

## ESTRATEGIA PERUANA DE DESARROLLO ECONOMICO \*

Por L. N. WILLMORE\*\*

*Hasta el comienzo de la Revolución Nacionalista, el Perú fue un país sometido a la doble y paralizante presión del subdesarrollo y el imperialismo... El imperialismo no es otra cosa que el dominio ejercido por el capital y la tecnología extranjeros sobre una sociedad de economía, incipiente y larvaria... Y el subdesarrollo es fundamentalmente el conjunto de intensos desequilibrios en la distribución de todas las formas materiales e inmateriales de riqueza entre los miembros de la sociedad... Esta revolución se está haciendo para que el Perú deje de ser un país dependiente y subdesarrollado...*

Discurso del Presidente del Perú en la Clausura de la Conferencia Anual de Ejecutivos, Paracas, 15 noviembre de 1970.

Por primera vez en la historia peruana, un gobierno está efectuando un programa amplio de cambios estructurales con el fin de que el Perú llegue a ser una nación industrial. La junta militar que tomó el poder en octubre de 1968 promete una *revolución sin caos y sin muerte*,<sup>1</sup> la cual limitará el poder económico de los intereses ex-

\* Trabajo presentado en las conferencias auspiciadas por la Asociación Canadiense de Estudios Latinoamericanos, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, la Universidad Nacional Autónoma de México y El Colegio de México, México, D. F., mayo de 1971.

\*\* De la Facultad de Economía, Universidad de Carleton; Ottawa, Canadá.

<sup>1</sup> *Mensaje a la Nación del Presidente del Perú, con motivo del 149º Aniversario de la Independencia*, Lima, 28 julio de 1970.

tranjeros, realizará una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza nacional, y movilizará recursos para una rápida industrialización. Este ensayo trata de analizar los objetivos del gobierno peruano y los medios que se utilizan para llevarlos a cabo.

### *El desarrollo a largo plazo*

El plan nacional de desarrollo para los próximos veinte años, llamado *Bases para un Programa de Desarrollo Nacional a Largo Plazo*, propone como objetivos la integración de la población a la vida económica y social con una distribución de población más balanceada dentro del espacio económico del país, la creación de un mercado amplio externo, una distribución más equitativa del ingreso nacional y un ingreso *per cápita* doble de lo que existe actualmente, además debe llevarse a efecto la disminución de la dependencia económica por medio del fomento de la exportación de productos con mayor valor agregado.<sup>2</sup> La estrategia para alcanzar estos fines es la creación de varios "polos de desarrollo" y una reforma económica-social en el sector agrícola, minero, industrial y gubernamental.<sup>3</sup> A lo largo del plan, la idea más destacada es una reforma estructural conducente a una rápida industrialización.

El grave problema de los marginados, de ciudadanos desempleados y subempleados, pone énfasis sobre la industrialización como estrategia de desarrollo a largo plazo. El 42 por ciento de la población económicamente activa está desocupada o subempleada, con el resultado de que seis millones de peruanos quedan marginados de la vida económica y social del país.<sup>4</sup> Dentro de un plazo de veinte años, la población del Perú se duplicará, lo que empeorará la absorción productiva de la mano de obra. Además, mientras actualmente un poco menos de la mitad de la población vive en zonas urbanas, para el año 1990 las ciudades peruanas contarán con dos tercios de la pobla-

<sup>2</sup> Perú, INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, *Bases para un Programa de Desarrollo Nacional a largo plazo*, Lima, abril de 1969, pp. 16-17. Un sumario de este plan se encuentra en el *Informe del Perú al Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso*, junio de 1969, pp. 4-15.

<sup>3</sup> *Bases para un Programa...*, *op. cit.*, pp. 38-39.

<sup>4</sup> Perú, MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, *Plan Económico Anual 1970*, Lima, mayo de 1970, tomo II, p. 33. Sobre el tema del desempleo y subempleo en la América Latina, véase RAÚL PREBISCH, *Transformación y Desarrollo: La Gran Tarea de América Latina*, Washington, D.C., BID, 1970, especialmente el capítulo 2.

ción del país.<sup>5</sup> Solamente la ciudad de Lima contiene ahora el 25 por ciento de la población total del Perú y es necesario canalizar la migración hacia otros centros urbanos.

