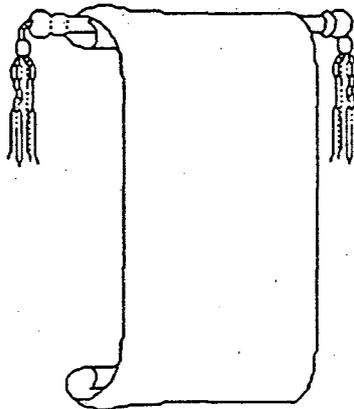


T / 330 / 284 ^{EC}

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL CALLAO

Facultad de Ciencias Económicas



" LAS FINANZAS PUBLICAS EN EL PERU
PERIODO 1968-1975 "

1080

TESIS

PARA OPTAR EL TITULO PROFESIONAL DE

ECONOMISTA

ROSA LUCILA ZORRILA CIEZA

1080

CALLAO, PERU

1989



CON MUCHO AMOR A VICTOR
MI QUERIDO ESPOSO POR SU
SACRIFICIO Y APOYO
INCONDICIONAL Y VICTOR
ANDERSON MI HIJO CON
INMENSO CARINO



MI ETERNO AGRADECIMIENTO
A MIS PADRES AUGUSTO Y
ZOLLA, A MIS HERMANOS POR
EL APOYO BRINDADO DURANTE
MI FORMACION PROFESIONAL

Señor Presidente del Jurado Evaluador

Señores Miembros del jurado

Habiendo ustedes aprobado el proyecto de Tesis que he elaborado para optar el título profesional de Economista, solicito vuestra venia para proceder a su correspondiente sustentación.

Antes de hacerlo permítanme expresar mi público agradecimiento a mis padres quienes me dieron la vida y la primera formación así como el aliento y el apoyo para seguir mis estudios profesionales, a mi esposo, sostén y refuerzo moral para no quedarme en la condición de bachiller, sino que, con desprendimiento ha sacrificado momentos de feliz unión conyugal, para colaborar en el trabajo que ahora debo exponer.

Así mismo, a todos mis profesores de aquel añorado local de Miro Quesada, por lo que hicieron por la formación académica y profesional no sólo mía sino de todos mis compañeros, a quienes profeso una gran amistad y reconocimiento por el trato siempre cordial que nos dispensaron.

Invoco de los señores miembros del jurado que más allá del contenido del trabajo y las limitaciones propias de quien ahora sustenta, consideren el esfuerzo de quienes como la sustentante, tienen que compartir obligaciones familiares con responsabilidades de trabajo, y darse tiempo para elaborar una tesis. Al fin y al cabo, somos producto y efecto de una Universidad con limitaciones, pero que se empeña al igual que nosotros para que cada día sea mejor y el nombre de ella, de la Universidad Nacional del Callao, sea conocido y reconocido en el ámbito académico y profesional.

INDICE

	Página
Introducción	1
Capítulo I : El rol del estado en la economía nacional	
1.1 Concepción del Estado	3
1.2 Formas de participación del Estado	4
1.3 El contexto de la economía peruana a fines de la década del 60	5
1.4 El gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1968-1975)	10
Capítulo II : Aspectos Generales de las Finanzas Públicas en el Perú	
2.1 Campo y extensión de las Finanzas Públicas	24
2.1.1 Beneficios Sociales	24
2.1.2 Costos Sociales adicionales	26
2.1.3 Excesivo costo marginal Privado	26
2.1.4 Eliminación de interferencias con la Competencia Perfecta	26

2.1.5	Mayor Eficiencia mediante la conducción estatal.	28
2.1.6	Estabilidad Económica	29
2.1.7	Redistribución del Ingreso	29
2.2	Clasificación de las actividades y gastos estatales	30
2.2.1	Actividades Productivas o de Prestación de Servicios	30
2.2.2	Actividades de Transferencias	31
2.2.3	Medidas de Estabilización	31
2.3	Los ingresos fiscales	32
2.3.1	Las Fuentes de los Recursos Públicos	33
2.3.2	Los ingresos de Explotación Económica	33
2.3.3	Las Exacciones	34
2.3.4	Clasificación de los impuestos	35
2.4	Los ingresos fiscales en el Perú	37
2.5	Los gastos públicos	41
2.5.1	Los Gastos Corrientes	41
2.5.2	Los Gastos de Defensa	48
2.5.3	Los Gastos de Capital: La Inversión Pública	50

Capítulo III : La política de subsidios

3.1	Presentación	63
3.2	Naturaleza de los subsidios	65

3.3	Aplicación de subsidios en el Perú	67
3.4	Significación de la política de subsidios	71

Capítulo IV :Las políticas empleadas con las Finanzas Públicas

4.1	Desarrollo con Estabilidad	74
4.1.1	Las políticas de emergencia	75
4.1.2	Resultados Obtenidos	79
4.2	Los programas de estabilización	85
4.2.1	Naturaleza de los Programas	85
4.2.2	Resultados Obtenidos	91

CONCLUSIONES	98
---------------------	-----------

RECOMENDACIONES	99
------------------------	-----------

BIBLIOGRAFIA	100
---------------------	------------

INTRODUCCION

Al iniciar la elaboración del presente trabajo, constituyó objetivo del mismo, ofrecer una visión de conjunto de los agregados económicos más importantes de las finanzas públicas en el período de estudio, como consecuencia de la creciente participación del estado en la economía nacional.

Efectivamente, durante el gobierno presidido por el General Juan Velasco Alvarado, el gobierno se constituyó en el agente más importante del PBI, llegando a superar el 50% de su formación.

Mientras que como hipótesis de trabajo se plantearon las siguientes:

- a) Las reformas sociales emprendidas y la creciente participación del Estado no fueron suficientes para modificar sustancialmente la estructura económica del país.
- b) Las mismas reformas sociales emprendidas y la creciente participación del Estado generaron desajustes que obligaron a una mayor dependencia del ahorro externo para impulsar el crecimiento nacional.

Precisamente, a través del desarrollo del trabajo propuesto estas hipótesis son confirmadas, a la luz de la revisión del comportamiento de los agentes económicos y las cifras estadísticas de aquel período.

El gobierno consideró, equivocadamente, que la burguesía nacional tendría un comportamiento distinto al que tuvo, una vez que se le entregó el mercado nacional y se alentaron inversiones básicas. Asimismo no tomó en consideración las consecuencias de su enfrentamiento con el capital extranjero.

Pretender un tercerismo, definido por negación "**Ni capitalismo ni comunismo**", le restó base social propia y al no querer creer en medidas correctivas drásticas de la economía nacional, terminó por generar crisis interna y externa, que a la postre lo condujeron a tener que adoptar programas de estabilización dentro del sistema, sobre todo cuando se dejaron de lado los postulados primigenios de la insurgencia revolucionaria de 1968.

El trabajo comprende cuatro capítulos.

En el primero se presenta una caracterización conceptual del Estado, para luego pasar revista sumaria a la conformación de la economía peruana a finales de la década de 1960, hasta llegar luego a las condiciones socio-económicas del período de estudio, poniendo énfasis en las consideraciones, contenido y ejecución del "Plan Inca".

En el segundo capítulo se trata del campo y extensión de las finanzas públicas, en una forma doctrinaria o teórica; luego se analizan las actividades estatales, para pasar a revisar a continuación los ingresos y los gastos públicos, durante el período de estudio.

El tercer capítulo está referido a la política de subsidios que resolvió llevar a cabo en ese lapso el gobierno, guiado por consideraciones ideológicas y políticas, y que constituyeron parte fundamental de su política económica-financiera y que fue, así mismo, base de los desequilibrios interno y externo, por su presión en el déficit fiscal, la inflación y la balanza de pagos.

Finalmente el cuarto capítulo está destinado a plantear los dos tipos de políticas que llevó a cabo el gobierno en las Finanzas Públicas, y que no sólo son distintas, sino hasta contrapuestas, con mecanismos y resultados igualmente distintos y opuestos: la política de desarrollo con estabilidad y la política de los "**programas de estabilización**" que por su condicionante social terminan siendo más bien de "**desestabilización**".

A continuación se formulan las conclusiones que, de acuerdo al contenido del trabajo emprendido, en esta oportunidad corroboran las hipótesis iniciales planteadas.

CAPITULO I

EL ROL DEL ESTADO EN LA ECONOMIA NACIONAL

1.1. Concepción del Estado

Los esfuerzos organizados que hace el hombre para obtener los medios de satisfacción de sus necesidades, constituyen la realidad económica, y el estudio de esa realidad y de las leyes que rigen su proceso de desarrollo, entraña el campo propio de la ciencia económica. Es una área perfectamente delimitada y, a su vez, compleja y vasta. Los más sencillos procesos de esfuerzo productor y del cambio, de la distribución de la riqueza y del nivel de vida de la colectividad, hasta los mecanismos y contenido de la etapa tecnológica, entran en su análisis e interpretación. La Economía se desenvuelve en el seno de la sociedad. La realidad económica y los hechos que la integran son fenómenos sociales. El hombre actúa deliberada y concientemente para alcanzar los bienes que satisfagan sus necesidades. En el curso de su historia, en el plano de los agrupamientos propios de la convivencia, surge la organización política, el Estado, que representa la más alta y completa forma de convivencia humana. El Estado aparece y se desarrolla debido a una necesidad social del hombre, superando las formas naturales del primitivismo social. Tiene a su cargo la dirección y regulación de la vida social en todos sus matices, y tiene necesidades dentro de las funciones y servicios que le son propias. El Estado es el creador o determinante de los marcos jurídicos y políticos que presiden la vida del hombre en sociedad, dentro de los cuales lucha para satisfacer sus necesidades. Esas necesidades públicas demandan servicios personales y medios materiales de satisfacción.

El conjunto de medidas que se adoptan sistemáticamente para conseguir y administrar los recursos que deben cubrir las necesidades del Estado, conforma una disciplina especial, que se denomina Economía Financiera y que también se conoce con estas expresiones: Ciencia Financiera o Finanzas, Hacienda Pública y Ciencia Fiscal.

Las dos ramas de la actividad económica del Estado son el gasto y los ingresos estatales. El Estado gasta para subsistir y cumplir las funciones y servicios, que le son esenciales, y para cubrir estos gastos reclama ingresos, que se relacionan íntimamente con la renta nacional. Las orientaciones que se siguen en su aplicación o determinación tienen una importancia cada vez mayor en la sociedad moderna. Estas orientaciones del Estado o política fiscal establecen las condiciones que regulan las decisiones de los hombres y empresas de negocios, y que tienen alcance e influencia en la cultura, en la política, en el derecho y en toda la vida general de la sociedad.

1.2. Formas de participación del Estado

Es realmente difícil de apreciar la magnitud de la influencia de la política financiera gubernamental en la economía. Es cierta la tesis del poder de redistribución de la riqueza nacional que tiene en sus manos el gobierno, cuando determina los impuestos o cuando hace efectivo el gasto público. La nacionalización de determinadas actividades económicas, como ha acontecido en países en desarrollo en el campo de las fuentes de energía y en la riqueza minera, ha tenido muchas veces una etapa precursora de altas tasas impositivas. La llamada política de liberación del comercio internacional y las comunidades de integración no son otra cosa que un atractivo para el tránsito de las mercancías y capitales, con la desgravación o baja de aranceles. Esta influencia de las finanzas públicas en la economía se observa; por lo que merece analizar algunos aspectos del fenómeno que mencionamos, para apreciar debidamente su significación.

Se ha precisado concretamente la influencia del gasto público en el mercado de trabajo. Se observa esta relación cuando hay trabajo abundante o cuando hay trabajo escaso, ya sea para mejorar el nivel de ingresos del trabajador con mejores salarios, en el primer caso, o para aumentar el volumen de ocupación, en el último. De todas maneras un apoyo oportuno del mercado de trabajo de parte del Estado, puede evitar un colapso serio del poder adquisitivo del trabajador, y aún elevar sus compras de bienes y servicios.

En la industria de la construcción, que tanta importancia tiene en la economía moderna, los gastos estatales ponen poder adquisitivo en las manos de los contratistas y mueven favorablemente el mercado en la adquisición de materiales y servicios personales.

Aún si hay una depresión económica, puede el gobierno, con sus gastos dotar a la colectividad de fondos para aumentar la demanda de bienes y servicios. Siempre, desde luego, en el volumen y colocación de sus gastos, el gobierno debe examinar las circunstancias económicas concretas. Es prudente, igualmente, efectuar el análisis comparativo de la alternativa en los resultados del uso de fondos del contribuyente, es decir, lo que hubiera pasado, si hubiese quedado en manos del que presta la contribución.

La concepción surgida del Estado emerge con otras y altas responsabilidades, en las que debe utilizar su actividad financiera para obtener finalidades económicas y sociales y en las que las finanzas dejan de ser neutrales, para adquirir una función dentro del proceso económico, es por eso que se ha denominado a estas finanzas, Finanzas Funcionales.

Por otra parte, en el mundo de los países socialistas, es característica de su propia estructura, que el Estado tenga a su cargo la dirección y la planificación de toda la vida social; lo que le da un gran poder de intervención en la economía de la colectividad. Esta metodología explica su sorprendente desarrollo, y en función de esta realidad puede afirmarse que es característica del mundo de hoy la intervención del Estado, cualquiera que fuere el sistema económico imperante.

1.3 El contexto de la Economía Peruana a fines de la década del 60

El Perú estaba justo comenzando a emerger de una crisis económica en octubre de 1,968. El producto real per cápita estaba declinado por segundo año consecutivo, la inflación se encontraba en el máximo histórico de 19% por año, la balanza de pagos en cuenta corriente no estaba todavía equilibrada después de haber sido fuertemente negativa el año anterior, y el déficit fiscal

era el 3.4% del Producto Nacional Bruto.

