administrativa. A continuación se examinará la relevancia de cada una de estas críticas en el caso peruano entre los años 1960 y 1990.

Empezando con el asunto de la discriminación contra la agricultura, las cifras del cuadro 7.1 nos muestran como, al igual que el producto total, tanto la agricultura como la industria tuvieron tasas de crecimiento cuyos promedios cayeron período tras período hasta 1990²³, pero mientras en la industria la caída fue después de un crecimiento promedio de 9.7% en 1960-1967, en la agricultura dicha tasa fue de sólo 4.0%. Todo ello determinó que la participación de la agricultura en el producto total descendiera de 17.1% en 1960 a 9.9% en 1980, aunque este declive parecería ser sólo la continuación de una caída de más de seis puntos durante la década de los cincuenta (Instituto Nacional de Estadística 1987, cuadro 6)²⁴. Pero más impresionante es la pérdida de importancia de las exportaciones (tradicionales) agrícolas, que se precipitaron de un promedio de 47.3% del total exportado en el período 1950-1959 a sólo 7.5% en 1986-1990 (cuadro 7.3). Por otro lado, la población rural, como porcentaje de la población total, bajó de poco más de 50% en 1960 a 30.2% en 1990 (Webb y Fernández Baca 1991), pero todo ello no impidió que la producción

²³ En la industria en realidad no sucedió exactamente esto, pues la tasa de crecimiento promedio en el período 1977-1985 (-1.8%) fue menor que aquella para 1986-1990 (-1.6%).

²⁴ La participación del sector agrícola subiría después de 1980 a 11.4% en 1985, y a 12.7% en 1990.

agropecuaria per cápita cayese de 1.12 toneladas métricas en 1970 a sólo 0.71 toneladas en 1985 (Instituto Nacional de Estadística 1989, cuadro 7.7)²⁵.

Aunque la discriminación contra la agricultura en los regímenes proteccionistas podía asumir diversas formas, una forma en la que insistieron los críticos de la protección fue el comportamiento de los términos de intercambio campo-ciudad, los cuales, en razón de la alta protección al sector manufacturero, la nula o negativa protección al sector primario, y los controles de precios de alimentos, habrían evolucionado de manera desfavorable al productor agrícola. El cuadro 7.8 presenta alguna información a este respecto. La serie 1 es simplemente el ratio entre el índice de precios de los alimentos y el índice general de precios al consumidor para Lima Metropolitana. Este no es un buen estimador del ratio que mediría los términos de intercambio que nos interesa estudiar, pues la canasta de alimentos incluye bienes manufacturados y productos importados; además, son precios al consumidor, no al productor. De todas maneras, la extensión de la serie y su consistencia le dan cierto interés. Podemos observar que durante los primeros quince años no hay ningún movimiento de importancia, pero entre 1975 y 1986 el nivel de la serie sube por encima de 110, excepto por un año, para caer fuertemente en los dos años siguientes. Entonces, aunque durante el período proteccionista no hay un deterioro relativo de los precios de los alimentos, en el período en que, en alguna medida, el país liberalizó su comercio exterior, dichos precios mejoraron²⁶.

La serie 2 del cuadro 7.8 presenta lo que sería la medida más exacta del ratio entre precios agrícolas y los precios en general. Nos referimos al ratio de los deflatores del sector agropecuario (a precios de productor) y del PBI. Este índice experimentó una fuerte caída entre 1963 y 1970 —casi

²⁵ Si se omite la producción de caña de azúcar, las cifras son mucho más bajas (0.55 toneladas en 1970 y 0.34 en 1985), pero la caída relativa sigue siendo la misma (alrededor de 40%).

²⁶ En realidad, dicha mejora se inicia antes del cambio de orientación de la política comercial, con el “desembalse” de precios de los productos de primera necesidad a partir de 1975.

Cuadro 7.8

Indices de precios relativos agrícolas en el Perú y USA. 1960-1990
(1970=100)

- (1) Precios de alimentos/precios al consumidor en Lima Metropolitana
(2) Deflator del sector agropecuario/deflator del PBI
(3) Precios agrícolas al por mayor/precios al por mayor (de origen nacional)
(4) Precios de productos agrícolas seleccionados/deflator del PBI
(5) USA: Precios agrícolas/precios de *commodities* en general

Año	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1960	98.3	114.4	-	138.8	101.9
1961	99.5	106.7	-	141.3	101.2
1962	97.8	121.1	-	155.8	102.7
1963	98.8	123.2	-	140.6	101.0
1964	100.6	114.2	-	133.4	99.4
1965	102.6	108.2	-	111.3	101.5
1966	103.3	106.8	-	98.1	105.7
1967	104.7	106.6	-	91.7	99.6
1968	102.7	106.8	-	104.0	99.6
1969	101.8	102.3	-	98.3	101.8
1970	100.0	100.0	-	100.0	100.0
1971	100.0	100.3	-	93.1	98.5
1972	100.2	103.8	-	95.9	104.5
1973	100.7	106.8	100.0	115.0	130.2
1974	102.4	108.3	100.0	113.5	116.6
1975	110.0	119.6	102.9	97.4	106.2
1976	108.8	106.6	100.0	88.6	103.9
1977	110.6	108.9	98.9	147.3	98.6
1978	111.9	91.3	85.0	139.8	101.1
1979	116.2	73.3	95.4	136.8	102.0
1980	116.0	71.5	100.7	130.5	92.3
1981	116.6	70.6	102.1	89.9	86.5
1982	113.0	65.3	96.4	68.1	80.6
1983	115.0	70.8	90.5	79.6	81.4
1984	115.0	71.3	84.8	-	82.0
1985	111.0	59.4	71.6	-	74.2
1986	110.0	72.4	103.6	-	74.7
1987	102.0	67.7	111.1	-	74.8
1988	89.0	51.2	68.7	-	79.1
1989	-	42.4	69.5	-	-
1990	-	33.8	56.1	-	-

Fuentes: (1): Instituto Nacional de Planificación 1980, cuadro 39 del Suplemento 1982, e Instituto Nacional de Estadística e Informática 1992, cuadro 10.2. (2) y (3): Webb y Fernández Baca 1991, cuadros 11.7, 11.8 y 20.13. (4): Precios usados para construir el índice en el numerador se encuentran en Arias 1983, cuadro 51, y en Maletta *et al.* 1984, parte 3. El deflator del PBI en el denominador fue tomado de INE 1987, cuadro 14, p. 46. (5): US Department of Labor 1989, table 119, p. 489.

20%—, para subir a partir de 1972 —aún bajo un régimen proteccionista— hasta 1975, año en que casi había recuperado el nivel de 1963. Después de ese año, el índice entra casi en una caída libre —hay ligeras mejoras en sólo dos años: 1983 y 1986— de más de 75% hasta 1990, fenómeno difícil de explicar sin cuestionar la calidad de la información, pero que sugiere que la pérdida del poder adquisitivo del consumidor urbano fué más importante que el régimen comercial a la hora de determinar los términos de intercambio campo-ciudad.

Las series 3 y 4 son índices menos agregados que los dos anteriores, sobre todo la serie 4. Los presentamos a modo de comparación con las series anteriores y hacemos notar que, en general, no hay consistencia en el movimiento de las cuatro series, excepto por la tendencia a caer después de 1980. La serie 5 —el ratio de precios agrícolas y precios en general para los Estados Unidos— también es incluida para efectos de comparación; es interesante observar que, excepto por un pico hacia 1973-1974, dicha serie no presenta movimientos notables entre 1960 y 1979, pero luego, al igual que las series para el Perú, su tendencia general parece ser a la baja. En este sentido, los precios relativos peruanos a partir de 1980 sólo estarían siguiendo la tendencia internacional, que en este caso está representada por los precios en los Estados Unidos.

Si estamos interesados en los términos de intercambio campo-ciudad (o agricultura-industria), en vez de usar los ratios de precios agrícolas y precios en general, deberíamos usar el ratio de precios agrícolas a precios manufactureros. El indicador que aparece en la serie 1 del cuadro 7.9 ha sido obtenido como el ratio de los deflatores del producto del sector agropecuario y del producto manufacturero. Esta serie se comporta de manera muy similar al ratio entre los deflatores del producto agropecuario y del PBI (serie 2 del cuadro 7.8), es decir con una tendencia a la baja entre 1963 y 1970, una recuperación —menos clara en este caso— entre 1972 y 1975, para luego entrar en una franca caída, particularmente clara durante la década de 1980, de tal modo que para 1990 la caída total era de un 71%. Para efectos de comparación contamos nuevamente con el respectivo ratio para los Estados Unidos (serie 2 del cuadro 7.9), allí podemos observar que esta serie comparte con la peruana un breve auge hacia 1973-1975 y una caída significativa a partir de 1980, aunque de magnitud (25%) mucho

Cuadro 7.9

Indices de precios relativos entre productos agrícolas e
industriales. 1970-1990

(1970=100)

(1): Deflator sector agropecuario/deflator sector manufacturero

(2): USA: precios agrícolas/precios industriales

Año	(1)	(2)
1960	105.8	101.0
1961	106.8	100.4
1962	122.1	102.1
1963	121.5	100.4
1964	116.7	98.3
1965	109.9	101.2
1966	106.6	106.6
1967	105.7	99.2
1968	105.4	99.1
1969	101.1	102.0
1970	100.0	100.0
1971	96.0	98.1
1972	100.8	104.9
1973	105.0	138.6
1974	99.5	120.9
1975	114.4	107.8
1976	101.1	103.7
1977	106.8	97.6
1978	78.0	100.6
1979	67.7	101.1
1980	78.0	89.9
1981	79.6	83.0
1982	71.6	76.9
1983	72.1	77.8
1984	66.0	78.5
1985	46.3	70.5
1986	60.4	71.4
1987	62.0	71.5
1988	30.7	75.8
1989	36.9	-
1990	30.8	-

Fuentes: (1) Webb y Fernández Baca 1991, cuadros 11.7 y 11.8. (2) US Department of Labor 1990, table 119.

menor que la peruana. Durante la década de 1960, sin embargo, esta serie permanece básicamente estable.

Tal vez la única conclusión que podemos obtener al analizar los precios relativos agrícolas en el Perú es su fuerte caída en el período 1980-1990, atravesando así un período de liberalización y otro de mayores controles. Otra observación, menos concluyente pero interesante, sería la evidencia de precios relativos agrícolas que caen durante los años de creciente proteccionismo (de mediados de la década de 1960 a mediados de la siguiente), situación que fue revertida a partir de 1975, o incluso antes, al abolirse los controles de precios y efectuarse reformas hacia una economía más abierta. Aún en este caso, la caída de precios relativos agrícolas a partir de 1980 sería mucho más fuerte.

Pasando al asunto de la protección efectiva otorgada al sector manufacturero peruano (cuyo excesivo nivel habría cobijado un sector manufacturero ineficiente, oligopolizado, con altos precios y elevados márgenes de ganancias, sumamente dependiente del uso de insumos importados, exceso de capacidad instalada y creciente concentración geográfica alrededor de los centros de decisión administrativa), tenemos la información presentada en el cuadro 7.10, con estimaciones de la tarifa de protección efectiva (TPE) al sector manufacturero hechas por Jorge Torres (1976) para el año 1973, el Banco Mundial para los años 1978 y 1981 (Nogués 1985) y el Banco Central para julio y diciembre de 1990²⁷. Aunque las estimaciones de Torres y del Banco Mundial no son estrictamente comparables, al menos usan la misma matriz de insumo-producto (la “matriz andina” del Acuerdo de Cartagena) para hacer sus cálculos. Hay que recalcar que mientras Torres utiliza lo que el llama “tarifa nominal líquida” —una medida de la tarifa nominal que buscaba tomar en cuenta rebajas arancelarias—, la estimación del Banco Mundial se basa en la tarifa nominal oficial. El tratamiento de los sectores no transables (básicamente servicios) fue diferente en ambos casos: mientras Torres asigna a los insumos no transables una tasa igual a la tarifa promedio de sus insumos, el Banco

²⁷ Otras estimaciones, a un nivel más agregado, han sido hechas por autores tales como Boloña (1981). Este autor, además, cita estimaciones de Márquez y Carcelén para 1963 y 1965, y de Attia para 1968 (Boloña 1981, cuadro 5.6).

