

**EL PERU HASTA 1960: POLITICAS LIBERALES  
EN UNA ECONOMIA ABIERTA\***

**Por: JORGE ROJAS**

**Serie Documentos de Trabajo  
Marzo 1993**

**Nº 109**

---

\* Este trabajo forma parte del Programa de Actividades del Consorcio de Investigación Económica (CIUP, DESCO, IEP, GRADE y PUCP) financiado con una donación del Centro Internacional para el Desarrollo (CIID) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI).

# EL PERU HASTA 1960: POLITICAS LIBERALES EN UNA ECONOMIA ABIERTA

Jorge Rojas<sup>1</sup>

## 1. Introducción

Hay varias razones que justifican nuestro interés por estudiar el período al que hace referencia el título de este documento. Una de ellas es la aparente falta de interés de los críticos del proteccionismo post-1960 en estudiar el liberalismo pre-1960. Otra razón es nuestra intención de afirmar que las políticas del período post-1960 pueden ser consideradas como una reacción a las limitaciones del modelo liberal que ya eran manifiestas alrededor de 1960. En otras palabras, antes de entrar al gran tema del fracaso de las políticas proteccionistas y de sustitución de importaciones del período post-1960, debemos contestar primero la pregunta de porqué existieron tales políticas. De esta manera, nuestra tarea en este trabajo consistirá básicamente de tres partes: primero, sustentar el carácter liberal de las políticas comerciales hasta 1960; segundo, explicar la relativa longevidad del liberalismo en el Perú en relación a otros países latinoamericanos; y, por último, precisar los factores que determinaron la declinación del liberalismo hacia la década del 60.

## 2. Del Carácter Liberal de las Políticas

Si consideramos el período desde inicios de siglo hasta comienzos de la década del 60, podemos decir que a lo largo de él prevalecieron políticas comerciales de corte liberal en una

---

<sup>1</sup>Profesor del Departamento de Economía de la Universidad Católica. El presente trabajo es una versión extendida del Capítulo 1 de la tesis doctoral del autor, "Peruvian Trade Policies in the 1960-1985 Period", University of Illinois, 1991. El autor agradece la ayuda financiera provista por el International Development Research Center del Canadá.

economía abierta cuyo crecimiento estaba basado en las exportaciones de materias primas. Sin embargo, hay que reconocer, algunos autores no serían partidarios de caracterizar globalmente como liberales las políticas del presente siglo: Boloña, por ejemplo, distingue 5 períodos que cubren los años 1885 a 1959, de los cuales solamente dos (aquellos de 1910-22 y de 1948-59) califica de claramente liberales.<sup>2</sup> Pero, por otro lado, autores tales como Thorp y Bertram parecerían pensar que si alguna excepción cabría a esta caracterización de globalmente liberal, ella correspondería al período 1930-48, aunque -al mismo tiempo- no parecen considerar que dicha excepción sea tan digna de ser tomada en cuenta.<sup>3</sup> De la misma manera, un autor tal como Rómulo Ferrero, poseedor no sólo de un profundo conocimiento del tema, sino también 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.<sup>4</sup>

En todo caso, nosotros acá vamos a presentar diversos tipos de evidencia que, a nuestro entender, sustentan el carácter liberal de las políticas comerciales peruanas, especialmente hacia los años 50 y comienzos de los años 60. Esta evidencia concierne básicamente lo siguiente: un bajo nivel arancelario y ausencia de controles cambiarios; 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, un sector público pequeño y poco sofisticado. Veamos éstos uno a uno.

---

<sup>2</sup>Ver Boloña (1981), especialmente Caps. 3 y 4.

<sup>3</sup>De acuerdo con Thorp y Bertram (1978), "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,..." (p. 147).

<sup>4</sup>Ver Ferrero (1965), pp. 23-24.

## a) Bajos Aranceles y Ausencia de Controles Cambiarios

Respecto de los niveles tarifarios relativamente bajos y la ausencia de controles cambiarios, una primera manera de ilustrar este punto es usando la información presentada en el Cuadro 1, donde tenemos las tarifas promedio vigentes a fines de los años 50 en 11 países latinoamericanos, los cuales han sido divididos en tres grupos según su nivel de desarrollo. En dicho cuadro se presentan tres medidas alternativas para medir los niveles tarifarios y, como podemos apreciar, el Perú era uno de los países con más bajo nivel tarifario en la región, cualquiera sea el tipo de medida que usemos para aproximar dicho nivel. Ahora bien, aún en la presencia de 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, tampoco parece que ése fuera el caso, o al menos la intención. La CEPAL, por ejemplo, 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."<sup>5</sup>

Pero, tal vez, el más importante indicador del carácter relativamente liberal de las políticas peruanas 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 fun-

---

<sup>5</sup>Naciones Unidas - Comisión Económica Para América Latina (1966), p. 47.

## Cuadro 1

### Tarifas Promedio e Incidencia Tarifaria en Once Países Latinoamericanos a Fines de los Años 50

(Porcentajes)

<u>País</u>	<u>Tarifa Promedio</u>	<u>Tarifa Neta Promedio</u>	<u>Incidencia Tarifaria</u>
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
<b>Perú(1957-58)</b>	<b>21.8</b>	<b>21.2</b>	<b>10-11</b>
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.

ción 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."<sup>6</sup>

Dados los bajos niveles tarifarios y -sobre todo- la ausencia de restricciones cuantitativas al comercio exterior, parece claro entonces que no deberíamos tener muchas dudas sobre el carácter liberal de las políticas peruanas de fines de los 50. El no recurrir a las restricciones cuantitativas, debemos insistir, era ya casi una tradición en el caso peruano, puesto que aún en el período que comúnmente se asume fue el más proclive a la intervención del Estado, o sea 1930-48, apenas si se hizo uso de

---

<sup>6</sup>Naciones Unidas - Comisión Económica para América Latina (1966), p. 13. Otro autor que también comenta las bajas tarifas peruanas de esa época, así como la ausencia de restricciones cuantitativas es Macario (1964), p. 71.

controles cambiarios; de hecho, el Perú fue el único de 11 países latinoamericanos que no introdujo dichos controles a raíz de la gran crisis económica mundial de los años 30 y -como podemos ver en Cuadro 2- recién 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 las divisas por parte de los exportadores.

Pero no solamente fueron los controles introducidos relativamente tarde, sino que -además- duraron mucho menos de lo que duraron en otros países de la región. En efecto, mientras los controles introducidos en enero de 1945 requerían de la entrega por los exportadores al Banco Central del 100% de las divisas (al tipo de cambio oficial de 6.50 soles por dólar), en setiembre de 1948 se hicieron algunos cambios por los cuales los exportadores ya sólo tenían que entregar al Banco Central el 65% de las divisas al tipo de cambio oficial, recibiendo por el restante 35% certificados de divisas negociables y válidos por 30 días. El nuevo gobierno que asumió el poder como resultado del golpe militar de octubre de ese mismo año procedió con la liberalización de los controles y en diciembre de 1949 -por recomendación de la Misión Klein- se abandonó el tipo de cambio oficial, recibiendo desde entonces los exportadores certificados negociables, válidos por 60 días, por la entrega al Banco Central del 100% de sus ingresos en dólares. Finalmente, en 1960, incluso la entrega de divisas al Banco Central y los certificados fueron abandonados.<sup>7</sup> En cambio, en países como Chile y Colombia, la liberalización de los controles cambiarios no se produjo sino hasta 20 o 25 años después de que dichos regímenes fueran introducidos en 1931.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup>Decreto 10 del 16 de mayo, 1960.

<sup>8</sup>Para el caso de Chile ver Behrman (1976), pp. 61-64, y para Colombia, Díaz-Alejandro (1976), Apéndice B.

## Cuadro 2

### Años en los Cuales Controles Cambiarios Fueron Introducidos por Primera Vez en Once Países Latinoamericanos

<u>País</u>	<u>Año</u>
Argentina	1931
Brasil	1931
México	1933
Colombia	1931
Chile	1931
<b>Perú</b>	<b>1945</b>
Uruguay	1931
Venezuela	1934
Bolivia	1932
Ecuador	1932
Paraguay	1932

Fuente: Fondo Monetario Internacional: Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions (1950-51). Para México ver Macario (1964), p. 62, nota 4.

---

#### b) Una Industria Pequeña y Ligada al Sector Exportador

Un segundo tipo de evidencia del carácter liberal de las políticas peruanas hasta 1960, habíamos dicho, es la pequeñez de la industria doméstica y lo significativo de sus lazos con el sector exportador hacia fines de dicho período (esto es, el año 1960). En efecto, si es que medimos la importancia del sector manufacturero por el porcentaje que su valor de producción representa dentro del Producto Bruto Interno del país, podemos observar -de acuerdo con los datos presentados en el Cuadro 3- que la importancia de la industria manufacturera peruana era menor que la que dicho sector tenía en países latinoamericanos de igual o mayor tamaño, con la excepción de Venezuela, pero en el caso de este país la importancia del sector manufacturero se ve disminuida por la tremenda magnitud del sector petrolero, por lo que una

### Cuadro 3

#### Producto Manufacturero Como Porcentaje del PBI en Once Países Latinoamericanos. 1960

<u>País</u>	<u>%</u>	<u>Cifra incluye también:</u>
Argentina	21.3	Silvicultura
Brasil	25.8	Minería, Construcción, Gas y Electricidad
México	21.9	-
Colombia	17.0	-
Chile	20.1	-
<b>Perú</b>	<b>16.5</b>	<b>Construcción</b>
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.

comparación no se justifica. Además, debemos notar que, si es que construcción no hubiese sido incluida en la cifra peruana, la diferencia entre dicha cifra y aquellas dadas, por ejemplo, para 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 3 fuese no 16.5%, sino 15.2%.<sup>9</sup>

En cuanto a la importancia de aquellas ramas manufactureras vinculadas al sector exportador, ésta puede ser resumida quizá en una sola cifra: hacia 1960 alrededor de 1/3 de la producción manufacturera se destinaba a la exportación. En efecto, según datos del Censo Económico de 1963, un 28% de las ventas de 4,195 empresas censadas (todas ellas con 5 o más trabajadores) era exportado directamente, siendo cuatro las ramas industriales responsables por un 93% de dichas exportaciones manufactureras:

<sup>9</sup>Cifra del 8% es del Banco Central de Reserva del Perú (1961), pp. 136-137.

