

# perú

Elaborado por:  
FEDESARROLLO — Colombia

## INDICE

División general.....	207
Actividad económica.....	208
Empleos y salarios.....	214
Precios.....	217
Moneda y crédito .....	219
Finanzas públicas .....	221
Sector externo.....	224

## Visión General y Perspectivas

En 1968 el General Velasco se posesionó como Presidente del Perú. Su gobierno fijó como objetivo principal la transformación de la sociedad peruana con miras a una mayor participación popular en los beneficios del progreso. Este propósito implicaba cambiar la situación del campesino, mejorar la distribución del ingreso e incorporar en las decisiones y propiedades económicas a los grupos sociales marginados.

Con tal propósito se inició una reforma agraria de importancia, se nacionalizaron las empresas mineras y pesqueras, se decretó la Ley de Comunidad Laboral para darle participación a los trabajadores en las utilidades de las empresas, y se dictó la Ley de Propiedad Social buscando la participación de los trabajadores en el manejo de las empresas. Desafortunadamente las limitaciones de recursos financieros, algunas dificultades laborales y problemas del comercio exterior, hicieron que la estrategia se estrellase con grandes problemas fiscales y que las reservas internacionales se redujesen rápidamente en 1975. Por otra parte, la inflación se aceleró y muchos de los es-

fuerzos del gobierno para mejorar el bienestar popular se erosionaron frente a las crecientes alzas de precios.

Los principales problemas que ha enfrentado el Perú han sido la contracción del ahorro doméstico, una caída en la eficiencia de los sectores productivos y una recesión de la inversión privada. Entre 1970 y 1974 el producto interno bruto creció a una tasa anual de 5.5%; la inversión bruta, del 13% en 1970 pasó a ser el 16% del producto de 1974, centrándose principalmente en los sectores minero y petrolero. Sin embargo, como el consumo creció más rápido que el producto y se ocasionaron grandes pérdidas para las empresas públicas, la participación del ahorro nacional bajó del 15% al 11% del producto entre 1970 y 1974, generándose una brecha interna de recursos que hubo de ser cubierta con capital externo. Este crecimiento excesivo de la demanda agregada se reflejó en una rápida aceleración de la tasa de inflación interna que pasó de un promedio anual del 7.2% entre 1969 y 1973 al 18% en 1974, y en un incremento en el déficit de la balanza de pagos en cuenta corriente de 0.5% a 6.2% del producto entre

1972 y 1974. Por lo tanto, el Perú se vio forzado a recurrir al crédito externo de largo plazo al tiempo que sufría una rápida erosión de las reservas internacionales.

A partir de 1975 el gobierno adoptó medidas de importancia para estabilizar la economía. En enero de ese año incrementó los impuestos indirectos y recortó los subsidios a los productos alimenticios. Finalmente, en septiembre 26 devaluó la moneda en 14%. Estas medidas fueron sin embargo insuficientes para corregir la situación. De una parte, el deterioro de los términos de intercambio afectó seriamente las exportaciones en tanto que las importaciones continuaron aumentando. De otra parte, las complicaciones laborales y el creciente déficit fiscal coadyuvaban para que se acelerase la inflación.

En agosto de 1975, el gobierno entrante del General Morales adoptó medidas tendientes a mejorar la situación financiera. En enero de 1976 se subieron los impuestos y se decretó una reducción del gasto público; posteriormente se redujeron algunos de los subsidios en el mecanismo de precios, y, finalmente, se decretó una nueva

devaluación monetaria mucho más drástica que la de septiembre de 1975.

Aun cuando no puede apreciarse definitivamente cuál es la posición del nuevo gobierno del Perú en materia social, y cualquier juicio sobre ella resulta prematuro, debe anotarse que parece haber, cuando menos, detenido el proceso de innovaciones que había comenzado el General Velasco, e iniciado una estrategia de desarrollo menos intervencionista y con mayor participación del sector privado. En contraste con las políticas de reforma agraria, el nuevo gobierno ha dado énfasis principal a estímulos sobre la producción. En el discurso de mayo 31 de 1976, donde se planteó la orientación de la "segunda fase de la revolución", el Presidente Morales criticó fuertemente los esquemas de propiedad social por su antagonismo con el sector privado y dió pautas para anunciar la detención del proceso de nacionalización. Además, se han realizado esfuerzos por mejorar el equilibrio financiero, seriamente afectado por una continua dependencia de los créditos del Banco Emisor al gobierno central y a las empresas del Estado, y por un peligroso crecimiento del endeudamiento externo. También se ha dado importancia a la movilización de recursos internos para la financiación de los planes de desarrollo.

## Actividad Económica General

La recuperación de las exportaciones de harina de pescado permitió acelerar la tasa de crecimiento del producto interno bruto del Perú de 5.4% en 1973 a 6.6% en 1974. En 1975 se desaceleró su ritmo de crecimiento a una tasa anual estimada en 4.0% (cuadro II-1). Esta desaceleración se debió tanto al impacto de la recesión mundial en las exportaciones

del Perú como a problemas difíciles en el manejo de la producción estatal y de los mecanismos de mercadeo.

### A. Agricultura

La agricultura del Perú se caracteriza por su débil dinámica. Algunas limitaciones estructurales sirven para expli-



CUADRO II — 1  
PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS  
(tasa anual de crecimiento)

	1971	1972	1973	1974	1975
<b>Producto Interno Bruto</b>					
A precios corrientes	9.9	11.4	20.8	26.0	27.6
A precios constantes <sup>1</sup>	5.1	5.8	5.4	6.6	4.0
Real per cápita	1.7	2.8	2.2	3.7	0.8
<b>Ingreso Nacional</b>					
A precios corrientes	9.2	12.3	22.6	27.8	—
A precios constantes <sup>1</sup>	2.5	5.6	10.1	8.0	—
Real per cápita	-0.7	2.1	6.8	5.1	—

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

<sup>1</sup> Base 1970 = 100.

car este comportamiento, entre otras cosas, la tierra arable como factor escaso; los procesos tecnológicos y productivos aún primitivos y la distribución del ingreso extremadamente desigual. Entre 1972 y 1974 la producción agropecuaria creció a un ritmo anual de 2.4%. En 1975 este ritmo fue inferior al 1.0% a pesar de la rápida expansión de la producción avícola. Por tanto, puede decirse que la caída es atribuible principalmente a una baja en varias cosechas de importancia. Aunque la producción de arroz, maíz y sorgo parece haber mostrado incrementos significativos en 1975, la mayor parte de las otras cosechas mostró reducciones o, en el mejor de los casos, estancamiento.

Diversos factores explican el bajo ritmo de crecimiento de la producción agrícola peruana en los últimos años. Por un lado, las condiciones climáticas desfavorables afectan continuamente la producción en la Costa y la Sierra Central. Así mismo, los incrementos en los costos de los fertilizantes hacen poco competitiva la agricultura en las tierras áridas, al tiempo que los aumentos en los salarios de los trabajadores rurales han afectado aún más la

capacidad competitiva del sector. Por último, la política de precios que busca defender los intereses del consumidor final ha operado como un desincentivo a la producción de alimentos.

El país no es autosuficiente en un buen número de productos del sector. Las importaciones de trigo y maíz representaron en 1975 aproximadamente el 15% del total de las importaciones. Al propio tiempo, el sector produce algunas cosechas para exportación principalmente café y algodón, además de azúcar y lana. En 1975 estas cosechas de exportación sufrieron una baja del 5%. La producción de caña de azúcar disminuyó ligeramente después del alto volumen alcanzado en 1974, como resultado de las lluvias tardías y otros factores climatológicos, y de huelgas laborales en las tres cooperativas de producción más importantes. La producción de algodón disminuyó en 16%, siguiendo el ritmo de 1974 cuando ya se había experimentado una caída del 3%, como respuesta al debilitamiento de la demanda mundial y al incremento en los costos de producción. El café, por el contrario, experimentó algunos aumentos como consecuencia

de la situación en los mercados internacionales del grano.

El gobierno puso especial énfasis en la reforma agraria durante el período 1968-1975. Esta reforma se ha basado en la expropiación de los grandes latifundios y la adjudicación de los mismos a las organizaciones comunitarias del campo. Durante los primeros años de aplicación de la reforma agraria, el nivel de las importaciones de alimentos creció considerablemente. En 1975 se adoptaron algunas medidas correctivas dirigidas principalmente a mejorar los niveles de producción agropecuaria; a este efecto, se creó un marco institucional para la programación de la producción agropecuaria por productos a nivel nacional, regional y local. Bajo este sistema los cultivadores de los productos programados se sujetan a las metas cuantitativas de producción predeterminadas en forma precisa. Por su parte el Ministerio de Agricultura provee la maquinaria, semillas, crédito, fertilizantes y mercadeo para estos productos. Para 1976 se han fijado metas cuantitativas en la producción de arroz, papas, trigo, maíz, sorgo, frijoles, ajonjolí, leche y aves. Quien dedique la tierra a la producción de alguno de estos bienes debe organizarse en núcleos de productores; estos núcleos han de recibir apoyo financiero y técnico de las autoridades del gobierno a través de la Dirección General de Apoyo a las Empresas Agrícolas. El apoyo financiero incluye tanto el capital de trabajo como el financiamiento de la inversión. La remoción de controles de precios y precios de subsidio a muchos alimentos en 1975 y 1976 ha sido, sin embargo, el principal instrumento para estimular la producción agrícola.