Cuadro 7.10

Tasas de protección efectiva al sector manufacturero peruano,
1973, 1978, 1981, 1990

(Porcentajes)

	1973	1978	1981	1990 Jul.	1990 Dic.
Promedio manufacturero	158	121	74	122.7	41.4
Alimentos procesados	214	216	94	135.4	45.2
Bebidas	284	140	88	197.2	62.6
Tabaco	684	281	55	197.2	62.6
Textiles	229	132	121	261.6	87.6
Confecciones	529	85	87	261.6	87.6
Calzado	529	177	89	134.0	59.3
Madera	158	71	52	132.0	46.0
Muebles	275	69	97	132.0	46.0
Papel	104	78	56	63.9	40.4
Imprentas	66	68	32	85.1	33.1
Cuero	388	124	106	151.2	45.1
Caucho	90	64	44	88.7	35.9
Químicos	35	47	27	100.0	26.6
Petroquímicos	77	58	75	66.5	20.8
Minerales no metálicos	59	85	50	83.1	34.0
Metálica básica	71	113	40	42.0	21.2
Productos metálicos	65	41	66	89.3	50.2
Maquinaria no eléctrica	32	41	31	30.2	21.0
Maquinaria eléctrica	60	75	50	88.0	42.0
Equipo de transporte	49	44	27	61.8	28.0
Otras manufacturas	115	147	57	73.1	50.9

(*) Ponderaciones usadas para calcular promedios fueron los correspondientes valores agregados.

Fuentes: 1973: Torres 1976, cuadro 11.

1978 y 1981: Nogués 1985, cuadro 34.

1990: Estimados del Banco Central

Mundial asigna una tarifa cero a estos insumos. De esta manera, mientras la primera diferencia tendería a hacer los estimados del Banco Mundial comparativamente más altos, la segunda los haría más bajos.

Otro problema con las estimaciones de la TPE presentados en el cuadro 7.10 es el tratamiento de las restricciones cuantitativas a las importaciones. Mientras las tres primeras no toman en cuenta este asunto²⁸, el Banco Central asume una tarifa nominal de 150% en el caso de los productos de importación prohibida.

Un somero examen del cuadro 7.10 nos da una idea de la evolución de la TPE promedio del sector manufacturero peruano entre 1973 y 1990: alcanzó un valor tope de 158% en 1973, cayendo en 1978 a 121%, aún cuando el único cambio significativo entre ambos años fue una reducción en las rebajas arancelarias a las importaciones de bienes de capital en 1976, mientras que en 1978 cobraron vigor nuevas rebajas arancelarias y se introdujo una sobretasa del 10% a las importaciones. De esta manera, las TPE generalmente bajas para los insumos y los bienes de capital obtenidas por Torres para 1973 —comparadas con los niveles para 1978— pueden explicarse porque él toma en cuenta las rebajas arancelarias. Por otro lado, las TPE generalmente bajas para los bienes de consumo para 1978 estimadas por el Banco Mundial son más difíciles de explicar, aunque las rebajas arancelarias deben haber contribuido a aumentar la TPE a estas industrias hacia 1973.

Entre 1978 y 1981 la TPE se redujo hasta un promedio de 74%. Esta caída se explicaría por la eliminación de la mayoría de las restricciones cuantitativas a las importaciones entre 1978 y 1979. Sin embargo, los cálculos del Banco Mundial no tomaron en cuenta dichas restricciones. Otra explicación posible sería la reducción del arancel nominal promedio de 70 a 32%, aunque esta reducción fue paralela a la eliminación de mu-

²⁸ Torres (1976) hace estimaciones alternativas, a un nivel más agregado (9 sectores en vez de 20), tratando de tomar en cuenta las restricciones cuantitativas, pero sus procedimientos no son del todo satisfactorios. En todo caso, dichos estimados eran entre 5% y 50% más altos que aquellos obtenidos sin tener en cuenta las restricciones cuantitativas.

chas rebajas arancelarias que, aunque también reducen la protección a los insumos y bienes de capital, deben aumentar la protección a los bienes de consumo que eran los que, en general, se beneficiaban de las rebajas. Se debe recalcar que los estimados de la TPE para 1981 pueden considerarse bastante precisos y confiables debido a la poca importancia tanto de las restricciones cuantitativas como de las rebajas arancelarias.

La TPE promedio vuelve a subir después de 1981, de tal manera que para julio de 1990 había subido de 74% a 123%. Este resultado se debería básicamente a dos cambios: el aumento del arancel nominal promedio, que pasó de 32% en 1981 a 46% en 1985, nivel en el que permaneció hasta 1990; y la introducción en diciembre de 1981 de una sobretasa a las importaciones, la cual había alcanzado un nivel de 17% para 1985, pero se desdobló luego en 14 sobretasas distintas, de niveles que iban de 0 a 24%. La introducción de un arancel mínimo de 1% en 1983, y su aumento sucesivo a 10% en 1988 y a 15% en 1990, debe haber tenido un efecto ambivalente sobre la TPE promedio, pues dicho arancel mínimo estaba diseñado para contrarrestar en alguna medida los efectos de las rebajas arancelarias a la importación de insumos y bienes de capital.

Las radicales medidas de liberalización tomadas durante el segundo semestre de 1990 significaron la caída de la TPE promedio de 123% en julio a sólo 41% en diciembre de ese año. Este nivel tan bajo se explica porque para entonces el número de tarifas era de solamente tres (15, 25 y 50%), la sobretasa a las importaciones (10%) se aplicaba solamente a los rubros afectados por la tarifa de 15% (en general, bienes de consumo) y se habían eliminado todas las restricciones cuantitativas a las importaciones. Hacia 1995, la eliminación de la sobretasa y del arancel de 50% deben haber bajado aún más el promedio de la TPE, así como su variabilidad. El gobierno aún parece mantener sus planes de alcanzar un arancel uniforme de 15%, en ese caso la TPE promedio será igual a la nominal (15%) y su varianza será cero.

En cuanto a la estructura de la protección efectiva en los años para los cuales se presentan las estimaciones del cuadro 7.10, lo que se encuentra no es nada novedoso. Los sectores más protegidos fueron los productores de bienes de consumo, en particular textiles y confecciones, y tam-

bién alimentos y bebidas²⁹. Los menos protegidos, los productores de insumos y bienes de capital, en particular los productos químicos y petroquímicos, productos metálicos y maquinaria no eléctrica.

El gran número de problemas que presenta la medición y uso del concepto de protección efectiva (Vega 1978, parte II) no nos debe eximir de usar este concepto y sus estimaciones, sino debe hacernos conscientes de sus limitaciones. En el caso peruano, los problemas más importantes con la medición de la TPE en el período 1970-1990 son el manejo de las restricciones cuantitativas a las importaciones y del tipo de cambio de "equilibrio", para no mencionar las rebajas y exoneraciones arancelarias. La omisión de las restricciones cuantitativas a la importación de bienes de consumo al momento de calcular la TPE resultaría en una subestimación de la protección a dichos bienes, mientras que la omisión del hecho de que los regímenes de protección —de una u otra manera— conllevaban un tipo de cambio sobrevaluado resultaría en una sobrestimación de la TPE. El problema de las restricciones cuantitativas puede manejarse de una manera *ad hoc* —asignando, por ejemplo, una tarifa nominal alta a los productos afectados, como lo hace el Banco Central— o buscando comparar directamente los precios domésticos con los internacionales o, por lo menos, los índices de precios respectivos. Algo en este sentido se hizo en Rojas (1991, 180), pero en ese caso subsiste el problema del tipo de cambio adecuado.

Es razonable pensar que la industria productora de bienes de consumo gozó, entre 1968 y 1978, de una protección efectiva exageradamente alta, a pesar del efecto contrario que debe haber tenido la sobrevaluación de la moneda doméstica, y ello debido a la amplitud y rigidez de las restricciones cuantitativas, más que al nivel de las tarifas nominales, que sirven de base para la estimación de la TPE. Una evidencia de que la protección efectiva fue en realidad muy alta es el tipo de industria que creció bajo su amparo, y a éste nos referiremos ahora.

Una de las críticas más comunes a los regímenes proteccionistas es que favorecerían el crecimiento de un sector manufacturero excesivamente dependiente de insumos importados. En el caso peruano, usando las ta-

²⁹ Estamos dejando el sector tabaco de lado.

blas de insumo-producto para 1969 y 1979, hemos podido medir los requerimientos, tanto directos como indirectos, de insumos importados por las diversas ramas manufactureras (ver cuadro 7.11). Es interesante comparar estos dos años porque el nivel de protección tiene que haber sido menor en 1979, cuando ya estaba en marcha un proceso de liberalización del comercio exterior.

Para obtener los requerimientos totales —directos e indirectos— se utilizó la ecuación $AX + C = X$, que representa los flujos interindustriales de la economía, siendo A la matriz de coeficientes insumo-producto, X el vector de producto total y C el vector de demanda final. El uso de insumos importados se representa por una segunda ecuación: $MX = M_0$, donde M es el vector de requerimientos directos de insumos importados y M_0 representa las importaciones totales. Resolviendo la primera ecuación para X obtenemos $X = (I - A)^{-1}C$; reemplazando este resultado en la segunda ecuación obtenemos: $M(I - A)^{-1}C = M_0$. De esta forma, $M(I - A)^{-1}$ representa el vector de requerimientos totales de insumos importados.

Como se puede observar en el cuadro 7.11, el promedio simple de los requerimientos totales de insumos importados en 1969 fue de 21% —nivel difícil de ser considerado muy alto o muy bajo—, y en 1979 subió a 25.7%. Pero recordemos que en 1979 ya estaba en marcha un proceso de liberalización del comercio exterior y del mercado cambiario, y el alza del tipo de cambio real puede ser culpado, al menos parcialmente, del aumento del promedio al que nos hemos referido. Entrando a un análisis más detallado, notemos que las dos últimas columnas del cuadro 7.11 miden las diferencias de requerimientos directos y totales entre 1969 y 1979; el valor negativo representa una disminución en el uso de insumos importados en 1979 respecto a 1969. Considerando los cambios en requerimientos directos, observamos que 13 sectores —que representan aproximadamente dos tercios del producto manufacturero— redujeron su dependencia de insumos importados; pero si tomamos en cuenta las diferencias en requerimientos totales, encontramos que sólo seis de los 21 sectores aminoraron su uso. Hay que enfatizar, sin embargo, que esos seis sectores representaban casi la mitad del producto industrial total y que uno de ellos —el sector ocho, de alimentos— fue la rama manufacturera más grande.