Refinación de Azúcar, Fabricación de Harina de Pescado, Aceites y Grasas Vegetales y Animales, e Industrias Básicas de Metales no Ferrosos. Como podemos ver en el Cuadro 4, 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 4

#### Perú: Importancia de Ramas Manufactureras Ligadas al Sector Exportador. 1963

(Porcentajes)

<u>Rama</u>	<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: Ver Instituto Nacional de Planificación - Dirección Nacional de Estadística (1966), Cuadro No. 38. La información se refiere a empresas del sector manufacturero con 5 o más trabajadores.

Aunque es obvio con qué sectores primarios estaban ligados la refinación de azúcar y la fabricación de harina de pescado, tal vez debamos señalar que en el caso de aceites y grasas la conexión es con la pesca (aceite de pescado) y el algodón (aceite de pepita de algodón), mientras que en el caso de los metales no ferrosos el vínculo es con el sector minero a través de la concentración y refinación de metales como el cobre, el plomo, el zinc y la plata. Es preciso añadir también que aunque la exportación de harina y aceite de pescado era un fenómeno de importancia reciente, ello no necesariamente implica que el peso relativo de las ramas manufactureras ligadas al sector exportador haya sido menor en años anteriores, y todo ello por varias razones, pero sobre todo porque, si bien por un lado la importancia de la

harina de pescado frente a las ramas productoras para el mercado doméstico había ido aumentando, éstas a su vez habían ido creciendo frente a las ramas tradicionalmente exportadoras vinculadas al azúcar y al algodón; aún más, una rama como derivados del petróleo que, hasta mediados de los 50, había sido un exportador importante, prácticamente había dejado de serlo para 1963.<sup>10</sup> Por otro lado, autores tales como Marie Beaulne que insisten sobre la importancia de las ramas manufactureras ligadas al sector exportador, incluyen dentro de dichas ramas -además del azúcar, el aceite de pepita de algodón y los metales no ferrosos- a la industria textil y de confecciones, las cuales representaban en total un 40.1% del valor bruto de producción industrial hacia 1958.<sup>11</sup> Finalmente, un detalle adicional, revelador de la importancia de la industria ligada al sector exportador, lo constituye el hecho de que, hacia 1956, por lo menos 8 directores de la Sociedad Nacional de Industrias -o sea, un tercio del total- estaban vinculados al sector agro-exportador.<sup>12</sup>

Por último, síntomas adicionales de la endeblez del sector manufacturero peruano hacia 1960 lo eran, por un lado, la desmedida importancia de la industria localizada en Lima metropolitana y, por otro, lo significativo de la producción y, sobre todo, el empleo manufacturero en manos de un sector artesanal o informal. Respecto de la concentración de la industria manufacturera en el área de Lima metropolitana, se puede afirmar que alrededor de dos tercios de lo que sería el sector industrial moderno estaba asentado en Lima y Callao. En efecto, según cifras del censo económico de 1963 para establecimientos con 5 o más trabajadores, en el departamento de Lima y el puerto del Callao estaban concentrados 67.1% del número de establecimientos, 70.6% del personal

---

<sup>10</sup>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.

<sup>11</sup>Y al 40.1% habría que agregarle un 1.7% si es que se incluyese la harina de pescado. Ver Beaulne (1975), Cap. 2.

<sup>12</sup>Portocarrero (1978), p. 23.

ocupado, y 61.7% del valor bruto de 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 estaría reflejando que gran parte de la industria en el resto del país era una industria intensiva en capital y ligada a los sectores extractivos (la minería).<sup>13</sup>

### c) Una Economía Sumamente Abierta

Otra cuestión que se puede considerar como evidencia del carácter liberal de las políticas peruanas hasta 1960 es el hecho de que, hacia dicho año, la economía peruana era de una las economías latinoamericanas más abiertas al comercio exterior. En efecto, como podemos observar en el Cuadro 5, de los once países en él 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 economía más abierta después de Venezuela si es que el indicador usado es el promedio de importaciones y exportaciones totales como porcentaje del PNB.

Pero no sólo parecía ser la economía peruana desproporcionadamente abierta, sino que, además, su comercio exterior estaba concentrado con unos pocos países industrializados. De hecho, hacia 1960, un 50% de su comercio -si consideramos "comercio" como la suma de exportaciones mas importaciones- era realizado con sólo dos países (Estados Unidos y Alemania), y un 70% con sólo cinco países (añadir Reino Unido, Bélgica y Holanda

---

<sup>13</sup>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 la industria peruana es Fritz Wils (1979), p. 27.

## Cuadro 5

### Grado de Apertura de Once Economías Latinoamericanas. 1960

<u>País</u>	(a) <u>Ms</u> PNB	(b) <u>(Ms + Xs)/2</u> 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
<b>Perú</b>	<b>21.7</b>	<b>23.0</b>
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 al volumen 1967/1968. Se usaron cifras de las tablas por países, donde Exportaciones = B90, Importaciones = B95, y PNB = A97.

---

a los dos anteriores).<sup>14</sup>

Aun más, no sólo era el Perú una economía sumamente abierta que dependía de unos pocos socios comerciales, sino que sus exportaciones eran controladas por un pequeño número de firmas, dentro de las cuales la presencia del capital extranjero era muy importante, sino decisiva. Así, ya hacia 1950, antes que fuertes inversiones extranjeras en minería concentrasen aún más las exportaciones en un pequeño número de firmas extranjeras, Rolf Hayn encontró que:

"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, en-

---

<sup>14</sup>Las cifras usadas para efectuar los cálculos pueden encontrarse en Instituto Nacional de Planificación - DNEC (1964), Tablas 1 y 4 de sección sobre comercio exterior.

contramos que 56 compañías producen alrededor del 95% del valor de las exportaciones peruanas."<sup>15</sup>

Dada la importancia relativa del sector externo peruano, el gran peso de las firmas extranjeras de exportación se extendía a la economía en su conjunto. A decir de James Carey:

"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."<sup>16</sup>

#### d) Un Sector Público Pequeño y Poco Sofisticado

Un último punto que, pensamos, sustenta el carácter liberal de las políticas peruanas hasta los años sesenta es la debilidad del sector público, debilidad que se expresaba en su tamaño relativamente reducido y su poca sofisticación. Y éste es un punto sobre el que parecen concordar autores que han escrito sobre la economía peruana desde perspectivas diferentes, entre los que podemos mencionar a Schydrowski y Wicht, Fritz Wils, Pedro-Pablo Kuczynski y Barbara 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."<sup>17</sup>

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 em-

---

<sup>15</sup>Hayn (1953), pp. 8-9.

<sup>16</sup>Carey (1964), pp. 168-9.

<sup>17</sup>Schydrowski y Wicht (1979), p. 36.

presas públicas."<sup>18</sup>

Kuczynski apunta en la misma dirección cuando reconoce que:

"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."<sup>19</sup>

Una apreciación mucho más radical es la que da Barbara 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"<sup>20</sup>

Pero no sólo son las impresiones de diferentes autores las que respaldan nuestra aseveración concerniente al Estado peruano hasta 1960, sino también los datos estadísticos disponibles. Así, examinando el Cuadro 6, encontramos que, hacia 1960, el gasto de gobierno representaba sólo 8.6% del PNB, una de las participaciones más bajas para los once países latinoamericanos considerados. De la misma manera, tomando bajas tasas de inflación como un indicador de sectores públicos más pequeños, vemos en el Cuadro 6 que también el Perú tuvo una de las tasas de inflación más bajas entre los países considerados: un promedio de 7.4% anual en el período 1951-60.

Otro detalle interesante sobre el gasto público en el Perú hasta 1960 es el aportado por J.G. Williamson en un estudio en

---

<sup>18</sup>Wils (1979), p. 30.

<sup>19</sup>Kuczynski (1977), p. 4.

<sup>20</sup>Stallings (1983), p. 161.

Cuadro 6

**Tamaño del Gobierno e Inflación en Once Economías Latinoamericanas**

País	(a)	(b)
	Gasto de Gobierno Como Porcentaje del PNB en 1960	Tasa de Inflación Anual de Precios al Consumidor: 1951-60
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
<b>Perú</b>	<b>8.6</b>	<b>7.4</b>
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 a números 1967/68. Gasto de Gobierno = D91 y PNB = A97. (b) Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina (1962). Suplemento Estadístico, Cuadro 22.

el que compara gastos e ingresos públicos para 33 países en los años 50. Luego de estimar regresiones en las que pone la participación del sector público en el PNB como función del ingreso per cápita, este autor encuentra que la participación pronosticada de los ingresos del gobierno peruano era 15.8% del PNB, mientras que la participación observada, según los datos de Williamson para el período 1951-56, 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%.<sup>21</sup>

Otro aspecto a tomar en cuenta, además del nivel, es la composición o estructura del ingreso y gasto público, pues dicha

<sup>21</sup>Ver Villiamson (1961), Cuadros 1 y 3.

composición puede ser reveladora de la simpleza o sofisticación de un Estado. Así, por el lado del gasto, autores 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 1945-60.<sup>22</sup> De esta manera,

la inversión pública constituyó en promedio sólo un 8% de la inversión total en el período 1950-60,<sup>23</sup> y aunque alcanzó a representar un 21% de la inversión fija total hacia 1969-70, aún entonces permanecía muy por debajo de las correspondientes cifras para Argentina, Brasil y México (alrededor del 40%) o aquellas para Chile y Bolivia (casi 60%).<sup>24</sup> Estas cifras, pues, son reveladoras de la renuencia del Estado a jugar 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 los años 50 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.<sup>25</sup> 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 10 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 del país 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

---

<sup>22</sup>Hunt (1971), Cuadro 11.5.