Sin embargo, antes de la crisis de 1967-68, el país había logrado una tasa muy respetable de crecimiento, 5.4% por año de 1945 a 1966, algo mayor que la tasa promedio de América Latina de 5.2%. A pesar de ello, el producto per cápita peruano, en 1968 todavía era de 18% menor que el promedio latinoamericano, y su distribución ha sido evaluada como una de las más desiguales del continente en esa época. El crecimiento del producto y los sustanciales movimientos migratorios no habían reducido las disparidades entre regiones y grupos sociales; particularmente notable era la pobreza en el área rural y el número creciente de subempleados en las ciudades. Sintomático de estas últimas condiciones era el crecimiento de las "**barriadas**" alrededor de Lima y otras ciudades, que comenzaron a crecer con Odría en los años 50 y llegaron a ser casi el 20% de la población urbana a mediados del 60.

Dentro de un crecimiento global bastante satisfactorio, empezaban a surgir algunos desequilibrios económicos en términos de diferencias sectoriales de productos, precios, costos y productividad laboral.

Hasta 1968, la agricultura era el sector más grande de la economía en términos de volumen de su fuerza laboral (57% de todos los trabajadores peruanos en 1950; 47% en 1968, con un incremento absoluto de más de 370,000 trabajadores durante esos 18 años), y en términos de su participación en la canasta de consumo doméstico (50% para la mayoría de la población con ingresos medios y bajos). Sin embargo, el área rural como región y la agricultura como sector productivo (con la excepción de los cultivos de exportación: azúcar y algodón) siempre habían sido sistemáticamente descuidadas. En las décadas de los años 50 y 60 no había existido ley para el desarrollo agrícola, tal como había existido para la minería, la industria, el petróleo y la electricidad; se aplicaron controles de precios sistemáticamente sesgados contra la agricultura, y Belaúnde, que durante su campaña política en el interior del país había hecho una defensa emotiva de los pueblos olvidados y había prometido "**los últimos serán los primeros**", fortaleció los controles de precios sobre buen número de alimentos básicos (harina, carne, leche, arroz, azúcar, etc.) ampliando de esta manera, los diferenciales

entre costos y precios, lo cual disminuyó las posibilidades de crecimiento de la oferta agrícola y de mejora de los ingresos rurales, que eran los más bajos en la economía. La escasez de la producción nacional de alimentos obligó al país a importar del exterior comestibles por valor de 150 millones de dólares en 1968 (21.8% del total de las importaciones de ese año).

La industria recibió la más alta prioridad en términos de incentivos a la inversión y de protección arancelaria. Esto permitió que la producción de manufacturas tuviera una alta tasa de crecimiento, pero debilitó al sector en términos de competitividad y capacidad de generar ingresos de divisas (sesgo antiexportador) y también llevó a la sobrecapitalización (sesgo antilaboral) puesto que el precio del capital fue sistemáticamente abaratado con relación al de la mano de obra. Debe notarse que parte del alto crecimiento del valor de producción industrial se debió precisamente a precios artificiales altos.

Entre 1950 y 1968, la evolución de cuatro sectores productivos de los cuales tres eran primarios (Agricultura, Pesca y Minería), eran productores de divisas; el otro, sector manufacturero, demandante de divisas para la importación de maquinaria e insumos. Hacia la mitad de la década del 60, la industria manufacturera empezó a constituir más de una quinta parte del Producto Nacional Bruto, y seguía creciendo mucho más rápidamente que los sectores primarios.

A medida que este crecimiento desbalanceado ocurría en los diferentes sectores de la economía peruana, la situación del empleo se tornaba cada vez más seria. Las oportunidades de encontrar empleo productivo en el sector rural así como en los sectores urbanos de la economía no crecieron en proporción a la expansión de la fuerza laboral; en las ciudades la oferta de trabajo estaba creciendo al 5.3% anual al final de la década del 60, como efecto postergado de la reducción de la mortalidad infantil en la década de los 40 y 50, junto con los movimientos migratorios masivos de las áreas rurales, y una participación creciente de las mujeres en la fuerza laboral.

La economía estaba caracterizada por un dualismo. Los grupos atrasados se encontraban en un principio sobre todo en las áreas rurales, donde el alto coeficiente mano de obra/tierra hacía difícil incrementar la productividad promedio de la mano de obra; luego la migración hacia las ciudades incrementó la fuerza laboral urbana, pero sólo una parte de este aumento pudo encontrar trabajo en el sector formal tradicional o en el sector moderno (intensivo en capital). En los años 60, el sector informal tradicional urbano (actividades independientes, ocasionales, marginales) comenzó a sufrir un extraordinario incremento.

Aparecen tres tendencias como características fundamentales e incuestionables de la evolución de la economía peruana en las dos últimas décadas: primera, una alta y creciente tasa de la fuerza laboral, rezagada con respecto a la tasa de crecimiento de la población que empuja una migración masiva hacia las ciudades. Segunda, el crecimiento del producto no se ha mantenido a la par con el incremento creciente de la fuerza laboral; la producción rural tiene un débil crecimiento y el producto urbano se vuelve cada vez más dual con un sector informal urbano sobreextendido. Tercera, y como consecuencia final, el crecimiento de la productividad laboral tiene una tendencia declinante; el promedio nacional todavía es alto en la década del 50 pero se explica por los efectos la migración geográfica más bien que por mejores en el mismo tipo de actividad económica. Hacia mediados del 60, el desafío era resolver el nuevo y creciente subempleo urbano.

Algunos desequilibrios resultaron de situaciones estructurales básicas (tales como la falta de tierra cultivable, presiones demográficas, etc.) que son exógenas a cualquier acción gubernamental y difíciles de cambiar en el corto plazo; pero otros desequilibrios surgieron y se agravaron a causa de la estrategia de desarrollo adoptado..

Durante los años 50, la conducción general de la economía fue básicamente liberal, basada en una ideología de libre comercio y caracterizada por intervención estatal moderada (Odria, y Prado; Beltrán). En los años 60, presiones sociales nuevas y crecientes de los sectores urbanos exigieron un enfoque distinto de Belaúnde. El modelo era similar a los lineamientos de la

CEPAL: en una economía periférica, por debajo del pleno empleo, la causa de sus problemas podía ser encontrada en **"insuficiencia estructural de demanda"**, el gobierno debía adoptar una **"estrategia de sustitución de importaciones"** con tasas fijas de cambio y restricciones al comercio a fin de reducir la dependencia del resto del mundo e industrializarse. Como el consumo y la inversión no alcanzan para absorber la mano de obra desempleada, es necesario **"aumentar el gasto público"** que, a través de su efecto multiplicador, llevará al equilibrio de pleno empleo; la inflación es un mal menor y no se deberá a exceso de demanda en tanto exista mano de obra desempleada, sino que más bien se deberá a rigideces estructurales que gradualmente desaparecerán gracias a los controles y el gasto planificado del sector público. Dos elementos característicos y altamente relacionados de esta mentalidad cepalina eran desconfiar de los mecanismos de mercado y descuidar el equilibrio externo en el proceso de desarrollo.

Belaúnde por cierto no adoptó la doctrina cepalina en su integridad. La industrialización fue impulsada, y la protección fue aumentada continuamente, pero se puso todavía bastante énfasis en el uso de los mecanismos de mercado. Se ignoraron las presiones inflacionarias durante varios años hasta que se reconoció que constituían un peligro muy real a los logros del gobierno, y la balanza de pagos fue descuidada, contando con el apoyo crediticio de la Alianza para el progreso y de otras fuentes de fácil acceso. Al final de la década del 60, los puntos de vista cepalinos predominaban, sin embargo, en su versión primitiva en la mayoría de los círculos académicos del Perú y por cierto no eran ignorados en el CAEM (Centro de Altos Estudios Militares) donde se prestaba creciente atención a los problemas de seguridad nacional y de desarrollo nacional.

Desafortunadamente, la despreocupación por la inflación y la balanza de pagos duró lo suficiente como para que estos problemas se volvieran incontrolables sin el apoyo decidido de un Congreso dominado por la oposición. El resultado fue la crisis de 1967-68 y el posterior reemplazo de la democracia tradicional por el gobierno militar de 1968.

1.4 EL GOBIERNO REVOLUCIONARIO DE LAS FUERZAS ARMADAS (1968-1975)

El objetivo económico explícito del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada fue claramente enunciado en su estatuto (3 de Octubre de 1968): "**Promover superiores niveles de vida, compatibles con la dignidad de la persona humana, a los sectores menos favorecidos de la población, realizando la transformación de las estructuras económicas sociales y culturales del país**".

Si por "**revolución**" se entiende un cambio profundo y permanente en favor de quienes tienen menos, el objetivo explícito fue revolucionario; con expresiones sorprendentemente nacionalistas y socialistas las fuerzas armadas peruanas anunciaron desde el principio su firme determinación de transformar a fondo el Perú, y en los años siguientes afirmaron su intención de permanecer en el poder hasta que este proceso revolucionario se tornara "**irreversible**". Que tenían en mente más que meras palabras quedó claro cuando a sólo estar en el poder ocuparon las instalaciones de la International Petroleum Company y poco después introdujeron una serie de reformas que afectaron casi todas las esferas de la sociedad: reforma agraria (1,969), reorganización de la Administración Pública, creación de nuevas empresas públicas (a partir de 1,969), nuevas normas bancarias y financieras (con creciente propiedad gubernamental), reforma industrial (1,970), reforma de la educación (1,971), etc. De 1,969 a 1,974, los militares gozaron de fuerte poder político, mientras que los viejos partidos políticos (incluidos Acción Popular y el APRA) estaban desacreditados como "**derechistas**" y eran vistos por casi todos como incapaces de llevar a cabo las reformas necesarias que sus líderes habían prometido por tantos años.

Las intenciones del gobierno militar revolucionario pueden encontrarse en varios documentos oficiales, y para cada sector en los "**considerandos**" de cada ley de reforma; los medios o las formas concretas de llevar a cabo estos propósitos estaban expresados en los "**artículos**" (o "parte dispositiva") de esas leyes de reforma.

Comparando, sin embargo, los unos con los otros, es difícil ver qué modelo económico tenía el gobierno militar revolucionario; parecía no tener siquiera una clara comprensión de los mecanismos básicos a través de los cuales funcionaba la Economía. Siendo apenas capaz de visualizar las estructuras económicas del país, fue por cierto incapaz de transformarlas. La política desplazó a la Economía; la intuición y la audacia política predominaron sobre el conocimiento y el análisis económico. Desafortunadamente, las primeras son un necesario complemento pero nunca un válido sustituto para lo segundo.

El Cuadro 1.1 muestra el crecimiento sectorial durante la "**Primera Fase**". Las mismas tendencias que prevalecieron en el pasado se observan de 1969 a 1975: estancamiento o declinación en los sectores primarios (con la adición dramática de los resultados de la crisis pesquera), continuado crecimiento de la industria (aunque a una tasa algo más baja), y la continuada expansión de los sectores terciarios (que fueron obligados a absorber la mayor parte del incremento en la fuerza laboral urbana).

La falta de crecimiento de oferta en los sectores primarios, que la estrategia de desarrollo de la revolución peruana había confirmado como los únicos proveedores de divisas para la economía, puede ser vista en el Cuadro 1.2

CUADRO N° 1.1

PRODUCTO BRUTO INTERNO REAL POR SECTORES PRODUCTIVOS

(% Aumento Anual)

en millones de intis de 1,979

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Agricultura	6.6	7.8	2.0	-2.4	0.4	3.7	0.0
Pesca	-10.2	32.7	-31.0	-46.8	-27.6	39.7	-11.3
Minería	-0.7	7.1	-6.1	6.3	3.8	5.6	-7.8
Manufactura	1.1	8.6	5.7	2.1	6.5	8.4	3.1
Electricidad, Gas y agua	5.0	4.6	10.9	8.9	11.4	9.3	7.7
Construcción	6.7	13.6	9.2	01.7	9.5	20.2	2.1
Vivienda	3.1	0.2	3.8	4.1	4.7	5.0	3.1
Gobierno	2.0	4.3	4.7	7.2	4.7	4.8	7.5
Otros	7.0	1.2	8.0	4.9	6.2	9.6	8.2
Derechos de importac.	-0.5	5.7	2.8	-2.0	11.8	29.1	-6.2
P. B. I. TOTAL	3.8	5.9	4.2	2.9	5.4	9.2	3.4

Fuente : Cuentas Nacionales del Perú 1950 - 1985
 INE, Lima, Setiembre de 1986

CUADRO 1.2
EXPORTACIONES TRADICIONALES DEL PERU
(en miles de Toneladas)

	Promedio 1961-63	Promedio 1967-69	Promedio 1973-75
Algodón	127	76	45
Azúcar	607	475	492
Café	37	46	43
Lanas	7	7	4
Prod.de la Pesca	1,104	2,040	560
Petróleo	606	463	222
Cobre	178	201	176
Oro (miles de Kg.)	2	1	2
Plata	10	10	11
Plomo	136	153	152
Zinc	192	305	412
Hierro	3,370	5,571	4,769

FUENTE: B.C.R. Memoria 1975,

En términos reales, de 1968 a 1975, el Producto Bruto interno creció a una tasa promedio de 5.0%, el producto industrial creció a 5.5% promedio; pero la cantidad de exportaciones declinó 21%. La demanda creciente de divisas para satisfacer las necesidades de la industria y de toda la economía ahora debía ser obtenida de precios internacionales favorables para nuestro producto primario en relación a los precios de las importaciones, o alternativamente de préstamos externos. En 1975, la dependencia externa del Perú era más marcada que nunca (ver Cuadro 1.3).

Los bajos niveles de inversión y el lento crecimiento de actividad económica frenaron las importaciones hasta 1,972; en 1,973 y 1,974 las exportaciones gozaron de una alza extraordinaria en sus precios, seguidos por una fuerte baja en 1975; en el ínterin las inversiones y los precios de las importaciones habían aumentado, y el Perú tenía en su cuenta corriente el más grande déficit externo jamás registrado. El flujo hacia el país de capitales a largo plazo evitó una caída más severa de las reservas internacionales, mientras el consumo interno mantenía una alta tasa de expansión y la inversión había crecido 42% en términos reales de 1,972 a 1,975 a través de proyectos intensivos de capital con alto contenido importado y baja absorción de mano de obra (ver cuadro 1.4).

La alta propensión a consumir, y el déficit externo, pueden ser mejor apreciados en proporción al nivel del producto bruto nacional de cada año, tal como se muestra en el cuadro 1.5.