Cuadro 7.11

Uso de insumos importados como porcentaje del Producto Bruto Manufacturero según las tablas de insumo-producto de 1969 y 1979

Sector\Requerimientos	1969		1979		Diferencia 79-69	
	Directo	Total	Directo	Total	Directo	Total
7. Refinación de azúcar	1.8	5.7	0.6	10.4	-1.3	4.7
8. Alimentos, lácteos y otros	18.0	28.5	10.0	20.3	-8.0	-8.1
9. Bebidas y tabaco	3.5	7.1	7.8	14.3	4.3	7.1
10. Textiles	7.5	14.2	3.8	16.8	-3.7	2.6
11. Vestimenta excep. calzado	2.0	6.9	0.3	11.3	-1.7	4.4
12. Cueros	19.4	28.7	7.0	24.1	-12.5	-4.6
13. Calzado	6.0	16.8	4.9	20.8	-1.1	4.0
14. Muebles	7.6	14.5	0.9	11.6	-6.6	-2.9
15. Papel	11.6	22.7	10.9	28.6	-0.7	-15.1
16. Impresión y edición	19.2	28.2	2.2	13.0	-17.0	-15.1
17. Químicos, abonos y farmac.	17.9	27.5	26.6	48.7	8.7	21.2
18. Refinación de petróleo	13.8	18.2	4.9	9.9	-8.8	-8.4
19. Caucho y plástico	21.4	29.1	37.0	61.3	15.6	32.3
20. Minerales no metálicos	6.2	12.2	6.7	16.4	0.5	4.2
21. Acero	11.5	21.5	14.8	31.0	3.4	9.5
22. Transf. metales no ferrosos	4.5	13.9	1.0	8.0	-3.5	-5.9
23. Prod. metálicos diversos	22.0	31.3	20.9	37.8	-1.1	6.5
24. Maquin. no eléctrica	17.3	24.7	20.3	36.3	3.0	11.6
25. Maquin. eléctrica	18.1	26.5	22.8	37.4	4.7	10.9
26. Material de transporte	30.0	44.0	31.3	57.0	1.3	13.0
27. Otras industrias	13.3	20.5	9.7	23.8	-3.6	3.2

Fuentes: La matriz para 1969 puede ser encontrada en Instituto Nacional de Planificación 1977, y la de 1979 en Instituto Nacional de Estadística 1986. Se usaron matrices con transacciones a precios de productor. Matrices originales de 44x44 y 60x45 fueron reducidas a 35x35 para hacerlas comparables.

Aunque no tenemos una explicación simple para la menor dependencia de importaciones por parte de la rama de alimentos, en las otras ramas que disminuyen su dependencia dicha disminución está claramente ligada al mayor grado de procesamiento de materias primas. De esta manera, el menor requerimiento de insumos importados por parte de la rama 22 –transformación de metales no ferrosos– se debe a la gran expansión

de la capacidad doméstica de refinación de cobre y zinc, especialmente en Ilo, Cerro Verde y La Oroya. En el caso de la rama 18, refinación de petróleo, el menor coeficiente de insumos importados es resultado de la expansión de las refinerías de Talara y La Pampilla para procesar petróleo producido domésticamente, cuya producción aumentó fuertemente después de 1977, tras el descubrimiento de petróleo en la región amazónica y en el mar de la costa norte. De los sectores —menos importantes— restantes que también redujeron sus requerimientos de importaciones, el caso de la rama 16 —impresión y edición— está claramente ligado al establecimiento de una planta procesadora de bagazo de caña de azúcar, con una capacidad de 110 mil toneladas anuales, en Santiago de Cao en 1977.

Como las importaciones totales representaron un menor porcentaje del PBI en 1979 respecto a 1969, el aparente incremento en los requerimientos de importaciones por parte del sector manufacturero no puede ser visto simplemente como reflejo de una mayor dependencia global de las importaciones. Comparando ambos años, observamos un contraste entre la caída de los requerimientos directos de importaciones y el aumento de los requerimientos totales³⁰. Dicho contraste podría explicarse por la mayor importancia relativa de aquellos sectores, tanto manufactureros como no manufactureros, que se hicieron más dependientes de las importaciones durante el período 1969-1979. En efecto, mientras los sectores con requerimientos directos de importaciones de más de 10% del valor del producto representaron sólo el 17.3% del PBI en 1969, este porcentaje ascendió a 28.1% en 1979. Además, de los 21 sectores considerados, los tres que en 1969 tenían los más altos coeficientes de requerimientos totales de importaciones incrementaron su uso de importaciones para 1979; lo mismo ocurrió en seis de los ocho sectores que en 1969 presentaban requerimientos totales por encima del 25% del valor bruto de su producción.

Otra consecuencia de las políticas proteccionistas sobre el sector manufacturero —según sus críticos— fue la subutilización de la capacidad instalada en el sector. El estudio más importante sobre este problema en el caso peruano es el de Roberto Abusada (1976), quien analizó este fenó-

³⁰ Contraste que se observa, en general, sólo para el sector manufacturero.

meno para el año 1971, en pleno auge de las políticas proteccionistas en el Perú. Aunque Abusada encontró evidencias de que se subutilizaba la capacidad instalada en el sector manufacturero —el 63.7% de las plantas con más de 20 trabajadores operaban solamente un turno de ocho horas al día (Abusada 1976, 50)—, su explicación de este fenómeno no pasa por culpar al régimen de protección.

Revisemos algunas de las cifras presentadas por Abusada. En la primera fila del cuadro 7.12 encontramos que el 46% de empleo manufacturero estaba en plantas que trabajaban sólo un turno diario y que sólo el 36.5% estaba en las que operaban a plena capacidad, es decir tres turnos. Sin embargo, en la segunda fila encontramos que casi las dos terceras partes del stock de capital estaba localizado en industrias que operaban los tres turnos y que alrededor del 50% de la producción —sea que utilicemos valor agregado o valor bruto de producción— provenía de plantas que operaban a plena capacidad³¹. Estos resultados corroboran la conclusión del autor en el sentido de que el uso de procesos de alta productividad, intensivos en capital, aumenta la probabilidad de que una fábrica funcione a plena capacidad.

Cuadro 7.12				
Número de turnos trabajados en el sector manufacturero. 1971				
(Porcentajes del total)				
	Un turno	Dos turnos	Tres turnos	Total
Como % del empleo	46.0	17.5	36.5	100.0
Como % del stock de capital	21.9	13.9	64.2	100.0
Como % del valor agregado	33.1	18.3	48.6	100.0
Como % del V.B.P.	30.3	18.8	50.9	100.0

Fuente: Abusada-Salah 1976, cuadros II-3 a II-6.

³¹ La información presentada en el cuadro 7.12 puede servir también para obtener el número de turnos promedio trabajados en el sector manufacturero, utilizando como ponderación cualquiera de los cuatro criterios allí incluidos (empleo, stock de capital,

Finalmente, en cuanto a la concentración geográfica de la producción manufacturera alrededor de los centros de decisión administrativa—Lima en este caso—, en el cuadro 7.13 aparece información al respecto del Ministerio de Industria y del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). De las dos series del Ministerio de Industria, la primera sugiere un aumento de la importancia del departamento de Lima y la provincia del Callao entre 1955 y 1965, mientras que la segunda no sugiere ningún cambio en las provincias de Lima y Callao entre 1968 y 1975. La serie del INEI, para el período 1970-1992, muestra un pico hacia 1975. Como se ve, la evidencia no es muy clara, tal vez por lo agregado de la información.

Cuadro 7.13

Porcentaje del producto manufacturero producido en el área de Lima y Callao, varios años

Fuente\Año	1955	1965	1968	1970	1975	1980	1985	1990	1992
* M. de Industria:									
- Dpto. de Lima + Callao	58.7	65.8	-	-	-	-	-	-	-
- Prov. de Lima + Callao	-	-	70.1	67.6	70.4	-	-	-	-
* INEI:									
- Dpto. de Lima + Callao	-	-	-	58.0	65.5	58.2	55.6	55.7	52.6
Fuentes: Min. de Industria y Turismo 1977, cuadro 31, e Instituto Nacional de Estadística (julio 1989), cuadro 10.21, p. 352; INEI 1993, cuadro 10.1; e INEI 1994, tomo 2, p. 111.									

valor agregado y valor bruto de producción). De esta manera, ponderando por el empleo, se operaba sólo un promedio de 1.905 turnos, mientras que ponderando por el stock de capital se estaban operando 2.423 turnos.

Anexo 7.1

**Importaciones estimadas de armas como porcentaje de las
importaciones totales
(1960-1994)**

Año	%	Año	%
1960	6.7	1978	19.3
61	6.7	79	10.7
62	4.1	1980	12.9
63	5.2	81	8.5
64	4.3	82	12.9
1965	6.8	83	13.3
66	11.8	84	5.1
67	11.6	1985	12.4
68	16.0	86	6.1
69	17.2	87	7.5
1970	19.6	88	4.6
71	12.6	89	5.5
72	17.0	1990	6.2
73	16.7	91	4.4
74	10.6	92	3.0
1975	8.6	93	2.6
76	11.8	94	2.3
77	24.3	1995	--

(*) Para aproximar el monto de las importaciones de armas se ha tomado el rubro Diversos y Ajuste correspondiente al Sector Público de las importaciones FOB según CUODE.

(**) Para el período 1960-1969 se ha multiplicado la serie Diversos y Ajuste por 0.722 (que corresponde al ratio Diversos y Ajuste S. Público/ Diversos y Ajuste Total promedio para 1970-1994).

Fuente: BCRP

Anexo 7.2

Valores observados de variables usadas en ecuaciones estimadas

Año	Y	M	CO	X	IG	TI	P	E
1950	865.580	121.653	608.034	168.077	211.122	80,1	75,8	62,45
1951	936.450	164.353	664.081	164.716	272.006	96,9	73,0	62,54
1952	994.860	182.268	677.015	189.258	310.855	78,1	75,6	61,08
1953	1.047.951	197.760	705.336	207.238	333.137	71,7	77,5	71,67
1954	1.115.555	173.635	759.857	221.330	308.003	73,7	78,2	65,39
1955	1.168.836	222.254	813.811	232.266	345.013	75,7	75,8	62,25
1956	1.218.969	261.001	828.248	251.388	400.334	79,1	77,6	59,97
1957	1.301.269	286.889	874.020	258.678	455.460	76,2	77,6	58,26
1958	1.293.882	253.206	876.953	260.460	409.675	66,1	76,5	70,07
1959	1.341.448	211.869	885.582	294.580	373.155	63,4	78,1	72,28
1960	1.504.738	253.393	926.610	378.601	452.920	66,4	80,4	66,44
1961	1.615.814	308.143	989.402	446.748	487.807	64,3	80,7	61,85
1962	1.750.836	347.578	1.092.337	476.873	529.204	66,0	82,6	58,65
1963	1.815.554	384.380	1.200.983	468.286	530.665	69,8	81,6	56,11
1964	1.935.367	410.555	1.274.222	500.598	571.102	80,4	78,5	51,67
1965	2.030.901	479.940	1.371.070	515.115	624.656	76,7	81,1	45,33
1966	2.201.563	543.974	1.490.966	539.205	715.366	81,9	84,5	42,74
1967	2.284.921	603.191	1.609.145	570.948	708.019	80,8	85,0	45,81
1968	2.293.028	548.355	1.625.757	627.291	588.335	84,0	88,0	50,51
1969	2.379.346	544.951	1.683.049	616.216	625.032	91,9	88,6	50,10
1970	2.518.595	582.226	1.785.390	651.434	663.997	99,9	89,3	50,55
1971	2.623.875	608.549	1.848.779	632.646	750.999	90,2	88,5	49,33
1972	2.699.222	606.884	1.908.834	691.140	706.132	83,9	88,3	47,58
1973	2.844.345	681.572	1.987.141	653.181	975.595	105,1	86,1	46,19

continúa...