<sup>23</sup>Según datos del Banco Central de Reserva (1966). Ver Cuadros 5 y 12.

<sup>24</sup>Ferner (1982), p. 51.

<sup>25</sup>Ver Musgrave (1965), Cuadros 2.7 y 2.9.

(en Venezuela era 143 veces).<sup>26</sup> Como resultado, sólo 8,740 personas pagaban impuesto a la renta en 1961.<sup>27</sup> El Estado peruano de aquellos años, pues, se limitaba -en general- a cobrar aquellos impuestos fáciles de recaudar: aranceles de importación, timbres, impuestos a las utilidades, etc.

Un autor que resume muy bien el carácter del Estado peruano que hemos estado tratando de ilustrar es FitzGerald, quien señala:

"Los ministerios 'económicos' en el Perú son de formación relativamente reciente; el 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."<sup>28</sup>

Todo esto, pues, nos pinta un cuadro en el que el tamaño y grado de sofisticación del Estado peruano de fines de los años 50 aparecen como insuficientes para una economía como el 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 Bustamante (1945-48), mientras que el período más liberal sería el del gobierno del General Odría (1948-56), quien fuera incluso condecorado por el gobierno norteamericano de Eisenhower por su

---

<sup>26</sup>Ver Musgrave (1965), Cuadros 2.10 y 2.11.

<sup>27</sup>Lo que equivalía a sólo 2.2% de la fuerza laboral clasificada como "empleados". Ver Hunt (1971), Cuadro 11.8.

<sup>28</sup>FitzGerald (1979), p. 186. Gustavo Saberbein, por su parte, nos recuerda que, en 1962, el Perú era uno de sólo 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. Ver Saberbein (1984), p. 41.

"contribución al sistema de la libre empresa".<sup>29</sup>

### 3. De la Relativa Longevidad del Liberalismo en el Perú

Si en el punto anterior hemos tratado de enfatizar el carácter liberal de la política económica peruana hasta 1960, así como la relativa longevidad de estas políticas liberales respecto de otros países latinoamericanos, queremos ahora presentar los factores que, a nuestro entender, explicarían dicha longevidad. Una primera línea de explicación lo constituiría la relativa diversificación de las exportaciones peruanas que habrían posibilitado un crecimiento exportador más estable (o menos inestable). Una segunda explicación estaría dada por la presencia de una élite exportadora lo suficientemente poderosa como para ejercer una influencia decisiva en la vida económica del país hasta bien avanzados los años 60. Otra explicación argüiría que el país "no se encontraba preparado" para las políticas proteccionistas y de industrialización que ya se llevaban a cabo en otros países de la región. Una última explicación sugeriría que habrían sido "las malas experiencias intervencionistas" de los años 20 y del período 1945-48 que restaron fuerza a los oponentes del régimen liberal. Veamos estas posibles explicaciones una a una.

La primera explicación sugiere que siendo las exportaciones peruanas bastante diversificadas, ello les habría permitido crecer de una manera más estable, reduciendo así los problemas económicos y políticos que un crecimiento inestable hubiese acarreado al modelo liberal exportador. De hecho, entre las economías latinoamericanas de fines de los años 50, sólo México tenía exportaciones más diversificadas que las peruanas,<sup>30</sup> y parece que -en realidad- esta diversificación permitió a las exportaciones peruanas gozar de cierta estabilidad en su tasa de crecimiento. Ello lo podemos ver en el Cuadro 7 donde, en la Columna (a),

---

<sup>29</sup>Pike (1967), p. 293.

<sup>30</sup>Beaulne (1975), Cuadro 2, p. 24.

## Cuadro 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

	<u>(a)</u> <sup>a</sup>	<u>(b)</u> <sup>b</sup>	<u>(c)</u> <sup>c</sup>
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
<b>Perú</b>	<b>7.1</b>	<b>12.1</b>	<b>0.862</b>
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 totales en dólares, y  $t$  = tiempo.

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

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

Fuente: FMI, International Financial Statistics. Suplemento a números 1967/68. Las cifras usadas fueron tomadas de las tablas de los correspondientes países, donde Exportaciones = 70 (A70 en el caso de Venezuela).

---

encontramos que la tasa estimada de crecimiento de las exportaciones peruanas (en dólares corrientes) en el período 1948-60 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), por otro lado, nos dan una idea de cuán estables o inestables 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 estable; la Columna (c) es simplemente el coeficiente de determinación de la correspondiente regresión, y valores más altos indican un crecimiento más estable. De esta manera, usando uno u otro indicador, la estabilidad de la tasa de crecimiento de las exportaciones peruanas estaba por debajo únicamente de las exportaciones venezolanas de petróleo. Estimando una ecuación similar para las exportaciones peruanas (en dólares corrientes) en el período 1939-1960, arroja una tasa estimada de crecimiento de 9.4%, una variabilidad relativa ( $S_b/bx100$ ) de 7.5, y un  $R^2$  de 0.947. Esto nos indica que una tasa de crecimiento alta y estable no era cosa reciente para las exportaciones peruanas.

Otra característica importante de las exportaciones peruanas que puede haber contribuido a fortalecer el modelo liberal concierne 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 multiplicativo sobre el resto de la economía,<sup>31</sup> que a fines de los años 50 daba empleo a unas 120,000 familias,<sup>32</sup> 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. De esta manera, el dinamismo de la producción y exportaciones de algodón, así como su gran efecto multiplicativo, serían parcialmente responsables de la vigorosidad del modelo liberal peruano.

La segunda explicación, como habíamos mencionado, 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 exportadora fueron la oligarquía local y las compañías exportadoras extranjeras. La

---

<sup>31</sup>Thorp y Bertram (1978), pp. 173-175.

<sup>32</sup>Banco Central de Reserva del Perú (1961), p. 32.

oligarquía peruana, tal como la describe Borricaud,<sup>33</sup> tenía como núcleo a unas 40 familias, productores modernos de productos agrícolas de exportación, con intereses económicos altamente entrelazados y que se extendían a la minería, la banca, bienes raíces, y comercio exterior en general. Aunque esta 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 negocio de su sola incumbencia.<sup>34</sup> 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 la oligarquía fue el aislamiento de la población rural e indígena de las escena política nacional.<sup>35</sup> Este poder le permitió a la oligarquía 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.<sup>36</sup>

Las compañías exportadoras extranjeras, por su parte, eran básicamente cinco hacia fines de los años 50: 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.,

---

<sup>33</sup>Ver Borricaud (1967), Capítulo 1 y Borricaud (1969).

<sup>34</sup>Borricaud (1969), p. 39.

<sup>35</sup>Borricaud (1969), p. 41.

<sup>36</sup>Dragisic (1971), p. 62.

New York) en la producción de cobre desde 1954. El poder político de estas firmas -todas norteamericanas- surgía no sólo del hecho de que estaban firmemente asociadas con intereses oligárquicos, especialmente en lo que a la minería se refiere,<sup>37</sup> sino también del hecho de que ellas podían prestarle dinero (¡dólares!) al gobierno,<sup>38</sup> del que a la vez eran una importante fuente de ingresos tributarios.<sup>39</sup>

Nuestra tercera explicación de la longevidad de las políticas liberales en el Perú, como habíamos mencionado, iba en la dirección de que el país aún "no estaba listo" para políticas proteccionistas de industrialización. La razón básica de esta "inmadurez" sería la falta de una clase media articulada alrededor de intereses opuestos a aquellos de la élite exportadora. Fredrick Pike, por ejemplo, señala lo siguiente respecto de la situación educativa a comienzos de los años 40:

"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."<sup>40</sup>

El panorama educativo -que hacia 1960 no debe haber cambiado de manera significativa- conjuntamente con 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<sup>41</sup> sugieren pues que, en realidad, el país aún "no estaba listo" para buscar un modelo de desarrollo alternativo al liberal.

---

<sup>37</sup>Borricaud (1969), p. 34.

<sup>38</sup>Dragisic (1971), p. 98.

<sup>39</sup>Goodsell (1974), p. 70.

<sup>40</sup>Pike (1967), pp. 276-277.

<sup>41</sup>Sobre este asunto de la distribución del ingreso regresaremos en el Punto 4.

Nuestra explicación final se refiere a las "malas experiencias intervencionistas" de los años 20 y del período 1945-48. Thorp y Bertram, por ejemplo, aluden a "un enorme y extremadamente corrupto programa de gasto público financiado con capital extranjero" en los años 20 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 60, se decía que los peruanos no volverían nunca a tener tal intervencionismo."<sup>42</sup>

#### 4. De los Factores que Explican el Declive del Liberalismo

Como hemos señalado al comenzar este trabajo, nuestro interés en estudiar el período pre-1960 se explica básicamente por nuestro deseo de mostrar que el cambio en la orientación de la política económica de nuestro país desde un modelo liberal de exportación hacia un esquema de sustitución de importaciones (cambio que vamos a centrar alrededor de 1960) fue el resultado de que por entonces se evidenciaban ya las limitaciones del modelo liberal, manifestándose cierta endeblez en su performance económica, y aparecían dudas sobre sus perspectivas de éxito futuro. Con esto último no queremos decir que el esquema liberal de crecimiento hacia afuera estuviese en crisis -como lo había estado, por ejemplo, con el fin de la Era del Guano (1870s) o con el fin del Oncenio a resultado de la Gran Depresión (1930s)-, pero sí argüir que dicho esquema enfrentaba importantes problemas.