Para hacer viable la producción agropecuaria el gobierno ha desarrollado importantes proyectos de riego y mejora de tierras. Entre los más importantes cabe mencionar el de Tinajones, a realizarse en dos etapas, una completada en 1974 y otra en proceso de completarse. Este proyecto cuesta

S/.5.500 millones y cubrirá un total de 96.000 hectáreas en los Valles de Chancay y Limbacheque. También es importante el proyecto de irrigación de La Joya que ha de cubrir 70.000 hectáreas nuevas con un costo de S/1.000 millones. Otros proyectos de irrigación incluyen el de Chira-Piura, con una cobertura total de 150.000 hectáreas en el Valle de Piura, el de Olmos con 11.000 hectáreas, el de Mojes-Siguas con 60.000 hectáreas y el de Lequetepeque con 74.000 hectáreas.

## B. Pesca

La pesca es una fuente importante de divisas del Perú. Serios problemas ecológicos han ocasionado dificultades en la pesca de la anchoveta, especie que sirve de base para la fabricación de la harina de pescado. En 1972 y 1973 variaciones de las corrientes marinas causaron una recesión en la actividad pesquera, la cual se recuperó parcialmente en 1974 para volver a declinar en 1975. En 1973 el gobierno decidió nacionalizar la mayor parte de la actividad pesquera a través de Pescaperú, empresa estatal que adquirió la mayor parte de la flota pesquera del país.

La pesca ha disminuido su participación porcentual en el total del producto interno del país; en 1970 representaba 2.7% y en 1975 representó apenas el 0.8%. A precios de 1970 el valor de la producción pesquera ha declinado de S/.5.576 millones a S/.2.643 millones en 1975. Pese a ello, la actividad tiene importantes perspectivas futuras. Para su desarrollo el gobierno tiene proyectos que incluyen varios complejos pesqueros. En Paitas se ha planeado la construcción de un terminal portuario, con facilidades de manejo, empaque y enlatado tanto para el consumo doméstico como para la exportación. El costo de este proyecto es de S/.3.271 millones y la capacidad se estima en 208.000 toneladas métricas de pescado. En Samanco, cerca de Chimbote, se desarrollará un nuevo complejo pesquero

CUADRO II - 2

**PRODUCCION Y EXPORTACIONES MINERALES DEL PERU, 1970 - 1975**  
(miles de toneladas métricas)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
<b>Minerales metálicos</b>						
Cobre	220	207	215	219	225	194
Zinc	299	318	371	415	387	375
Plomo	157	166	176	199	160	138
Hierro	9.560	8.710	9.266	8.824	9.378	8.183
Plata	1.2	1.2	1.3	1.3	1.2	1.1
<b>No-metálicos</b>						
Petróleo (millones de barriles)	26.3	22.6	23.6	25.6	28.2	26.6

Fuente: Ministerio de Energía y Minas.

con capacidad de 75.000 toneladas métricas y un costo de S/.1.284 millones. En la Puntilla se ha programado otro complejo de 91.250 toneladas métricas de capacidad, con una planta de enlatado de sarventa, anchoveta ahumada susceptible de ser utilizada para el consumo humano. En Callao se tiene programada la mejora de las facilidades existentes. En Punta Meca Grande (en Tacna) y en Parachique se han programado dos complejos pesqueros con capacidad de 25.000 y 33.000 toneladas métricas respectivamente. Finalmente, en Ilo se ha proyectado una planta de enlatado con capacidad de 78.000 toneladas métricas. El programa pesquero es pues uno de los más importantes elementos del desarrollo futuro del Perú.

### C. Minería

La riqueza minera del Perú compensa a la postre la pobreza de sus tierras agrícolas. El cuadro II-2 presenta la producción y exportaciones de minerales del país en los últimos años. Contra expectativas anteriores, la producción petrolera ha sido relativamente insufi-

ciente para sostener los niveles de consumo interno. La declinación en la producción del crudo durante 1975 fue el resultado de problemas laborales y el bajo precio interno del producto que desestimulaba la producción del mismo<sup>1</sup>. Este hecho, así como el incremento en los precios internacionales, se tradujeron en una carga importante para la balanza de pagos, aumentándose las importaciones petroleras en 33% en el curso del año anterior. Recientemente se revisaron los estimativos de reservas productivas de petróleo. Aun cuando se han identificado 160 estructuras potenciales para el desarrollo petrolífero, las cifras oficiales de reservas se han reducido a 1.100 millones de barriles recuperables antes del fin de 1985, en vez de 2.200 millones de barriles estimados anteriormente. A pesar de que se espera duplicar los niveles de producción de los últimos años, el Perú permanecerá posiblemente como un importador neto de petróleo hasta 1977. La autosufi-

1 Hasta junio de 1975 los precios internos permanecieron constantes, cayendo en 40% en términos reales con relación a su nivel de 1960. En junio se revisaron estos precios y hubo ajustes que oscilaron entre el 20% el 67%, dependiendo del producto.

ciencia y un pequeño remanente para la exportación no podrá posiblemente lograrse antes de 1978.

Dentro de los proyectos mineros más importantes del país se encuentra el de cobre de Cuajone, donde se estiman 500 millones de toneladas en reservas y se proyecta una producción anual de 165.000 toneladas, para iniciar producción en 1976, con un costo total de US\$736 millones. También en cobre, se tiene el de Cerro Verde, donde se estiman reservas por 1.230 millones de toneladas. El proyecto se completaría en 1980 con una producción anual de 98.000 toneladas y un costo total estimado de US\$1.558 millones. Otros proyectos incluyen el de Tintays, que entraría a producir 70.000 toneladas anuales a fines de 1978; el de Antanima, que produciría 120.000 toneladas anuales (incluyendo zinc); el de Quellaveco que producirá 120.000; y los de Michiquillay, Berenguella, Chalcobamba y Fenobamba con producción anual de 140.000 toneladas. Finalmente, para las minas de Ilo hay metas de producción de 300.000 toneladas en 1978.

En materia de explotación del zinc se tiene programada la producción de las minas de Cajamarquilla, La Oroya y Bayovar donde se estiman reservas cuantiosas. Para otros minerales existe un programa de desarrollo minero en Toromocho, donde se encuentran yacimientos de plata, molybdeno y cobre, con una inversión de US\$780 millones. Esta mina entrará a producir en 1980. En plomo se ha programado también una inversión importante de US\$141 millones en la refinera de Centrominperú que entraría a producir 111.000 toneladas anuales.

## D. Industria

### 1. Aspectos de estructura

El Perú ha adelantado una estrategia de industrialización durante los últimos 25 años que ha sido favorecida por el

bajo costo de la mano de obra, el potencial de desarrollo de ramas industriales de artículos primarios, los flujos significativos de capital extranjero, y el tamaño de su mercado interno, suficiente para instrumentar políticas sustitutivas de importaciones. Las tasas anuales de crecimiento promedio de la industria manufacturera oscilaron entre 8% y 9% desde 1960. En 1968 y 1969 se presenta un menor crecimiento, pero a partir de 1970 se ha observado una rápida recuperación (cuadro II-3), en parte por el considerable aumento en la demanda interna. Para satisfacer esta demanda, lo mismo que la de exportaciones<sup>2</sup>, las empresas industriales han utilizado el exceso de capacidad instalada y cuando han llegado a funcionar a plena capacidad, se han podido adelantar proyectos de reinversión favorecidos por un sistema de incentivos tributarios y arancelarios bastante amplio.

Los principales objetivos de estrategia industrial que se ha planteado el gobierno en los últimos años son, principalmente, cambiar la estructura de la industria desarrollando empresas productoras de bienes intermedios de capital, y vinculando a los otros sectores con el industrial; utilizar las posibilidades del mercado andino; descentralizar las industrias fuera de la zona Lima-Callao; desarrollar la pequeña industria intensiva en mano de obra; fortalecer al sector público transfiriéndole las industrias básicas, y mejorando su capacidad administrativa; reducir la dependencia del capital y tecnología foráneas; aumentar la eficiencia industrial; proporcionar a la industria

<sup>2</sup> La satisfacción de la demanda externa se ha visto limitada tradicionalmente por varios factores, entre otros, dejar depender las exportaciones de los excedentes, el reducido número de exportadores, problemas de información, tecnología y crédito para estos fines y deficiente control de calidades. Sin embargo, en los últimos años las exportaciones no tradicionales han experimentado un rápido crecimiento, impulsado por el sistema de subsidio CERTEX (bonificación impositiva equivalente a un 24.5% del valor de las exportaciones manufacturadas y a un 10% de las exportaciones no tradicionales) y en alguna medida por los créditos preferenciales.



recursos financieros y suficientes y a bajo costo; incrementar la participación de los trabajadores en la industria fortaleciendo las comunidades industriales y estableciendo un sector de propiedad social. De estos objetivos se han podido alcanzar con relativa facilidad los susceptibles de serlo mediante ley, como son el control a la propiedad extranjera, la transferencia de industrias básicas al sector público, la promulgación de leyes sobre propiedad social y comunidad industrial, y algunas asignaciones industriales a través del grupo andino. Sin embargo, la estructura de la industria no ha variado fundamentalmente, se han producido demoras en el desarrollo de industrias básicas por los altos costos y problemas administrativos, no se han presentado los resultados esperados en materia de eficiencia industrial, y la descentralización ha logrado un éxito bastante relativo.