CUADRO 1.3
BALANZA DE PAGOS (1970-75)

(en millones de dólares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Exportaciones FOB	1,034	889	945	1,112	1,503	1,330
Importaciones FOB	700	730	812	1,033	1,908	2,427
Balanza Comercial	334	159	133	79	-405	-1,097
Servicios y Transferencias	-149	-193	-165	-271	-402	-438
Saldo en cuenta corriente	185	-34	-32	-192	-807	-1,535
Capitales de largo plazo	24	-29	115	384	895	1,135
Privados	-77	-43	-5	70	202	342
Oficiales	101	15	120	314	693	793
Errores y omisiones netas y movimientos de capital a corto plazo	49	-14	-33	-178	194	-177
Compensación	258	-77	50	14	282	-577

Fuente : Banco Central de Reserva (BCR).
Memorias

CUADRO 1.4
PBI POR TIPO DE GASTO (1970 - 1975)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	55-70	70-75
Consumo	2,255.3	2,364.2	2,505.5	2,680	2,907.4	2,998.2	6.3	5.9
Inversión	359.7	411.7	285.4	535.3	775.8	-724.4	-3.6	15.0
Exportac.	612.8	577.4	621.8	428.4	455.2	457.3	3.0	-5.7
Importac.	709.2	729.4	714.3	798.5	1030.9	966.8	3.5	6.4
Total PBI	2,518.6	2,623.9	2,699.2	2,844.3	3,107.4	3,213.0	4.4	5.0

Fuente : Instituto Nacional de Estadística
Cuentas Nacionales del Perú 1950-85

CUADRO 1.5

COMPOSICION PORCENTUAL DEL PBI POR TIPO DE GASTO

	1950	1960	1965	1970	1975
Consumo	66.4	59.4	63.4	69.9	71.7
Inversión	18.4	18.7	16.5	11.1	17.3
Exportaciones	15.2	22.0	20.1	19.0	10.9
Importaciones	14.7	17.3	22.7	22.0	23.1
PBI	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente : Instituto Nacional de Estadística

En 1970 el coeficiente de inversión era muy bajo (11.1 % del producto) y había un déficit de exportaciones de bienes y servicios sobre las importaciones. Cinco años más tarde, la inversión (con una alta y creciente proporción de inversión pública) había recobrado un nivel de cerca de una quinta parte del producto, pero el consumo estimulado por subsidios continúa siendo siete décimos y la brecha externa consecuentemente era no menor de un décimo del producto bruto. La deuda pública externa aumentó de 2,182 millones de dólares en 1974 a 3,066 millones en 1975, pero esas cifras no eran del dominio público en ese momento. Todo estaba "*normal*" inclusive la situación del empleo: en 1969 había 219,700 desempleados, y en 1975 los desempleados eran 235,600. No hay un capítulo sobre empleo en los 31 capítulos del "*Plan Inca*", y las pocas páginas que se ocupan de ello en el "*plan de desarrollo 1971-75*" fueron incluidas en el último momento ante la insistencia de los economistas del Instituto Nacional de Planificación (INP).

Las Fuerzas Armadas peruanas manifestaban el deseo de cambiar y desarrollar el país, hacer del país una sociedad más unificada, una nación menos dependiente de presiones externas; querían lograr esto favoreciendo ante todo a los grupos y sectores más pobres.

En lo político, había varias ambigüedades tanto a nivel teórico como de facto que se escondían bajo el lema expresado en forma negativa "*ni capitalismo ni comunismo*", y bajo el gradualismo práctico o incrementalismo del proceso. Pero, en lo económico, había un vacío completo en lugar de un modelo teórico consistente, y había en la práctica una amalgama de todo: cuatro sectores de propiedad. El sector estatal debía fortalecerse y ser el controlador y el líder, el sector privado reformado debía continuar dinámico en la industria y era todavía allí el mayor sector en 1975. El nuevo sector de propiedad social debía ser "*hegemónico*", y el sector de pequeña propiedad debía desarrollarse también, pues era el que tenía la mayor parte de la fuerza laboral. No se prestó ninguna atención al total macroeconómico que resultaba de la suma de todo ello, particularmente en términos de la balanza de pagos, ni se prestó atención a los problemas de coordinación intersectorial que surgirían y a sus implicancias para la oferta de trabajo (de obreros y

empleados así como de empresarios), calidad de administración, asignación de recursos, empleo, productos y precios. La falta de comprensión de principios económicos básicos en las altas esferas del gobierno militar revolucionario y de sus asesores políticos les hacía creer que estaban cambiando la estructura económica del país.

Cuando la crisis económica explotó en 1975, no la pudieron comprender; creyeron que se trataba de sabotaje político. Los gobiernos y los políticos rara vez se han caracterizado por su comprensión de la economía, pero es sorprendente que muchos científicos sociales, y más de un economista entre ellos, consideraban en 1975 que la economía peruana realmente había cambiado y que había cambiado para mejor.

En realidad, las reformas estructurales implementadas por el gobierno militar pusieron especial énfasis en la redistribución de la propiedad (vale decir, de la riqueza pero no necesariamente del ingreso, porque la riqueza genera ingreso en proporción directa a la eficiencia con que se aplican esos recursos), dejaron con las manos vacías al 60% más pobre de la población y no cambiaron las reglas fundamentales del comportamiento de la economía.

La reforma agraria distribuyó 10 millones de hectáreas de latifundios a 340,000 familias; el número de familias campesinas peruanas era 1'200,000, y así el 72% del total, vale decir 860,000 familias, con los más pobres de todos entre ellos, no recibieron nada. Aún más, la política de precios que había sido sesgada hacia el sector urbano en la década del 60 lo fue incluso mayormente a partir de 1972, cuando se impusieron muy estrictos controles de precios a toda la producción y comercialización de alimentos (JUNAPRE= Junta Nacional de Precios). La decisión de mantener sin cambio los precios internos de los comestibles llegó al absurdo de pagar subsidios sobre alimentos importados (adicionando fuertes presiones a la balanza de pagos y al déficit fiscal). La reforma agraria fue emprendida explícitamente para establecer justicia social en el área rural y para aumentar la producción y la productividad. No puede considerarse que la primera meta haya sido lograda; sólo los beneficiarios de las expropiadas haciendas azucareras como socios de las nuevas Cooperativas subieron del cuarto al segundo decil en la distribución de ingresos del país; poder rural

que favoreciera a los más pobres no se realizó. En cuanto a la segunda meta, ocurrió un claro fracaso: la producción agrícola creció al 1.9 % por año de 1970 a 1975, no precisamente una mejora si se compara con el 2 % de la década del 60.

La reforma industrial presenta posiblemente el caso más dramático de un error económico desde el punto de vista social - revolucionario, vale decir, desde el punto de vista de rehacer efectivamente al sector industrial de la economía peruana en beneficio de la sociedad en su conjunto. Su propósito era lograr "**desarrollo industrial permanente, autosostenido y nacional**". Para llegar a esta meta, se definieron prioridades industriales, pero no en términos de ventaja comparativa dinámica o consideración económica alguna, sino principalmente en términos de la secuencia física de la elaboración de productos industriales, reservándose además para el Estado todas las industrias "**básicas**". Se acordaron incentivos tributarios generosos hasta a las industrias de tercera prioridad, para incentivar la reinversión y la importación de bienes de capital e insumos.

El Ministro Dellepiane era considerado en 1,970 uno de los más "**izquierdistas**" en el gobierno, y él criticó severamente la mentalidad capitalista de los empresarios. Estos se alarmaron por la retórica socialista del Ministro, y por la Comunidad Industrial, pero la Ley General y su reglamento dieron a los empresarios más exenciones tributarias que las que ningún gobierno tradicional les había acordado, y la protección más alta que jamás soñaron (la prohibición total de importar cualquier bien que fuera producido en el país); podían tener, además, dólares "**baratos**" (a una tasa de cambio fija y sobrevaluada) y topes flexibles para sus precios en soles. Si se avenían a las nuevas y complejas reglamentaciones burocráticas, fácilmente podían obtener altas utilidades a corto plazo, y muchos por cierto lo hicieron. El patrón de crecimiento del sector industrial en la década del 70 es fundamentalmente el mismo de los 60, pero con desequilibrios más serios: un grado de oligopolio mayor dentro del sector industrial, mayor sobrecapitalización, absorción de mano de obra aún más recortada, y la limitación de la producción debido a una severa escasez de moneda extranjera. La palabra "**exportación**" no

aparece ni siquiera una sola vez en las 39 páginas de la Ley General de Industrias.



Uno de los elementos esenciales de la *Primera Fase* era el nuevo rol del Estado en la economía. *"La superación del modelo capitalista dependiente y el subdesarrollo requieren que el Estado asuma un rol de activa participación como promotor y guía del desarrollo nacional, a través de su intervención directa e indirecta en la actividad económica, socio cultural y política"* decía el Plan Nacional de Desarrollo 1971-75. Se crearon nuevos ministerios (Industria, Comercio, Transporte y Comunicaciones, Vivienda y Alimentación, etc.) y se establecieron nuevos controles y regulaciones.

Al mismo tiempo, se crearon empresas públicas ya sea como resultado de la reorganización de empresas extranjeras nacionalizadas (Petro-Perú, Centromin, Enafer, Hierro-Perú, etc.) o como resultado de traspasar al Estado todo un subsector de la actividad económica (Pesca-Perú, Electro-Perú, Epsa, etc.). Se ha señalado la importancia histórica del rol del Estado en el proceso de desarrollo de los países que *"llegan tarde"* a la revolución industrial; el Perú había sido señalado por tener una de las administraciones públicas y sectores públicos más *"débiles"* de América Latina. Un elemento básico del fracaso económico en el *"experimento peruano"* fue que este nuevo rol del Estado en la economía después de 1968 fue implementado con escasa consideración a algunos principios fundamentales de administración económica. El gobierno militar y los funcionarios públicos creyeron que por el mero hecho de establecer *"controles"* iban a dirigir efectivamente la actividad económica del país (y que lo iban a hacer en la dirección deseada); en realidad sólo la hicieron más complicada, más lenta, y más inclinada que nunca a eludir reglamentaciones (y, además, no pocos de estos controles eran contraproducentes). La inversión pública creció para compensar lo letárgico del sector privado; el problema estuvo en que, por decisiones políticas, el gobierno no quería aumentar los impuestos y en consecuencia el déficit económico del sector público aumentó de 18 millones de intis en 1,970 a 259 en 1,975. (ver cuadro 1.6).

Por otro lado, las empresas públicas prestaron poca atención al manejo económico eficiente, aseguradas como estaban del apoyo financiero del Banco de la Nación para cubrir cualquier déficit, sobre todo cuando el gobierno las había obligado a vender sus productos a precios sumamente bajos. Uno de los casos más dramáticos era el de Petro Perú, que en mayo de 1,975 estaba vendiendo la gasolina a un precio menor que en setiembre de 1,968, a pesar del hecho de que una tercera parte de ese petróleo se importaba a precios internacionales que se habían más que triplicado desde fines de 1,973.

Shane Hunt, simpatizante del nuevo rol del sector público del Perú, había sin embargo advertido en 1,974 : ***"en la próxima década, la economía peruana o se estancará o no de acuerdo con la efectividad con que las nuevas empresas públicas sean manejadas"***.

Las empresas no proveyeron de excedentes al Estado a fin de financiar los servicios sociales del sector público (salud, educación, etc.); algunas ni cubrieron sus propios costos, y en ningún momento se dignaron integrar sus actividades al sistema nacional de planificación.

En 1967, el sector público del Perú era pequeño y débil; en 1975 era grande y estaba en la bancarrota.

CUADRO 1.6

BALANCE DE INGRESOS Y EGRESOS FISCALES DEL PERU 1969-1975

(en millones de intis de 1979)

CONCEPTOS	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
I. Ing. Corrientes	379.2	502.9	553.5	673.2	834.1	1009.6	971.4
1. Tributarios	310.3	317.2	314.1	323.3	343.0	372.9	399.3
2. Contr. IPSS	38.4	35.6	39.8	51.0	58.5	77.6	83.6
3. No Tribut.	30.4	150.1	199.2	298.3	432.5	558.3	488.0
4. Transf.	n.r	0.2	0.4	0.4	0.1	0.9	0.5
II. Gast. Corrient.	338.2	405.8	476.5	614.8	791.2	938.1	969.9
1. Remunerac.	163.0	206.9	226.2	239.1	268.7	256.7	292.8
2. Bienes y S.	39.0	106.0	147.3	256.8	385.1	520.7	496.8
3. Intereses	18.3	23.7	28.6	37.5	52.1	60.9	76.2
4. Transfer.	117.9	69.2	74.4	81.5	85.3	99.8	104.1
III. Ahorro Cta. Cte							
(I-II)	40.9	97.2	77.0	58.3	42.9	71.6	1.5
IV. Ing. de Capital	n.r	12.4	16.0	9.1	6.1	9.7	1.8
	n.r	1.9	1.7	0.0	0.0	0.0	0.0
	n.r	10.5	14.6	9.1	6.1	9.7	1.8
V. Gastos de Cap.	33.7	127.7	125.3	133.9	161.3	263.7	262.4
1. F.B. Capital	33.7	98.1	101.7	112.8	134.5	218.6	236.2
2. Invers. Fin.	n.r	12.8	5.6	13.8	15.1	25.5	7.0
3. Otros	n.r	16.9	18.0	7.3	11.8	19.6	19.2
VI. Déficit econ.							
(III-IV) - V	7.2	-18.1	-32.1	-66.5	-112.3	-182.5	-259.1
VII. Financ. Neto	-7.2	18.1	32.2	66.5	112.3	182.5	259.1
1. Externo	n.d	26.2	6.4	37.3	77.8	122.7	132.6
- Desembolsos		63.5	57.9	86.2	170.3	199.5	182.9
- Amortización	n.d	-8.0	25.7	29.2	34.5	59.7	126.5

Fuente : Cuentas Nacionales del Perú 1960 - 1973. B.C.R. 1974
 Memoria B.C.R. 1974, 1975, 1976.
 n.r. = no registrado
 n.d. = no determinado

CAPITULO II

ASPECTOS GENERALES DE LAS FINANZAS PUBLICAS EN EL PERU

2.1 Campo y extensión de las Finanzas Públicas

Con las limitaciones existentes en una economía de mercado, aparece el desarrollo de la actividad gubernamental. No obstante es necesario una mayor elaboración de las razones por las cuales la actividad gubernamental es deseable en distintas situaciones. La discusión no servirá solamente para explicar por qué los gobiernos han tomado a su cargo las actividades actuales, sino que además servirá en gran medida como base para la valoración del campo de las actividades gubernamentales en términos de criterios generalmente aceptados. Dejando de lado la aceptabilidad de las metas de algunos programas, tanto las políticas estatales seguidas como la extensión dada a los programas están, por supuesto, sujetas a valoración en términos de las metas fijadas.