Debemos, entonces, precisar los problemas que, a nuestro entender, enfrentaba el liberalismo en el Perú y, en general, aquellos factores que explican el declive del liberalismo en y el cambio hacia una política de reformas el Perú después de 1960. Los factores que nos interesa distinguir pueden ser agrupados como sigue: primero, una caída en la rentabilidad -que llamaremos 'social'- de las exportaciones que habría advertido al país sobre

---

<sup>42</sup>Thorp y Bertram (1978), pp. 183 y 189.

las limitadas posibilidades del modelo exportador hacia el futuro; segundo, las crisis de Balanza de Pagos en los 40s y 50s 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 también jugaron un rol en el cambio de régimen. Veamos cada uno de ellos.

#### a) 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 los años 50 y comienzos de los 60, 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 poseídas íntegramente por capitales extranjeros. Ello explicaba el que Thorp y Bertram encontrasen que el valor de retorno de la minería en su conjunto cayese de 72% en 1952 a 53% en 1960.<sup>43</sup> Una manifestación típica de este menor valor de retorno fue la casi nula contribución de la minería al empleo: aunque el sector creció a

---

<sup>43</sup>Thorp y Bertram (1978), Cuadro 11.7, p. 218. 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. Ver p. 19, nota 19.

una tasa anual de casi 9% entre 1950 y 1960, el empleo total subió de 24,700 a sólo 35,600 puestos.<sup>44</sup>

Es importante destacar el rol que la creciente importancia del 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 los años 50, especialmente en el sector más dinámico de aquella década: la minería. Una razón clave del incremento en 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 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,<sup>45</sup> año en el cual el cobre -desplazando al algodón- se convirtió en el más importante ítem de exportación. Ha sido estimado que, hacia 1965, firmas extranjeras controlaban el 100% de la producción de hierro, 88% del cobre, 67% del zinc, y 50% del plomo y la plata.<sup>46</sup> Por otro lado, aunque el petróleo había estado bajo control extranjero desde comienzos de siglo, en 1957 una sola firma 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.<sup>47</sup> Aún mas, el capital extranjero también empezó a penetrar en sectores tan importantes para el país como la pesca y el azúcar,<sup>48</sup> pero también el algodón: hacia 1968, 83% de las exportaciones de algo-

---

<sup>44</sup>Dore (1986), Cuadros 19 y 20, p. 117.

<sup>45</sup>Thorp y Bertram (1978), Cuadro 11.4, p. 212.

<sup>46</sup>Cotler (1987), pp. 275-276.

<sup>47</sup>Carey (1964), p. 171. 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.

<sup>48</sup>Cotler (1987), pp. 275-276.

dón eran efectuadas a través de una sola compañía norteamericana, la Anderson Clayton & Co.<sup>49</sup> 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."<sup>50</sup>

Un segundo aspecto de la caída en la rentabilidad de las exportaciones que contribuyó al declive de las políticas liberales en el Perú, habíamos dicho, fue la creciente evidencia de que la explotación de recursos naturales para exportación empezaba a sufrir cierto agotamiento. Autores que como Gustav Ranis han sostenido, no sin cierta razón, que fue justamente la abundancia de recursos naturales que permitió a los países latinoamericanos emprender -o proseguir- políticas de sustitución de importaciones,<sup>51</sup> obviamente no estarían muy de acuerdo con este tipo de argumento, pero -como veremos- las cifras sobre producción de productos de exportación parecen respaldar dicho agotamiento en el caso peruano.

El caso más dramático del agotamiento de recursos tal vez fuera el del petróleo que, después de ser el producto de exportación más importante en los años 30, había perdido toda significancia hacia 1960; pero el azúcar y el algodón también

---

<sup>49</sup>Goodsell (1974), Cuadro 9, p. 74.

<sup>50</sup>Banco Central de Reserva del Perú (1962), pp. 44-45.

<sup>51</sup>Ver, por ejemplo, Ranis (1981).

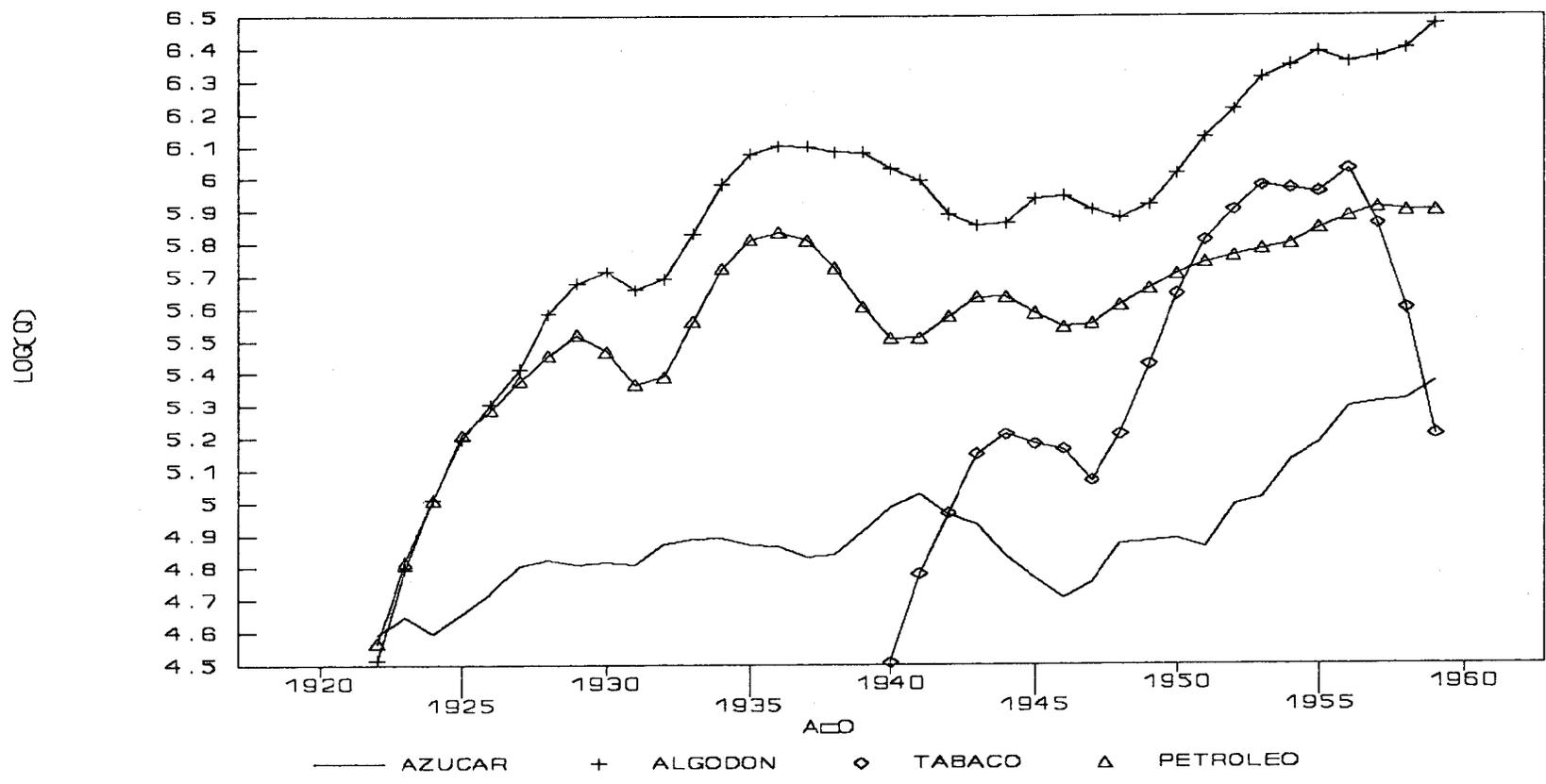
empezaron a ser afectados cuando la oferta de tierra irrigada en la costa dejó de crecer a comienzos de los años 60, después de haber crecido en 250,000 hectáreas (67%) en los 30 años anteriores;<sup>52</sup> y, en general, con la excepción del sector pesquero, hubo un aumento en la escala mínima de los proyectos de producción para la exportación.<sup>53</sup>

Quizá la manera más apropiada de ilustrar este fenómeno -que hemos denominado límite ecológico o de agotamiento de recursos- sea presentar cifras sobre volúmenes físicos de producción de los principales productos de exportación en el período 1920-1960. Dichas cifras son presentadas en el Anexo 1, y en los Gráficos 1, 2 y 3 tenemos representados los índices de volumen físico de producción de estos productos de exportación (excepto pesca) en el período 1920-1960, pero sólo desde 1940 para algunos de ellos. Dado que lo que nos interesa es observar las tendencias de largo plazo, los volúmenes de producción han sido reemplazados por promedios móviles de tres observaciones con el fin de eliminar las excesivas fluctuaciones que se presentan en algunos casos, y los índices tienen como base 100 el promedio de los 5 primeros años de la serie correspondiente (esto no se hizo en el caso del hierro, del cual se contaba con sólo 8 observaciones). Estos gráficos nos permiten examinar la presencia o ausencia de dinamismo en la producción de exportación. En general, podemos decir que los dos primeros gráficos ilustran la falta de dinamismo de los productos en ellos incluidos, pero sobre todo del azúcar, el petróleo, el oro y las lanas: debemos 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 -en estos gráficos- una tasa de crecimiento de entre 4% y 4.5% anual. Los productos incluidos en el Gráfico 3, por otro lado, presentan una vitalidad mucho mayor (la recta que conecta las dos esquinas representaría en este caso una tasa de crecimiento de casi 11% anual).

---

<sup>52</sup>Thorp y Bertram (1978), Cuadro 12.1, p. 231.

<sup>53</sup>Thorp y Bertram (1978), p. 256.