Aunque el sector minero es de gran importancia en la economía nacional, debido a la exportación, este sector no ha sido capaz de utilizar ni siquiera parte del exceso de mano de obra. Desde 1961 hasta 1967, la producción minera creció en un 2.6 por ciento anual; pero casi no hubo aumento de la mano de obra debido a la introducción de equipos y maquinaria.<sup>6</sup> Por eso el sector minero produce más del 7 por ciento del producto nacional con menos del 2 por ciento de la fuerza obrera. El decreto minero de abril 1970, que nombra al estado como agente exclusivo en la comercialización de minerales, no tiene el fin de aumentar la producción minera sino su refinación, y así crear nuevas fuentes de trabajo y darle mayor valor agregado a los minerales exportados.<sup>7</sup>

En el sector agrícola, como en el minero, tampoco existe la posibilidad de crear empleos productivos. El grado de subempleo en la agricultura se refleja en el hecho de que el número de trabajadores agrícolas aumentó en un 1.9 por ciento anual desde 1967 a 1969, pero la producción aumentó 1.4 por ciento anual.<sup>8</sup> Esto significa que la productividad por persona bajó en 0.5 por ciento por año. La racionalización del sistema de la tenencia de las tierras podría ofrecer más trabajo productivo a una cantidad mayor de familias. Sin embargo, si no tomamos en cuenta la selva (que necesita gastos enormes en infraestructura para ser habitable), el Perú tendrá mano de obra en exceso aun cuando utilice eficientemente todos los recursos de tierra y agua y no aumente la mecanización de producción. (Véase cuadro 1).

El problema de subempleo es bastante grave en la sierra, de donde sale la mayor parte de los migrantes que habitan las barriadas de Lima. En el año de 1965 la sierra contaba con 800 000 personas en exceso de la demanda obrera actual. Si en ese año se hubiera podido efectuar una reforma agraria que permitiese la implementación de un buen sistema de tenencia de las tierras, sin cambiar los métodos de producción, la región contaría aún con unos 400 000 obreros en exceso.

<sup>5</sup> *Bases para un Programa...*, *op. cit.*, p. 19.

<sup>6</sup> *Plan Económico Anual 1970*, *op. cit.*, tomo II, p. 29.

<sup>7</sup> Decreto Ley Normativo de la Industria Minera, Decreto Ley N° 188225, 14 abril de 1970.

<sup>8</sup> *Plan Económico Anual 1970*, *op. cit.*, tomo II, p. 27.

CUADRO 1. EMPLEO EN EL SECTOR AGRÍCOLA

	1965 Fuerza obrera	1965 Demanda actual <sup>a</sup>	Demanda potencial <sup>b</sup>
Perú	1 719 200	801 300	3 886 000
Sierra	1 224 300	446 000	784 000
Costa	280 900	253 100	520 000
Selva	214 000	102 200	2 582 000

<sup>a</sup> personas que pudieron haber sido empleadas tiempo completo sin ninguna reforma agraria.

<sup>b</sup> personas que pueden ser empleadas con la implementación de una reforma agraria, pero sin mecanización.

FUENTE: Perú, Instituto Nacional de Planificación, *Bases para un Programa de Desarrollo Nacional a Largo Plazo*, Lima, abril de 1969, p. 137.

Por eso la estrategia del desarrollo a largo plazo incluye la disminución de la población de la sierra durante los próximos veinte años. Se espera dividir los latifundios, introducir fertilizantes y reducir la fuerza obrera empleada en la agricultura; por estos medios se podría doblar la producción agropecuaria y quintuplicar la venta por trabajador en el mercado.<sup>9</sup> La nueva inversión en la agricultura es mínima, pero es sumamente difícil la creación de empleo productivo para absorber el exceso de mano de obra. La ampliación del sistema de riego en la costa permitirá más empleo en los cultivos de esa zona; pero la mayor parte de los campesinos subempleados tendrá que bucar trabajo en los centros urbanos e industriales. Si sigue la tendencia hacia la mecanización de la agricultura, la fuerza obrera que podría ser utilizada eficientemente en el sector agrícola sería aún menor que lo que indica el cuadro 1.