2.1.1. Beneficios Sociales

Las actividades gubernamentales típicas se han emprendido teniendo en cuenta su carácter social o colectivo, es decir que benefician total o parcialmente a los integrantes de la comunidad como grupo más que individualmente. Por ello esas actividades no son divisibles en unidades que puedan ser vendidas a individuos y si en verdad han de llevarse a cabo deben ser prestadas por la organización política de la sociedad. Más técnicamente, los beneficios sociales marginales exceden a los privados o, en otras palabras, el beneficio social total proveniente de los servicios sobrepasa al que individualmente obtiene cada persona.

Algunas actividades rinden exclusivamente beneficios sociales, no siendo sus servicios mensurables en unidades divisibles que benefician directamente a los individuos. La defensa nacional, la protección a la vida y la propiedad, la prevención del fraude, el dolo y el cumplimiento de las obligaciones contractuales reportan importantes beneficios a la comunidad, como un todo,

pues de otro modo en su ausencia se caería en la anarquía y el complejo sistema económico actual no podría funcionar satisfactoriamente. Pero a pesar de su importancia, esos servicios no pueden prestarse a través de la empresa privada, desde que no pueden fraccionarse y venderse individualmente, como ocurre con la producción de manzanas, pan, automóviles o los servicios de un instituto de belleza. La empresa privada puede sólo obtener provecho de aquellos beneficios que obtienen los individuos directamente ya que la compra de servicios será inducida por los beneficios directos que se reciben como resultado de la adquisición. Ya que no hay forma de encontrar el uso o beneficio individual por los servicios prestados, es imposible financiarlos a través de algún tipo de "*suscripción voluntaria*". Por lo tanto si es que hay que desarrollar dichas actividades, el Estado deberá prestarlas.

Estrechamente ligadas a tales servicios, existen una serie de actividades que sí rinden en parte beneficios individuales, aún cuando también reportan beneficios adicionales a toda la comunidad. Tales servicios pueden ser prestados por la empresa privada pero en una escala que es demasiado pequeña en términos de la distribución óptima de recursos, ya que los productores individuales no pueden pensar en apropiarse económicamente del beneficio social total. Los servicios de la educación son el mejor ejemplo.

Ellos benefician en parte directamente a quienes los reciben y entonces una cantidad limitada puede ser prestada y vendida por la empresa privada. Pero la prestación de un nivel mínimo de educación general a todo individuo aporta beneficios sustanciales a la sociedad. La educación dota de mayor pericia a la sociedad y por lo tanto posibilita un aumento potencial del producto social y promueve el desarrollo económico. Una comunidad educada brinda un electorado conciente y una mayor estabilidad política. Si bien muchas personas ambicionan para sí o para sus hijos una educación razonable aún cuando deban pagar por ella, las familias de bajos ingresos o que no valoran adecuadamente los beneficios de la educación no procederán de ese modo. Entonces el monto total de servicios educativos será menor que el óptimo, a menos que ellos sean prestados gratuitamente.

2.1.2. Costos Sociales Adicionales

Ciertos tipos de actividad económica dan lugar a que los costos sociales de la producción o utilización de un bien sean superiores a los costos del productor particular. Así, por ejemplo, el exceso en el consumo de bebidas alcohólicas acarrea pérdidas de tiempo en los trabajos, sacrificios para la familia de la persona, accidentes del tránsito y quizá mayor cantidad de delitos.

En este caso la preocupación gubernamental consiste en restringir su utilización. Puede hacerlo prohibiendo o regulando el uso del bien, imponiendo altos gravámenes a la venta o tomando la producción y la venta, como en el caso de los monopolios fiscales de licorería en que la limitación de la producción se logra fijando precios superiores a los costos marginales.

2.1.3 Excesivo Costo Marginal Privado

El caso contrario se da cuando los costos para la empresa privada son mayores que para la sociedad en su totalidad. El ejemplo típico es el de las industrias de costos decrecientes, en las cuales la expansión de la producción por una empresa da por resultado costos inferiores para las demás y un costo real menor para la sociedad que para la empresa particular. La producción es demasiado pequeña cuando queda determinada por consideraciones lucrativas.

2.1.4 Eliminación de interferencias con la Competencia Perfecta

Las imperfecciones en el mecanismo de la competencia constituyen la mayor fuente de alejamiento de una distribución óptima de recursos y puede producir además cambios en la modalidad de la distribución de los ingresos, que no se consideran equitativos.

Por ejemplo, la falta de un conocimiento preciso impide el alcanzar un gasto óptimo del ingreso de los consumidores así como un mayor ajuste de la eficiencia productiva. El Estado ha tratado de coadyuvar, hasta cierto punto, a alcanzar el objetivo mencionado mediante el control de las falsas relaciones y el establecimiento

de estándares de calidad. Ha tratado de facilitar el ajuste de la producción agrícola a condiciones cambiantes mediante servicios de información y asesoramiento y en algunos casos mediante la regulación directa o indirecta de la producción. Ni aún en esa situación de competencia perfecta el ajuste de la producción en respuesta a cambios dinámicos puede alcanzarse mediante el libre funcionamiento de la economía de mercado. La información sobre la tendencia del ingreso nacional, de la producción, etc., tiene por objeto ayudar a los empresarios a elaborar sus planes de producción e inversión. Las agencias de colocación tratan de acercar a los desocupados, por un lado, y a los empleos por el otro.

Las interferencias más serias a la competencia perfecta provienen del crecimiento de la influencia del poder monopólico. Este difícilmente toma la forma de un control total de la oferta por una sola empresa; generalmente varias empresas ejercen un control limitado sobre el precio. Como consecuencia la producción será restringida por debajo del nivel en el cual el costo marginal es igual al precio, no pudiéndose desenvolver sobre la base del más bajo costo. En ciertos casos los recursos se desperdician y son escasamente utilizados, mientras que en otros la producción total se reduce a niveles inferiores al óptimo.

Cuando existe un poder monopólico considerable, la tarea del gobierno consiste en hacer que el sistema productivo y de precios vuelva a funcionar en un nivel competitivo. Suele a veces intentarse esto mediante una acción reguladora; por ejemplo, las leyes anti-trusts prohíben ciertas prácticas y combinaciones consideradas contrarias al mantenimiento de la competencia.

En ciertos campos como los servicios públicos la imposibilidad de asegurar una competencia efectiva y la importancia de los servicios para el público han conducido a la regulación de tarifas o a la directa prestación del servicio por parte del Estado.

2.1.6. Estabilidad Económica

La economía de mercado ha demostrado su incapacidad en proporcionar un empleo pleno de recursos en ciertos períodos y de mantener un nivel de precios razonablemente estable en otros. Cuando sobreviene la desocupación, ninguna empresa por si sola puede desplegar la actividad necesaria a la recuperación y el pleno empleo, aún cuando una acción simultánea de un gran número de ellas podría producir el efecto deseado. El incremento de la inversión por parte de una firma por ejemplo aunque estimularía el crecimiento de la renta nacional, beneficiaría en principio a otras firmas más que a la que lo efectuó. Es por eso que para estimular la recuperación los gobiernos han llevado a cabo una serie de actividades, particularmente el control sobre la tasa de expansión crediticia y, recientemente, obras públicas y otras actividades de ayuda. Los incrementos en el nivel general de precios, con sus perniciosos efectos, no pueden controlarse por los productores individuales.

2.1.7 Redistribución del ingreso

En años recientes, una gran parte de la actividad estatal ha respondido al propósito de aumentar el bienestar relativo de ciertos sectores de la economía, principalmente de aquellos de bajos ingresos. Se ha basado en el hecho de que la modalidad actual en la distribución del ingreso no estaba de conformidad con lo que el consenso nacional considera equitativo. El sistema impositivo se ha concebido, en parte para disminuir los altos grados de desigualdad.

Estas consideraciones efectuadas apoyan el ejercicio por parte del Estado moderno de tan inmenso volumen de actividades. Además proporcionan una justificación al reemplazo del mecanismo de mercado por la formulación de decisiones centralizadas efectuadas por el Estado en relación con parte de la actividad económica. Pero, particularmente en lo referente al alcance exacto de la actividad gubernamental, aquellos responsables de tomar las decisiones pueden actuar guiados únicamente por sus propios intereses y aspiraciones.

Si bien las consideraciones efectuadas más arriba suministran las bases primarias de justificación de la actividad estatal, no pretenden justificar todas las actividades que en nuestros días acomete el Estado o la manera en que se puede llevar a cabo. Todos los gobiernos cumplen ciertas funciones que benefician exclusivamente a grupos reducidos en detrimento del resto de la comunidad; algunas empresas estatales funcionan mucho menos eficientemente de lo que haría la empresa privada en el mismo campo.

2.2 Clasificación de las actividades y gastos estatales

Con propósitos de análisis puede resultar útil una clasificación de las actividades y gastos públicos. Las actividades y por lo tanto los gastos pueden clasificarse en dos, o más modernamente, en tres categorías generales:

2.2.1 Actividades productivas o de prestación de servicios.

Ellas utilizan recursos para la prestación de servicios a la comunidad. El servicio puede ser privado o de carácter comercial, como los de electricidad o correos, o puede ser público o colectivo, como en el caso de los de Defensa Nacional. La última categoría puede distinguirse de la primera sobre la base de que los beneficios recaen totalmente, o en buena parte, sobre la comunidad y así no solamente es imposible cobrar un precio por el servicio, sino que el mayor uso del servicio por una persona no reduce la cuantía disponible para las demás. Algunos servicios, como los de educación, corresponden a una categoría intermedia, siendo en parte de tipo privado y en parte de tipo colectivo. Aunque sería factible cobrar un precio, el proceder así desvirtuaría los propósitos del programa.

Las actividades de prestación de servicios pueden también clasificarse teniendo en cuenta únicamente el hecho de si comprenden su reglamentación y el control de su observancia (como tipo de servicio por sí mismo) o la prestación directa del servicio final por parte del Estado. Así los servicios públicos pueden estar sujetos a control por parte del Estado, o ser prestados directamente por él. Cuando es posible elegir, la decisión

debe hacerse en términos de ventajas relativas de ambos métodos en cada caso particular.

2.2.2. Actividades de Transferencia

Muchas actividades gubernamentales no conducen a la prestación de servicios o no utilizan recursos (excepto para su administración) sino que solamente transfieren poder de compra de unas personas a otras. Ellas, a su vez, pueden clasificarse en tres grupos:

- a) **Actividades de bienestar social.** Muchas actividades de transferencia se desarrollan con el propósito de aumentar el bienestar económico de algunos grupos a expensas de otros mediante el pago en dinero de subsidios, asignaciones familiares, pensiones a la vejez, etc., financiados por la totalidad de los contribuyentes.
- b) **Subsidios.** En ciertas ocasiones los pagos hechos por el Estado a los beneficiarios tienen por objeto provocar algún cambio en la actividad económica, siendo meramente accidental el mejoramiento del bienestar económico de los beneficiarios. Así por ejemplo, un programa agrario puede trazarse para inducir a los agricultores a producir menos. Un programa de subsidios se mira como de mayor aceptación que uno tendiente a la regulación directa de actividades, especialmente cuando afecta a un gran número de personas. En otros casos los subsidios pueden constituir una alternativa a la prestación directa de la actividad por parte del Estado; así una comuna puede subsidiar a un sistema privado de transportes en vez de explotarlo directamente. El proceder en ese sentido tiene el mérito de conservar las ventajas de la iniciativa privada. Pero en la práctica tales programas acarrear serios problemas tales como la fijación de los subsidios, el control de las condiciones por las que se otorga el subsidio y la presión constante de los beneficiarios para acrecentarlos.
- c) **Pago de los intereses de la deuda pública.** Generalmente suele considerarse como una actividad de transferencia, ya que los pagos no provienen de la actividad productiva corriente.

2.2.3. Medidas de Estabilización.

Son medidas fiscales tendientes a controlar el desempleo y la inflación. Este tipo de actividad supera a las otras en gran medida y su consideración por separado, se basa esencialmente en la diferencia de motivación al llevar a cabo la actividad.

2.3 Los Ingresos Fiscales

Las expresiones de ingresos fiscales, renta estatal y recursos públicos son sinónimos. Pueden definirse como los medios de que dispone el Estado para cumplir sus fines. Los ingresos públicos tienen diferentes fuentes, emanan de la imposición, de la actividad empresarial productora y de las deudas que contrae. Por eso se habla, según el caso, del "*Estado impositivo*", del "*Estado empresario*" y del "*Estado deudor*". A su vez, se adquieren mediante la actividad lucrativa o en forma autoritaria. La actividad lucrativa corresponde a las explotaciones económicas; la forma autoritaria, a las acciones del poder coactivo del Estado, que obtiene de las economías privadas lo que necesita para cubrir las funciones y servicios públicos. Estos recursos impositivos se designan con diversos nombres, o sea, impuestos, tasas y contribuciones especiales.