**GRAFICO 1: INDICES DE VOLUMEN FISICO DE PRODUCCION: AZUCAR, ALGODON, TABACO Y PETROLEO (1920-1960)**

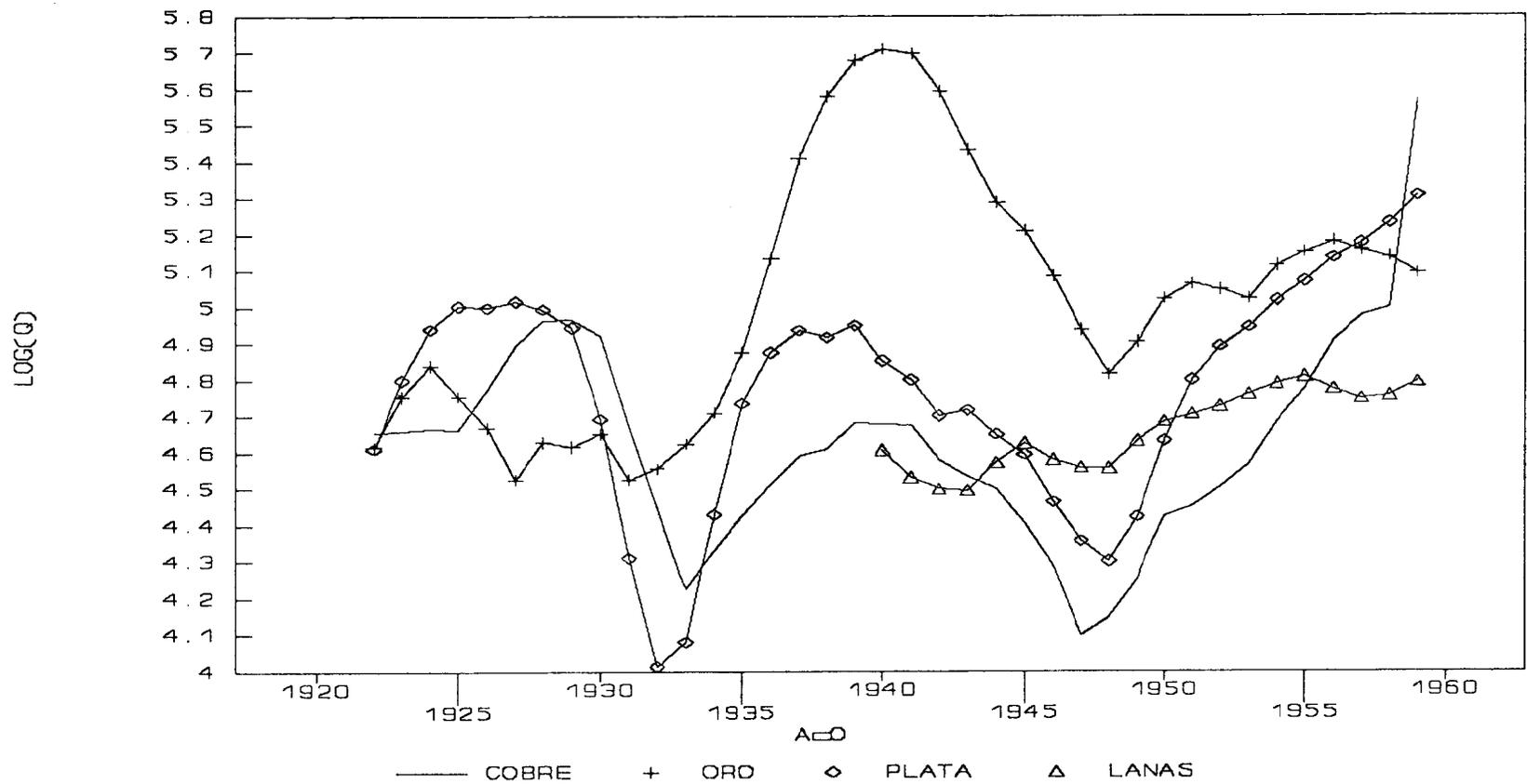
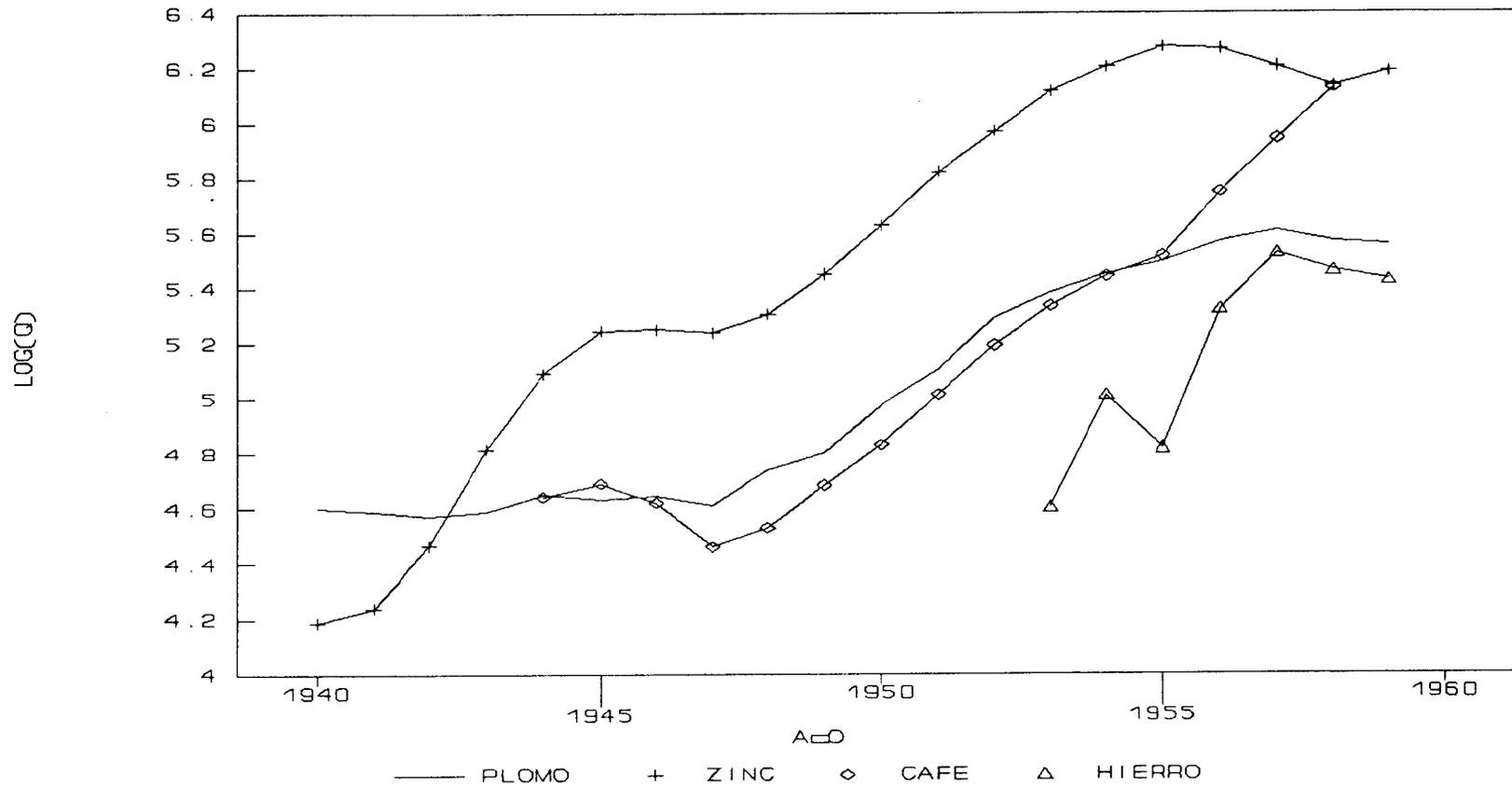


GRAFICO 2: INDICES DE VOLUMEN FISICO DE PRODUCCION: COBRE, ORO, PLATA Y LANAS (1920-1960)



**GRAFICO 3: INDICES DE VOLUMEN FISICO DE PRODUCCION: PLOMO, ZINC, CAFE Y HIERRO (1940-1960)**

En general, son los productos de exportación nuevos los que presentan un mayor dinamismo, mientras que los productos más importantes a comienzos de siglo van perdiendo esa importancia - y esto refleja el agotamiento a que nos referimos-, especialmente a partir de 1930. Una manera de ver esto es, por ejemplo, calcular, para los ocho productos para los cuales se dispone de observaciones desde los años 20, 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 zinc.<sup>54</sup> Esto es, de los 8 productos, hubo solamente tres -todos ellos minerales: cobre, plomo y zinc- con tasas de crecimiento respetables. Para tener una mejor idea de cuán bajas eran las tasas de crecimiento de los otros 5 productos podemos mencionar que, en el período 1955-70, 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% y, yendo aún más lejos, encontramos que el volumen exportado por Korea creció a una tasa anual de 29.2% en el período 1963-70, y de 25.9% en el período 1963-80.<sup>55</sup>

El tercer aspecto al que nos habíamos referido concernía la aparente falta de futuro para las materias primas -y para las exportaciones de los países en desarrollo en general- en el comercio mundial. Podríamos dar muchas referencias ilustrativas del pesimismo que prevalecía en aquella época -fines de los 50, comienzos de los 60- respecto de las perspectivas de las materias primas en el comercio mundial, y su pérdida de importancia -sobre todo si el petróleo se dejaba de lado- en dicho comercio, pero mencionaremos solamente dos. Una primera referencia proviene de

---

<sup>54</sup>Las tasas para la plata y el zinc corresponden al período 1926-1960.