En pocas palabras, para que el Perú utilice sus abundantes recursos humanos, hay que aumentar la demanda obrera en el sector industrial de la economía nacional. Hay que invertir más en la industria manufacturera de tal manera que este sector se extienda y sea capaz de absorber una proporción mayor de la fuerza obrera. En un discurso ante los organismos financieros internacionales, el ministro de economía hizo énfasis en que "la inversión es una de las variables estratégicas fundamentales para nuestro desarrollo", y explicó que son los recursos internos, y no externos, los que tienen que proveer la

<sup>9</sup> *Bases para un Programa*, op. cit., pp. 141-42.

formación de capital. Continuó el ministro diciendo que: "Para aumentar la inversión tenemos dos alternativas: recurrir hacia el ahorro extranjero o aumentar el ahorro nacional. La ayuda extranjera ha sido tardía e insuficiente, además de haber sido en escala inadecuada y con términos inapropiados. . . El capital extranjero ha deseado invertir en la América Latina bajo condiciones de privilegio, y su contribución al bienestar nacional no ha sido la deseada. Lo más apropiado y razonable es considerar el capital extranjero únicamente como complemento al ahorro interno, y fundamentar la planificación y desarrollo socio-económico con nuestros propios esfuerzos y recursos".<sup>10</sup>

La decisión de financiar la expansión del sector industrial principalmente por medio del ahorro nacional indica un cambio radical en la política industrial del país.<sup>11</sup> El régimen militar piensa movilizar el ahorro interno para el desarrollo por medio de las reformas agrarias e industriales.

#### *Cambios estructurales en el sector agrícola y manufacturero*

La Ley de Reforma Agraria de junio 1969 y la Ley General de Industrias de julio 1970 son dos reformas distintas, pero ambas leyes deben lograr una distribución más equitativa de la riqueza, limitar las actividades de las empresas extranjeras, y estimular la inversión nacional en el sector manufacturero. La industria manufacturera ya contribuye más que la agropecuaria al producto nacional, y se supone que el valor de la producción manufacturera llegará a ser tres veces mayor que el valor de la producción agropecuaria dentro de un plazo de veinte años. (Véase cuadro 2).

Los generales que gobiernan al Perú quieren eliminar la oligarquía, refiriéndose a ella como *enemigos de la revolución*. "Cuando hablamos de la oligarquía", explicó el Presidente Juan Velasco Alvarado, "No nos estamos refiriendo en absoluto a los industriales y

<sup>10</sup> Statement by General Francisco Morales Bermudez at the Joint Annual Discussion of the Boards of Governors of the World Bank and the International Monetary Fund, Copenhagen, Dinamarca, septiembre 22 de 1970 (mimeo.)

<sup>11</sup> Estadísticas oficiales para 1960 y 1963 indican que un 80 por ciento de la nueva inversión industrial fue de origen extranjero. ANÍBAL QUIJANO OBREGÓN, *Tendencias in Peruvian Development and Class Structure*, en JAMES PETRAS y M. ZEITLEN, *Latin America, Reform or Revolution?*, Greenwich, Conn., 1968, p. 295.

empresarios, los cuales contribuyen a la riqueza del país".<sup>12</sup> Y al anunciar la Ley de Reforma Agraria, el General Velasco destacó que el decreto impulsará la industrialización con la canalización de recursos financieros hacia la industria y creará la demanda efectiva de la producción industrial.<sup>13</sup>

CUADRO 2. DISTRIBUCIÓN DEL PRODUCTO NETO NACIONAL (ingreso nacional) A COSTO DE FACTORES

	1950	1968	1990 <sup>a</sup>
Agricultura y pesca	35 %	16.8%	10.9%
Minería	5	7.4	9.0
Industria manufacturera	15	20.2	29.1
Construcción	3	3.6	5.4
Servicio	41	52.0	45.6
Total	99 %	100.0%	100.0%

<sup>a</sup> Proyección del Instituto Nacional de Planificación.

FUENTES: 1950 — O.N.U., *Yearbook of National Accounts Statistics 1969*, tomo II, cuadro 3.

1968 — Perú, MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS, *Plan Económico Anual 1970*, Lima, mayo de 1970, tomo II, p. 9.