Año	Y	M	CO	X	IG	TI	P	E
1974	3.107.387	866.657	2.122.115	592.483	1.259.446	96,6	91,6	43,82
1975	3.213.039	841.905	2.209.671	606.110	1.239.163	68,7	91,1	40,80
1976	3.276.074	735.867	2.249.321	626.876	1.135.744	69,9	92,1	45,51
1977	3.289.336	738.450	2.254.321	708.080	1.065.385	73,0	93,0	51,25
1978	3.298.594	558.461	2.081.672	796.987	978.396	72,2	94,4	65,14
1979	3.490.135	666.220	2.130.716	968.155	1.057.484	100,0	92,1	62,47
1980	3.646.637	867.719	2.236.387	879.336	1.398.633	98,9	87,5	57,73
1981	3.807.715	1.005.824	2.355.772	853.500	1.604.267	86,0	84,8	52,63
1982	3.817.266	1.028.041	2.376.389	905.742	1.563.176	83,2	87,5	56,58
1983	3.346.319	723.366	2.167.110	802.091	1.100.484	84,1	87,2	64,42
1984	3.505.885	591.830	2.209.014	886.130	1.002.571	83,4	88,1	68,05
1985	3.588.609	540.598	2.255.686	925.079	948.442	76,4	91,7	75,56

Fuentes:

- Y, M, C, X, IG in Instituto Nacional de Estadística, noviembre 1989, cuadro 2.2.
- T (=Px/Pm) en Instituto Nacional de Estadística, noviembre 1989, cuadro 2.9.
- P, Banco Central de Reserva
- E (= tipo de cambio nominal promedio/(índice de precios al consumidor del Perú/Índice de precios al consumidor USA), FMI, International Financial Statistics Yearbook, varios años.

Capítulo 8

CONCLUSIONES

Este capítulo final se propone resumir lo discutido en este libro. Se organiza como las respuestas a algunas preguntas básicas, sobre temas que a lo largo del libro hemos tratado. Dichas preguntas son las siguientes: ¿Por qué surgieron el proteccionismo y la sustitución de importaciones en el Perú?; ¿por qué luego fracasó el proteccionismo y resurgió el liberalismo económico?; ¿cuáles han sido las razones del éxito de este liberalismo o neoliberalismo?; y, finalmente, ¿qué podemos esperar en el futuro? Nuestras respuestas a estas preguntas, vale recordar, estarán referidas principalmente a la situación peruana.

8.1 ¿Por qué surgieron el proteccionismo y la sustitución de importaciones?

Hemos dicho en el capítulo 1 que el proteccionismo que busca promover la sustitución de importaciones surgió en nuestro país en la década de 1960 como un intento de afrontar las limitaciones percibidas en el modelo liberal de entonces, esto es, en el modelo primario-exportador. Estas limitaciones tenían que ver, por un lado, con el poco dinamismo del comercio mundial de materias primas, a la vez que con el nivel y fluctuaciones de los términos de intercambio —lo cual daba lugar no sólo a bajas tasas de crecimiento económico, sino también a periódicas crisis de balanza de pagos—, y, por otro lado, con la manera como la propiedad y la

producción de esas materias primas —el eje fundamental de la economía— estaba organizada en el país, y la cual daba lugar a que se hablara de dualismo y marginalidad, y no sólo de desigualdad.

Nuestros países estaban, pues, relegados al rol de exportadores de materias primas e importadores de manufacturas, rol que pierde mucho de su atractivo a partir, principalmente, de los argumentos de Raúl Prebisch y Hans Singer en el sentido de que los términos de intercambio para este tipo de países habían sufrido un deterioro secular.

Que el proteccionismo surgiese en nuestros países como un intento de enfrentar las limitaciones percibidas en el modelo liberal, primario-exportador, es algo que los críticos del proteccionismo —entre quienes destacan Little, Scitovsky y Scott (1970), Balassa y Asociados (1971) y Bhagwati (1978)— se negaron a confrontar, pensando —y haciendo pensar— que el proteccionismo surgió simplemente como resultado de la ambición de burócratas intervencionistas —ansiosos de aumentar su poder a costa del mercado y de la libre empresa— y corruptos —pues con las medidas de protección sólo buscaban favorecer ciertos grupos de presión.

Así pues, en los ojos de sus críticos, las políticas proteccionistas y de sustitución de importaciones, no tenían ninguna racionalidad económica que no fuese la de satisfacer las ambiciones de burócratas y/o dictadores, o la de conceder prebendas a los grupos de presión favorecidos por las políticas proteccionistas¹. Pensando en esto es que dichos críticos enfatizaron la ineficiencia e irracionalidad de muchas de las políticas proteccionistas. E incluso podemos decir que las críticas al proteccionismo en realidad no lo son al proteccionismo en sí, sino a la manera en que éste se aplicó en nuestros países: controles cambiarios, restricciones cuantitativas al comercio exterior, rebajas y exoneraciones arancelarias, etc. Pero, ¿de qué otra manera se le podría criticar? En otras palabras, ¿pudo haber una política económica no liberal distinta de las políticas proteccionistas que

¹ Debemos reconocer que los críticos no estaban del todo equivocados: ya hemos mencionado el apoyo de industria privada a las restricciones cuantitativas en el Perú (ver sección 3 en capítulo 7). Lo que no aceptamos es que la corrupción y el tráfico de influencias hayan sido razones importantes en la emergencia del proteccionismo.

hubo en nuestros países? Vamos a tratar de contestar la última pregunta, en alguna medida, en la siguiente sección.

8.2 ¿Por qué fracasaron las políticas proteccionistas?

Es obvio que no puede haber una sola respuesta a esta pregunta, y vamos a sugerir aquí varias maneras de contestarla. Una primera respuesta sería que, en política comercial, el régimen proteccionista usó de manera excesiva los controles cuantitativos —cuotas, prohibiciones, monopolios de importación, etc.—, a los que dio preferencia sobre los instrumentos de precio —tarifas, impuestos, etc.—. Esta preferencia por los controles cuantitativos podía incluso ser justificada por la teoría pura del comercio internacional, la cual habla de la equivalencia entre cuotas y tarifas. Dicha equivalencia, sin embargo, no toma en cuenta que, mientras en el caso de una tarifa el gobierno captura parte del sobreprecio pagado por el consumidor doméstico —otra parte la captura el productor doméstico que compite con las importaciones—, en el caso de una cuota o prohibición de importaciones, el gobierno no sólo no captura ninguna porción del sobreprecio, sino que tiene que gastar recursos para implementar dichas medidas. Además, aun si no tomásemos en cuenta este asunto, se puede mostrar que la equivalencia entre cuotas y tarifas se termina de romper si las industrias domésticas que compiten con las importaciones son monopólicas u oligopólicas, en cuyo caso el costo estático de la protección es mayor con cuotas que con tarifas.

Una segunda respuesta sería que, en política cambiaria, el régimen proteccionista, de sustitución de importaciones, recurrió de manera excesiva a los controles cambiarios, con graves consecuencias no sólo sobre el esquema de incentivos económicos y la eficiencia en general, sino también sobre la importancia de la fuga de capitales, la corrupción, etc. Los controles cambiarios tuvieron rol similar al de las restricciones cuantitativas —pero no debemos confundirlos, en el sentido de que buscaban restringir el uso de moneda extranjera por parte de los agentes domésticos, en este caso obligando a los exportadores a entregar sus ingresos en moneda extranjera, a un tipo de cambio oficial, al sistema bancario, y restringiendo quiénes —y con qué fines— podían tener acceso a dicha moneda extranjera.

Debemos darnos cuenta de que este último aspecto de los controles cambiarios es necesario sólo en presencia de una sobrevaluación de la moneda doméstica, esto es, si las autoridades monetarias son renuentes a devaluar un tipo de cambio oficial sobrevaluado. Al respecto, ya hemos discutido en el capítulo 1 cómo el tipo de cambio se convirtió en un asunto político, básicamente como resultado de su efecto sobre la inflación —y los salarios reales— y de las abiertas presiones políticas de la élite exportadora en favor de las devaluaciones —que convirtieron a la devaluación del tipo de cambio en sinónimo de favor a la oligarquía. También se ha revisado en el capítulo 7 el problema de la falta de un efecto positivo de la devaluación del tipo de cambio sobre las exportaciones en el corto plazo, lo cual implica que un ajuste cambiario sólo puede mejorar la balanza comercial a través de su efecto contractivo sobre las importaciones, efecto que nunca es del agrado de los consumidores.

Empero, si devaluar no era una medida muy sabia políticamente, no devaluar tampoco era una medida muy inteligente económicamente si es que el tipo de cambio estaba sobrevaluado, pues ello implicaba una pérdida de competitividad de la producción doméstica transable (exportables e importables), lo cual, por un lado, tiene un efecto negativo sobre la balanza comercial —obligando a introducir restricciones cuantitativas y controles cambiarios aún más estrictos—, y, por otro lado, desincentiva la producción de transables en general, a los cuales se trata de compensar luego con incentivos tributarios de varios tipos, con la consecuente carga que ello representa para el fisco.

Pero la pérdida de competitividad del sector transable —y todo lo que ello conlleva— no es el único problema con el tipo de cambio sobrevaluado, si bien puede ser el más importante. Otro problema es que facilita la exportación —o fuga— de capitales, la cual ya estaba incentivada por bajas tasas de interés domésticas —resultado de los controles sobre el sistema financiero—, y por la incertidumbre política percibida por la clase propietaria. Una manera sencilla de verificar que el tipo de cambio estaba sobrevaluado es comparando el tipo de cambio oficial con el del mercado libre: entre 1970 y 1976, en pleno auge de las políticas proteccionistas, el tipo de cambio libre fluctuó entre un 144% y un 176% del tipo de cambio oficial (Rojas 1991, 215). Había, pues, un claro incentivo para dar un uso

no autorizado a los dólares conseguidos en el mercado oficial o para burlar los controles cambiarios y evitar entregar los dólares producto de las exportaciones al sistema bancario; una de estas maneras era la subvaluación de importaciones: un estimado de cifras al respecto son dadas por Rudiger Dornbusch (1990, 10), aunque sólo para el período 1977-1983, cuando ya se había reducido el incentivo más inmediato para la subvaluación, esto es, la diferencia entre el tipo de cambio oficial y tipo de cambio libre. Así, Dornbusch reporta una subvaluación de sólo 10% en 1977, y que desaparece para el bienio 1982-1983.

Otro problema ligado con un tipo de cambio sobrevaluado —y con las rebajas arancelarias a la importación de insumos y bienes de capital— es un abaratamiento relativo de los bienes de capital importados, lo cual impide que los precios del capital y del trabajo reflejen su escasez intrínseca, resultando todo ello en una subutilización de la capacidad instalada, como la que reseñó Abusada-Salah (1976) para el sector manufacturero peruano.

Una tercera respuesta a la pregunta de por qué fracasaron las políticas proteccionistas es que no se dio la importancia debida a la integración económica, esto es, a las posibilidades ofrecidas por el Pacto Andino. En este sentido, algo que es necesario entender es que el costo inicial, o estático, que un proyecto de integración económica implica para países como los nuestros puede ser muy alto, en razón, básicamente, de que la magnitud de la desviación de comercio que resulta de la integración debe ser mucho mayor que la magnitud de la creación de comercio, y esto, a su vez, en razón del casi inexistente comercio intra-regional al iniciarse el proyecto de integración². Todo ello hace necesaria no sólo una voluntad política muy fuerte, sino también una conciencia clara de las ganancias dinámicas que la integración económica ofrece, voluntad y conciencia que no existieron en nuestros países.

² A modo de comparación, se puede mencionar que el comercio intrerregional al inicio de la Comunidad Europea en 1960 era de un 30 o 40%, mientras que en el Grupo Andino era de sólo 5 o 10% en 1969.