A fines de 1973 se habían establecido 3.332 comunidades industriales que cubrían más de 200.000 trabajadores. A principios de 1974 la participación de las comunidades en el capital social de las empresas era de 8% en promedio, aunque con grandes dispersiones entre empresas, debido a diferencias en reinversión y aumento de capital social. Se estima que el límite legal del 50% pueda alcanzarse en un período de 20 años, como promedio. El 15% de las utilidades que la empresa debe pagar a la comunidad está exento de impuestos, lo cual se traduce en una participación indirecta del Estado en la distribución de utilidades. Se estima que en el período de 1971-1974 esta participación alcanzó un 35%.

Con la adopción de la Ley sobre Propiedad Social se ha completado el marco pluralista que se propuso implantar el gobierno del Perú. Este marco cubre a los sectores público, privado reformado, de pequeñas empresas industriales y comerciales, y de propiedad social. En el largo plazo exis-

te el propósito de que este sector sea el más importante de toda la economía. El sistema implantado guarda similitudes con el de las empresas administradas por los trabajadores de Yugoslavia.

## 2. Aspectos de coyuntura

Entre 1970 y 1972 las políticas expansionistas del gobierno condujeron a una rápida aceleración del ritmo de crecimiento de la manufactura. En 1972 la crisis de la harina de pescado y las dificultades originadas por la imposición de restricciones cuantitativas a las importaciones, fueron factores que impidieron un más rápido crecimiento del sector. Sin embargo, desde 1973 la inversión empezó a recuperarse, financiada en parte por la exención tributaria a las ganancias redistribuidas.

En 1975 el ritmo de crecimiento industrial sufrió una marcada desaceleración, de 8% en 1974 a cerca de 4.5% en 1975 (cuadro II-3). Varias ramas, principalmente la industria del caucho y las industrias químicas crecieron aceleradamente en 1975 y sostuvieron el crecimiento del sector. Así mismo, el sector de maquinaria creció a un ritmo verdaderamente importante y su valor agregado mostró aumentos de más del 50% en 1975. En contraste, algunas industrias como la maderera y la de papel presentaron bajas de valor agregado de 6.5% y 8%, respectivamente. La caída, en el primer caso, se vincula a algunos problemas laborales, dificultades en la obtención de capital de trabajo, problemas de transporte y la sustitución gradual de ciertos productos madereros por manufacturas metálicas. La reducción del producto en el caso del papel se asocia con la pérdida de mercados.

Las industrias tradicionales de bienes de consumo final, especialmente las de alimentos, tabaco, textiles e imprenta, sufrieron el impacto de la recesión de la demanda y las dificultades de abastecimiento oportuno de insumos. Muchas de ellas experimentaron

problemas laborales de importancia y otras enfrentaron incrementos en (muebles e imprenta), otras tuvieron costos y problemas con la obsolescencia escasez de capital de trabajo (textiles), del equipo (tabaco).

**CUADRO II - 3**  
**INDICES DE PRODUCCION MANUFACTURERA**  
**(1970 = 100)**

	Estimado					
	1970	1971	1972	1973	1974	1975
A. Total	100.0	109.1	117.4	126.2	136.2	142.3
B. Excluyendo harina de pescado	110.0	111.8	126.4	138.1	147.1	154.3
C. Industrias tradicionales de consumo	100.0	113.5	121.6	129.9	136.7	141.1
1. Alimentos	100.0	113.7	123.9	129.8	136.0	140.6
2. Bebidas	100.0	116.8	122.3	137.8	161.4	178.3
3. Tabaco	100.0	109.7	116.0	126.3	146.7	142.9
4. Textiles	100.0	117.9	123.5	125.3	126.8	122.4
5. Zapatos	100.0	98.7	101.3	100.9	93.8	99.1
6. Muebles	100.0	104.5	95.2	134.5	123.5	122.5
7. Imprenta	100.0	97.9	115.8	129.5	125.8	122.0
8. Otras	100.0	124.4	142.9	157.3	166.7	183.7
D. Bienes Intermedios	100.0	105.0	109.1	114.5	128.4	134.1
1. Harina de pescado	100.0	85.8	39.6	18.6	39.9	34.3
2. Madera	100.0	104.4	122.7	111.9	121.0	113.1
3. Papel	100.0	102.8	107.4	107.8	129.5	119.2
4. Cuero	100.0	110.0	103.3	108.8	104.1	122.3
5. Caucho	100.0	106.8	117.8	129.1	135.6	150.0
6. Químicas	100.0	117.8	149.4	168.0	180.8	202.5
7. Derivados del petróleo	100.0	108.9	111.4	121.0	129.0	131.8
8. Minerales no metálicos	100.0	129.0	137.7	147.9	168.4	171.7
9. Metálicas básicas	100.0	96.5	121.0	137.3	149.4	154.6
E. Maquinaria	100.0	108.4	134.8	160.3	170.1	186.7
1. Productos metálicos	100.0	118.2	137.7	148.6	176.2	180.7
2. Maquinaria	100.0	98.1	127.7	138.2	142.4	211.4
3. Maquinaria eléctrica	100.0	117.4	140.3	173.7	195.9	209.6
4. Equipo de transporte	100.0	99.5	132.2	171.4	163.8	163.4

Fuente: Ministerio de Industria y Turismo, y Banco Central de la Reserva del Perú.

## Empleo y Salarios

La composición de la fuerza de trabajo en el Perú no se modificó notoriamente entre 1961 y 1971; el cambio más significativo durante el período fue en la participación del sector agrícola dentro del empleo total, de 49.1% a 43.8% (cuadro III-1). Sin embargo, la continuada migración de la sierra hacia

la costa durante los últimos cinco años ha podido traducirse en una mayor participación del sector en la población económicamente activa.

En 1975 la fuerza de trabajo pasó de los cinco millones de personas, mientras en 1961 y 1971 ese monto corres-



ponía a 3.25 y 4.4 millones, respectivamente. Con las tasas de crecimiento económico experimentados hasta 1974 se logró absorber el incremento anual en la fuerza laboral por lo cual se observó una reducción en las tasas de desempleo y subempleo (cuadro III-2). Ante la disminución de la actividad económica en 1975, la situación de empleo registró un relativo deterioro que puede constatarse con la cifra de desempleo abierto hasta septiembre de ese año, cuyo nivel sólo es comparable al de 1970. Sectorialmente la situación no se modificó para la agricultura, manifestándose el deterioro en los centros urbanos, especialmente en los sectores comercio y servicios.

La intervención del gobierno en materia de salarios no radica solamente en fijar los del sector público, sino en establecer pagos mínimos y fijar pautas para las negociaciones colectivas anuales de los trabajadores sindicalizados. La información disponible<sup>3</sup> permite afirmar que, en términos reales, las remuneraciones crecieron aproximadamente 7% en los años 1971-1972 y 5% durante 1973. Sin embargo, en 1974, la aceleración de la inflación determinó que los salarios reales decli-

<sup>3</sup> La información sobre remuneración al trabajador es bastante escasa y fragmentaria. Los índices excluyen los sectores público y agrícola. Para el sector público se han hecho muy pocos ajustes en el salario, aun cuando en junio de 1976 se elevaron en S/. 1.600 mensuales.

CUADRO III - 1

FUERZA DE TRABAJO DEL PERU POR SECTORES ECONOMICOS

	1961		1971		Empleo equivalente estimado <sup>1</sup> (miles)	Tasa relativa de empleo (%)
	Absoluta (miles)	Relativa (%)	Absoluta (miles)	Relativa (%)		
1. Agricultura	1.597	49.1	1.936	43.8	1.352	69
2. Pesca	22	0.7	25	0.6		
3. Minería	70	2.2	83	1.9	76	92
4. Manufactura	429	13.2	648	14.7	550	85
a. Fábricas	(155)	(4.8)	(225)	(5.1)		
b. Artesanías	(274)	(8.4)	(423)	(9.6)		
5. Construcción	108	3.3	141	3.2	128	91
6. Comercio	291	8.9	490	11.1	389	79
7. Servicios	614	18.9	950	21.5	743	78
8. No especificados	83	2.6	96	2.2	—	—
9. Nuevos sectores (entrantes)	36	1.1	46	1.0	—	—
10. Total	3.250	100.0	4.415	100.0	3.238	73

Fuente: Dirección General del Empleo, Situación Ocupacional del Perú, 1971.

<sup>1</sup> Personas totalmente empleadas más el equivalente de subempleados de tiempo completo. Dicho equivalente se calcula con base en un tiempo mínimo de 35 horas por semana o un salario no menor al mínimo legal.

naran. Durante el primer semestre de 1975, los controles salariales para prevenir un mayor incremento en los precios se traducen en deterioros adicionales del salario real, pero, a partir de junio, los incrementos de 18% en el jornal mínimo y los suplementos mensuales obligatorios de S/.400, para compensar los mayores precios que generaría el nuevo plan de estabilización, significan una mejora relativa de las remuneraciones reales, por lo menos en relación al primer semestre del año.