1990 — Perú, INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN, *Bases para un Programa de Desarrollo Nacional a Largo Plazo*, Lima, abril de 1969, p. 23.

Cuando los militares tomaron el poder en 1968, 99 terratenientes de la costa eran propietarios del 40 por ciento de las tierras cultivables. En la sierra, 181 hacendados controlaban el 60 por ciento de las zonas de cultivo. Cuando finalice la primera etapa de la reforma agraria, las tierras de 13 504 haciendas —un total de 11.4 millones de hectáreas— estarán en manos campesinas. El gobierno expropió 314

<sup>12</sup> *Mensaje a la Nación del Presidente del Perú, en el primer Aniversario del Día de la Dignidad Nacional*, Talara, 9 octubre de 1969.

<sup>13</sup> *Mensaje a la Nación del Presidente del Perú*, Lima, 24 junio de 1969. La información sobre la reforma agraria se basa en el folleto *Un Año de Reforma Agraria*, Lima, Ministerio de Agricultura, 24 junio de 1970; la Ley de Reforma Agraria, Decreto Ley N° 17716, 24 junio de 1969; y el Reglamento de Tierras para la Reforma Agraria, Decreto Supremo N° 163-69-AP, 19 agosto de 1969.

grandes haciendas durante el primer año de la reforma agraria, y 43 000 familias pasaron a ser propietarias de 1.2 millones de hectáreas de tierra. La Ley de Reforma Agraria es por lo tanto, con excepción de Cuba, la legislación más radical de su género en el hemisferio.

Las grandes plantaciones azucareras, incluyendo las ocho de la compañía W. R. Grace, fueron las primeras en ser expropiadas. Ya que la caña de azúcar es económicamente beneficiosa en gran escala, esta propiedad fue transferida colectivamente a los trabajadores, quienes han formado una cooperativa en cada complejo agroindustrial. En todos los otros casos, el gobierno está transfiriendo individualmente las tierras a las familias campesinas. A diferencia de Cuba, el Perú está promoviendo el desarrollo de las haciendas de término medio. En la costa los agricultores están autorizados a tener un máximo de 140 hectáreas de tierra de cosecha. En la sierra el máximo es de 15 a 50 hectáreas, dependiendo de la fertilidad del terreno y de la situación de la tierra. Con respecto a la cría del ganado, la reforma agraria permite la propiedad de 1 400 hectáreas en la costa, y en la sierra la suficiente tierra para mantener 5 000 cabezas de ganado lanar. En ningún caso está permitido ceder o alquilar la tierra de cultivo.

A través de la reforma agraria, el Perú espera introducir un sistema más racional de la tenencia de las tierras y estimular la industrialización. Los aumentos de las ganancias de los campesinos-propietarios son esperados para estimular la demanda de los productos de la industria manufacturera. Además, con excepción de una suma limitada que se paga al contado para edificios y ganado, el gobierno está compensando a los propietarios de las tierras expropiadas con bonos intransferibles, cuyo vencimiento es de veinte a treinta años y con del 4 al 6 por ciento de interés anual. Los poseedores de estos bonos pueden cambiarlos por acciones y valores en una industria nacional, donde la ganancia que se recibe es más alta. Los bonos son aceptados por el valor nominal, con el compromiso de que los poseedores contribuyan con una cantidad igual en efectivo al de la compra de tales acciones y valores.

La Ley General de Industrias,<sup>14</sup> que se promulgó un año después de la Ley de Reforma Agraria, contiene más incentivos para fomentar la inversión en el sector manufacturero y da al estado un papel de empresario. La Ley de Industrias (artículo 7o.) reserva para el sector público ciertas industrias básicas, como petroquímica, hierro y acero, la elaboración de cobre y otros metales no ferrosos, fertilizan-

<sup>14</sup> Ley General de Industrias, Decreto Ley N° 18350, 27 julio de 1970.

tes, cemento y papel. Antes de esta reforma, había pocas empresas estatales y ellas eran insignificantes para el país en relación con las privadas.<sup>15</sup> A las empresas de propiedad privada se les permite operar en las industrias básicas, a condición de que sea negociado un contrato al respecto y se estipule la fecha de transferencia de la empresa al estado. Las empresas de capital estatal pueden competir con las empresas privadas no sólo en las industrias básicas, sino también en cualquier otra actividad industrial.