Una cuarta respuesta es que faltó descentralizar el país, creciendo, por el contrario, la importancia política y económica de Lima. Esta mayor importancia de la capital del país puede haber estado ligada también a las restricciones cuantitativas y a los controles cambiarios, los cuales eran administrados desde la capital, por lo que las empresas localizadas en Lima podían sacar mejor partido de ellos. El problema, sin embargo, no es tan sencillo, pues la importancia económica de Lima parece haber seguido creciendo después de 1990

Una última respuesta —*last but not least*— es que se incurrió en un excesivo gasto militar, que se tradujo en un gran crecimiento de las importaciones de armas. Esta fue, por ejemplo, una de las causas del excesivo crecimiento de la deuda externa, y fue —precisamente— la crisis de la deuda la que dio el golpe final al proyecto proteccionista. Evidencia respecto al rol del gasto militar en el crecimiento de la deuda externa es presentada por Velarde y Rodríguez (1989), quienes encontraron que la deuda militar como porcentaje del total de la deuda externa pasó de 2.3% en la década de los sesenta a 26.3% en 1980 (p. 111). Además de su rol en el crecimiento de la deuda externa, el gasto militar presionó también sobre la balanza comercial a través de las importaciones de armas. En general, el gasto militar es un gasto improductivo, que los críticos neoliberales del proteccionismo no gustan mencionar.

Sin embargo, tampoco podemos atribuir a sus impulsores toda la culpa del fracaso de las políticas proteccionistas. Así, por su efecto sobre los flujos de capital, la crisis de la deuda desatada en 1982 fue de graves consecuencias para los países latinoamericanos en general, los cuales se vieron intempestivamente privados de los recursos externos de los que habían gozado por varios años. Por otro lado, el comportamiento de las tasas de interés internacionales fue, en general, adverso para países deudores como el nuestro desde fines de la década de 1960; así, si tomamos el Treasury Bill Rate de los Estados Unidos como indicador, dicha tasa subió por encima del 5% por primera vez en 1968, justo al empezar el reformismo radical en el Perú, y se mantuvo por encima de dicho nivel, excepto por un par de años —1971 y 1972—, hasta 1991, alcanzando un pico de 14.08% en 1981, como resultado de la política monetaria de la administra-

ción Reagan, para caer nuevamente por debajo del 5% solamente a partir de 1992³.

El rol de la crisis de la deuda y de las tasas de interés internacionales fue magnificado por una creciente movilidad internacional del capital —especialmente el privado— a partir de comienzos de la década del setenta; en este sentido, es importante recalcar que el capital tiene una movilidad que no tiene el trabajo, y que puede muy fácilmente boicotear proyectos políticos que no sean de su simpatía. Por cierto, la crisis de la deuda fue enfrentada por todos los países de la región, pero aquéllos que seguían opciones más liberales fueron menos perjudicados en razón, justamente, de la asimetría en los movimientos de capitales privados.

8.3 ¿Cuáles son las razones del éxito del neoliberalismo?

Esta pregunta la podríamos plantear también de la siguiente manera: ¿qué cambió entre 1960 y 1990 —o entre 1980 y 1990— que hizo posible que en el segundo caso funcionase un programa que en el primer caso no funcionó? Las diferencias importantes son varias. Para empezar, la situación política doméstica ha contribuido a que el programa neoliberal de reformas económicas sea manejable: la caída de las expectativas del público en general, luego de veinte años de crisis económica casi ininterrumpida, ha hecho que el ciudadano común justifique su simpatía por el gobierno aduciendo que el presidente Fujimori acabó con el terrorismo y la inflación⁴. Veinte años atrás —cuando el terrorismo y la hiperinflación aún no se habían hecho conocidos— las expectativas del público eran mucho mayores que simplemente no tener inflación o terrorismo, e incluían empleo, salarios, servicios públicos, etc. En otras palabras, el retroceso de las expectativas del ciudadano común ha hecho posible que el gobierno descargue, sin mayor problema, el costo del ajuste sobre los hombros de la

³ Estamos usando la serie 11160C..ZF del International Financial Statistics del FMI.

⁴ Es interesante notar que el público acredita al presidente dos logros que no son necesariamente obra suya, pues se supone que el terrorismo fue derrotado por las Fuerzas Armadas, y la que inflación fue controlada por un programa económico fruto de la imaginación del FMI y que ha descargado sobre los más necesitados el costo de contraer la demanda agregada.

clase media y los sectores populares. Además de la caída de las expectativas de las clases medias y populares, podríamos mencionar el desgaste de los partidos políticos —que en estos momentos casi no existen en el país—, el declive de los sindicatos obreros, la euforia neoliberal mundial, actitudes más prosaicas por parte de la gente, etc.

Pero no solamente han cambiado las expectativas del ciudadano común y corriente, sino también las de aquellos que durante muchos años estuvieron enviando dinero al extranjero, y que ahora sienten que no tienen necesidad de hacerlo, sino que, por el contrario, están lo suficientemente confiados como para traer al país capitales acumulados en el extranjero, lo cual no sólo ha permitido el financiamiento de los sucesivos y crecientes déficit en cuenta corriente del actual gobierno, sino también mantener un retraso cambiario, el cual, si bien tiene un efecto negativo sobre el saldo en cuenta corriente, tiene el efecto conveniente sobre el nivel interno de precios.

Otro tipo de recursos que antes no estaban disponibles y que ahora sí lo están, son aquellos ligados al crecimiento de la producción y exportación de los subproductos de la coca, esto es, del narcotráfico. Al respecto, debemos recordar, primero, que los auges económicos en el Perú han estado usualmente asociados a la producción de alguna materia prima (guano, salitre, petróleo, minerales, harina de pescado, etc.). Debemos recordar, también, que el régimen proteccionista no percibía en su totalidad los beneficios de la exportación de los derivados de la coca, pues la existencia de los controles cambiarios hacía que los dólares del narcotráfico se quedasen mayormente en el extranjero; ahora, en cambio, vienen a alimentar el sistema financiero peruano, y aun las inversiones productivas y en bienes raíces. Esto se ve facilitado por el hecho que la Ley de Bancos peruana no incluye ninguna medida efectiva contra el lavado de dinero.

Todos estos recursos —esto es, el influjo de capitales, estén o no ligados a la coca— no agotan los nuevos recursos disponibles desde 1990. La privatización de las empresas públicas ha sido otra importante fuente de recursos —sobre todo moneda extranjera— para el nuevo gobierno, cuya urgencia por privatizar las empresas estatales no es resultado únicamente de su orientación ideológica, sino también de su necesidad de captar re-

ursos. Otra fuente adicional de recursos fiscales está constituida por el fuerte aumento de la presión tributaria desde 1991.

Pero, si por un lado existe una mayor cantidad —o nuevas fuentes— de recursos, por otro lado también existe una menor demanda de esos recursos, y ello por una serie de razones: primero, la caída de las tasas de interés internacionales (y del costo de la deuda externa) a partir de 1991; segundo, la reducción del gasto militar y de las importaciones de armas con el nuevo gobierno; y, tercero, la emigración al extranjero de casi un millón de peruanos desde 1980, lo cual no sólo implica una menor presión sobre el mercado laboral doméstico, sino también sobre el gasto público en general.

Pero tal vez debemos reconocer que las reformas económicas también merecen algún crédito por los resultados obtenidos; así, una mayor experiencia del FMI en el manejo de las políticas de estabilización y ajuste, puede haber coadyuvado a que las reformas se manejen de manera más apropiada; o quizá el mismo carácter radical de las reformas ha sido una condición de su éxito.

8.4 ¿Qué podemos esperar?

Las moralejas a sacar del fracaso del proteccionismo son varias, pero la principal, pensamos, debería ser que los mercados son algo muy complicado y sofisticado, y hay que pensarlo bien antes de entrometerse con ellos; como fue mencionado en la introducción, los propulsores de las políticas neoliberales prefieren extraer una moraleja más simple: con los mercados no hay que meterse. Y esta actitud ha sido, hasta el momento, fructuosa; pero, ¿será este éxito del neoliberalismo algo permanente, o sólo transitorio? Para contestar esta pregunta podemos decir, para empezar, que tarde o temprano mejorarán las expectativas del público en general, y de las clases populares en particular, con lo cual cambiará uno de los parámetros básicos de la política económica actual, el cual ha permitido que el programa económico salga adelante a pesar de la mayor pobreza y desigualdad que ha engendrado⁵.

⁵ “Un proceso de crecimiento y desarrollo como el que este país ha tenido en los

Por otro lado, debemos enfatizar que el proceso de reformas no está creando instituciones sólidas y representativas, por lo que una eventual desaparición del presidente Fujimori debe tener un rol desestabilizador. Fujimori mismo no es un ortodoxo en cuestiones económicas, sino más bien —dependiendo del cristal con que se le mire— un pragmático o un oportunista. Algo que complica el problema de la debilidad de las instituciones es el narcotráfico, no sólo por su carácter de actividad ilegal, sino también por la secuela de corrupción que dicha ilegalidad implica. Otro aspecto del asunto de la debilidad de las instituciones es la falta de progreso alguno hacia la descentralización económica —Lima sigue aumentando su importancia no sólo económica, sino también como primer centro poblado del país— y administrativa del país: el *estilo* del presidente busca concentrar un mayor poder en el Ejecutivo, en detrimento no sólo del Congreso, sino también de los gobiernos locales. Paradójicamente, todo esto hace que el Estado sea ahora más importante que antes, lo cual supuestamente contradice la opción ideológica del gobierno⁶.

Sin embargo, el problema de las expectativas del público y de la falta de instituciones sólidas es uno del mediano o largo plazo. Podrían haber problemas más inmediatos. Uno de ellos es la existencia de un retraso en el tipo de cambio, reconocido por el Banco Central, y de un importante y creciente déficit externo, por el momento financiado por el narcotráfico y los flujos de capital, lo cual hace pensar que, tarde o temprano, deberá haber un ajuste en esta área, el cual afectará la estabilidad presente, estabilidad que es uno de los principales activos del actual programa económico. Además, un ajuste del tipo de cambio puede afectar seriamente al sistema bancario, por la fuerte dolarización de las colocaciones. Hay también el problema de la dolarización de muchos precios —herencia de la hiperinflación— lo cual haría muy difícil el manejo del tipo de cambio real por el Banco Central. Para terminar de complicar el panorama cambiario, debe-

últimos tres años requiere de un pulso muy firme para no generar expectativas difíciles de sostener” (Emilio Botín, presidente del grupo Santander, citado en *El Comercio*, 3 de diciembre de 1995, p. E1) .

⁶ Así, el principal determinante de la demanda agregada y del PBI en los últimos años ha sido el gasto público, configurando una suerte de ciclo político: se crece antes de las elecciones y se contrae después de ellas. Y todo esto con la anuencia del FMI.

mos hacer notar aquí que la causa del retraso cambiario no es únicamente un problema de inlfujos de capitales, sino que la entrada de dólares del narcotráfico —estimados, conservadoramente, en 1% del PBI por el BCR— configura una suerte de enfermedad holandesa, resultando en una menor competitividad del resto del sector transable de la economía.

El mayor déficit externo tiene como contrapartida una más alta brecha ahorro-inversión. La tasa de ahorro privado cayó de 22% del PBI en 1989 a sólo 10% en 1992 (BCRP, *Memoria* 1994, Anexo XII), y aunque se ha recuperado ligeramente desde entonces, su nivel continúa siendo muy bajo para que el país pueda crecer en el mediano y largo plazo. Mientras tanto, menores tasas de interés internacionales favorecen el inlfujo de capitales extranjeros, a la vez que disminuyen el costo de la deuda externa. A pesar de ello, esta deuda ha aumentado en un 50% durante el presente gobierno.