El deterioro paulatino del ingreso real del trabajador, las condiciones de trabajo y el cumplimiento de las negociaciones colectivas, han sido factores

importantes para el descontento del sector asalariado. Esta situación se ha reflejado en el creciente número de huelgas a partir de 1970. En 1973 los ceses de trabajo se duplicaron y el número de horas-hombre perdidas aumentó en un 150% (cuadro III-3). Hasta ese año los sectores más afectados fueron el minero y el industrial; en 1974 lo fue el de la construcción, pero en 1975 aquellos dos sectores fueron nuevamente los que registraron mayores problemas laborales. Hasta septiembre de 1975 las huelgas eran un 40% superiores a las del año anterior y el número de horas-hombre perdidas (ajustadas por la huelga de la construcción) un 22% mayores. Tal como en 1974, aproximadamente una tercera

CUADRO III - 2

## DESEMPLEO Y SUBEMPLEO EN EL PERU

(porcentaje de la fuerza de trabajo)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975 (Septiembre)
Desempleo abierto <sup>1</sup>	4.7	4.4	4.2	4.2	4.0	4.7
Subempleo <sup>2</sup>	46.0	44.4	44.2	41.3	41.9	40.7
Desempleo equivalente <sup>3</sup>	27.8	26.6	26.1	23.9	22.6	23.2

Fuente: Ministerio de Trabajo.

<sup>1</sup> Personas buscando activa pero infructuosamente trabajo en la semana precedente a la muestra.

<sup>2</sup> Personas devengando menos que el salario mínimo o trabajando menos de 35 horas a la semana con deseos de trabajar más.

<sup>3</sup> Desempleo abierto ajustado por el "desempleo teórico", o sea aquella porción subempleada que se desemplearía completamente (con un mismo nivel de ingreso nacional) si la otra porción de subempleos quedase completamente empleada.

parte de los conflictos se debió a problemas legales con el cumplimiento de acuerdos previos y/o a reclamos sobre condiciones de trabajo. En 1976, el gobierno ha prohibido las huelgas en el sector minero y en la empresa estatal Pescaperú.

En cuanto a la política de mejorar más aceleradamente el poder adquisitivo de los grupos de menores ingresos, se han adoptado algunas decisiones durante 1975, entre otras, extender al sector público las condiciones sobre salario mínimo; reducir de 1 a 13 hasta

CUADRO III - 3

HUELGAS, TRABAJADORES AFECTADOS Y HORAS-HOMBRE PERDIDAS  
1970 - 1974

	1970	1971	1972	1973	1974 <sup>1</sup> (primer semestre)
Número de huelgas	345	377	396	788	134
Trabajadores afectados (miles)	111	161	133	416	222
Horas-hombre perdidas (miles)	5.782	10.882	5.957	15.687	6.270
Sector más afectado	Minero	Minero	Industrial	Industrial	Construcción

Fuente: Ministerio de Trabajo.

<sup>1</sup> Incluye solamente minería, industria, construcción y comercio.

1 a 9 el radio entre las remuneraciones máximas y mínimas del sector público; fijar el salario máximo del sector privado en 20 veces el mínimo, con un tope de S/.70.000 mensuales; y extender este tope a las empresas públicas,

manteniéndolo en S/.40.000 para el resto del gobierno. Finalmente, en materia de negociaciones colectivas, se estableció un mínimo diario de S/.15 y un máximo de S/.54 (S/.70 excepcionalmente).

## Precios

La tasa de inflación del Perú se ha venido acelerando notoriamente desde 1973. Ello ha sido causa de los mayores precios de importación, y de un excesivo crecimiento de la demanda agregada como consecuencia de políticas monetarias y fiscales expansionistas. Las políticas de subsidios y controles de precios han evitado posibles mayores aumentos en los índices de precios, pero, en un plazo más largo, algunas de ellas se han podido constituir en factores para una mayor aceleración de la inflación.

Con posterioridad a un crecimiento promedio de 6.3% en el índice de precios al consumidor (área Lima-Callao) durante el período 70-72, los aumentos promedio en los años 73 y 74 alcanzaron 9.5% y 16.9%, respectivamente (cuadro IV-1). Esta tendencia inflacionaria se hace más notoria en 1975, cuando en los nueve primeros meses del año, los precios al consumidor se habían aumentado en 23%. El comportamiento descrito de los precios, que puede constataarse en los índices de fin de período, tiene gran relación

**CUADRO IV - 1**  
**INDICES DE PRECIOS AL CONSUMIDOR, 1970-1975**  
 (crecimientos porcentuales)

		Alimentos y bebidas	Vivienda	Vestuario	Otros	Total
Participación		51.8	21.0	12.3	14.9	100.0
<b>INDICES PROMEDIO</b>						
1970		3.1	10.7	6.6	2.6	5.0
1971		6.8	6.5	9.5	5.2	6.8
1972		7.4	7.3	11.1	3.5	7.2
1973		10.1	10.3	9.7	6.3	9.5
1974		18.8	17.5	16.7	9.6	16.9
1974	(enero-septiembre)	17.8	18.8	16.5	9.2	16.6
1975	(enero-septiembre)	32.8	15.1	18.1	15.1	22.9
<b>INDICES FIN PERIODO</b>						
1970		5.2	8.1	6.4	2.9	5.6
1971		8.3	6.3	11.7	4.5	7.7
1972		2.2	6.5	9.7	3.7	4.3
1973		14.8	16.2	12.2	8.3	13.8
1974		24.1	15.1	16.6	10.9	19.1
1974	(enero-septiembre)	20.3	9.5	13.7	8.4	15.2
1975	(enero-septiembre)	30.5	13.1	17.1	22.2	22.1

Fuente: Oficina Nacional de Estadísticas y Censos.

con los aumentos observados en el componente de alimentos y bebidas, que pesa un 52 % en el total del índice.

La política de subsidios destinados a mitigar el impacto de los mayores costos de bienes domésticos e importados sobre el consumidor pudo haber alimentado la inflación, si se tiene en cuenta que los déficits de las empresas estatales, que sostenían precios artificiales, eran financiados por créditos bancarios domésticos o extranjeros y no por transferencias intergubernamentales de ingresos tributarios. En esta forma, se aumentaba la demanda agregada, se presionaba excesivamente sobre las reservas de divisas, se atentaba contra los productores agrícolas, y no se beneficiaba realmente a los grupos de más bajos ingresos.

La política de control de precios se ha encaminado a frenar la inflación en

las áreas urbanas, especialmente a nivel del consumo, mediante la integración de listas que clasifican estos bienes en cuatro categorías: precios controlados, supervisados, regulados y libres. Los primeros comprenden una lista de 19 productos específicos (principalmente alimentos, bebidas, productos farmacéuticos, materiales para enseñanza, productos de papel, derivados del petróleo, cemento, etc.) y un grupo de insumos industriales. La lista es fijada por resolución de los Ministerios de Economía, Finanzas y Comercio y la Junta de Planeación; puede ser ampliada a petición de un ministro o de un productor, previo el lleno de ciertos requisitos; sus precios son modificados hacia arriba periódicamente<sup>4</sup>; y su incumplimiento es

<sup>4</sup> El programa de estabilización de enero de 1976 incluye varios aumentos en la lista de precios controlados.



sancionado por el Ministerio del Interior. La lista de precios supervisados cubre 62 rubros (otros insumos básicos, bienes de consumo durables y algunos bienes no esenciales), cuyos precios son ajustados por el gobierno, a petición del productor, con base en una justificación documentada de las variaciones en los costos de producción y mercadeo. La categoría de precios regulados pretende proteger al consumidor de la especulación y abarca esencialmente frutas frescas y vegetales. El control opera mediante listas publicadas por la Junta Reguladora de precios alimenti-

cios que obliga a los mayoristas a indicar los precios siempre que sus productos estén sujetos a regulación. Finalmente, los precios de los otros bienes son libres, aunque los de algunos servicios son chequeados por el ministerio correspondiente a su sector.

El control a la inflación constituirá uno de los principales problemas de la política económica en los próximos años. Hasta mayo de 1976 el índice del costo de la vida mostraba una tasa de incremento anual de 30% y se espera que al finalizar el año la inflación pueda estar fluctuando entre 40% y 50%.

## Moneda y Crédito

La declinación crónica del ahorro público y el creciente incremento de los créditos externos han determinado las principales características del movimiento monetario del Perú en los últimos años. A esto cabe añadir la reticencia del público en adquirir activos financieros no líquidos como resultado de las presiones inflacionarias de 1975. Una buena parte de la expansión del crédito se hizo con la utilización de las reservas internacionales netas.

Como puede observarse en el cuadro V-1, la oferta monetaria ( $M^1$ ) creció 18% en 1975, al paso que el crédito interno (activos domésticos) crecía 46%, diferencia que se explica por la situación cambiaria y refleja la baja en las reservas internacionales netas. El mayor elemento de presión sobre la moneda ha sido la necesidad del sector público de recurrir repetidamente al sistema bancario para financiar el déficit fiscal. Por esta razón el Banco de la Nación tenía al finalizar 1975, 20% del total de las obligaciones a favor del sistema bancario del país, comparado con

4% que tenía en 1970, y 10% al final de 1974.

El creciente papel ejercido por el Banco de la Nación en la financiación del gasto público afectó el uso de una buena parte de los tradicionales instrumentos monetarios (los redescuentos, el encaje y las tasas de interés). La utilización de estos instrumentos, se ha vinculado en exceso al financiamiento fiscal, por lo menos hasta 1976, cuando los propósitos de estabilización tomaron atención prioritaria en el gobierno. La experiencia de 1975 ilustra estos fenómenos a medida que el sector público recurría al sistema bancario. Al aumentarse las necesidades de financiamiento, el Banco de la Nación se vio obligado a recurrir al crédito de todo el sistema bancario y redujo la capacidad crediticia del resto del sistema. Mientras este banco incrementó en 60% el crédito entre enero y junio de 1975, el resto de los bancos y agencias de crédito aumentó sólo un 15%, como resultado de la aplicación de medidas restrictivas.