En cuanto a las explotaciones económicas del Estado, es necesario hacer, inicialmente, algunas observaciones para evitar la confusión que se plantea frecuentemente al tratar de diferenciar la empresa estatal de la empresa privada. No es procedente sostener que las empresas estatales no deben perseguir beneficios, pues la tendencia es que toda empresa de orden económico debe lograr beneficios, no sólo para sostenerse, sino para cubrir la autofinanciación de su desarrollo. Si hay alguna distinción a este respecto, es la de que la empresa pública puede continuar trabajando aún más en épocas de dificultades económicas, recibiendo ayuda de la renta del Estado, mientras que la empresa privada, si no obtiene beneficios, cierra y se retira del mercado. Hay, desde luego, empresas del Estado en las que no puede imperar un propósito exclusivo de ganancia, o tendencia fiscalista, como en los casos de los correos, de los transportes y comunicaciones en general, del agua, del alumbrado y otros servicios similares, en que se debe tener en cuenta los intereses generales de la comunidad y hacerlos accesibles a los sectores de población de economía más modesta.

2.3.1. Las Fuentes de los Recursos Públicos

Entre las diferentes fuentes de los ingresos públicos se puede señalar las siguientes: los recursos patrimoniales propiamente dichos, los que provienen de empresas industriales y comerciales del Estado, los que proceden de las imposiciones a los particulares y los productores de los empréstitos.

Los ingresos patrimoniales propiamente dichos son los que proceden de los bienes que pertenecen al estado, de propiedad inmobiliaria y mobiliaria. En la expresión propiedad inmobiliaria, están comprendidas todas las tierras que producen rentas, rústicas y urbanas, incluyendo el mar territorial, que guarda un gran patrimonio de la nación.

En cuanto a renta de los bienes mobiliarios, es la que procede de acciones y obligaciones, que muchos estados modernos poseen en empresas privadas; por las cuales el Estado puede obtener dividendos e intereses.

También se da renta de este tipo, con los intereses y amortizaciones que recibe el Estado, en el caso de empresas privadas a las que se ha proporcionado créditos para sus equipos o modernización. En el campo de la renta inmobiliaria, procede poner atención en las riquezas naturales de los países en desarrollo, aplicando el moderno principio de que la ciencia financiera debe expresar la problemática de la sociedad. En sus riquezas naturales, los países en desarrollo tienen no sólo una riqueza potencial, sino recursos que pueden y deben utilizar al máximo, no sólo como fuente de recursos del Estado, sino como medios de promoción del desarrollo económico general.

2.3.2 Los Ingresos de Explotación Económica

Los clásicos teorizaron que el Estado no debía obtener recursos de la explotación económica. Sostenían que esta actividad debía dejarse al empresario privado. La empresa, estatal o privada, es buena o mala en sus resultados, según la organización, los recursos con que cuenta, la clase de operaciones a que se dedica y la capacidad empresarial.

Esta empresa se clasifica en tres grupos: monopolio fiscales, servicios públicos industriales y empresas nacionales.

Monopolios Fiscales. La forma inicial de la empresa industrial del Estado es la de los monopolios fiscales, como en el caso del tabaco y la sal. Estos monopolios fiscales o estancos sirvieron al Estado para procurarse rentas.

Servicios Públicos Industriales. Las empresas de esta clase son servicios cuya gestión se realiza con criterio económico, o sea que el servicio que se presta es pagado y debe cubrir sus gastos, e incluso producir beneficios. Sin embargo, éste no es el fin principal, pues el servicio que se presta corresponde a necesidades de interés público, que debe atender el Estado, como en el caso de la radiodifusión y los servicios de comunicaciones.

Las Empresas Nacionales. Corresponden estas empresas a explotaciones que se hicieron por empresarios privados, y que han sido nacionalizadas, o sea que han pasado a poder del Estado. Es de advertir que la práctica de las nacionalizaciones aparece como un movimiento que se generaliza en el período de post-guerra mundial. Las organizaciones de trabajadores, en sus congresos, propusieron la nacionalización de grandes consorcios industriales.

El buen éxito de estas empresas nacionalizadas, se ha manifestado en su financiación y desarrollo. Es de advertir que si bien no son típicamente empresas de renta estatal, implican sí una poderosa acción del poder público sobre la actividad económica general ya que generan mayor renta nacional, y, en consecuencia, son fuente de recursos estatales.

2.3.3. Las Exacciones

Se denominan así a las prestaciones en moneda, o en especie, convertible en dinero, que recibe el Estado de las personas naturales o jurídicas. Estas prestaciones son establecidas en la ley, tienen carácter obligatorio y se determinan unilateralmente. Las exacciones se dividen en generales y especiales. Se llaman generales, cuando se destinan a cubrir servicios que presta el Estado a la colectividad, y cuyo costo para los particulares no se puede precisar. Se llama especiales, cuando corresponden a servicios, cuyo costo para los particulares se puede calcular. Las primeras son los impuestos; las segundas, son las tasas y contribuciones especiales.

- a) **Las Tasas.** Son las prestaciones económicas, que pagan las personas que reciben, o a quienes están destinados, ciertos servicios del Estado. Se les ha calificado de la contrapartida de las prestaciones que realizan los órganos de la administración estatal, en beneficio de determinados sectores de la colectividad.

Una regla propia derivada de la naturaleza de los servicios especiales del Estado, que dan lugar a las tasas, es que las tasas deben ser más bajas, cuanto más beneficia al interés colectivo la acción estatal; y, por el contrario, la tasa debe ser más alta, cuanto más sirva al interés privado.

Merece considerarse que frecuentemente muchas exacciones denominadas tasas, no son en realidad sino impuestos, por lo que, hay que considerar que la regla de distinción es que los impuestos son la cobertura de los gastos generales; mientras que las tasas sirven sólo para enjugar los servicios especiales.

- b) **Las Contribuciones Especiales.** Son prestaciones que hacen referencia a obras que afectan la propiedad raíz y a determinadas personas, en su condición de propietarios o industriales, por los beneficios que reciben de una manera particular.

Este tipo de prestaciones se distingue de las tasas, concretamente, en el hecho de que las prestaciones se pagan en el primer caso por una obra muchas veces futura, mientras que en las tasas se trata de un servicio rendido, de valor personal. Así, por ejemplo, se da el caso de una contribución especial, en las obras de irrigación, de agua y desagüe, de alumbrado, carreteras, de ornato local y otras.

Otra característica de este tipo de prestaciones, es que generalmente terminan, cuando se ha cubierto el monto calculado de las obras.

2.3.4. Clasificación de los impuestos

Se hace de conformidad a distintos criterios. De allí que hay diferentes grupos de clasificación, ya se tome como pauta la modalidad del cobro, la fuente del impuesto, la distribución o la naturaleza intrínseca de la prestación impositiva.

- a) **Impuestos Directos e Indirectos.** Esta clasificación se hace en relación a la capacidad de prestación de las personas obligadas a pagar el impuesto. Se denomina directos, aquellos impuestos que gravan de una misma manera inmediata y directa la capacidad de prestación del contribuyente, e indirectos, los que descubren esa capacidad en signos externos, exponentes de aquellas, cuando se usan o consumen los ingresos.

En el caso de la imposición directa, la entidad administrativa del Estado encargada de la percepción de los impuestos conoce a la persona del contribuyente afectada por los impuestos en razón de que es un gravamen a la actividad productora de bienes o renta; mientras que en los indirectos, la entidad administrativa respectiva tan sólo percibe el impuesto mismo con ocasión del consumo o empleo de los ingresos, y, en realidad, no le interesa conocer a los contribuyentes, sino los actos de la vida económica en que funciona el impuesto. De acuerdo con esta pauta de clasificación, son directos los impuestos que gravan las distintas categorías de renta o patrimonio, procedentes de la propiedad urbana y rústica, de la actividad industrial, del préstamo de capitales y del trabajo. Se consideran como indirectos, los impuestos sobre el uso y el consumo, es decir los gravámenes que impone el Estado sobre el empleo de los ingresos.

En otras palabras, podemos decir, que el impuesto directo absorbe en provecho del Fisco, una parte de las rentas periódicas, a intervalos regulares, normalmente cada año. En cambio, el impuesto indirecto absorbe una parte de la renta, con motivo del empleo que se hace de ella, cuando compra un objeto o se paga un servicio, una parte representa el precio propiamente dicho, y otra parte, el precio que se paga al Fisco como impuestos.

b) Impuestos Personales o subjetivos e Impuestos Reales u Objetivos.

Impuestos personales son los que gravan la capacidad de prestación, teniendo en cuenta generalmente la declaración del obligado y tomando en consideración las circunstancias personales que acrecientan o disminuyen la capacidad de prestación (Gastos de adquisición, relaciones familiares, etc.). Al respecto hay que señalar que en la mayor parte de los estados, el tipo impositivo varía según la situación familiar del contribuyente, siendo, por ejemplo más gravado el soltero que el padre de familia y éste, tanto menos cuanto más hijos tenga. También hay otros elementos de discriminación, como la naturaleza de la renta del contribuyente derivada del trabajo o del capital; en el primer caso, debe haber un tratamiento impositivo más favorable. En los impuestos reales u objetivos, el impuesto se mide con arreglo a las características del objeto de la imposición, como por ejemplo la superficie o el valor de un fundo, o el volumen del capital invertido en una industria.

c) Impuestos de catastro y de tarifa. Otra clasificación es la de los impuestos catastrados o de matrícula y la de tarifa o tarifados. Los primeros son los impuestos que se perciben de las personas u objetos registrados en el catastro o matrícula. Impuestos de tarifa son aquellos que se perciben con arreglo a cuotas o normas generales, que se aplican tan luego se produce el hecho que motiva la obligación contributiva.

- d) **Impuestos ordinarios y Extraordinarios.** Según esta clasificación, se denomina impuestos ordinarios a los que cubren los gastos habituales de la Hacienda Pública, y extraordinarios, a los que no tienen esa naturaleza y no tienen antecedente inmediato en el impuesto.
- e) **Impuesto de Cupo y de Cuota.** Una clasificación cuya importancia es menor, es la de impuestos de cupo y de cuota. En los primeros, de antemano se fija la cantidad total que debe rendir el impuesto; y a posteriori se determina la suma o la alícuota que corresponde al contribuyente materia de la imposición.

Los impuestos de cuota se llaman así, porque el tipo de gravamen que corresponde a cada unidad impositiva, se determina de manera que el resultado se conoce cuando se ha hecho la recaudación total.

2.4. Los Ingresos Fiscales en el Perú

La evolución de los impuestos en el Perú durante el período del gobierno de Velasco revela el comportamiento de cada una de sus componentes de la siguiente forma: los impuestos a la renta registraron en 1970 , 11 mil millones de soles, y finalizando el período alcanzó los 24,000 (ver cuadro 2.1). Casi el mismo punto de partida tuvo el rubro impuestos a la producción y consumo que desde un nivel de 12 mil millones de soles creció hasta los 32 mil millones de soles en similar período. Esta diferencia puede ser explicada debido a la evasión tributaria efectuada por los contribuyentes a los impuestos a la renta en virtud de que la masa imponible declarada no es la total, solamente refleja una parte de ella. No obstante en el caso de los impuestos a la producción y consumo el total registrado añade además una característica especial de ese tipo de gravamen, y es, la de pagar el monto al fisco por el uso del bien, que además en la actividad económica es más continua. Todo lo contrario ocurre con el impuesto a la renta que refleja el período estacional de una vez al año.

Por otro lado, los impuestos al patrimonio se cuatuplicaron en el gobierno de la Primera Fase Militar, observándose que en 1,970 el monto imponible arrojó mil millones de soles, finalizando en 1,975 con 4 mil millones de soles. En cuanto a los ingresos fiscales por importación tuvo un crecimiento más lento que el comportamiento de los otros ingresos y podría explicarse por el proceso de sustitución de importaciones que estaba implementado en el modelo económico, trayendo como efecto que al darse mayor preferencia al desarrollo de la industria nacional el monto de importaciones fuera de menor cuantía en esos años. En el caso de los impuestos por exportación muestran a lo largo de esos años un estancamiento en la absorción por parte de las arcas fiscales como consecuencia de las facilidades a la exportación peruana e incentivos que permitió el que se descontara del total de impuestos el volumen aportante por concepto de exportaciones.

Viéndolo ahora como componente del PBI (léase porcentaje) que en materia fiscal corresponde a lo que se denomina "**Presión Tributaria**" el total de los Ingresos Corrientes tuvieron una participación promedio del producto de 15.5%, siendo este porcentaje menor del registrado como años punta en 1970 que alcanzó el 16.2% y en 1975 el 16%. Es en 1971 que el nivel de Ingresos Corrientes PBI se contrajo en 15.1% como producto de la menor captación por el concepto de impuestos a la renta que declinan de 4.6% como participación en 1970 a un nivel de 3.4% en 1971, así mismo caen los ingresos no tributarios en menor cuantía, empero esto refleja la menor presión tributaria alcanzada a inicios del gobierno de Velasco (Vease Cuadro 2.2).

CUADRO 2.1

INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL POR TIPO DE IMPUESTO 1970 - 1975

(Miles de Millones de Soles)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
INGRESOS TRIBUTARIOS	35	36	41	47	80	82
1. Impuestos a la Renta	11	9	10	15	20	24
Unico a la Renta	9	7	8	12	17	16
- Personas Naturales	--	--	--	(3)	(4)	(5)
- Personas jurídicas	--	--	--	(9)	(13)	(11)
Remuneraciones	1	1	1	2	3	3
Otros	1	1	1	1	--	5
2. Imp. al Patrimonio	1	1	1	2	4	4
Patrim. empresarial	--	--	--	1	2	2
Alcabala y Registro	1	1	1	1	1	1
Otros	--	--	--	--	1	1
3. Imp. a la Exportación	8	9	8	9	10	18
4. Imp. a la Exportación	1	2	4	--	2	2
5. Imp. a la Producción y Consumo	12	14	16	20	24	32
Bienes y Servicios	--	--	--	14	17	23
- Internos	--	--	--	(11)	(13)	(16)
- Externos	--	--	--	(3)	(4)	(7)
Combustibles	1	1	1	1	2	2
Otros	11	13	15	5	5	7
6. Otros Ingresos Tribut.	2	1	2	1	--	2
Anmistía Tributaria	--	1	3	1	--	1
Revaluación de Activos	--	--	--	--	--	--
Otros	--	--	--	--	--	1
Ingresos no tributarios	4	5	5	7	9	8
Docum. valorados (-)	--	--	--	-1	-1	-2
Total Ing. Corrientes	39	41	46	53	68	88

Fuente: Banco Central de Reserva. Memorias 1974 y 1983

CUADRO 2.2
INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL POR
TIPO DE IMPUESTO 1970 -75

(Porcentaje del PBI)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
INGRESOS TRIBUTARIOS	14.5	13.6	13.9	13.2	13.4	14.9
1. Impuestos a la Renta	4.6	3.4	3.4	4.2	4.5	4.4
2. Imp. al Patrimonio	0.5	0.5	0.4	0.6	0.9	0.7
3. Imp.a la Exportación	3.3	3.4	2.7	2.5	2.2	3.2
4. Imp. a la Exportación	0.5	0.5	1.4	--	0.4	0.4
5. Imp. a la Producción y Consumo	5.0	5.3	5.4	5.6	5.4	5.8
6. Otros Ingresos Tribut.	0.6	0.5	0.6	0.3	--	0.4
Ingresos no tributarios	1.7	1.5	1.7	1.9	2.0	1.5
Docum. valorados	--	--	--	-0.3	-0.2	-0.4
Total Ing.Corrientes	16.2	15.1	15.6	14.8	15.2	16.0

Fuente: Banco Central de Reserva. Memorias 1974 y 1983

2.5 Los Gastos Públicos

En el Perú desde la década pasada y particularmente a partir de 1968, es notoria una creciente participación del Estado en la Economía. El gasto público crece más rápidamente que el gasto privado llegando en 1975 a un volumen significativo respecto del PBI. El cuadro 2.3 es explicativo de esta situación.