<sup>55</sup>Ver FMI, International Financial Statistics. Para las cifras sobre el Perú y Korea 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.

una fuente insospechable de parcialidad: el GATT. En un informe presentado en 1958,<sup>56</sup> este organismo encuentra que, durante el período 1928-57, las exportaciones de países no industrializados -y en especial aquellas de materias primas exceptuando el petróleo- habían crecido a un ritmo menor que aquellas de los países industrializados, tanto en términos de volumen como en términos de valor.<sup>57</sup> 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)

Para luego agregar:

"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 segunda referencia de interés es la que proporciona A. Maizels.<sup>58</sup> Este autor, por ejemplo, encuentra que, entre 1913 y 1957-58, el volumen mundial exportado de materias primas creció en un 81%, mientras que el correspondiente incremento para los productos manufacturados fue de 151%. De la misma manera, halla que, mientras el valor mundial exportado de materias primas creció -durante el mismo período- en un 360%, el valor exportado

---

<sup>56</sup>Ver Acuerdo General de Aranceles y Comercio (1958).

<sup>57</sup>Ver Acuerdo General de Aranceles y Comercio (1958), Cuadro 2 (p. 22) y Cuadro 3 (p. 25).

<sup>58</sup>Ver Maizels (1963)

de manufacturas creció en un 555%.<sup>59</sup> 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 que limitan la expansión de las exportaciones de estos productos desde los países productores de materias primas."<sup>60</sup>

Obviamente, algunos productos de exportación peruanos experimentaban directamente los problemas asociados con la pérdida de importancia de las materias primas en el comercio mundial: la gran competencia que representaban para el algodón las nuevas fibras sintéticas era un ejemplo; otro lo era el avance de las industrias del plástico que disputaban mercados a algunos metales (como el zinc y el plomo); y aún la creciente importancia, por aquellos años, del café soluble instantáneo era vista como una amenaza para la producción cafetalera.<sup>61</sup> Pero, además de la aparente pérdida de importancia de las materias primas en el comercio mundial, también habían ciertos recelos por lo que se consideraba era la manipulación de los mercados internacionales de estos productos,<sup>62</sup> 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 en el caso del algodón y de varios metales-, pero

---

<sup>59</sup>Ver Maizels (1963), Cuadro 1, p. 47. 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.

<sup>60</sup>Maizels (1963), p. 45.

<sup>61</sup>Ver Banco Central de Reserva del Perú (1961), pp. 42-43.

<sup>62</sup>Ver, por ejemplo, referencia al respecto en Thorp y Bertram (1978), p. 255.

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.<sup>63</sup>

#### b) Las Crisis de Balanza de Pagos en los 40s y 50s

Un segundo factor, habíamos mencionado, que explica el declive del liberalismo en el Perú -"liberalismo criollo", como lo llamara Borricaud-<sup>64</sup> lo constituyen las crisis económicas, claramente asociadas con problemas en la Balanza de Pagos, que sufriera el país en los años 40s y 50s, y que terminaron por socavar la confianza del país en el modelo liberal.

En el Cuadro 8 tenemos la información que nos permite examinar las dos crisis de los años 50 -luego haremos un breve comentario sobre la crisis de 1946-48-, y verificar la clara asociación con problemas en la Balanza de Pagos a que nos referíamos: tal como lo indica la Columna (a), las crisis económicas de esta década estuvieron centradas en los años 1952-53 y 1957-58, años durante los cuales -y según lo indica la Columna (b)- los términos de intercambio del país sufrieron sus más agudas caídas, esto es, de 130.4 a 100.0, y de 104.2 a 88.8, respectivamente; de manera similar, la inflación de precios al consumidor -Columna (c)- también parece acelerarse durante las dos crisis señaladas, lo cual también ocurre -y de manera más marcada aún- con la tasa de devaluación del tipo de cambio, tal como se puede ver en la Columna (d). Igualmente, la crisis económica de 1946-48 estuvo asociada con una caída en los términos de intercambio que, según Boloña, habría sido de 24%.<sup>65</sup>

---

<sup>63</sup>Carey (1964), pp. 191-193.

<sup>64</sup>Ver, por ejemplo, referencia a "liberalismo criollo de Beltrán" (director del diario La Prensa) en Borricaud (1969), p. 48.

<sup>65</sup>Boloña (1981), Cuadro 4.1, p. 139.

### Cuadro 8

#### Perú: PNB Real, Términos de Intercambio, Precios y Tipo de Cambio: 1950-1960

(1963=100)

Año	(a) PNB Real	(b) Términos de Intercambio	(c) Precios al Consumidor	(d) Tipo de Cambio
1950	49.5	114.3	41.8	55.7
51	54.7	130.4	46.6	57.0
52	56.3	108.2	50.9	58.2
53	57.5	100.0	53.9	74.2
54	63.0	101.2	55.4	70.8
1955	66.1	103.0	58.1	70.8
56	69.2	104.2	61.1	70.8
57	69.8	103.7	66.7	70.8
58	72.2	88.8	72.7	91.3
59	74.7	86.0	81.0	103.3
1960	81.5	91.7	89.0	99.8

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú (1966):

(a) Cuadro 7, p. 30;

(b) Cuadro 9, p. 34;

(c) Cuadro 9, p. 34;

y FMI, International Financial Statistics, Suplemento a números 1967/68, donde (d) Tipo de Cambio Fin de Período (AA)

---

Pintadas así las crisis económicas de estos años, una evidente asociación emerge entre, por una lado, recesión e inflación, y, por otro, problemas de Balanza de Pagos y devaluación. Esto contribuyó fuertemente a moldear una opinión pública no solamente escéptica sobre las posibilidades futuras del modelo liberal, sino también 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 contribuyeron a fortalecer las fuerzas favorables a las reformas y la industrialización.<sup>66</sup> Finalmente, otro hecho que contribuyó a reforzar la impresión de que, a pesar de un espectacular crecimiento de las exportaciones, el modelo libe-

---

<sup>66</sup>Ver, por ejemplo, Chenery (1961), p. 43.

ral 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.<sup>67</sup>

### c) Cambios Sociales e Institucionales Después de 1940

Fueron básicamente dos los cambios de este tipo que coadyuvaron en el declive del liberalismo en el Perú: por un lado, cambios demográficos y sociales que, después de 1950, debilitaron el poder de la élite exportadora; y, por otro, 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 tras el fin del liberalismo ortodoxo en el Perú.

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, como resultado, básicamente, de una caída en la tasa de mortalidad.<sup>68</sup> Este fenómeno, conjuntamente con una creciente migración del campo a la ciudad que aumentó la porción urbana de la población total de 35% en 1940 a 47% en 1961,<sup>69</sup> y un mayor gasto en educación que redujo las tasas de analfabetismo -el número de estudiantes secundarios aumentó en un 270% en los años 50-<sup>70</sup> casi triplicó el número de votantes en elecciones presidenciales entre 1950 y 1956.<sup>71</sup> Esta mayor participación de la población en asuntos políticos resultó, casi por necesidad, en la emergencia de grupos

---

<sup>67</sup>Vandendries (1967), p. 110. De manera similar, durante la década siguiente, hubieron sólo dos años con saldos en Cuenta Corriente ligeramente positivos: 1960 y 1964. Ver Banco Central de Reserva del Perú (1968), Cuadro 17, p. 40, y Banco Central de Reserva del Perú (1976), Cuadro 15, p. 38.

<sup>68</sup>Banco Central de Reserva del Perú (1962), p. 37.

<sup>69</sup>Nogués (1985), p. 69.

<sup>70</sup>Pease (1977), p. 25.

<sup>71</sup>Cotler (1987), p. 295.

políticos de clase media que cuestionaban el orden oligárquico.

Una manifestación de este cuestionamiento fue el rechazo general de las devaluaciones del tipo de cambio:<sup>72</sup> dado que el país era un importador neto de productos alimenticios claves en la dieta urbana,<sup>73</sup> los consumidores sentían que las devaluaciones afectaban directamente el poder adquisitivo de sus salarios, algo fácil de entender si tomamos en cuenta que, dado su bajo nivel de ingreso, una familia promedio en Lima gastaba el 52% de sus ingresos en alimentos.<sup>74</sup> En estas circunstancias, los exportadores que abiertamente pedían una devaluación del tipo de cambio con el fin, tal vez, 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 público.<sup>75</sup>

Otro aspecto de esta nueva situación fue la creación de instituciones tales como: el Instituto Peruano de Administración de Empresas, IPAE, en 1959, que ha organizado la Conferencia Anual de Ejecutivos, CADE, desde 1961; la Escuela Superior de Administración de Negocios, ESAN, en 1963; Acción para el Desarrollo,<sup>76</sup> en 1963; pero también el surgimiento de nuevas universidades privadas a comienzos de los años 60. Estas nuevas instituciones, podemos decir, colaboraron con la Sociedad Nacional de Industrias, SNI, en su confrontación con la élite exportadora.<sup>77</sup>

---

<sup>72</sup>Algo que ya Bruno Moll notaba al comenzar la década del 50. Ver Moll (1951), pp. 58 y 61.

<sup>73</sup>En 1960, el país importaba el 70% del trigo que consumía, 35% del aceite comestible, y 22% de los productos lácteos. Ver Amat y León y Curonisy (1987), Cuadro 13, p. 64.

<sup>74</sup>Twomey (1974), p. 121.

<sup>75</sup>Ver, por ejemplo, "Caretas", de setiembre 13-23, 1967, en especial artículo "La Devaluación Tiene Dueño", pp. 12-13.

<sup>76</sup>Dedicada, según Iguíñiz (1979), p. 15, a "promocionar los planteamientos modernizantes y globalizantes de un grupo de empresarios y ejecutivos".

<sup>77</sup>Portocarrero (1978), pp. 51-52.