**CUADRO V - 1**  
**SISTEMA BANCARIO CONSOLIDADO, 1972-1975**  
(miles de millones de soles)

	1972	1973	1974	1975
<b>A. Activos</b>	<b>84.4</b>	<b>104.4</b>	<b>129.2</b>	<b>156.3</b>
1. Reservas Internacionales Netas	15.4	15.9	26.8	6.4
2. Activos Domésticos	69.0	88.5	102.4	149.9
a. Crédito sector público (neto)	(17.7)	(27.6)	(26.3)	(54.4)
b. Crédito sector privado	(59.0)	(73.2)	(85.2)	(108.5)
c. Capital y reservas	(-9.9)	(-12.2)	(-14.9)	(-17.2)
<b>B. Pasivos</b>	<b>84.4</b>	<b>104.4</b>	<b>129.2</b>	<b>156.3</b>
1. Pasivos internacionales mediano y largo plazo	2.6	6.2	9.4	15.1
2. Dinero	43.9	53.1	67.4	79.7
3. Cuasidinero	31.3	37.2	42.9	50.0
4. Otros pasivos	6.6	7.8	9.5	11.5

Fuente: Fondo Monetario Internacional.

Para efectos del control monetario las autoridades utilizan varios instrumentos. Cabe mencionar lo relativo a los encajes legales. Estos encajes incluyen un encaje básico del 6 % sobre el Banco de la Nación (salvo en depósitos a la vista), en tanto que los bancos privados tienen un encaje del 20%. A esto cabe añadir que los bancos privados están sujetos a un encaje marginal del 20% sobre los incrementos de depósitos en exceso de lo existente el 31 de mayo de 1965, y un segundo encaje marginal sobre los instrumentos de depósitos después del 15 de septiembre de 1967. La ley faculta al Banco de la Nación para mantener el encaje requerido en forma de depósitos en los bancos comerciales, en bancos asociados o en corporaciones financieras de desarrollo. A los bancos privados comerciales la ley les permite que el 5% de la diferencia entre el encaje legal básico y el mínimo que resulta de las otras restricciones al sistema bancario, se mantenga en obligaciones en el Banco Industrial. El 60% de esta diferencia puede mantenerse en bonos de desarrollo que causan el 5% de interés. Hasta 1969 los encajes marginales podían mantenerse como depósitos en las corporaciones financieras; a partir de esa fecha deben

mantenerse en el Banco de la Nación devengando el 4% de interés anual.

Además de estas normas de tipo general, existe un complejo sistema de regulaciones sobre crédito selectivo con el propósito de dirigir el 60 % de los incrementos en la cartera crediticia de los bancos comerciales regionales (a partir del 1o. de mayo de 1969) hacia los sectores prioritarios. El Banco Central ha establecido además redescuentos especiales a los créditos selectivos. Estos créditos cubren empresas pequeñas (de menos de S/.8 millones de capital) que destinen el crédito a la agricultura, pesca para consumo doméstico, industrias de primera y segunda prioridad, turismo, caza, pesca, y a las firmas que se establezcan fuera de Lima. El interés de estos créditos es de 8% para las propiedades sociales o en zonas prioritarias, y 9% para las empresas privadas en áreas no prioritarias. La tasa de redescuento oscila entre el 1% y el 5%, dependiendo del tamaño de la firma beneficiada y la zona de ubicación del proyecto. Las tasas de interés que paga el sistema bancario a los ahorristas varían entre el 5% y el 10% anual, según sea la institución financiera y el tipo de instrumento de ahorro.



## Finanzas Públicas

### Aspectos estructurales

En 1975 el gobierno del Perú recibió en ingresos corrientes aproximadamente S/.88.789 millones, de los cuales el 90% correspondió a ingresos tributarios. El cuadro VI-1 reproduce la estructura de ingresos del gobierno central desde 1970 hasta 1975. Se observa cómo los impuestos a la renta y a las ventas constituye la principal fuente de ingresos. Con la reforma tributaria de 1972 se reemplazaron los impuestos de timbre y algunos impuestos específicos a las ventas por un gravámen uniforme sobre las ventas, se redujeron algunas deducciones, y se expandió el impuesto patrimonial a las empresas. A pesar del incremento en

los ingresos corrientes, el ahorro del gobierno central como porcentaje del producto interno bruto disminuyó de 2.0% en 1970, al 0.3% en 1973. En 1974 se recuperó al 1.6% para disminuir nuevamente en 1975 al 1.0%.

La elasticidad del sistema tributario con relación al ingreso se estima en 0.7%. Esta baja elasticidad se explica por tres razones. En primer lugar, el sistema tributario depende mucho del comercio exterior; se estima que tres cuartas partes del impuesto a la renta se derivan del impuesto sobre las personas jurídicas, entre las cuales los gravámenes sobre las utilidades de las empresas exportadoras cuentan de manera principal. Los bajos niveles del

CUADRO VI - 1

### INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL DEL PERU

(millones de soles)

	1970	1971	1972	1973	1974	Estimativo 1975
<b>A. Ingresos tributarios</b>	<b>34.330</b>	<b>35.453</b>	<b>39.096</b>	<b>46.770</b>	<b>59.390</b>	<b>79.814</b>
1. Impuesto sobre la renta	11.036	9.198	11.591	13.672	19.022	21.506
2. Impuesto sobre nóminas	1.108	1.244	1.416	2.132	2.643	3.401
3. Impuestos sobre la propiedad	1.786	1.816	2.018	2.290	3.141	3.516
a. Predial	(532)	(508)	(587)	(194)	(34)	(39)
b. Patrimonial	(317)	(349)	(473)	(965)	(1.704)	(1.832)
c. Transferencias	(659)	(697)	(694)	(855)	(1.057)	(1.300)
d. Otros	(278)	(262)	(264)	(276)	(346)	(345)
4. Impuestos sobre el comercio internacional	8.341	9.111	8.094	9.368	11.291	19.974
a. Aduanales	(8.095)	(8.898)	(7.843)	(9.097)	(10.198)	(18.161)
b. Sobre exportaciones	(246)	(213)	(251)	(251)	(1.093)	(1.813)
5. Impuesto a las ventas	7.459	8.881	9.931	13.855	17.052	23.589
6. Impuesto al consumo selectivo	4.534	5.347	5.994	6.106	7.008	8.639
7. Ajustes	-132	-339	-188	-683	-767	811
<b>B. Ingresos no tributarios</b>	<b>4.695</b>	<b>5.929</b>	<b>6.540</b>	<b>6.593</b>	<b>8.045</b>	<b>8.975</b>

Fuente: Banco Mundial.

CUADRO VI - 2

## FINANZAS PUBLICAS CONSOLIDADAS

(porcentajes del producto interno bruto)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Ingresos corrientes	23.6	23.1	24.2	24.0	25.5	24.9
Gastos corrientes	19.2	20.2	21.7	23.8	24.0	24.0
Ahorro público	4.6	3.2	2.7	0.5	1.5	0.9
Inversión pública	4.3	4.6	4.9	5.6	7.4	8.0
Déficit	- 1.4	- 2.5	- 3.1	- 6.0	- 7.2	- 8.1

Fuente: Banco Mundial.

impuesto sobre la renta de las personas naturales generan entonces una dependencia del recaudo de renta sobre los movimientos del comercio exterior, principalmente los provenientes de minería y pesca. En segundo lugar, tal como en otros países de América Latina, la base tributaria del Perú ha sufrido una gradual erosión. Los incentivos fiscales creados con el propósito de promover el desarrollo industrial, han erosionado la base de los impuestos de renta y aduanales. Según estos incentivos, las empresas pueden obtener hasta el 99% de exoneración del impuesto de la renta. También la sustitución de importaciones, orientada al desarrollo industrial ha afectado la estructura de las importaciones, dirigiendo éstas hacia los rubros en los cuales otra parte, la legislación sobre las comunidades laborales que obliga a las firmas a entregar a los trabajadores una proporción fija de sus utilidades antes de impuestos ha afectado el recaudo del impuesto de renta, no solo por cuanto la comunidad no paga impuesto de renta sino también por cuanto los trabajadores, en su gran mayoría, no están cobijados por el gravámen a la renta en razón de los bajos niveles de ingreso que perciben. Por último, la administración tributaria en el Perú es defi-

ciente y permite que la base tributaria se reduzca por falta de controles en la auditoría y liquidación.

Al mirar el consolidado del sector público como porcentaje del producto nacional bruto puede observarse cómo el ahorro público ha sufrido deterioro en los últimos años, a pesar de una recuperación transitoria en 1974 (cuadro VI-2). De otra parte, la situación de déficit consolidado ha obedecido más que todo a la estructura de las tarifas del sector público, así como al crecimiento acelerado de los gastos a través de las empresas del Estado. Dichas empresas han crecido en número e importancia presentándose fuertes presiones sobre los recaudos del gobierno<sup>5</sup>; en 1974 duplicaron sus ingresos y en 1975 los aumentaron en 45%, pero sus gastos crecieron en mayor proporción durante el período (cuadro VI-3). El incremento en los

5 Las áreas donde más han crecido las empresas han sido las de minería, comercio exterior y mercado interno. Se destacan Petroperú (petróleo, gas y petroquímica); Hierroperú (hierro); Pescaperú (pesca); Siderperú (siderúrgica); Epsa (alimentos); y Enci (insumos industriales). Los ingresos de estas empresas se obtienen con base en operaciones productivas y comerciales. Cofide, entidad financiera de desarrollo, les otorga además créditos de largo plazo, en tanto que el Banco de la Nación les otorga préstamos de corto plazo.