Es notorio el intervencionismo del Estado en la economía principalmente a partir de la instauración del gobierno militar. Así, mientras que en 1950 y 1960 el gasto público representaba el 8.2% y 10.6% del PBI, en 1970 era ya 14.7 %, en 1972 el 16.0% y en 1975 el 21.2% del PBI respectivamente. Este gasto público mayor responde a una política directiva del Estado en la economía, sobre todo para compensar los desequilibrios producto del ciclo económico capitalista, incrementando los niveles de consumo e inversión del gobierno.

Para analizar el gasto público, sin perder la visión de conjunto, se hace necesario separar el estudio de sus dos rubros más importantes a saber: El Gasto Corriente y el Gasto de Capital: dentro de estas dos agrupaciones de gastos, existen variables importantes que requieren un análisis más detallado, como el pago por el servicio de la deuda, los gastos en subsidios y en la defensa, por lo que serán tratados en forma separada.

2.5.1. Los Gastos Corrientes

El gasto corriente está definido como aquel gasto no destinado a donaciones de capital o adquisición de tierras, activos intangibles, existencias o bienes duraderos de valor superior a un mínimo a ser utilizado en el proceso de producción durante un período de más de un año. Es decir, constituye aquel gasto de funcionamiento para llevar a cabo las actividades del Estado.

Es importante analizar este gasto, pues permite observar la forma, en mayor o menor grado, del intervencionismo del Estado en la economía a través, sobre todo, de los montos destinados a pagar las remuneraciones del personal y a la adquisición de bienes y servicios; ambos tipos de gasto constituyen el consumo corriente del gobierno. Las estadísticas utilizadas incorporan en este rubro los intereses de la deuda pagados como parte del servicio de la misma. A continuación se presenta un cuadro de los gastos corrientes.

CUADRO 2.3
Gasto Público, Gasto Privado y PBI
(millones de soles corrientes)

AÑOS	GASTO (1) PUBLICO	GASTO (2) PRIVADO	PBI (3)	1 / 3 (%)	2 / 3 (%)
1950	1,309	13,692	15,860	8.2	86.3
1960	6,018	46,704	56,909	10.6	82.1
1968	26,621	154,519	185,782	14.3	83.2
1970	35,323	194,365	240,666	14.7	80.8
1971	40,615	215,264	264,437	15.7	81.4
1972	47,268	241,141	294,683	16.0	81.8
1973	58,389	293,786	357,374	16.4	82.2
1974	87,011	367,481	436,351	20.0	84.2
1975	115,100	479,577	542,090	21.2	88.5

Fuente: Cuentas Nacionales del Perú, BCR. INP

CUADRO 2.4
GASTOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL
(1968 - 1975)
(millones de soles corrientes)

CONCEPTO	1968	1970	1972	1974	1975
GASTO CORRIENTE	27,218	32,361	41,669	44,740	64,530
1. Remuneraciones	14,487	17,211	23,191	24,061	31,604
2. Bienes y Serv.	4,169	5,112	7,829	5,156	5,107
3. Transf. Ctes.	7,167	7,822	8,135	9,928	17,200
4. Intereses	1,395	2,216	2,514	5,595	10,619

Fuente: Banco Central de Reserva
Memoria 1973

No incluyen a los gastos en Defensa Nacional, que figuran arbitrariamente como Gastos Corrientes en algunas clasificaciones presupuestarias.

El gasto corriente del Gobierno Central muestra un fuerte aumento en el período 1968 - 1975, siendo la evolución de sus componentes no homogénea.

En 1968 las remuneraciones constituían el 53.2% del gasto corriente total y los intereses de la deuda el 5.1%, siendo 41.7% restante destinado a la adquisición de bienes y servicios (15.3%) y a las transferencias corrientes a los diferentes sectores (26.3%). En 1974 las remuneraciones constituyen el 53.8%, los intereses de la deuda el 12.5%, los bienes y servicios el 11.5% y las transferencias corrientes el 22.2%.

Es notoria la rigidez para el período 1968 - 1974 del rubro remuneraciones (53 %) como componente de la evolución del gasto corriente, manifestada por el interés que tiene el gobierno en reactivar la demanda efectiva a través de un mayor empleo, entendida como los requerimientos burocráticos del Estado; sin embargo, posteriormente, las remuneraciones sin dejar de aumentar tienen una menor participación en el conjunto del gasto.

Esto último se explica por los subsidios a las empresas públicas, por la mayor cuantía de las transferencias a las instituciones y otras entidades públicas, y por las mayores transferencias al Seguro Social como consecuencia del mayor empleo que absorbe el Sector Público, expresión del crecimiento del aparato estatal, manifestado por el desdoblamiento de Ministerios, y por el nacimiento de nuevas instituciones.

La menor participación de las remuneraciones al final del período en el conjunto del gasto corriente, revela una etapa de contracción de la demanda que se explica por la disminución de los salarios reales de los servidores públicos. En efecto, si el monto de las remuneraciones totales las relacionamos con el índice general de precios al consumidor, (por ser un índice que muestra la evolución de los precios de los alimentos, el pasaje urbano, la vivienda, el kerosene doméstico, etc., es decir, aquellos bienes que conforman la canasta familiar) se obtiene una masa de salario

real, que dividida por el número de personal existente en cada año en la Administración Pública, da como resultado un salario real per cápita, que si bien es cierto no dice mucho acerca de la distribución y concentración del personal por estratos de remuneraciones, sí constituye un indicador del deterioro de la capacidad adquisitiva del empleado público.

Así en el período 1970 - 1975 la situación que se presenta es la siguiente: (Ver Cuadro 2.5)

Como puede observarse, el salario per cápita mensual del trabajador de la Administración Pública (sólo Gobierno Central) muestra una pérdida considerable entre 1970 y 1975 en términos reales de remuneración promedio, lo que comprobaría que la política de gastos, orientada a una reducción de los gastos corrientes, se efectuó a costa de una disminución de los salarios reales, ya que los aumentos nominales de salarios no compensa el incremento de los precios.

Por otro lado es importante señalar el mayor gasto por intereses de la deuda, cuya evolución es bastante significativa. En el período 1,968 - 1,974 el pago por intereses de la deuda en un promedio anual de 700 millones de soles. Luego el incremento, en el último año, es mayor incluso.

Esto corrobora el creciente endeudamiento del gobierno que a fines de 1974 llegaba a los límites de su financiamiento, teniendo que pagar por los empréstitos contraídos de un lado, los intereses que llegan a constituir una porción significativa del gasto corriente y por otro lado, la amortización de la deuda.

Un aspecto muy importante a considerar en los Gastos Corrientes es el referente a:

CUADRO 2.5
GOBIERNO CENTRAL : SALARIO PER CAPITA REAL
(s/. 1970)

AÑOS	IPC(1) (mill. s/.)	REMUN..(2) Gov.Cen.	PERS.(2) (mill.\$1970)	REMUNERAC. PERCAP./Mes	SALARIO REAL
1970	100.0	17,211	198,236	17,211	7,235
1972	127.3	23,191	218,819	18,089	6,889
1974	162.8	24,061	240,786	14,677	5,080
1975	201.3	31,604	262,222	15,802	5,022

Fuente : (1) INE
(2) MEF

2.5.2 Los Gastos de Defensa

Es imposible efectuar un estudio detallado de los gastos por este concepto, en razón de no tener acceso a las fuentes de información, ya que los pliegos presupuestarios (Guerra, Marina y Aeronáutica) constituyen presupuestos cerrados por razones de "*seguridad*"; aún así es posible conocer el monto de gastos total asignado a este concepto, habiéndose conseguido para los años 1,969 - 1,976 la distribución de este gasto en las tres armas.

Dentro del Presupuesto de ejecución de Gastos de la Fuerza Armada, el ejército absorbe más del 40 % distribuyéndose lo restante más o menos equitativamente entre la Marina y la Aviación, lo cual nos da un indicio de la importancia que guarda el Ejército en el conjunto de las Fuerzas Armadas. Es posible apreciar el crecimiento significativo del gasto en Defensa Nacional, y que tiene su explicación en la adquisición de material bélico; así, la variación experimentada entre los bienios 1975-76 / 1971-72, es de 24,532 millones de soles más, que representa (comparando valores nominales) el 131.4% de crecimiento, crecimiento que se presenta más acentuado en el bienio 1975-76 en que existe un incremento de 16,695 millones respecto del período presupuestal anterior.

Algunas clasificaciones presupuestarias de gastos del Gobierno Central consideran a los gastos en Defensa Nacional como gastos corrientes, lo que no es cierto ya que únicamente los gastos destinados al pago de remuneraciones y a la compra de bienes y servicios con período de duración menor que un año constituyen gastos de funcionamiento. Lamentablemente por las razones expuestas más arriba no es posible conocer este gasto. De todas maneras se observa mejor el crecimiento de los gastos en Defensa Nacional, si comparamos a este como porcentaje del gasto corriente total del Gobierno Central. Así en 1,970 representaba el 23.0 % y en 1975 - 1,976 el 30%. Esta mayor participación del gasto de Defensa actúa negativamente en el ahorro en cuenta corriente, ya que abulta el gasto corriente que se deduce de los ingresos corrientes, situación que se presenta críticamente al final del período.

CUADRO 2.6
GASTOS EN DEFENSA NACIONAL

(millones de soles corrientes)

FUERZA ARMADA	AÑO 1969	AÑO 1970	BIENIO 1971-72	BIENIO 1973-74	BIENIO 1975-76
M.DE GUERRA	2,147	3,555	8,578	10,627	21,000
M.DE MARINA	2,129	1,997	5,450	8,787	11,700
M.DE AERONAUTICA	2,155	1,914	5,375	8,791	12,200
T O T A L	6,431	7,466	19,403	28,205	44,900

Fuente : Ministerio de Economía y Finanzas.

2.5.3 Los Gastos de Capital : La Inversión Pública

Los gastos de capital en contraposición al gasto corriente, se definen como aquel gasto destinado a la adquisición de tierras, o bienes duraderos de valor superior a un año a ser utilizado en el proceso de producción. Dentro de los gastos de capital adquieren particular importancia las inversiones, ya que a través de ellas, se reflejan y pueden establecerse diferencias entre un Estado gendarme y normativo y un Estado intervencionista y productor. De allí que resulta conveniente, de acuerdo al objetivo del presente trabajo, realizar un análisis del desenvolvimiento de la Inversión Pública.

Las cifras de la Inversión Pública revelan en el período, una participación y una importancia nunca antes vista en la economía peruana, llegando incluso en 1974, a superar a la inversión privada para posteriormente en 1975 a un 47.6% de la IBF total. (Véase el Cuadro 2.7).

Como se puede apreciar en 1950 la inversión realizada por el Sector Público, representaba el 7.6% de la Inversión Bruta Fija (IBF) total; en 1960 llegó a tener una participación relativa del 13.0%; en 1970 llega a ser el 36.4 % para en 1974 representar el 54.5 % de la IBF total, superando a la inversión privada. Estas cifras ponen nuevamente en evidencias el hecho de que el proceso de acumulación del capital va dependiendo de modo creciente de la acumulación realizada por el Estado; así mismo, permite apreciar la contracción de las inversiones privadas, producto de una débil burguesía, incapaz de llevar a cabo un proceso de acumulación de capital. De la misma manera, revela dos subperíodos, una de expansión que se extiende hasta 1974 y otro de contracción de la participación del gasto público a partir de entonces. Si se analiza la IBF pública y no pública real, en valores constantes (millones de soles de 1970), se puede observar lo siguiente:

CUADRO 2.7
IBF TOTAL : PUBLICA Y PRIVADA

(millones de soles corrientes)

AÑOS	INVERSION PUBLICA(1)	INVERSION PRIVADA(2)	IBF TOTAL(3)	1 / 3 (%)	2 / 3 (%)
1950	177	2,159	2,336	7.6	92.4
1960	1,242	8,299	9,541	13.0	87.0
1968	7,242	16,852	24,094	30.1	69.9
1970	10,897	18,999	29,896	36.4	63.6
1971	12,786	20,496	33,284	38.4	61.6
1972	14,832	22,992	37,824	39.2	60.8
1973	19,783	25,661	45,444	43.5	56.5
1974	37,028	31,000	68,028	54.4	45.6
1975	46,134	50,623	96,757	47.7	52.3

Fuente : Cuentas Nacionales del Perú, BCR, MEF, INP

CUADRO 2.8

IBF REAL : PUBLICA Y PRIVADA

(millones de soles de 1970)

AÑOS	IBF PUBLICA	IBF PRIVADA	IBF TOTAL	TASA DE CREC.ANUAL(%)		
				IBF PUB	IBF PRI	IBFTOTAL
1970	10,897	18,999	29,896	-	-	-
1971	12,532	20,291	32,951	15.0	6.8	10.2
1972	13,645	21,382	35,176	8.9	5.4	6.8
1973	16,222	20,785	36,810	18.9	-2.8	4.6
1974	25,149	23,250	48,300	55.2	11.8	31.2
1975	28,142	29,668	58,054	11.8	27.6	20.2

Fuente : MEF - BCR - INE

Los deflatores implícitos con año base 1970 - 100.0, fueron confeccionados conjuntamente por el MEF, INE y son los siguientes:

	1971	1972	1973	1974	1975
IBF TOTAL	101.2	107.6	122.7	140.4	166.1
IBF PUBLICA	(101.6)	(108.5)	(122.6)	(146.2)	(162.7)
IBF PRIVADA	(101.0)	(107.1)	(122.7)	(134.0)	(169.3)

El cuadro se explica por sí solo y no necesita comentarse. Claramente se observa que la inversión bruta pública tiene una tasa de crecimiento anual mayor en todo el período que la inversión privada, con excepción del año 1975 en que la inversión privada muestra una recuperación (27.6 %) como consecuencia de la contracción de la inversión pública (11.8 %) frente al año precedente que fue de 55.2 %, producto de una definición política más clara de los gobernantes, quienes ven truncado el modelo de desarrollo que se había propuesto, renunciando a los principios ideológicos trazados al inicio del período, razón por la cual, los empresarios privados muestran una marcada simpatía por la llamada **"Segunda Fase del Proceso Revolucionario"**.