Un aspecto final, muy importante, de la nueva situación fue la modernización de las Fuerzas Armadas, especialmente desde la creación en 1951 del Centro de Altos Estudios Militares, CAEM. Pero los cambios en las Fuerzas Armadas no se originaron únicamente en sus estudios de asuntos políticos y económicos en el CAEM,<sup>78</sup> sino también en un cambio en los orígenes sociales de sus oficiales, especialmente los del Ejército:

"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."<sup>79</sup>

El impacto de este tipo de cambios en las Fuerzas Armadas no puede ser exagerado, pues ellas han gobernado el país por un total de 13 años después de 1960, y han sido una de las más importantes fuerzas que en el país han respaldado la industrialización.

En cuanto a 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 ganando alguna experiencia reguladora, especialmente desde los años 40, experiencia que debe haber facilitado la transición al proteccionismo y los controles durante los años 60. 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 crean los bancos de fomento 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 Banco Central a intervenir en el

---

<sup>78</sup>Villanueva (1972), pp. 107-108.

<sup>79</sup>McClintock (1988), p. 7.

mercado cambiario, y la Ley 8612 de 1938 que, según Hayn,<sup>80</sup> 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 controles cambiarios no fueron aún introducidos -no todavía- un "acuerdo de caballeros" entre el Banco Central, la banca privada y los exportadores fijó el tipo de cambio a 6.50 soles por dólar en octubre de 1940.<sup>81</sup> Ese mismo año fue aprobada la Ley 9140 de Promoción Industrial que dio poder al gobierno para firmar acuerdos otorgando incentivos tributarios a empresas en los sectores agrícola, minero, manufacturero y comercial. Varias corporaciones públicas de importancia fueron también creadas durante aquellos años: la Corporación del Santa (encargada de establecer la industria siderúrgica en el país), la Corporación Amazónica (caucho), CORPAC (aeropuertos), etc. Fueron también introducidos -con éxito variado- subsidios y controles de precios de alimentos y combustibles.<sup>82</sup> También se empezó a requerir a los agricultores de la costa dedicar un porcentaje mínimo de sus tierras a la producción de alimentos.<sup>83</sup> Finalmente, controles cambiarios se introdujeron 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 Banco Central por los exportadores) no fueron eliminados. Los controles de precios y subsidios -excepto para el trigo- también fueron eliminados aquel año; pero, con anterioridad, debe recordarse, la Ley 11048 había autorizado al Presidente a fijar aranceles de importación, los cuales fueron elevados durante los años 50 con el fin de financiar proyectos de inversión específicos.<sup>84</sup>

---

<sup>80</sup>Hayn (1953), p. 74.

<sup>81</sup>Mendoza (1967), p. 35.

<sup>82</sup>Hayn (1953), pp. 122-124.

<sup>83</sup>Hayn (1953), p. 195.

<sup>84</sup>Grupo de Investigaciones Económicas (1972), pp. IV-9-11.

Aunque los controles cambiarios habían sido eliminados, el Banco Central continuó su política de intervención en el mercado de cambios durante los años 50.<sup>85</sup> Por otro lado, el sistema de seguridad social fue creado también durante los años 50, y una nueva ley, más completa, de Promoción Industrial -la Ley 13270- fue aprobada en 1959. Y un nuevo arancel de aduanas, que supuestamente tomó en consideración criterios de sustitución de importaciones, sería aprobado recién 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 odriísta en este último aspecto. En efecto, los gobiernos de Prado, Benavides y Odría llevaron a cabo relativamente numerosos proyectos de inversión en carreteras, electrificación, irrigaciones, etc. El gobierno de Odría, por su parte, se distinguió por la construcción de grandes obras en el área urbana de Lima, pero también por su afán asistencialista, en apoyo de el cual creó el Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas y la Junta de Asistencia Nacional (JAN).<sup>86</sup> Sin duda, esta experiencia también contribuyó a hacer posible que el Estado asumiera un nuevo rol después de 1960.

#### d) Otros Factores

Factores adicionales que contribuyeron a la caída del liberalismo en el Perú, y que debemos mencionar acá, serían: primero, el rápido crecimiento de la teoría del desarrollo económico durante los años 50; segundo, una mayor consciencia de la realidad económica nacional; tercero, lo que podríamos llamar el "ejemplo" de otros países latinoamericanos; y, finalmente, fricciones con el país abanderado del libre comercio, el libre mercado, y la iniciativa privada: los Estados Unidos. Veamos éstos uno a uno.

---

<sup>85</sup>Sumar (1980), pp. 11-12.

<sup>86</sup>Guerra (1984), pp. 172-178 y 196-203.

El rápido crecimiento de la teoría del desarrollo durante los años 50,<sup>87</sup> a través de autores tales 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 respecto del 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 lo cual contribuyó a crear una atmósfera de pesimismo respecto del uso del comercio exterior como medio de desarrollo y aún de la eficiencia del mismo mecanismo de precios en los países en desarrollo. De esta manera, en la literatura sobre desarrollo se empezó a discutir tópicos tales 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.<sup>88</sup>

Naturalmente, estas nuevas ideas fueron introducidas en América Latina a través de publicaciones de la CEPAL.<sup>89</sup> En el caso peruano, se publicó en 1959 un importante estudio de la CEPAL sobre las perspectivas del desarrollo industrial en el Perú, estudio encargado por el gobierno peruano en 1956.<sup>90</sup> De hecho, la Ley 13270 de Promoción Industrial promulgada en 1959 fue preparada bajo los auspicios de la misión de la CEPAL que elaboró el mencionado estudio.<sup>91</sup> En enero de 1960, el gobierno peruano encargó un nuevo estudio sobre las oportunidades in-

---

<sup>87</sup>Ver, por ejemplo, Meier y Seers (1984).

<sup>88</sup>Una muestra de que la preocupación por este tipo de problemas -al comenzar los años 60- 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 Caps. 1-5.

<sup>89</sup>Ver, por ejemplo, Cardoso (1977).

<sup>90</sup>Ver Naciones Unidas - CEPAL (1959).

<sup>91</sup>Wils (1979), p. 31.

dustriales del país -esta vez a la Arthur Little Inc., de Cambridge, Massachusetts-, estudio que fue concluido en diciembre de dicho año.<sup>92</sup> Estos dos estudios fueron quizá las dos referencias más importantes de las fuerzas que en el Perú estaban en favor de la industrialización y una mayor intervención del Estado en la economía.<sup>93</sup> Otra manera de ilustrar el hecho que la influencia del pensamiento de la CEPAL sobrepasaba tanto el ambiente puramente académico como el de la burocracia estatal, es presentada por Javier Iguíñiz, quien señala, por ejemplo, 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.<sup>94</sup>

Parcialmente como resultado de las nuevas ideas en la teoría del desarrollo, pero también como resultado de los cambios sociales que experimentaba el país en aquel período -años 50 y comienzos de los 60- hubo también una creciente consciencia de -y preocupación por- la realidad económica del país, de la pésima distribución de sus tierras,<sup>95</sup> de lo desigual de su desarrollo regional,<sup>96</sup> de lo terriblemente mal distribuido que estaba el ingreso personal,<sup>97</sup> y de como, en resumen, el desarrollo económico del país -como incluso autores conservadores de ayer y hoy lo han reconocido-<sup>98</sup> no había llegado a todos los peruanos.

---

<sup>92</sup>Ver Little (1960).

<sup>93</sup>Borricaud (1967), pp. 210 y 213.

<sup>94</sup>Ver Iguíñiz (1979), p. 13.

<sup>95</sup>Ver, por ejemplo, Roel (1971), p. 117.

<sup>96</sup>Banco Central de Reserva del Perú (1962), pp. 37-38. Esto dio lugar a que los académicos empezaran a hablar del carácter "dual" de la economía peruana.

<sup>97</sup>Ver Webb (1977), Cuadro 2.1, p. 6. 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).

<sup>98</sup>Ver Ferrero (1965), pp. 37-39, y Schydrowski y Wicht (1979), pp. 17-18.

Otros factores importantes que, con toda seguridad, contribuyeron a crear una mayor consciencia de la realidad económica del país fueron, por un lado, el censo de 1940 -el primero del siglo-, cuyos resultados demoraron una década en publicarse y, por otro, la publicación de las estadísticas de ingreso, producción y empleo que el Banco Central de Reserva empezó a editar en 1959 con su "Renta Nacional del Perú, 1942-1954".

La importancia, por otro lado, de lo que hemos denominado el "ejemplo" de otros países latinoamericanos, en los cuales se habían iniciado políticas de industrialización en las décadas del 30 y del 40, reside en la preocupación que emergía por entonces de que el país se estaba "quedando atrás" con respecto de sus vecinos, preocupación que tiene que haber sido particularmente importante entre los militares que, como se sabe, han gobernado el país por 13 años después de 1960. Después de que la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, fuese creada en 1960, implicando 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, que no solamente era el país de origen de las más poderosas empresas exportadoras en el Perú, sino también el más importante defensor del libre comercio, el libre mercado y la iniciativa privada en el mundo, también comprometieron la posición de los defensores de esas banderas en el país. Las fricciones, unas más importantes que otras, eran alrededor de los siguientes puntos: primero, la deuda peruana a bancos norteamericanos, impaga por más de 20 años desde 1932;<sup>99</sup> 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 Company- que hacia 1957 tenía el monopolio de la

---

<sup>99</sup>Carey (1964), pp. 119-120.

producción petrolera en el Perú, y que estaba siendo duramente atacada por nacionalistas que pedían su expropiación; cuarto, la negativa de los Estados Unidos a reconocer las 200 millas de mar territorial que había sido proclamado por Ecuador, Perú y Chile en 1953; y, quinto, el aumento en 1958 de las tarifas norteamericanas a la importación de plomo y zinc, y que diera lugar a expresiones tales como "agresión económica" en la prensa peruana.<sup>100</sup>

Comentando estas fricciones, James Carey se refiere a la mala recepción dada por el público limeño al entonces Vice-Presidente Richard Nixon, quien visitó Lima en mayo de 1958:

"Algunos dedicados comunistas estuvieron probablemente envueltos, pero eso no termina de explicar la furia que confrontó el Vice-Presidente en mayo de 1958."<sup>101</sup>

## 5. Conclusiones

A manera de conclusiones podemos señalar, en primer lugar, que la economía peruana hasta 1960 estuvo bajo un régimen netamente liberal, y ello se puede inferir no sólo de las políticas observadas -bajos niveles tarifarios y ausencia de controles cambiarios y restricciones cuantitativas al comercio exterior-, sino también de algunas de las características básicas de la economía peruana: un sector manufacturero pequeño y en gran medida un subproducto del sector primario-exportador; una economía sumamente abierta, dependiente de unos pocos socios comerciales, cuyas exportaciones eran controladas por un pequeño número de empresas, mayormente extranjeras; y un sector público de reducido tamaño y poca sofisticación.