CUADRO VI - 3

## OPERACIONES DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

(miles de millones de soles)

	1970	1971	1972	1973	1974	Estimado 1975
Ingresos corrientes	10.2	11.5	15.1	21.3	41.5	59.7
Gastos corrientes	7.5	10.0	12.7	21.9	43.5	82.4
Ahorro corriente	2.7	1.5	2.4	— 0.6	— 2.0	—22.9
Ingreso de capital	0.9	2.9	3.0	3.9	4.4	7.2
Gastos de capital	4.9	3.8	4.9	11.2	19.6	22.5
Superávit o déficit	— 1.3	0.7	0.4	— 7.9	—17.2	—38.0

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central de la Reserva del Perú, y cálculos de FEDESARROLO.

gastos del gobierno central refleja importantes transferencias a las empresas descentralizadas del estado, principalmente hacia Petroperú y a las agencias de mercadeo agropecuario, con el propósito de financiar los subsidios que se venían otorgando tanto a la gasolina como a algunos alimentos de consumo popular. Fue así como las transferencias corrientes del gobierno central aumentaron un 80% en 1975 y presentaban un ritmo creciente en 1976.

## B. Aspectos de coyuntura

La situación de las finanzas peruanas en el corto plazo ha sido difícil. En 1975 el gobierno aumentó impuestos indirectos, redujo subsidios y estableció controles al aumento de salarios. A principios de 1976 se aprobó un importante paquete de medidas dirigidas a mejorar la situación económica, reducir el déficit de cuenta corriente de las empresas públicas y parte del déficit del gobierno central. Estas medidas incluían: incrementos al impuesto de renta y al predial, nuevas reducciones de subsidios, y una reducción de 5% en el gasto público. Al iniciarse el año la

proyección del déficit era de S/.45.000 millones aproximadamente, lo cual planteaba ingentes dificultades de manejo y obligaba al gobierno a recurrir a la emisión monetaria. Frente a esta situación el gobierno se viene preocupando por mejorar la situación financiera de las empresas públicas mediante alzas tarifarias, medidas impositivas y recorte del gasto. También, se han adoptado rigurosas medidas de control general al gasto público, afectando principalmente la inversión. El cuadro VI-4 resume las perspectivas de los resultados de las operaciones del gobierno central en 1976 y compara dichos resultados con lo que hubiera ocurrido de no haberse adoptado el programa de estabilización. Finalmente, la devaluación del Sol al terminar el primer semestre de 1976 ha de producir, sin duda, mejoras sustanciales en los recaudos aduanales y en los impuestos de exportación.

Una porción importante de los recursos de financiamiento interno del gobierno central tiene un inmediato impacto sobre la situación monetaria y se manifiesta en presiones inflacionarias. Esto es así porque el sistema

CUADRO VI - 4

**OPERACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL, 1975-1976**  
(millones de soles)

	1975	1976	
		Antes del Programa	Después del Programa
1. Ingresos corrientes	87.9	97.6	108.8
a. Tributarios	(78.9)	(87.2)	(98.4)
b. No tributarios	(9.0)	(10.4)	(10.4)
2. Gastos corrientes	92.0	108.5	108.6
3. Ahorro en cuenta corriente	-4.1	-10.9	0.2
4. Gastos de capital	31.4	34.9	30.1
5. Déficit económico	-35.5	-45.8	-29.9
6. Financiamiento externo (neto)	16.8	14.5	14.5
7. Financiamiento interno (neto)	18.7	31.3	15.4

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Fondo Monetario Internacional, y cálculos de FE-DESARROLLO.

bancario representa la mayor parte de la generación de crédito interno, dado que el mercado de capitales no tiene una capacidad importante de captación de crédito interno. De allí que las me-

didadas recientes del gobierno, aunque extremas, parecían ineludibles para evitar que la situación fiscal continuase amenazando la estabilidad económica del país.

## Sector Externo

La estrategia de desarrollo económico seguida por el gobierno del Perú a partir de 1968 se ha reflejado en el sector externo de su economía en forma notoria. De una parte, el Estado ha asumido directamente la dirección de la política económica, activando su participación en la explotación y desarrollo de los recursos naturales nacionales y realizando el mercado de sus principales productos de exportación. Por otro lado, los considerables requeri-

mientos de ahorro externo para financiar los planes de desarrollo han sido definitivos para la difícil situación de pagos internacionales que ha afrontado el país, especialmente a partir de 1975. Dicha situación no sería de tanta importancia de no haberse presentado en los últimos años un deterioro en los términos de intercambio, tanto por razones de índole internacional como también de causas de naturaleza doméstica.



## A. Exportaciones

La diversidad de las exportaciones peruanas (productos marinos, minerales, agrícolas y manufacturas livianas) mitigó el impacto de la evolución de los precios internacionales de los últimos ocho años. A pesar de las bajas en los volúmenes exportados a partir de 1972, los índices de valor por unidad presentan un aumento significativo en el período mencionado, habiendo alcanzado su máximo en 1974 (cuadro VII-1). Las reducciones en el índice de vo-

lumen guardan estrecha relación con el virtual desaparecimiento de la producción de anchoveta durante 1972-1973. Así mismo, la posterior recuperación de estas exportaciones genera un relativo dinamismo de los volúmenes vendidos en 1974. En cuanto a los productos minerales, su volumen ha mostrado un crecimiento discreto desde 1968, principalmente por los conflictos laborales, el bajo nivel de inversión en años recientes, y el largo período de gestación de los nuevos proyectos para el sector. Por otra parte, el

CUADRO VII - 1

## EXPORTACIONES, 1971 - 1975

	1971	1972	1973	1974	Estimado 1975
EN MILLONES DE DOLARES					
Total	889.4	944.9	1.111.8	1.505.9	1.378.5
Productos del pescado <sup>1</sup>	327.7	265.9	157.1	265.1	217.3
Productos minerales <sup>2</sup>	365.0	428.5	635.9	758.3	645.5
Productos de agricultura <sup>3</sup>	152.1	188.1	216.8	335.7	387.4
Otros productos	44.6	62.4	102.0	146.8	128.8
EN MILLONES DE DOLARES DE 1970					
Total	963.5	1.008.6	750.3	802.4	745.2
Productos del pescado <sup>1</sup>	337.5	302.9	56.8	117.2	143.2
Productos minerales <sup>2</sup>	434.1	479.7	457.9	459.5	396.7
Productos de agricultura <sup>3</sup>	149.2	171.2	161.9	136.8	136.4
Otros productos	42.7	54.8	73.7	88.9	68.9
INDICE DE CANTIDADES (1970 = 100)					
Total	94	98	73	78	72
Productos del pescado <sup>1</sup>	99	89	17	34	42
Productos de agricultura <sup>2</sup>	92	102	97	98	84
Productos de agricultura <sup>3</sup>	93	107	101	86	85
Otros productos	75	96	129	156	121
INDICE DE VALOR UNITARIO (1970 = 100)					
Total	92	94	148	188	185
Productos del pescado <sup>1</sup>	97	88	277	227	152
Productos minerales <sup>2</sup>	84	89	139	165	163
Productos de agricultura <sup>3</sup>	102	110	134	245	284
Otros productos	104	114	138	165	187

Fuente: Banco Central de la Reserva del Perú y Fondo Monetario Internacional.

<sup>1</sup> Aceite y carne de pescado.

<sup>2</sup> Cobre, hierro, mineral de hierro, plata, plomo y petróleo.

<sup>3</sup> Algodón, azúcar, café y lana.

cierre de las exportaciones de mineral de hierro en 1975, como resultado de las discusiones sobre nacionalización de los recortes en la producción impuestos por la Asociación de Países Exportadores de Cobre, y de la política de no permitir a los empleadores despedir trabajadores bajo ninguna circunstancia, tuvieron incidencia en los menores volúmenes de 1975. El caso del menor tonelaje exportado de los productos agrícolas refleja en parte la sustitución de maíz por algodón, el aumento en la demanda interna de azúcar, y las desfavorables condiciones climáticas durante 1974.

El comportamiento descrito en el volumen exportado contrastó con la tendencia de los precios internacionales durante el periodo en discusión. En 1973, un crecimiento promedio cercano al 40 % en los precios de exportación<sup>6</sup>, llevó a que las exportaciones superaran los US\$1.000 millones. Sin embargo, a precios de 1970 estas exportaciones decrecieron por razón de los menores volúmenes (cuadro VII-1). Durante 1974, a excepción de los procesados de pescado donde se observó el impacto de la recuperación de la producción local, los precios de los productos exportables mostraron un incremento, presentándose así aumentos nominales y reales en el valor de las exportaciones totales con respecto a 1973. Tal situación pudo también haber sido estimulada por el subsidio a las exportaciones no tradicionales (CERTEX) que opera en base a devoluciones de impuestos.