En el futuro, los problemas de competitividad pueden no resultar únicamente del comportamiento del tipo de cambio real. Los planes del gobierno de integrar la economía nacional con la economía mundial, restringiendo la política comercial al uso de un arancel uniforme de 15%, dejando en un segundo plano los proyectos de integración económica, pueden tropezar con algunos problemas, especialmente a partir del momento en que países como la China y la India (que tienen una población conjunta de 2,000 millones de habitantes) terminen de integrarse a la economía mundial y decidan que ellos también quieren tener el rol que hasta el momento han jugado países pequeños como Corea y Taiwan. Pero en ese momento el problema no va a ser únicamente que vamos a enfrentar una competencia más seria por parte de países con salarios reales mucho menores que los nuestros, sino que la reacción de los países industrializados va a ser tratar de cerrar sus mercados al tipo de manufacturas producidas por esos países, que van a ser las mismas que producimos nosotros.

Pero el desbalance externo —o la falta de ahorro doméstico— no es el único desequilibrio que actualmente aqueja a la economía peruana. Otro importante desequilibrio es el que afecta al mercado laboral, desequilibrio que se ve expresado no sólo en salarios exiguos, sino también en el crecimiento de la informalidad. La respuesta más importante que hasta el mo-

mento parece haber encontrado el gobierno es la planificación familiar. En el largo plazo, sin embargo, soluciones más confiables serían el crecimiento del ahorro, la inversión y la productividad. Mientras tanto, elevados impuestos a las ventas y a los salarios pueden estar configurando un costo excesivamente alto de la formalidad, con el peligro de convertirse en un círculo vicioso: la mayor informalidad obliga a aumentar la presión tributaria sobre el sector formal de la economía, lo cual, a su vez, redundará en un mayor costo de la formalidad y, por tanto, en un incentivo a una mayor informalidad.

Para finalizar, debemos recordar que en nuestro país se ha hecho casi una tradición la adopción de posiciones radicales en asuntos económicos: primeramente, hasta 1960 predominó en el país una ortodoxia liberal extrema, cuando en otros países de América Latina dicha ortodoxia ya estaba en retirada; después de 1968, con el gobierno militar, un estructuralismo cepalino, el más radical que se haya visto en América Latina, manejó el país por una década; luego, entre 1985 y 1990, la heterodoxia populista del Apra fue mucho más lejos que los demás proyectos populistas de la región; y, a partir de 1990, la ortodoxia neoliberal peruana es la más radical en una región donde predominan políticas de esta orientación. ¿De dónde resulta esta proclividad por los extremos en la política económica peruana? Responder a tal pregunta podría llevarnos a escribir otro libro, por lo que vamos a terminar éste aquí.

REFERENCIAS

- Abusada-Salah, Roberto: *Utilización del Capital Instalado en el Sector Industrial Peruano*. Documento de Trabajo CISEPA N° 31. PUCP. Lima. 1976.
- Acta de Barahona, 5 de diciembre de 1991. Texto publicado en *Integración Latinoamericana*, N° 175, enero-febrero 1992.
- Acuerdo General de Aranceles y Comercio: *Las Tendencias del Comercio Internacional*. GATT. Ginebra. 1958.
- Adelman, Irma y Cynthia Taft Morris: *Economic Growth and Social Equity in Developing Countries*. Stanford University Press. Stanford. 1973.
- Alarcón, Walter: *Empresariado Industrial, Política Económica y Estado, 1978-1981*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima. 1982.
- Alvarez, Elena: La Producción de Coca en el Perú, pp. 118-134 en Peter H. Smith (comp.), *El Combate a las Drogas en América*. FCE. México. 1993.
- Amat y León, Carlos y Dante Curonisy: *La Alimentación en el Perú*. 2da. Edición. CIUP. Lima. 1987.
- Aninat, Augusto: El Programa de Liberación y el Arancel Externo Común, pp. 111-184 en Ernesto Tironi (compilador): *Pacto Andino. Carácter y Perspectivas*. IEP. Lima. 1978.

- Arévalo, Alfonso: *Manual Legal de la Industria Pesquera del Perú*. Dos Volúmenes. Sociedad Nacional de Pesquería. Lima. 1968.
- Astiz, Carlos: *Pressure Groups and Power Elites in Peruvian Politics*. Cornell University Press. Ithaca, NY. 1969.
- Balassa, Bela and Associates: *The Structure of Protection in Developing Countries*. The Johns Hopkins Press, Baltimore y Londres. 1971.
- Banco Central de Reserva del Perú: *Renta Nacional del Perú 1942-1954*. BCRP. Lima. 1959.
- Banco Central de Reserva del Perú: *Renta Nacional del Perú 1942-1959*. BCRP. Lima. 1961.
- Banco Central de Reserva del Perú: *Actividades Productivas del Perú. Análisis y Perspectivas*. BCRP. Lima. 1961.
- Banco Central de Reserva del Perú: *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Perú 1962-1971*. Tomo 1. BCRP. Lima. 1962.
- Banco Central de Reserva del Perú: *Cuentas Nacionales del Perú 1950-1965*. BCRP. Lima. 1966.
- Banco Central de Reserva del Perú: *Cuentas Nacionales del Perú 1950-1967*. BCRP. Lima. 1968.
- Banco Central de Reserva del Perú: *Cuentas Nacionales del Perú 1960-1974*. BCRP. Lima. 1976.
- Banco Central de Reserva del Perú: *Compendio Estadístico del Sector Público no Financiero, 1968-1984*. BCRP. Lima. 1985.
- Banco Central de Reserva del Perú: *Perú: Compendio Estadístico del Sector Externo 1970-1992*. BCRP. Lima. 1993.
- Banco Central de Reserva del Perú: *Memoria*. Varios años.
- Banco Mundial: *Peru: Long-Term Development Issues*. Reporte N° 2204-PE (3 volúmenes). Washington, D.C. Abril 1979.

- Banco Mundial: *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, D.C. Varios años.
- Bardella, Gianfranco: *Un Siglo en la Vida Económica del Perú, 1889-1989*. Banco de Crédito del Perú. Lima. 1989.
- Basombrío, Ignacio: *Exportación de Manufacturas: Un Recuento Histórico*. ADEX. Lima. 1980.
- Beaulne, Marie: *Industrialización por Sustitución de Importaciones. Perú 1958-1969*. ESAN-Campodónico. Lima. 1975.
- Behrman, Jere: *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Chile*. NBER-Columbia University Press. New York. 1976.
- Belaúnde, Fernando: *La Conquista del Perú por los Peruanos*. Ed. Tawantinsuyu. Lima. 1959.
- Beltrán, Pedro: *La Verdadera Realidad Peruana*. Editorial San Martín. Madrid. 1976.
- Bhagwati, Jagdish: *Anatomy and Consequences of Exchange Control Regimes*. Ballinger Publishing Co. Cambridge, MA. 1978.
- Boloña, Carlos: Las Importaciones del Estado: Aspectos Teóricos y el Caso Peruano, 1971-1976, pp. 99-141 en *Apuntes*, N° 8. CIUP. Lima. 1978.
- Boloña, Carlos: *Tariff Policies in Peru. 1880-1980*. Tesis Doctoral. University of Oxford. 1981.
- Borricaud, Francois: *Poder y Sociedad en el Perú Contemporáneo*. Sur. Buenos Aires. 1967.
- Borricaud, Francois: Notas sobre la Oligarquía Peruana, pp. 13-54 en *La Oligarquía en el Perú, Perú-Problema 2*. Instituto de Estudios Peruanos. Moncloa-Campodónico. Lima. 1969.
- Cabieses, Hugo; D. Kruijt, A. Lizárraga y M. Vellinga: *Industrialización y Desarrollo Regional en el Perú*. Ediciones Economía, Política y Desarrollo. Lima. 1980.

- Campos, Jorge: *Las Exportaciones del Sector Público en el Perú: 1972-1975*, CIUP, Trabajo de Investigación N° 6. Universidad del Pacífico. Lima. 1978.
- Carbonetto, Daniel y otros: *El Perú Heterodoxo. Un Modelo Económico*. INP-Cento de Economía Aplicada. Lima. 1987.
- Cárdenas, Jorge: *Posición Peruana en el Grupo Andino*. Fundación Ebert. Lima. 1992.
- Cardoso, Eliana y Ann Helwege: *Latin America's Economy. Diversity, Trends and Conflicts*. MIT Press. Cambridge, MA. 1992.
- Cardoso, Fernando H.: La Originalidad de la Copia: la CEPAL y la Idea de Desarrollo, en *Revista de la CEPAL*, Segundo Semestre de 1977.
- Carey, James: *Peru and the United States, 1900-1962*. University of Notre Dame Press. South Bend, Indiana. 1964.
- Carmona, Pedro: El Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena: Negociación y Características, pp. 3-13 en *Integración Latinoamericana*, N° 134. Mayo 1988.
- Cebrecos, Rufino y Jorge Vega: *Los Efectos de una Nueva Política de Protección en el Comercio Exterior del Perú*. Documento de Trabajo CISEPA N° 40. PUCP. Lima. 1979.
- Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico: *Certex. Resultados y Alternativas*. CIUP. Lima. 1980.
- Cleaves, Peter S. y Martin J. Scurrah: *Agriculture, Bureaucracy, and Military Government in Peru*. Cornell University Press. Ithaca, NY. 1980.
- Cline, William R.: Can the East Asian Model of Development be Generalized?, pp. 81-90 en *World Development*, Vol. 10, N° 2, 1982.
- Cornejo, Enrique: *La Fuga Invisible. Fuga de Capitales y Comercio Exterior en el Perú*. Universidad de Lima. Lima. 1993.
- Cotler, Julio: *Clases, Estado y Nación en el Perú*. 4ta. Edición. Instituto de Estudios Peruanos. Lima. 1987.

- Cuba, Jorge Luis: *El Sistema de Supervisión de Comercio Exterior Peruano: Las Experiencias del ICE y de la SUNAD*. Informe Profesional para Optar Título de Licenciado en Economía. PUCP, Facultad de Ciencias Sociales. 1993.
- Chávez, Juan: La Reforma Tributaria y la Reforma de la Administración Tributaria, pp. 123-131 en *CADE'66. La Empresa en el Desarrollo Nacional*. IPAE. Lima. 1966.
- Chenery, Hollis B.: Comparative Advantage and Development Policy, pp. 18-51 en *The American Economic Review*, Vol. 51, N° 1, Marzo 1961.
- Dancourt, Oscar: Estabilización y Dolarización en el Perú, *Foro Económico* 6. Fundación Friedrich Ebert. Lima. Mayo 1993.
- Delgado, Jaime: *Suramérica, Alta Tensión*. Sayma. Barcelona. 1962.
- Díaz-Alejandro, Carlos: *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia*. NBER-Columbia University Press. New York. 1976.
- Díaz-Alejandro, Carlos: Latin American Debt: I Don't Think we are in Kansas Anymore, pp. 335-403 en *Brookings Papers on Economic Activity*. 1984.
- Dore, Elizabeth: *Acumulación y Crisis en la Minería Peruana. 1900-1977*. Universidad Nacional Mayor de San Marcos - Instituto Cultural José María Arguedas. Lima. 1986.
- Dornbusch, Rudiger: Latin American Trade Misinvoicing as an Instrument of Capital Flight and Duty Evasion: Motives, Evidence and Macroeconomic Implications. *Ocasional Paper 3*, Inter-American Development Bank. Washington, D.C. 1990.
- Dragisic, John: *Peruvian Stabilization Policies, 1939-1968*, Tesis Doctoral. University of Wisconsin. 1971.
- Durand, Francisco: *Los Industriales, el Liberalismo y la Democracia*. Fundación Friedrich Ebert-DESCO. Lima. 1984.