Si se analiza la IBF del Sector Público Nacional por niveles institucionales, podemos observar en su evolución la importancia que adquieren las empresas públicas respecto a la inversión bruta fija del Gobierno Central y de los otros niveles institucionales (Instituciones Públicas, Seguros Sociales, Sociedades de Beneficencia, Gobiernos Locales, etc.).

La inversión en empresas públicas llega - comparando valores nominales - a quintuplicarse entre 1970 y 1974 aumentando en 18,332 millones de soles, mientras que la inversión en el Gobierno Central se duplica en el mismo período, aumentando en 6,532 millones, cambiando la situación en los últimos años del período; así en 1970, la relación Inversión Gobierno Central e Inversión Pública era 1.48, mientras que en 1974 fué de 0.55.

El siguiente cuadro resume esta situación:

CUADRO 2.9

RESUMEN DE LA IBF PUBLICA POR NIVELES INSTITUCIONALES

(millones de soles corrientes)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
GOB.CENTRAL	5,717	5,601	8,867	7,253	12,249	14,513
EMP.PUBLIC.	3,852	3,833	4,963	10,318	22,184	30,374
OTROS NIVE.	1,328	3,354	1,002	2,212	2,595	1,247
IBF Púb.Total	10,897	12,788	14,832	19,783	37,028	46,134

Fuente : Instituto Nacional de Planificación
Evaluación del Presupuesto de Inversión

Aquí se demuestra lo que se plantea al inicio del presente trabajo, y que se refiere a la significativa participación del Estado en la economía no sólo como ente normativo, sino fundamentalmente como ente productor. En 1970 y 1971 la inversión en las empresas públicas constituían el 35.3 % y el 30.0 % de la inversión pública total, constituyendo en 1973 el 52.1 %, en 1974 el 60.0 % y en 1975 el 65.8 %, respectivamente.

Es muy importante sin embargo, analizar el destino de las inversiones en las empresas públicas que define la orientación de la política del gobierno a desarrollar grandes proyectos que tienen como objetivos ampliar el sector exportador, especialmente en la minería y el petróleo, y a consolidar una infraestructura de base a través de las inversiones en transportes y obras de electrificación, creando economías externas, tendientes a incentivar el desarrollo industrial.

Las empresas públicas PETRO-PERU, MINERO PERU, Y ELECTRO PERU del sector Energía y Minas, representan en 1975 el 85.1 % del total de la IBF de las empresas públicas, siguiéndola en importancia las empresas del sector transportes y Comunicaciones (ENAPU PERU, CPV, ENTEL PERU, ENAFER PERU) con el 4.3 % y las empresas del sector Industria y Turismo, con el 3.8 % de la IBF total respectivamente.

CUADRO 2.10

INVERSION BRUTA FIJA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

(millones de soles corrientes)

EMPRESAS PUBLICAS	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Energía y Minas :	2,339	2,724	3,109	7,343	12,929	25,840
Petro Perú	698	1,135	1,317	4,025	8,637	20,840
Minero Perú	1	148	366	977	2,669	3,248
Electro Perú	1,640	1,441	1,426	2,341	1,623	2,010
Industria y Turismo :	428	48	297	241	2,060	1,171
- Sider Perú	398	24	188	150	1,918	965
- Otras Empresas	30	24	109	91	142	206
Transportes y Com.:	595	166	394	1,088	3,124	1,314
CPV	459	4	7	330	1,226	7
Entel Perú	43	21	46	377	759	926
Enapu Perú	74	127	316	244	244	
- Otras Empresas	19	14	25	137	895	381
Pesquería:	74	44	34	28	1,728	583
- Pesca Perú	--	--	--	--	1,379	493
- Otras empresas	74	44	34	28	349	90
Vivienda y Const.:	82	261	653	384	855	349
- Esal	28	80	181	118	510	
- Emadi Perú	39	166	456	251	319	349
- Esar	334	590	476	1,234	1,488	1,117
Empresas de Otros Sectores	334	590	476	1,234	1,488	1,117
TOTAL IBF Empresas públicas	3,352	3,833	4,963	10,318	22,184	30,374

Fuente : Banco Central de Reserva
 Instituto Nacional de Planificación
 Evaluación del presupuesto de inversión

El cuadro 2.10 confirma dos hechos importantes: primero, el significativo desarrollo de la intervención estatal en la actividad empresarial a través de la acumulación de capital de las empresas públicas; y segundo, la contracción de las inversiones estatales con la sola excepción de las empresas del sector Energía y Minas, a fines del período; lo que refleja por un lado, los efectos de la crisis interna y externa; y por el otro lado, los esfuerzos del gobierno por desarrollar una industria básicamente para la exportación de productos primarios como son el petróleo y los minerales, que es donde se concentra la inversión pública en el año 1975, como consecuencia de los grandes proyectos de inversión petrolera v.g. el Oleoducto Nor-Peruano. Las evidencias se identifican a primera vista, de un crecimiento absoluto de la IBF total en las empresas públicas entre 1970 y 1975. De 26,522 millones de soles, corresponde a las empresas del Sector Energía y Minas el 88.6 % del total del crecimiento (23,501 millones de soles), correspondiendo a Petro Perú el 75.0 % (19,884 millones de soles). Si se observa la variación ocurrida en el último año de la serie, 1975/1974, la evidencia es más notoria, de un aumento total de la IBF de 8,190 millones de soles, únicamente las empresas del sector Energía y Minas incrementan su inversión respecto del año anterior, las empresas públicas del resto de sectores disminuyen su inversión en 1975 respecto del año precedente. Así, las empresas del sector Energía y Minas aumentan en 12,922 millones correspondiendo a Petro-Perú el 92.5 % de este incremento disminuye la Inversión en Transportes y Comunicaciones - 1,810 millones, Pesquería - 1,145 millones, Industria y Turismo - 889 millones; esto denota una contracción de las inversiones, que incide en el comportamiento de la demanda. A continuación se detallan las empresas públicas surgidas en el período analizado, así como la relación de empresas con capital estatal.

**RELACION DE EMPRESAS PUBLICAS POR SECTORES
INSTITUCIONALES, BASE LEGAL
Y FECHA DE CREACION**

SECTOR	EMPRESAS	BASE LEGAL	FECHA DE CREACION
I. <u>NO FINANCIERAS</u>			
GUERRA	Empresa Pública Industrias Militares del Perú (INDUMIL PERU)	D.L. 20231	17-11-73
MARINA	Empresa Pública Servicio Industrial de la Marina (SIMA PERU)	D.L. 20160	02-10-73
AERONAUTICA	Empresa de transporte Aéreo del Perú (AERO PERU) Empresa Aeronáutica del Perú (INDAER PERU)	D.L. 21149	20-05-75
ECONOMIA Y FINANZAS	Empresa Pública de Administración de Pronósticos Deportivos (EPAPRODE)	D.L. 20803 D.L. 21091	19-11-74 04-08-75
INDUSTRIA Y TURISMO	Empresa de la Coca y Derivados Empresa Nacional de Tabaco (ENATA)	D.L. 17525 D.L. 20689 D.L. 17421 D.L. 18854	21-03-69 13-08-74 11-01-69 11-05-71
	Empresa de la Sal (EMSAL)	D.L. 20689 D.L. 17525 D.L. 18923	13-08-74 21-03-69 05-08-71
	Empresa siderúrgica del Perú (SIDER PERU)	D.L. 17525 D.L. 19034	21-03-69 16-11-71
	Empresa del Alcohol Industrial	D.L. 17525 D.L. 20689	21-03-69 13-08-74
	Empresa Nacional de Turismo (ENTUR PERU)	D.L. 17525 D.L. 20317	21-03-69 11-12-73
	Empresa Estatal Industrias del Perú (INDU PERU)	D.L. 19272	25-01-72
	Empresa Nacional de la Coca	D.L. 11046	13-06-49
	Empresa Peruana de Promoción Artesanal (EPPA PERU).	D.L. 20688 D.L.19588	13-08-74 24-10-72

TRANSPORTES Y COMUNICA- CIONES	Compañía Peruana de Vapores (CPV).	D.L.196969	20-08-74
	Corporación Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial (CORPAC).	D.L.19527	12-09-72
	Empresa Nacional de Puertos (ENAPU PERU).	D.L.18027	16-12-69
	Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL PERU).	D.L.17526	21-03-69
		D.L.17881	07-11-69
	Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENAFER PERU).	D.L.19372	18-04-72
		D.L.19538	19-09-72
	Empresa Nacional de Transportes Urbano (ENATRU PERU).	D.L.21513	08-06-76
ENERGIA Y MINAS	Empresa Petróleos del Perú (PETRO PERU).	D.L.17753	24-07-69
		D.L.20036	29-05-73
	Empresa Minera del Perú (MINERO PERU).	D.L.18225	14-04-70
		D.L.20035	29-05-73
	Empresa Pública de Electricidad del Perú (ELECTRO PERU).	D.L.19521	05-09-72
		D.L.19522	12-09-72
VIVIENDA Y CONSTRUCCION	Empresa de Saneamiento de Arequipa (ESAR)	D.L.18434	13-10-70
		D.L.21067	07-01-75
	Empresa de Administración de Inmuebles del Perú (EMADI PERU).	D.L.21067	07-01-75
		D.L.17729	01-07-69
	Empresa de Saneamiento de Trujillo (ESAT)	D.L.21688	16-11-76
	Empresa Pública de Certificaciones Pesqueras (CERPER)	D.L.18745	26-01-71
		D.L.18829	13-04-71
PESQUERIA	Empresa Pública de Servicios Pesqueros (EPSEP).	D.L.18252	28-04-70
	Empresa Pública de Producción de Harina y Aceite de Pescado (PESCA PERU)	D.L.19999	04-04-73
		D.L.20001	04-05-73
	Empresa Pública de Comercialización de Harina y Aceite de Pescado (EPCHAP).	D.L.18212	07-04-70
		D.L.20695	20-08-74
	Empresa de Comercialización de Productos Mineros (MINERO PERU COMERCIAL)	D.L.20784	05-11-74

ALIMENTACION	Instituto de Investigación Agro industriales (IIA)	D.L.17747	05-11-74
	Empresa Pública de Servicios Agropecuarios (EPSA).	D.S.180-69-AP	12-09-69
		D.L.21033	23-12-74
		D.L.21162	03-06-75
SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION	Empresa Editora Perú.	D.L.21420	10-02-76
	Empresa Nacional de Radio Difusión del Perú (ENRAD PERU)	D.L.20550	05-03-74
		D.S.007-74-OCI	17-12-74
	Empresa de Cinematografía (CINE PERU).	D.L.20550	05-03-74
		D.L.21244	12-08-75
	Empresa Pública - Servicio de Informaciones.	D.L.20550	05-03-74
		D.L.21173	11-06-75
	Agencia de Publicidad del Estado (PUBLI PERU)	D.L.20550	05-03-74
		D.L.21099	18-02-75
ECONOMIA Y FINANZAS	<u>FINANCIERAS</u>		
	Banco de la Nación.	Ley 16000	27-01-66
	Banco Agrario del Perú.	D.L.21227	22-07-75
	Banco Industrial del Perú.	Ley 7695	30-01-33
	Banco Minero del Perú.	Ley 9157	24-07-40
		D.S.298-68-HC	14-08-68
	Banco de la Vivienda	D.L.14241	20-11-62
	Banco Central Hipotecario	Ley 6126	25-07-29
	Cooperación Financiera de Desarrollo (COFIDE)	D.L.18807	18-03-71

II. EMPRESA DE PARTICIPACION ESTATAL

TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	Compañía Peruana de Teléfonos S.A. (CPTSA)		
	Sociedad Telefónica del Sur (INTELSAT)		
PESQUERIA	Peruana de Pesca S.A. PEPESCA		
	Challwa del Perú S.A. CHALLPESA COPEL		
ENERGIA Y MINAS	Empresa Minera del Centro del Perú (CENTROMIN).		
	Sociedad Eléctrica de Arequipa (ELECTRO PERU)		
	Compañía Peruana de Gas (PETRO-PERU).		
	Compañía Petrolera Transoceánica (PETRO PERU).		
	Compañía de Aviación FAUCET.		
	Empresa Minera Especial Antamina HIERRO PERU		
ALIMENTACION	Tiendas Popular del Perú		
ECONOMIA Y FINANZAS	Banco Popular del Perú		
	Banco Peruano de la Construcción		
	Banco Continental		
	Banco Internacional del Perú		

INDUSTRIAS Y TURISMO	Cemento Lima S.A. Cemento Andina S.A. Cemento Sur Cemento Yura Cemento Norte Pacasmayo Sociedad Paramonga Papelería Trujillo TRUPAL Envases San Martín Papelería del Norte Papelería Peruana S.A. Papeles Peruanas de Pucallpa S.A.
-------------------------	---