Para 1975 se destaca cómo el menor valor de las ventas internacionales obedeció, principalmente, a la reducción de 14 % en el valor de los productos minerales, los cuales representan todavía un porcentaje cercano a la mitad del valor total exportado. Esta baja de precios se agravó posterior-

mente por los problemas de volumen anteriormente descritos. Las exportaciones agropecuarias compensaron en parte la contracción en el valor de las de minerales, especialmente por el aumento en los precios del azúcar, a pesar de que los embarques del producto disminuyeron por problemas de cosecha y el crecimiento de la demanda interna. Finalmente, las exportaciones de otros productos, que habían mostrado aumentos continuados en términos reales y nominales desde 1971, se redujeron por motivo de la contracción en la demanda mundial y posiblemente por la creciente sobrevaluación del Sol que se venía observando, como también por el aumento en el nivel interno de precios derivado de la rápida expansión del mercado interno.

Se espera que en 1976 las exportaciones totales experimenten un crecimiento real de 20 % con respecto a los de 1975, como resultado de la nueva capacidad minera y mejores precios para el sector a partir de este año, y de la recuperación paulatina de la industria del pescado<sup>7</sup>. Sin embargo, la baja del 40 % en el precio del azúcar como también las restricciones a las importaciones, podrán reflejarse en el freno al crecimiento del valor exportado. Los aumentos reales esperados al finalizar el año no serán suficientes para alcanzar los niveles exportados en 1972.

## B. Importaciones

El rápido crecimiento de las importaciones durante los últimos tres años ha obedecido principalmente a la expansión de la inversión pública, sobre todo en sectores de recursos naturales con proyectos altamente intensivos en divisas; a los mayores precios internacionales del petróleo, alimentos y bienes de capital; y a un considerable aumento de la demanda doméstica.

<sup>6</sup> En este año los precios promedio de los alimentos de pescado se triplicaron, los de los productos minerales (principalmente cobre, zinc y plata) se duplicaron, y los de los productos agrícolas enfrentaron aumentos superiores al 20 %.

<sup>7</sup> Recientemente el gobierno prohibió las huelgas y suspendió temporalmente la Ley sobre estabilidad de los trabajadores en Pescaperú y el sector minero.



CUADRO VII - 2

## IMPORTACIONES F.O.B., 1971 - 1975

	1971	1972	1973	1974	Estimado 1975
EN MILLONES DE DOLARES					
Total	730.0	812.0	1.095.0	1.908.0	2.482.0
Bienes de capital	203.6	197.4	328.7	650.6	825.0
Combustibles y lubricantes	41.4	52.1	73.0	185.0	239.0
Alimentos importados	103.0	122.0	155.0	209.0	254.0
Otras importaciones	382.0	440.5	538.3	862.3	1.164.0
EN MILLONES DE DOLARES DE 1970					
Total	698.6	708.0	762.9	1.034.8	1.228.3
Bienes de capital	194.8	173.5	237.6	393.8	441.0
Combustibles y lubricantes	39.6	39.2	41.6	43.3	60.0
Alimentos importados	98.6	108.2	94.7	75.8	105.0
Otras importaciones	365.6	387.1	389.0	521.9	622.3
CAMBIOS PORCENTUALES					
Total					
A precios corrientes	—	11.2	34.9	74.3	30.0
A precios de 1970	—	1.4	7.8	35.6	18.7
Bienes de capital					
A precios corrientes	—	— 3.0	66.5	97.9	26.8
A precios de 1970	—	— 11.0	37.0	65.7	12.0
Combustibles y lubricantes					
A precios corrientes	—	25.8	40.1	153.4	29.2
A precios de 1970	—	— 0.1	6.1	4.1	38.6
Alimentos importados					
A precios corrientes	—	18.4	27.0	34.8	21.5
A precios de 1970	—	9.7	—12.5	—20.0	38.5
Otras importaciones					
A precios corrientes	—	15.3	22.2	60.2	34.9
A precios de 1970	—	5.9	0.5	34.2	19.2

Fuente: Banco Central de la Reserva del Perú y Fondo Monetario Internacional.

Los efectos de la inversión pública empezaron a manifestarse en 1973 con el incremento nominal de 66% en las compras de bienes de capital, correspondiente a un crecimiento real de 37% (cuadro VII-2). Aumentos similares en las importaciones de estos bienes continuaron presentándose hasta 1975 y es así, como su participación en la inversión total pasó de 20% a porcentajes superiores al 30% en 1974 y 1975. Las importaciones de bienes intermedios se aceleraron desde 1974 y se

espera que en 1976 tripliquen el valor de las correspondientes en 1972.

Los impactos de los precios internacionales<sup>8</sup>, así como de la creciente demanda interna, se presentaron sobre todo en 1974 cuando la relación entre importaciones y producto interno bruto pasó de 11.9% en 1973 a 16.5% en 1974. En este año, además de un incre-

<sup>8</sup> Especialmente de los precios del petróleo, granos y productos manufacturados.

mento real de 66% en la importación de bienes de capital, el comportamiento de la demanda doméstica generó volúmenes importados superiores en 36% a los del año anterior, y los precios de los importables crecieron en un 28%. La presión por importaciones durante ese año también fue reflejo de la política gubernamental de mantener precios subsidiados para los derivados del petróleo y ciertos alimentos básicos<sup>9</sup>. Sin embargo, la suspensión de las importaciones de carne generó una baja en el volumen de compras internacionales de alimentos. Cabe destacar finalmente el crecimiento de 34% en las otras importaciones durante 1974 a pesar de la intensificación de las restricciones financieras y cuantitativas<sup>10</sup>.

En 1975 las importaciones sobrepasaron por vez primera los US\$2.000 millones, superando en 30% a las de 1974, ante la continuada presión de la demanda interna y la incertidumbre acerca de la estabilidad en la tasa de cambio. También, una combinación de los subsidios al consumo de petróleo y alimentos, y de bajas en la producción interna, significó un aumento de 38% en el volumen combinado de estos bienes. Sin embargo, la supresión reciente de los mencionados subsidios, así como la mayor producción interna esperada de petróleo, deberán reflejarse en menores importaciones durante 1976. Así mismo, las medidas correctivas adoptadas recientemente por el gobierno, consistentes en recortar la

<sup>9</sup> El precio de la gasolina hasta principios de 1976 era de US\$. 25 por galón.

<sup>10</sup> En octubre de 1974 se redujeron los plazos para pagos por importaciones. También, la lista de bienes de prohibida importación, en particular los incluidos en el Registro Nacional de Manufacturas, se aumentó especialmente en 1972 y 1973. Cabe anotar además que el Perú tiene un sistema de asignación de presupuestos de importación para los importadores comerciales, administrado por un comité de transacciones para el sector privado quien entrega a cada uno de ellos una tarjeta que indica el valor de las importaciones autorizadas para ese año. Sin embargo, este sistema no parece haber restringido la demanda por importaciones a juicio de la utilización de las asignaciones y por no existir evidencia de rechazo a las peticiones por cupos adicionales.

inversión del gobierno central y de las empresas públicas, el impuesto a las ventas de 15% sobre los productos importados, la duplicación del precio de la gasolina, las restricciones y prohibiciones a las importaciones, los altos inventarios de bienes de consumo acumulados durante el año anterior, y la devaluación de la tasa de cambio, serán factores que contribuirán a una baja esperada de aproximadamente 7% en el valor corriente de las importaciones con respecto a 1975.

### C. Balanza de pagos

En el cuadro VII-3 puede observarse cómo a partir de 1973 se ha presentado un déficit persistente en la balanza comercial originado por el dinamismo de las importaciones y el comportamiento discreto en las exportaciones. Se espera que este déficit se reduzca en 1976 y aún más en 1977 como consecuencia, entre otras cosas, de las mejores perspectivas exportadoras y de la serie de medidas correctivas para frenar una excesiva expansión de la economía. La reciente devaluación del tipo de cambio tendrá por otra parte un efecto reasignador de recursos que se reflejará en la situación del balance comercial.

El déficit creciente en la balanza de servicios ha sido ocasionado por el aumento de pagos relativos a fletes y seguros en razón del mayor volumen importado, los considerables pagos por intereses<sup>11</sup>, y la menor afluencia de inversión extranjera no directa ante la frágil situación de reservas internacionales brutas del país. A su vez, la cuenta de capital es tal vez la que más ha reflejado el impacto de las políticas de desarrollo seguidas durante los últimos años, debido a los altos requerimientos de crédito externo para financiar la inversión pública y el déficit

<sup>11</sup> Los pagos por intereses se aumentaron no solo por el aumento de la deuda externa sino por la mayor dependencia del mercado de euromonedas, comparativamente más costoso.