- Ferner, Anthony: *La Burguesía Industrial en el Desarrollo Peruano*. ESAN. Lima. 1982.
- Ferrari, César: Perú: Interés más Vivo por los Mercados Extra-andinos... sin Menospreciar los Propios, pp. 67-83 en Germánico Salgado y Rafael Urriola (coordinadores): *El Fin de las Barreras. Los Empresarios y el Pacto Andino en la Década de los '90*. Fundación Ebert y Editorial Nueva Sociedad. Caracas. 1991.
- Ferrari, César, Clark Reynolds y Reinhart Wettmann (Eds.): *Las Economías Andinas. Evolución y Perspectivas*. Fundación Friedrich Ebert. Lima. 1993.
- Ferrero, Rómulo: *El Desarrollo Económico del Perú en el Período 1950-64*. Cámara de Comercio de Lima. Lima. 1965.
- Ffrench-Davis, Ricardo: El Pacto Andino: Un Modelo Original de Integración, pp. 25-70 en Ernesto Tironi (compilador): *Pacto Andino. Carácter y Perspectivas*. IEP. Lima. 1978.
- FitzGerald, E.V.K.: *The Political Economy of Peru 1956-78*. Cambridge University Press. Cambridge. 1979.
- Flores, Luis B.: *Las Fuerzas Sociales en Colombia Frente al Proceso de Integración: Análisis y Resultados*. JUNAC. Bogotá. 1983.
- Fondo Monetario Internacional: *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions*. FMI. Washington. Varios años.
- Fondo Monetario Internacional: *International Financial Statistics*. FMI. Washington. Varios años.
- Garay, Luis y Diego Pizano: *El Grupo Andino. Objetivos, Estrategia, Mecanismos y Avances*. Editorial Pluma. Bogotá. 1979.
- García de Romaña, Alberto: *Comportamiento Gremial y Político de los Empresarios Industriales, 1968-1973*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Taller de Estudios Urbano Industriales. Lima. 1975.

- Gerbolini, J. Flavio: *Ideología e Industrialización*. Ponencias presentadas al II Congreso Nacional de Industrias Manufactureras, Lima, 11 al 14 de febrero de 1969.
- Goodsell, Charles T.: *American Corporations and Peruvian Politics*. Harvard University Press. Cambridge. 1974.
- Grieve, Jorge: El Ritmo del Desarrollo Industrial, pp. sin numerar, en *Industria Manufacturera Peruana*, Publicaciones EMI S.A., Lima, 1965.
- Grupo de Apoyo: *Factores que Afectan la Competitividad del Sector Exportador Peruano*. Dos Tomos. Estudio realizado para el "Proyecto de Análisis, Planeamiento e Implementación de Políticas" bajo convenio del gobierno peruano-USAID. Lima. Junio 1994.
- Grupo de Investigaciones Económicas: *Industrialización y Políticas de Industrialización en el Perú (con Énfasis en el Período 1950-1968)*. Universidad Nacional de Ingeniería. Lima. 1972.
- Guerra, Margarita: *Historia General del Perú. La República Contemporánea (1919-1950)*. XII. Milla Batres. Barcelona. 1984.
- Hayn, Rolf: *Peruvian Foreign Exchanges 1929-1950*. Tesis Doctoral. University of Wisconsin. 1953.
- Helpman, Elhanan y Paul Krugman: *Market Structure and Foreign Trade*. MIT Press. Cambridge, MA. 1985.
- Herrera, Felipe: *Despertar de un Continente: América Latina 1960-1985*. ALIDE. Lima. 1985.
- Hunt, Shane: Distribution, Growth, and Government Economic Behavior in Peru, pp. 375-428 en Gustav Ranis (ed), *Government and Economic Development*. Yale University Press. New Haven. 1971.
- Iguíñiz, Javier: Interpretaciones de la Evolución de la Economía Peruana 1950-1968, pp. 3-96 en *La Investigación en Ciencias Sociales en el Perú*. Tarea. Lima. 1979.

- Iguíñiz, Javier: Comercio exterior. Conceptos, experiencias y opciones, pp. 297-322 en Eduardo Ferrero (de.), *El Perú frente a las nuevas tendencias del comercio internacional*. CEPEI. Lima. 1984.
- Instituto Nacional de Estadística: *Cuentas Nacionales del Perú 1950-1986*. INE. Lima. 1987.
- Instituto Nacional de Estadística: *Perú: Compendio Estadístico 1988*. INE. Lima. 1989.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática: *Perú: Series Estadísticas 1970-1991*. INEI. Lima. 1992.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática: *Compendio Estadístico 1993-94*, tomo 2. INEI. Lima. 1994.
- Instituto Nacional de Planificación - Dirección Nacional de Estadística y Censos. *Boletín de Estadística Peruana*. INP. Lima. 1962 y 1964.
- Instituto Nacional de Planificación - Dirección Nacional de Estadística y Censos. *Primer Censo Nacional Económico 1963. Industria Manufacturera*. INP. Lima. 1966.
- Instituto Nacional de Planificación: *Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975*, Volumen I: Plan Global. INP. Lima. 1971.
- Instituto Nacional de Planificación: *Plan Nacional de Desarrollo 1975-1978*. INP. Lima. 1975.
- Isarco, Rubens: *América Latina en Marcha*. Grupo Editor de Buenos Aires. Buenos Aires. 1967.
- Junta del Acuerdo de Cartagena: *Grupo Andino. Origen, Objetivos, Mecanismos, Logros, 1969-1973*. JUNAC. Lima. 1973.
- Junta del Acuerdo de Cartagena: *Visión Global de Grupo Andino* (JUN/di 611). JUNAC. Lima. 1982.
- Junta del Acuerdo de Cartagena: *Políticas Industriales en el Grupo Andino* (JUN/dt 324). Acuerdo de Cartagena. Lima. 1991.

- Kilty, Daniel R.: *Planning for Development in Peru*. Praeger Publishers. New York. 1967.
- Kisic, Drago: *De la Corresponsabilidad a la Moratoria: El Caso de la Deuda Externa Peruana 1970-1986*. Centro Peruano de Estudios Internacionales-Fundación Friedrich Ebert. Lima. 1987.
- Klein, Julius: Informe Presentado por la Comisión Financiera Norteamericana Contratada por la Junta Militar de Gobierno, pp. 600-619 en *El Trimestre Económico*, Vol. 16, N° 4, octubre-diciembre 1949.
- Krugman Paul R.: La nueva teoría del Comercio Internacional y los países menos desarrollados. pp. 41-66 en: *El trimestre económico*. Vol. 55, N° 217, enero-marzo 1988.
- Kuczynski, Pedro-Pablo: *Peruvian Democracy under Economic Stress. An Account of the Belaúnde Administration, 1963-1968*. Princeton University Press. Princeton, NJ. 1977.
- Larraín, Felipe, Carlos Paredes y Jeffrey Sachs: Elementos para un Programa de Estabilización, Capítulo IV en C. Paredes y J. Sachs (eds.), *Estabilización y Crecimiento en el Perú*. Grade. Lima. 1991.
- Lauer, Mirko y otros: *El Reformismo Burgués (1968-76)*. Debate Socialista 2. Mosca Azul. Lima. 1978.
- Lieuwen, Edwin: *Generales Contra Presidentes en América Latina*. Ediciones Siglo Veinte. Buenos Aires. 1965.
- Little, Ian, Tibor Scitovsky y Maurice Scott: *Industry and Trade in Some Developing Countries. A Comparative Study*. Oxford University Press. Londres, Nueva York y Toronto. 1970.
- Little Inc., Arthur D.: *A Program for the Industrial and Regional Development of Peru. A Report to the Government of Peru*. Arthur D. Little Inc. 1960.
- Macario, Santiago: Protectionism and Industrialization in Latin America, en *Economic Bulletin for Latin America*, Vol. IX, N° 1. Marzo 1964.

- Maizels, A.: Recent Trends in World Trade, pp. 31-51 en Harrod, Roy y Douglas Hague (Eds.), *International Trade Theory in a Developing World*. MacMillan. Londres. 1963.
- Malpica, Carlos: *Los Dueños del Perú*. Peisa. Lima. 1963.
- Malpica, Carlos: *El Desarrollismo el Perú. Década de Esperanzas y Fracasos. 1961-1971*. Editorial Horizonte. Lima. 1975.
- McClintock, Cynthia: *The APRA Government and the Peruvian Military, 1985-1987*, artículo presentado en la conferencia "APRA as Party and Government: From Ideology to Praxis" en la University of California at San Diego, La Jolla, Mar. 1988.
- Meier, Gerald y Dudley Seers (Eds.): *Pioneers in Development*. The World Bank, Oxford University Press. New York. 1984.
- Mendoza, Francisco: *Evolución de la Política Crediticia y Monetaria Peruana*. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad Nacional Federico Villarreal. Lima. 1967.
- Ministerio de Comercio: Política del Sector Comercio. Documento de Trabajo. Lima. 1976.
- Ministerio de Comercio-OSP-CODEPA: *Estructura de Protección Arancelaria en el Perú*. Lima. Abril 1977.
- Ministerio de Comercio-OSP-CODEPA: *Análisis del Sistema de Liberaciones en el Perú*. Lima. Octubre 1977.
- Ministerio de Hacienda y Comercio - Dirección Nacional de Estadística y Censos: *Extracto (Anuario) Estadístico del Perú*. Lima. Varios años.
- Moll, Bruno: *Problemas Monetarios Contemporáneos*. Librería e Imprenta Miranda. Lima. 1951.
- Munive, Jesús: Marco Legal de las Zonas Francas, pp. 83-96 en CIESUL, Serie Seminarios N° 12, *Zonas Francas. Industria para la Exportación*. Universidad de Lima. Lima. Marzo 1992.

- Musgrave, Richard A.: Estimating the Distribution of the Tax Burden, pp. 31-111 en *Problems of Tax Administration in Latin America*, trabajo presentado en una conferencia realizada en Buenos Aires, Argentina, en Octubre de 1961 (Programa Tributario Conjunto de OEA, BID y CEPAL). John Hopkins Press. Baltimore. 1965.
- Myint, Hla: *La Economía del Sudeste Asiático*. Alianza Universidad. Madrid. 1976.
- Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina: *Analysis and Projections of Economic Development. VII. The Industrial Development of Peru*. Naciones Unidas. 1959.
- Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina: *Boletín Económico de América Latina*. Suplemento Estadístico. Vol. VII. N° 1-2. 1962.
- Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina: Derechos Aduaneros y otros Gravámenes y Restricciones a las Importaciones en Países Latinoamericanos y sus Niveles Promedio de Incidencia, en *Integración Económica Latinoamericana*. Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos y Banco Interamericano de Desarrollo. México, D.F. 1966.
- Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina: *Development Problems in Latin America*. Naciones. Naciones Unidas. 1970.
- Naciones Unidas - Department of Economic Affairs: *Relative Prices of Exports and Imports of Under-developed Countries*. Naciones Unidas. 1949.
- Narasimham, N.: Shortcomings and Inequities of the Present International Monetary and Financial System, pp. 797-811 en Sidney Dell (ed.): *The International Monetary System and its Reform, Part III*. North-Holland. Amsterdam. 1987.
- Nogués, Julio: *The Timing and Sequencing of a Trade Liberalization Policy: The Case of Peru*. The World Bank. Washington, D.C. 1985.