En segundo lugar, es de interés explicar también la relativa longevidad del liberalismo en el Perú -sobre todo, respecto de otros países latinoamericanos-, y para hacerlo recurrimos a los

---

<sup>100</sup>Carey (1964), pp. 191-192.

<sup>101</sup>Carey (1964), p. 186.

siguientes puntos: exportaciones más o menos diversificadas que permitieron una cierta estabilidad en el sector externo de la economía; la presencia, por un lado, de una élite exportadora (oligarquía) muy poderosa y, por otro, la ausencia de una clase media articulada, dado el alto grado de marginalidad y el bajo nivel educativo de la gran masa popular; y las "malas experiencias intervencionistas", especialmente el Oncenio Leguista, que alimentaron la resistencia a un mayor rol del Estado en la economía.

En tercer lugar, el objetivo más importante de este trabajo es la búsqueda de una explicación del declive del liberalismo en el Perú hacia la década de 1960. En este caso no buscamos dar una explicación sola y simple, aunque algunas de las explicaciones que damos son más importantes que otras. Una primera línea explicativa a ser resaltada concierne a una caída en la rentabilidad observada y esperada del sector exportador, caída que, a su vez, obedecería a tres cosas: una disminución del beneficio que cada dólar exportado representaba para el país -resultado, básicamente, de la mayor importancia de las exportaciones mineras en manos de empresas extranjeras-; los límites ecológicos con que empezaba a tropezar la producción de materias primas para exportación, especialmente en el caso del oro, la plata, el petróleo, el azúcar y el algodón; la percepción -acertada- de que las materias primas, por una serie de razones, estaban perdiendo peso en el comercio internacional. Asociada a la anterior, una segunda línea explicativa alude a las crisis de Balanza de Pagos en las décadas de 1940 y 1950 como fenómenos que habrían socavado la confianza del país en el modelo primario exportador. Una última línea explicativa tiene que ver con una serie de cambios sociales, políticos e institucionales que, a partir de 1940, empezaron a debilitar el orden oligárquico: el aumento de la porción urbana de la población que resultó en su mayor participación en asuntos políticos; la modernización de las Fuerzas Armadas; la mayor experiencia y tamaño que fue ganando el Estado; pero también el crecimiento de la teoría del desarrollo económico, y una mayor consciencia de la realidad nacional.

ANEXO 1

PERU: VOLUMEN DE PRODUCCION DE PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACION, 1920-60

<u>Año</u>	<u>Azúcar</u> (TM)	<u>Algodón</u> (TM)	<u>Tabaco</u> (TM)	<u>Petróleo</u> (1000 Ba)	<u>Cobre</u> (TM)	<u>Oro</u> (Kg)	<u>Plata</u> (Kg)
1920	296,487	12,026	-1	2,826	32,981	1,952	274,393
1921	252,750	12,659	-1	3,699	33,284	2,407	311,308
1922	307,765	14,762	-1	5,303	36,409	2,533	409,635
1923	308,226	21,831	-1	5,690	44,166	3,744	580,229
1924	303,346	28,540	-1	7,915	33,938	3,700	582,180
1925	263,061	30,402	-1	9,235	36,863	3,420	645,316
1926	362,167	38,293	-1	10,804	43,842	2,860	700,561
1927	363,552	39,705	-1	10,148	47,757	2,878	571,757
1928	348,063	43,044	-1	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	-1	12,533	48,205	2,766	478,664
1931	358,810	48,661	-1	10,141	46,094	2,494	273,543
1932	375,284	51,578	-1	9,941	21,516	2,678	210,685
1933	416,981	59,369	-1	13,336	24,874	3,010	232,053
1934	373,911	72,681	-1	16,314	27,735	3,075	322,445
1935	381,746	81,724	-1	17,067	29,653	3,451	531,999
1936	390,404	80,522	-1	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

Continúa...

<u>Año</u>	<u>Lanas</u> (TM)	<u>Plomo</u> (TM)	<u>Zinc</u> (TM)	<u>Café</u> (TM)	<u>Hierro</u> (TM)	<u>Pesca</u> (TM)
1920	-1	562	-1	-1	0	-1
1921	-1	518	-1	-1	0	-1
1922	-1	709	-1	-1	0	-1
1923	-1	686	-1	-1	0	-1
1924	-1	843	145	-1	0	-1
1925	-1	3,484	1,913	-1	0	-1
1926	-1	10,326	15,137	-1	0	-1
1927	-1	5,220	10,538	-1	0	-1
1928	-1	16,688	5,501	-1	0	-1
1929	-1	21,420	12,424	5,977	0	-1
1930	-1	19,774	11,274	-1	0	-1
1931	-1	2,643	86	-1	0	-1
1932	-1	4,600	212	-1	0	-1
1933	-1	1,949	204	-1	0	-1
1934	-1	9,102	5,551	-1	0	-1
1935	-1	28,545	9,693	-1	0	-1
1936	-1	30,488	11,239	-1	0	-1
1937	-1	42,038	18,263	-1	0	-1
1938	-1	58,044	14,566	-1	0	-1
1939	11,126	46,283	21,211	-1	0	4,849
1940	11,029	50,439	17,675	-1	0	6,404
1941	11,149	50,047	22,810	-1	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

Notas: 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).

## REFERENCIAS

- 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.
- Amat y León, Carlos and Dante Curonisy: La Alimentación en el Perú. 2da. Edición. CIUP. Lima. 1987.
- 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 Prespectivas. BCRP. Lima. 1961.
- Banco Central de Reserva del Perú: Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Perú 1962-1971. Tomo 1. 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.
- 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.
- 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.
- 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.

- Cotler, Julio: Clases, Estado y Nación en el Perú. 4ta. Edición. Instituto de Estudios Peruanos. Lima. 1987.

- Chenery, Hollis B.: Comparative Advantage and Development Policy, pp. 18-51 en The American Economic Review, Vol. 51, Num. 1, Marzo 1961.

- Díaz-Alejandro, Carlos: Foreign Trade Regimes and Economic Development: Colombia. NBER-Columbia University Press. New York. 1976.

- Dore, Elizabeth: Acumulación y Crisis en la Minería Peruana. 1900-1977. Universidad Nacional Mayor de San Marcos - Instituto Cultural José María Arguedas. Lima. 1986.

- Dragisic, John: Peruvian Stabilization Policies, 1939-1968, Tesis Doctoral. University of Wisconsin. 1971.

- Ferner, Anthony: La Burguesía Industrial en el Desarrollo Peruano. ESAN. Lima. 1982.

- Ferrero, Rómulo: El Desarrollo Económico del Perú en el Período 1950-64. Cámara de Comercio de Lima. Lima. 1965.

- FitzGerald, E.V.K.: The Political Economy of Peru 1956-78. Cambridge University Press. Cambridge. 1979.

- 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.

- Goodsell, Charles T.: American Corporations and Peruvian Politics. Harvard University Press. Cambridge. 1974.

- 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.

- 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.
- Instituto Nacional de Planificación - Dirección Nacional de Estadística y Censos. Boletín de Estadística Peruana. Lima. 1962 y 1964.
- Instituto Nacional de Planificación - Dirección Nacional de Estadística y Censos. Primer Censo Nacional Económico 1963. Industria Manufacturera. Lima. 1966.
- 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, Num. 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.
- 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 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.
- 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.
- 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. Num. 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.
- Nogués, Julio: The Timing and Sequencing of a Trade Liberalization Policy: The Case of Peru. The World Bank. Washington, D.C. 1985.
- Pease, Henry: El Ocaso del Poder Oligárquico. Desco. Lima. 1977.
- Portocarrero, Gonzalo: Empresarios, Sociedad Nacional de Industrias y Proceso Político 1950-1968. Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento de Ciencias Sociales. Lima. 1978.
- 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.
- Roel, Virgilio: Esquema de la Evolución Económica. Editorial Amauta. Lima. 1971.
- Saberbein, Gustavo: La Planificación en el Perú. Antecedentes, Desarrollo y Técnicas. 2da. Edición. Centro de Investigación Económica para la Acción. Lima. 1984.
- Schydrowski, Daniel y Juan Wicht: Anatomía de un Fracaso Económico. Perú 1968-1978. CIUP. Lima. 1979.
- 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.
- Sumar, 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.
- 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.
- Vandendries, Rene: Foreign Trade and the Economic Development of Peru. Tesis Doctoral. Iowa State University. 1967.

- Villanueva, Víctor: El CAEM y la Revolución de la Fuerza Armada. IEP. Lima. 1972.
- Webb, Richard: Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973. Harvard University Press. Cambridge. 1977.
- 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.
- Wils, Frits: Industrialization, Industrialists and the Nation State in Peru. Institute for International Studies. University of California, Berkeley. 1979.

#### **Publicaciones Periódicas**

- Caretas. Lima. Semanal y quincenal.