CUADRO VII - 3

## INDICADORES DE LA BALANZA DE PAGOS, 1973 - 1977

(millones de dólares)

	1973	1974	Estimado 1975	Proyección	
				1976	1977
<b>A. Balanza comercial</b>	<b>79</b>	<b>506</b>	<b>-1.112</b>	<b>811</b>	<b>- 350</b>
1. Exportaciones de bienes FOB	1.112	1.506	1.379	1.610	2.150
2. Importaciones de bienes FOB	-1.033	-1.909	-2.491	-2.421	-2.500
<b>B. Balanza de servicios</b>	<b>- 295</b>	<b>- 370</b>	<b>- 500</b>	<b>- 511</b>	<b>- 573</b>
1. Fletes y seguros	- 132	- 197	- 259	- 213	- 200
2. Pagos netos a factores	- 163	- 173	- 241	- 298	- 373
<b>C. Transferencias netas</b>	<b>42</b>	<b>48</b>	<b>45</b>	<b>50</b>	<b>50</b>
<b>D. Saldo cuenta corriente</b>	<b>- 174</b>	<b>- 725</b>	<b>-1.567</b>	<b>-1.272</b>	<b>- 873</b>
<b>E. Capital neto largo plazo</b>	<b>406</b>	<b>839</b>	<b>1.109</b>	<b>1.064</b>	<b>913</b>
1. Privado	72	126	303	240	130
2. Público	334	713	806	824	783
a. Utilización	(690)	(1.093)	(1.132)	(1.113)	(1.201)
b. Amortización	(-357)	(-380)	(-326)	(-289)	(-418)
<b>F. Capital corto plazo y otros</b>	<b>- 219</b>	<b>161</b>	<b>94</b>	<b>120</b>	
<b>G. Variación en reservas internacionales netas</b>	<b>13</b>	<b>275</b>	<b>- 552</b>	<b>- 88</b>	<b>- 40</b>

Fuente: Banco Central y Banco Mundial. El estimativo de 1975 corresponde al IBRD y las proyecciones al Banco Central del Perú.

continuado en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En efecto, el Plan de Desarrollo 1971-1975, que proclamaba un significativo crecimiento de la mencionada inversión, hubo de ser financiado con recursos externos ante la virtual desaparición del ahorro privado y la inelasticidad de los ingresos tributarios. De otra parte, el déficit en cuenta corriente pasó de US\$174 millones en 1973, a US\$725 en 1974 y US\$1.567 en 1975. Para financiar este déficit y permitir además un crecimiento adicional en las reservas internacionales netas, el gobierno se comprometió en préstamos adicionales por US\$1.800 millones en el período 1973-1974<sup>12</sup>, lapso en el cual también se

observan utilizaciones netas de capital público a largo plazo por US\$690 millones y US\$1.093 millones, respectivamente, en comparación con los US\$300 millones utilizados en 1972. Este mayor dinamismo del crédito público contrastó con los mayores costos promedio para nuevos préstamos y llevó a que el coeficiente de servicio de la deuda pública se situase en 22% (cuadro VII-4).

En 1975 los flujos de capital no fueron suficientes para compensar el saldo negativo de la cuenta corriente, presentándose una disminución en los recursos netos de US\$552 millones al

<sup>12</sup> La creciente capacidad del sector público peruano para preparar y ejecutar proyectos de inversión favoreció el logro de grandes compromisos sobre préstamos internacionales en las reuniones del Grupo de Consulta entre 1972 y 1973. También, cerca de

US\$ 210 millones en préstamos fueron adquiridos de bancos comerciales en el período 1973-1974, con el propósito de refinanciar algo más del 40% de los pagos debidos por amortización. Finalmente, el gobierno pudo renegociar algunos préstamos favorablemente.



## CUADRO VII - 4

SERVICIO DE LA DEUDA DEL PERU, 1973-1980  
(millones de dólares)

Año	Exportaciones de bienes y servicios	Servicio de la deuda			Coeficiente de servicio % <sup>1</sup>		
		Total	Público	Privado	Total	Público	Privado
1973	1.347	366	312	54	27.0	23.0	4.0
1974	1.842	467	406	61	25.2	22.0	3.3
1975	1.752	589	521	68	33.6	29.7	3.9
1976	2.025	590	520	70	29.2	25.7	3.5
1977	2.650	749	714	35	28.3	26.9	1.3
1978	3.150	1.021	997	24	32.4	31.7	0.8
1979	3.900	1.283	1.242	41	32.9	31.9	1.1
1980	4.350	1.550	1.516	50	35.9	34.9	1.1

Fuente: Banco Central, Ministerio de Economía y Banco Mundial.

<sup>1</sup> Se define como la relación entre el servicio de la deuda y las exportaciones de bienes y servicios.

finalizar el año<sup>13</sup>. Los desarrollos en la balanza de pagos a partir de 1975 llevan a que la situación de reservas internacionales adquiera características preocupantes cuando a finales del año las reservas netas solo ascienden a US\$127.4 millones (3 semanas de importaciones), en comparación con US\$127.4 millones (3 semanas de importaciones), en comparación con US\$680 millones (19 semanas) durante 1974. El zaban los US\$3.100 millones, o sea el equivalente a 21 meses de exportaciones de bienes y servicios.

Durante el primer trimestre de 1976 las reservas internacionales llegaron casi al absoluto agotamiento, lo cual incidió en la decisión de devaluar considerablemente la moneda nacional. Para financiar el déficit en cuenta corriente de US\$1.272 millones, se tienen proyectados ingresos privados a largo plazo por US\$240 millones, lo

mismo que US\$120 millones por concepto de capital a corto plazo (cuadro VII-3). Se espera que las utilizaciones por parte del sector público alcancen a US\$1.113 millones, cifra que puede considerarse realista teniendo en cuenta el posible impacto de la devaluación sobre el comportamiento de las entidades prestamistas internacionales.

La gran dificultad que ha de enfrentar el Perú en los próximos años será el creciente servicio de su deuda externa. En este momento la deuda pública externa está cercana a los US\$3.000 millones con un servicio superior a los US\$500 millones, que irá en aumento hasta alcanzar niveles entre US\$800 y US\$900 millones a fines de la década de los años setenta. Si a esto se agrega el servicio correspondiente a la nueva deuda, en 1980 se superarían los US\$1.500 millones anuales, correspondientes a un coeficiente de servicio de 35% (cuadro VII-4). Para ese año la deuda total se calcula podría elevarse a los US\$7 billones de dólares.

<sup>13</sup> Sin embargo, durante 1975 continuó el crecimiento de la inversión privada extranjera observado desde 1974, debido a la exploración y desarrollo de proyectos petroleros en asociación con Petroperú y a la mayor actividad en el depósito de cobre de Cuajone.



CUADRO VII - 5

TASA REAL EFECTIVA DE CAMBIO DEL SOL PERUANO<sup>1</sup>

(1970 = 100)

	1971	1972	1973	1975		
				Ene-Jun 1974 (US\$=S/.38.7)	Jul-Sep (US\$=S/.45)	
<b>A. Índice de la tasa efectiva real de cambio</b>						
1. Índice ponderado de exportaciones	102.2	100.7	90.7	88.8	107.6	92.5
2. Índice ponderado de importaciones	101.5	101.0	92.2	89.4	108.7	92.9
3. Índice promedio de comercio <sup>2</sup>	101.9	100.8	91.4	89.1	108.2	92.7
<b>B. Porcentaje depreciación o apreciación sobre período precedente.</b>						
1. Índice ponderado exportaciones	2.2	-1.5	-9.9	-2.1	13.6	-2.3
2. Índice ponderado de exportaciones	1.5	-0.5	-8.7	-3.0	14.3	-2.3
3. Índice promedio de comercio	1.9	-1.1	-9.3	-2.5	14.0	-2.3

<sup>1</sup> Tasa del mercado de certificados en términos de dólares, ajustada por cambios en el índice de precios al consumidor, y calculada en relación con la tasa de cambio promedio ponderada de los 17 principales países que comercian con Perú (89 % del comercio exterior), deflactado esta por el índice de precios al por mayor de estos países.

Fuente: Banco Central del Perú; Directorio Nacional de Estadísticas y Censos; International Financial Statistics y Fondo Monetario Internacional.

<sup>2</sup> Promedio del índice de exportación (ponderado = .534), índice de importación (ponderado = .466); ponderaciones determinadas por la participación relativa de las exportaciones e importaciones en el comercio total entre 1970 y 1974.

## D. Tasa de cambio

La tasa de cambio fija sostenida por el Perú desde hace varios años llevó a una situación de sobrevaluación del Sol que venía afectando la competitividad de los sectores industria y comercio en los mercados mundiales y favoreciendo, de otra parte, el crecimiento de la demanda por importaciones. En septiembre de 1975 se unificaron los dos mercados de cambios fijos en un nivel de S/.45 por dólar. Dicha unificación representó una depreciación del 14% en el mercado de certificados (hasta ese momento en S/.38.70 por dólar) y de 3.6% en el mercado paralelo (previamente en S/.43.30 por dólar comprado)<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> El mercado de certificados comprendía fundamentalmente las transacciones comerciales, en tanto que el

Durante 1974 la tasa efectiva real de cambio (cuadro VII-5) permaneció adecuada en la medida en la cual el impacto de la inflación doméstica fue más que compensado por la depreciación resultante de mantener el Sol atado al dólar. Sin embargo, la mayor inflación doméstica del primer semestre de 10.8%, compensó la depreciación continuada del dólar y permitió una apreciación del Sol de 6.5% en relación con 1974. A fines de junio de

paralelo cubría pagos por servicios y la mayoría de las transacciones no comerciales. Las operaciones del sector público se transaban enteramente en el de certificados. El valor de S/. 38.7 por dólar de este mercado permanecía desde septiembre de 1967, mientras que los valores de S/. 43.38 (compra) y S/. 43.50 (venta) del otro mercado se mantenían desde mayo de 1970, habiendo fluctuado con anterioridad, desde septiembre de 1967.

1976 se devalúa nuevamente el Sol, esta vez en un porcentaje equivalente al 44%. Dicha devaluación parece haber tomado en cuenta la tasa del mercado negro, que se encontraba en ese momento oscilando entre 60 y 70 Soles por dólar. Con este certificado

de cambio más realista, es bastante probable que se aumente el nivel de las exportaciones mineras e industriales. De otro lado, el crecimiento en el costo de la deuda posiblemente se verá compensado con los mayores recaudos por impuestos al comercio exterior.