Para estimular la productividad y el desarrollo industrial, la ley industrial ofrece generosos estímulos fiscales a todas las empresas manufactureras, con excepción de los productos clasificados como artículos de lujo. La suma de los incentivos depende de la prioridad de la industria dentro del plan de desarrollo. Las industrias básicas y los productores de maquinarias y materias primas tienen la primera prioridad. Los bienes de consumo esenciales tienen segunda prioridad, mientras que los bienes no esenciales tienen tercera prioridad. Los artículos de lujo no tienen ninguna prioridad. Industrias de primera, segunda y tercera prioridad pagan solamente una fracción del impuesto arancelario y pueden reinvertir una parte de sus ganancias netas cada año sin pagar el impuesto sobre la renta de esos ingresos reinvertidos. La porción de las ganancias netas que puede ser reinvertida libre de impuestos, varía de un 65 por ciento para las industrias de tercera prioridad a un 85 por ciento para aquellas de primera prioridad. Empresas situadas fuera de la zona urbana de Lima-Callao reciben todos estos incentivos y, además, una reducción adicional de los impuestos sin compromiso de reinversión.

El gobierno actual sabe muy bien que para proporcionar empleo al número creciente de peruanos que entran a la fuerza obrera, se necesita no sólo estimular la inversión industrial sino también reducir la proporción capital-obrero en la producción. Es decir, el gobierno quiere que las empresas manufactureras utilicen una tecnología intermedia y no muy avanzada a fin de absorber más mano de obra.<sup>16</sup> A corto plazo es difícil implementar tal política, porque la tecnología ya conocida en el Perú, ha sido importada desde los países industriales, principalmente desde los Estados Unidos. Para promover

<sup>15</sup> En el año 1966, las empresas industriales del estado contribuyeron con sólo el 1.7 por ciento de la producción industrial en conjunto. EMILIO ROMERO, *Geografía Económica del Perú*, Lima, Editorial Gráfica Pacific Press, S. A., 1968, p. 104.

<sup>16</sup> *Política Fiscal y Plan Económico 1970, Exposición del Ministro de Economía y Finanzas, General E. P. Francisco Morales Bermúdez*, Lima, 27 febrero de 1970.

la adaptación de esa tecnología a las condiciones peruanas, el artículo 150. de la Ley de Industrias exige que cada empresa proporcione el 2 por ciento de sus ganancias netas para la investigación tecnológica. Una empresa que no participe en esta investigación entregará esos fondos para un programa de investigación pública o privada o al Instituto de Investigación Tecnológica Industrial. Al fomentar la investigación tecnológica, el gobierno espera que el sector manufacturero utilice más la mano de obra, la que es relativamente abundante en el Perú.

La parte más radical de la ley industrial, la cual ha sido muy comentada en la prensa internacional, es la *peruanización* progresiva de las empresas extranjeras. Se obligó a las firmas internacionales a firmar un contrato con el estado detallando la manera como cada compañía pasará a ser, al menos en sus dos terceras partes, de propiedad peruana. El tiempo concedido para completar esta obligación social varía según la naturaleza de la industria y la tecnología empleada para que los dueños originales puedan recuperar su inversión y una ganancia razonable. (Artículo 160.). Las compañías que tienen ahora más del 50 por ciento de propiedad peruana están obligadas a mantener la propiedad nacional y sólo pueden someter un máximo del 33 por ciento de las nuevas acciones para los extranjeros. La participación extranjera en las empresas de capital mixto no puede exceder del 49 por ciento.

En el Perú, el aspecto más controversial de la reforma industrial es que las compañías manufactureras están obligadas a compartir sus ganancias y su administración con los trabajadores. El 10 por ciento de las ganancias netas de la empresa, antes de pagarse los impuestos, tiene que ser repartido en efectivo; y un 15 por ciento adicional será reinvertido en la compañía a nombre de los trabajadores hasta que ellos tengan el 50 por ciento de las acciones disponibles.