- Nogués, Julio: Peru, pp. 271-395 en D. Papageorgiou, M. Michaely y A. Choski (eds.): *Liberalizing Foreign Trade*, Vol. 4. Blackwell. Cambridge, MA. 1991.
- Ortiz de Zevallos, Felipe: Peru: An Insider's View, pp. 129-169 en William P. Glade (ed.), *State Shrinking. A Comparative Inquiry into Privatization*. Institute of Latin American Studies, University of Texas at Austin. Austin, TX. 1986.
- Paredes, Carlos: *Política Cambiaria y Promoción de Exportaciones en el Perú*. GRADE. Lima. 1986.
- Pease, Henry: *El Ocaso del Poder Oligárquico*. Desco. Lima. 1977.
- Pease, Henry y Alfredo Filomeno: *Perú: Cronología Política 1975*. Desco. Lima. 1977.
- Pick, Franz: *Pick's Currency Yearbook* (se convirtió en el World Currency Yearbook, Philip Cowitt (ed.), desde la edición de 1984). Pick Publishing Corp. Nueva York, NY. Varios años.
- Pico, Galo: *Derecho Andino*. Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena. Quito. 1989.
- Pike, Fredrick: *The Modern History of Peru*. Praeger Publishers. Nueva York y Washington. 1967.
- Portocarrero, Gonzalo: *Empresarios, Sociedad Nacional de Industrias y Proceso Político 1950-1968*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento de Ciencias Sociales. Lima. 1978.
- Prebisch, Raúl: The Economic Development of Latin America and its Principal Problems, pp. 1-22 en *Economic Bulletin for Latin America* (CEPAL), Vol. VII, N° 1, Febrero 1962.
- Pro Desarrollo: *Perfeccionamiento del Régimen de Devolución de Impuestos a la Exportación*. Lima. 1994.
- Raffo, Gonzalo: *La Industria, la Ley de Promoción Industrial y el Desarrollo del País*. Cuadernos de la Política Industrial N° 2. SNI. Lima. 1968.

- Ranis, Gustav: Challenges and Opportunities Posed by Asia's Superexporters: Implications for Manufactured Exports from Latin America, pp. 204-226 en Werner Baer y Malcolm Gillis (eds.), *Export Diversification and the New Protectionism. The Experiences of Latin America*. NBER y University of Illinois. Champaign, Illinois. 1981.
- Revilla, Víctor: *El Proceso de Liberalización Comercial 1978-1983: Lecciones de una Experiencia Frustrada*. Fundación Friedrich Ebert. Lima. 1990.
- Roel, Virgilio: *Esquema de la Evolución Económica*. Editorial Amauta. Lima. 1971.
- Rojas, Jorge: *Peruvian Trade Policies in the 1960-1985 Period*. Tesis Doctoral. University of Illinois at Urbana-Champaign. 1991.
- Rojas, Jorge, Edgar Escudero y Blanca Vidal: *Decisión 29: Las Leyes de Fomento a la Producción y la Vigencia del AEMC*. Ministerio de Integración. Lima. 1977.
- Samamé Boggio, Mario: El Progreso de la Minería en el Siglo XX, pp. 181-220 en José Pareja Paz Soldán (ed.) *Visión del Perú en el Siglo XX, Vol. I*. Ediciones Librería Studium. Lima. 1962.
- Saberbein, Gustavo: *La Planificación en el Perú. Antecedentes, Desarrollo y Técnicas*. 2da. Edición. Centro de Investigación Económica para la Acción. Lima. 1984.
- Sánchez Albavera, Fernando: *El Capital Extranjero en la Economía Peruana. Políticas y Negociaciones en la Década de los Setenta*. Estudios e Informes de la CEPAL. Naciones Unidas-CEPAL. Santiago. Chile. 1984.
- Saulniers, Alfred: ENCI. Peru's Banded Monopolist, pp. 441-62 en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 22, N° 4, nov. 1980.
- Saxe-Fernández, John: *Proyecciones Hemisféricas de la Pax Americana*. IEP-Amorrortu. Lima. 1971.

- Schydowski, Daniel: La Debaque Peruana: ¿Dinámica Económica o Causas Políticas?, pp. 13-36 en José P. Arellano (Comp.), *Inflación Rebelde en América Latina*. Cieplan-Hachette. Santiago de Chile. 1990.
- Schydowski, Daniel y Juan Wicht: *Anatomía de un Fracaso Económico. Perú 1968-1978*. CIUP. Lima. 1979.
- Schydowski, Daniel, S. Hunt y J. Mezzerá: *La Promoción de Exportaciones no Tradicionales en el Perú*. ADEX. Lima. 1983.
- Scott, C. D.: Cycles, Crisis and Classes: The State and Capital Accumulation in Peru, 1963-84, Cap. 5 en Christian Anglade y Carlos Fortin (eds.), *The State and Capital Accumulation in Latin America, Vol. 2*. MacMillan. Londres. 1990.
- Simonsen, Mario Henrique: Brazil, Cap. 13 en Rudiger Dornbusch y F. Leslie C.H. Helmers (Eds), *The Open Economy. Tools for Policymakers in Developing Countries*. Oxford University Press. Washington. 1988.
- Singer, H. W.: The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries, pp. 473-485 en *American Economic Review*, Mayo 1950.
- Stallings, Barbara: International Capitalism and the Peruvian Military Government, pp. 144-180 en Cynthia McClintock y Abraham Lowenthal (Eds.): *The Peruvian Experiment Reconsidered*. Princeton University Press. Princeton. 1983.
- Súmar, Elizabeth: *Política Cambiaria*. Memoria de Bachillerato. Programa de Ciencias Sociales. Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 1980.
- Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram: *Peru 1890-1977. Growth and Policy in an Open Economy*. Columbia University Press. New York. 1978.
- Tironi, Ernesto: Políticas Frente al Capital Extranjero: La Decisión 24, pp. 71-110 en E. Tironi (comp.), *Pacto Andino. Carácter y Perspectivas*. IEP. Lima. 1978.
- Torres, Jorge: *Protecciones Efectivas y Sustitución de Importaciones en el Perú*. Documento de Trabajo CISEPA. PUCP. Lima. 1976.

- Tsiang, S.C.: An Experiment with a Flexible Exchange Rate System: The Case of Peru, 1950-54, pp. 449-476 en *IMF Staff Papers*, Vol. 5, N° 3. Febrero 1957.
- Twomey, Michael: *The Devaluation of the Peruvian Sol in 1967, with a Special Look at Income Distribution and the Agricultural Sector*. Tesis Doctoral. Cornell University. 1974.
- United States Department of Labor: *Handbook of Labor Statistics*. Washington, DC. 1990.
- Vandendries, Rene: *Foreign Trade and the Economic Development of Peru*. Tesis Doctoral. Iowa State University. 1967.
- Vargas Llosa, Mario: *El Pez en el Agua*. Seix Barral. Barcelona. 1993.
- Vega, Jorge: *Una Exposición de la Teoría de la Protección Efectiva*. Serie Ensayos Teóricos CISEPA N° 9. PUCP. Lima. 1978.
- Vega, Jorge: *Foreign Trade Policy and Economic Integration Policy in Peru: Analysis of a Dilemma*. Artículo presentado en Economic Integration Conference (Inter-American Dialogue). Octubre 1995.
- Velarde, Julio y Martha Rodríguez: *Impacto Macroeconómico de los Gastos Militares en el Perú 1960-1987*. CIUP-APEP. Lima. 1989.
- Villanueva, Víctor: *El CAEM y la Revolución de la Fuerza Armada*. IEP. Lima. 1972.
- Walter, Ingo: The Mechanisms of Capital Flight, pp. 103-128 en Donald R. Lessard y John Williamson (eds.), *Capital Flight and Third World Debt*. Institute for International Economics. Washington, DC. 1987.
- Webb, Richard: *Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973*. Harvard University Press. Cambridge. 1977.
- Webb, Richard: Prólogo a C. Paredes y J. Sachs, *Estabilización y Crecimiento en el Perú*. Grade. Lima. 1991.
- Webb, Richard y Graciela Fernández Baca: *Perú en Números 1991. Anuario Estadístico*. Cuánto. Lima. 1991.

- Williamson, J.G.: Public Expenditure and Revenue: An International Comparison, pp. 43-56 en *The Manchester School of Economic and Social Studies*, Vol. XXIX, 1961.
- Williamson, John (ed.): *IMF Conditionality*. Institute for International Economics. Washington, DC. 1983.
- Williamson, John y Donald Lessard: *Capital Flight: The Problem and Policy Responses*. Policy Analyses in International Economics N° 23. Institute for International Economics. Washington, DC. 1987.
- Wils, Frits: *Industrialization, Industrialists and the Nation State in Peru*. Institute for International Studies. University of California, Berkeley. 1979.
- Zapata, Juan: Colombia: Falta de Confianza en la Aplicación de las Reglas del Pacto Andino, pp. 37-48 en Germánico Salgado y Rafael Urriola (coordinadores): *El Fin de las Barreras. Los Empresarios y el Pacto Andino en la Década de los '90*. Fundación Ebert y Editorial Nueva Sociedad. Caracas. 1991.
- Zimmerman, Augusto: *El Plan Inca. Objetivo: Revolución Peruana*. Grijalba. Barcelona. 1975.

Publicaciones Periódicas

- *The Andean Report*. Lima. Mensual.
- *Caretas*. Lima. Semanal y quincenal.
- *El Comercio*. Lima. Diario.
- *Gestión*. Lima. Diario.
- *Memoria*. Banco Central de Reserva del Perú. Lima. Perú.

Las Políticas Comerciales y Cambiarias en el Perú, 1960-1995,
se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 1996,
en los talleres de Servicio Copias Gráficas S.A. (RUC: 10069912)
Jorge Chávez 1059 Lima, 5.

PUBLICACIONES RECIENTES

GERARDO ALARCO LARRABURE

Agustín de Hipona. 1996. 154 p.

GUILLERMO DAÑINO

Esculpiendo dragones. 1996. Tomo I, 416 p. Tomo II, 524 p.

FERNANDO DUPUY

Imperio y jurisdicción voluntaria. 1996. 216 p.

FELIPE MAC GREGOR

Perú siglo XXI. 1996. 120 p.

MANUEL MARZAL

Historia de la antropología social. 1996. 388 p.

JOHN V. MURRA - MERCEDES LOPEZ-BARALT (editores)

Las cartas de Arguedas. 1996. 368 p.

HECTOR NOEJOVICH

Los albores de la economía americana. 1996. 584 p.

MIGUEL A. RODRIGUEZ R.

Tras las huellas de un crítico: Mario Vargas Llosa. 1996. 236 p.

VIRGINIA ROSASCO D.

Evolución del derecho marcario peruano (1985-1994). 1996. 344 p.

ILEANA VEGAS DE CACERES

Economía rural y estructura social en las haciendas de Lima durante el siglo XVIII. 1996. 289 p.

EDUARDO VILLANUEVA M.

Internet: Breve guía de navegación en el ciberespacio. 1996. 206 p.

DE PROXIMA APARICION

RICHARD BURGER

*La ocupación prehistórica de
Chavín de Huantar*

JORGE MARCONE

La oralidad escrita

HAROLD O. SKAR

La gente del valle caliente

MARIO POLIA MECONI

Medicina tradicional

CARLOS RAMOS NUÑEZ

El código napoleónico en América

ANIBAL SIERRALTA RIOS

Joint Venture International

ANA VELASCO LOZADA Y

RICARDO LEON

*Índice analítico del Código Civil y
Ley de Arbitraje*

AMAYA FERNANDEZ

FERNANDEZ, MARGARITA

GUERRA MARTINIERE,

LOURDES LEIVA VIACAVA Y

LIDIA MARTINEZ ALCALDE

*Participación de la mujer en la
evangelización y la conquista*

FONDO EDITORIAL

Av. Universitaria, cuadra 18,

San Miguel

Apartado 1761. Lima 100, Perú

Telfs. 462-2540 (anexo 220) y

462-6390