La institución que cambiará la organización de la empresa en el Perú es la Comunidad Industrial. Un decreto de septiembre 1970 obliga a que se establezca una Comunidad Industrial en cada empresa manufacturera que tenga un mínimo de seis empleados a tiempo completo.<sup>17</sup> La Comunidad representa a los empleados y adquiere acciones para ellos con el 15 por ciento anual de las ganancias netas de la compañía. Cuando la Comunidad posea el 50 por ciento de la propiedad de una compañía, las acciones serán distribuidas en-

<sup>17</sup> Ley de Comunidad Industrial, Decreto Ley N° 18384, 1 septiembre de 1970, artículo 2°. Se exceptúan las firmas con menos de seis empleados a menos que la venta anual exceda de un millón de soles (U.S. \$26,000).

un grupo poderoso y cohesivo de «industriales», es decir, hombres que tengan como primera preocupación económica empresa industrial. En muchos casos las fábricas textiles del Perú son actividades marginales de personas que muestran más interés en el comercio y la especulación de tierras”.<sup>20</sup>

El Presidente Velasco también se ha lamentado de la falta de actividad empresarial en la industria peruana. En un discurso a la Conferencia Anual de Ejecutivos, el Presidente explicó que: “una industria no es sólo su equipo, su capital y su mercado. Es también —y centralmente— su mentalidad, su actitud, su perspectiva psicológica. Y en el Perú de hoy, no sólo se necesita incrementar capitales, expandir mercados y renovar equipos; sino, fundamentalmente, crear una nueva mentalidad industrial”.<sup>21</sup>

No hay duda de que el crecimiento de industriales será una función más costosa que el desarrollo mismo de la industria.

### Conclusión

En la estrategia peruana del desarrollo económico, el estado tiene un papel positivo y dinámico; pero el gobierno no piensa abandonar los mecanismos del mercado. Las reformas estructurales tienen como fin racionalizar el sistema económico para que los mecanismos del mercado ayuden al proceso de desarrollo. Si se efectúa el plan de reforma agraria, el sector agrícola debe llegar a ser importante en suministrar materias primas para la industria y adquirir manufacturas. Veremos si estas reformas estructurales serán suficientes para impulsar y sostener el desarrollo industrial.

El objetivo de un ingreso *per cápita* doble para el año 1990 —que implica un crecimiento económico del 7 por ciento anual— tiene importancia no sólo como fin meritorio, sino como el medio de alcanzar una distribución más equitativa de la riqueza e integrar a los marginados en la vida económica y social de la nación. La reforma agraria y la ley industrial proporcionan una distribución más equitativa del ingreso y la riqueza *dentro* del sector agrícola y el sector industrial. El crecimiento del producto nacional es el único mecanismo

<sup>20</sup> DAVID CHAPLIN, *A Discussion of Major Issues arising in the Recruitment of Industrial Labour in Peru*, mimeo., University of Wisconsin Land Tenure Centre, 1966. Citado en Astiz, *op. cit.*, p. 64.

<sup>21</sup> *Discurso del Presidente del Perú en la Clausura de la 8ª Conferencia Anual de Ejecutivos*, Paracas, 26 octubre de 1969.

para distribuir el ingreso nacional con más igualdad *entre* los dos sectores y *toda* la sociedad peruana.

Los cambios estructurales de la economía peruana favorecen más al trabajador industrial que al agricultor. Al momento, no existen incentivos fiscales para incrementar el capital en el sector agrícola mientras que sí los hay en el sector industrial. De tal manera que la industria se ve precisada a importar equipos que ahorren la mano de obra y que aumenten la productividad por obrero mientras que en la agricultura sucede lo contrario, es decir, se sigue empleando el método intensivo de la mano de obra con la consiguiente baja productividad.

El régimen peruano con su política industrial deja entrever ciertas confusiones. Primeramente, tiende a favorecer el aumento del empleo de mano de obra con el uso de una tecnología intermedia. Segundo, da incentivos fiscales que reducen el precio relativo de capital-mano de obra. Es decir, mientras por un lado pretende fomentar el aumento de mano de obra, por el otro lo reduce con el estímulo fiscal que tiende a intensificar el capital.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> En *Bases para un Programa...*, *op. cit.*, pp. 8-14, hay una crítica sobre la importación excesiva de capitales debida a la sobrevaluación del sol durante el gobierno de Belaúnde Terry.