III. EMPRESAS NO PUBLICAS CON PARTICIPACION INDIRECTA DEL ESTADO.

ALIMENTACION del	Empresa para el Desarrollo y explotación de la palma aceitera Perú (ENDEL PALMA). Negociación Avícola "El Cencerro" S.A.
---------------------	---

ECONOMIA Y FINANZAS	Banco de los Andes de Tacna. Banco de los Andes de Cuzco. Banco del Sur del Perú. Perú Invest Compañía de Fomento e Inversión S.A. Bayer Industrial. Compañía de Seguros Popular y Porvenir. Reaseguradora Peruana S.A. Energía Minera e Industrial S.A. EMEISA Minera San Juan de Lucanas.
------------------------	--

ENERGIA Y MINAS	Electro Lima EE.EE.AA. Mina Aguila S.A.
--------------------	--

TRANSPORTES Y COMUNICA- CIONES	Servicios Agrícolas S.A. SASA Cía Aero Comercial S.A. CACSA
--------------------------------------	--

INDUSTRIA Y TURISMO	Química del Pacífico División Química Paramonga Cartavio S.A. Fertilizantes Sintéticas S.A. FERTISA Fábrica de Equipo de Telefonía S.A. FETSA Química Andina S.A. Celulósica y Papelería del Norte S.A.
------------------------	--

EMPRESAS NO PUBLICAS CON PARTICIPACION ESTATAL

INDUSTRIA Y TURISMO Papel Periódico (INDUPERU)
 Pulpa Blanqueadas (INDUPERU)
 Tractores Andinas (MODASA)
 Maquinarias y Herramientas Andinas
 Compresoras Andinas
 Máquinas Movimiento de Tierra
 Motores a Gasolina
 Fundición
 Controles
 Laminados de Cobre
 FARMO QUIMICO
 CARBONATO
 PETROQUIMICOS
 REACTIVOS ANDINOS S.A. RENASA

CAPITULO III

LA POLITICA DE SUBSIDIOS

3.1. Presentación

Las dos ramas de la actividad económica del Estado son el gasto y los ingresos estatales. El Estado gasta para subsistir y cumplir las funciones y servicios, que le son esenciales, y para cubrir tales gastos requiere ingresos, que se relacionan íntimamente con la renta nacional. Las orientaciones en su aplicación tienen gran dependencia en la sociedad moderna.

Mediante la aplicación de impuestos o ejecución del gasto público, el Estado ejerce su poder de redistribución de la riqueza nacional.

El Estado tiene que asumir, en consecuencia, su enorme responsabilidad en cuanto a consecución del ingreso nacional se refiere.

Cuando el ingreso nacional no corresponde a un período de empleo pleno, quiere decir que hay fuentes de producción inexploradas y que hay hombres sin trabajo, pero que tienen el derecho de tenerlo y, por tanto, de participar en la generación de rentas.

Todo ingreso nacional se produce como consecuencia de dos elementos económicos: la inversión y el consumo. El Estado debe adoptar las medidas pertinentes para compensar cualquier desviación de estos factores.

Advertidos los síntomas del desajuste de los factores: Inversión o Consumo, el Estado deberá actuar por medio de su política fiscal y de los otros medios a su alcance, con los consiguientes resultados en la producción de la renta nacional del período siguiente.

En cuanto a la inversión: deberá suplir con la inversión pública el déficit producido y estimular la inversión privada, ya sea con su propia demanda o con el suministro de poder de compra a los sectores de menores recursos.

En cuanto al consumo: deberá mejorarlo, otorgando poder de gasto a los sectores carentes de poder adquisitivo, mediante ayuda o subsidios a los cesantes o por medio de rentas del trabajo, derivadas de las nuevas inversiones compensatorias del Estado.

El Estado deberá también, si éste fuera el caso, propender a una redistribución razonada de rentas a través del sector público, transponiendo rentas de los grupos con rentas altamente favorables, que no destinan a fines de consumo o inversión socialmente pertinentes, hacia sectores empobrecidos.

En íntima relación con lo expresado anteriormente están los gastos fiscales compensatorios que el Estado debe realizar para corregir las deficiencias estructurales o cíclicas de la economía, para lograr un crecimiento autosostenido de la renta nacional. Estos son los denominados Gastos Compensatorios.

Los gastos compensatorios no implican derroche de los recursos fiscales y aunque el gasto pueda traducirse, inicialmente por lo menos, en ayudas gratuitas a los desocupados, no debe olvidarse que el gasto que está ejecutando es planeado y que persigue, precisamente, proporcionar poder de compra ya que con este nuevo poder de compra se crea una demanda que ha de impulsar las inversiones para producir los bienes que satisfagan tal demanda. Como es natural, esta política no puede producir sus efectos de inmediato y será necesario esperar que el estímulo que se trata de crear con ella comience a actuar en la economía.

Adicionalmente, se tiene como gasto compensatorio la construcción de carreteras o la atención de necesidades postergadas en su satisfacción.

Es imprescindible que los gastos compensatorios obedezcan a un riguroso plan, que debe ser elaborado al margen de influencias menores, inspirado exclusivamente en el propósito de sacar a la economía nacional del estado de postración en que se encuentra. Es imprescindible que este plan explique y se lo haga popular y que cuente con la confianza de la opinión pública, en el sentido de que está siendo aplicado en

provecho de la economía nacional, ya que, mediante él, se trata también de restablecer la confianza perdida y de estimular al sector privado a las nuevas inversiones que se van haciendo necesarias; pero si se desea tener éxito, el plan debe ponerse en ejecución oportunamente y aplicarlo en la intensidad y por el tiempo que sea necesario, adaptándolo a los efectos alcanzados. Los índices de que el plan tiene éxito y de que ha ganado la confianza de los agentes económicos serán el aumento de la inversión y la disminución del desempleo.

Es necesario insistir en que una vez que se ha estudiado el plan y juzgado que resulta indispensable para solucionar los problemas de la economía nacional, no se debe reparar en el costo que signifique si los resultados que se están alcanzando son satisfactorios. Una injustificada alarma, que frenara el nivel de gastos compensatorios una vez que el plan se haya puesto en ejecución, podría traer como consecuencia un acentuamiento de la depresión, a través de una pérdida de la confianza en la posibilidad de recuperación. Por eso el volumen de gastos compensatorios deberá ser estudiado permanentemente en relación al mejoramiento de la renta deprimida.

3.2 Naturaleza de los subsidios

El subsidio es una transferencia de recursos que directa o indirectamente hace el Estado a favor de los agentes económicos: productor, comercializador o consumidor.

Cuando el subsidio es normal, o sea cuando está debidamente financiado y no es inflacionista, constituye un instrumento de la política económica y financiera, seguida por diversos países. Tal es el caso de la política de "precios de refugio" en los Estados Unidos de América que ha permitido y apoyado el desarrollo tecnológico en producción y comercialización, dándole al inversionista y al productor, seguridad y confianza en los desarrollos de mediano y largo plazo, sin temor a medidas y contramedidas desarticuladas y contraproducentes. En cambio hay los que agravan la crisis, obligando a imponer medidas de emergencia para contrarrestar el malestar y las presiones sociales.

De otro lado, no debe sorprender la aplicación de subsidios en economías de mercado, pues éstas las han aplicado y las siguen aplicando en países de desigual desarrollo sin alterar mayormente el funcionamiento y crecimiento de sus economías, por la aplicación de políticas generales de inversión, producción, empleo, precios, monetario y fiscales, de manera adecuada.

Hay subsidios a la producción o los temporales al consumo se utilizan sin recurrir al financiamiento inflacionista y si se aplican adecuada y oportunamente las medidas correctivas pueden constituir una transferencia temporal no inflacionaria de recursos reales del sector público al sector no público, al igual que se hace con la salud, la educación, la asistencia social, etc. dentro de los objetivos y funciones del Estado, siempre y cuando sean de carácter temporal y manejable y se financien con recursos reales no inflacionarios.

Por consiguiente, al hablar de subsidios no se puede condenarlos a priori sin saber de qué clase de subsidios se trata. Es como condenar el impuesto normal a las utilidades reales.

Hay subsidios positivos y negativos. Son positivos los que, en razón de una situación económica dada y coyuntural, al aplicarse estimulan la inversión y la reinversión, y la producción y el empleo, como son los desgravámenes fiscales a determinadas actividades y por determinado período.

El problema de los subsidios no está en el subsidio mismo ni en el simple aumento del precio oficial, pretendiendo corregirlo, que en la mayoría de casos beneficia al intermediario y no al productor y perjudica infructuosamente al consumidor.

El problema del subsidio está, en realidad, en la buena o mala política económica y financiera que se siga; en su adecuado o inadecuado manejo, que a veces suele ser copia y remedo de lo que han hecho en otros lugares; en la aplicación de medidas contraproducentes que en vez de resolver el problema, lo agravan; o en la forma cómo se distorsionan principios económicos fundamentales que terminan por acentuar la distorsión de la misma

realidad. Aunque bien pronto, el resultado objetivo de los hechos, de las cifras y la lógica de los agentes económicos demuestran que las afirmaciones gubernamentales corresponden al mundo de la ficción. Esto contribuye significativamente a que el gobierno pierda credibilidad y sea más difícil aplicar las medidas planeadas y aún aplicándolas, obtener los resultados propuestos; de allí que las medidas se deben encuadrar en una firme y bien programada política de desarrollo con estabilidad y no precisamente en la política alternativa con inflación de costos, con devaluaciones sucesivas, recesión y desempleo.

Para resolver eficazmente el problema de los subsidios y el constante aumento de la deuda por ese concepto no obstante los crecientes aumentos inflacionistas de los precios oficiales, es necesario analizar sus causas reales, la eficacia o ineficacia de las medidas adoptadas y disipar mediante un amplio debate los conceptos que puedan prestarse a confusión o equívoco y las afirmaciones infundadas con las que muchas veces se ha venido tratando este problema.

3.3 Aplicación de Subsidios en el Perú

En el bienio 1973-1974, al elevarse el precio del petróleo en el mercado mundial y disminuir la producción de trigo, carnes y otros artículos de importación en nuestro país, los precios de tales productos subieron aunque algunos de ellos luego descendieron al normalizarse las cosechas y disminuir la presión de la demanda en el mercado internacional. Si bien el alza del precio mantuvo su subida por todo el período siguiente.

En el período de 1973 y 1974, dada la estabilidad del tipo de cambio en esos años, el impacto del aumento de precios a nivel internacional sobre el valor de las importaciones sólo reflejó el porcentaje del aumento temporal registrado en el mercado internacional de los precios de los productos alimenticios importados y del precio del petróleo sin tener que adicionar (como ha sucedido en otras ocasiones) los fuertes aumentos provenientes de la devaluación del tipo de cambio.

Entre los años 1973-1974, al mantenerse el tipo de cambio del sol peruano vinculado al dólar, y al haberse éste devaluado en veinte por ciento (20%), y al regirse los precios del petróleo en el mercado internacional por su valor en dólares, la relación del tipo de cambio real del sol con el valor real en dólares del petróleo, fue neutralizada en gran parte, por ese motivo, hasta fines de 1974. Por consiguiente, al mantenerse estables los precios oficiales de venta de esos productos en el Perú, a pesar del mayor nivel de los precios internacionales de tales importaciones, la diferencia entre el precio oficial de venta en el Perú y el valor del producto importado sólo reflejó el incremento del precio internacional del petróleo y el aumento temporal de los productos alimenticios, y no el fuerte aumento adicional de la devaluación del sol. Razón por la cual el monto real del subsidio entre 1973 y 1974 resultó relativamente moderado y manejable sin alcanzar las magnitudes que ha alcanzado la deuda por subsidios, como consecuencia de las devaluaciones sucesivas del tipo de cambio y de las constantes subidas de los precios oficiales como resultado del encarecimiento en soles de sus importaciones a causa de las devaluaciones sucesivas del tipo de cambio del sol peruano.

Por eso, en el Presupuesto General de la República para el bienio 1975-1976, el monto presupuestado de subsidios para los dos años fue de casi 11,000 millones de soles, por lo que en junio de 1975 se planteó la necesidad de reducir dicho monto en 5,000 millones de soles, mediante el aumento en los precios oficiales de los productos importados esenciales, aumento que se registró en junio de 1975. El monto de 6,000 millones de soles resultaba manejable dentro del volumen del total presupuestado.

Sin embargo, en setiembre de 1975, después de la devaluación del tipo de cambio del sol peruano en esa fecha de 38.70 soles por dólar a 45.00 soles por dólar, el subsidio resultaba elevado a 12,000 millones de soles, anulando así, por la acción de la devaluación, el efecto y los sacrificios del alza de precios de junio de 1975. Es por ello que en el mismo mes de setiembre de 1975 se tuvo que autorizar, como consecuencia de la devaluación, un nuevo aumento de precios oficiales, a fin de reducir el subsidio, de 8,000 millones de soles.

La inflación acompañada de devaluación produce reducción de los ingresos de los factores de producción, y aumento de la deuda por subsidios, reduciendo la producción del país, y el ingreso real de la población.

En este punto hay que tener en cuenta adicionalmente que las graves deficiencias en la comercialización y el almacenamiento de los productos esenciales, la falta de silos de almacenaje que aseguran su oportuna distribución, la centralización de las ventas en organismos con excesivos controles y burocratización administrativa, la decisión gubernamental de asumir el diferencial entre el precio de compra y el precio de venta han contribuido significativamente al crecimiento de la deuda por subsidios. Y además, como aspecto no menos importante se debe recordar que la distribución a cargo de intermediarios monopólicos y oligopólicos significó (y sigue significando) un grave problema con consecuencias sociales, una de cuyas expresiones son las "**colas**" para adquirir mínimas cantidades de los productos esenciales, encarecidos por efecto de las devaluaciones. Esto sólo benefició a tales intermediarios pero perjudicó a la población, habiéndose registrado significativos aumentos en morbilidad y mortalidad infantil.

CUADRO N° 3.1
SUBSIDIOS EN EL PERU

valores a precios corrientes (millones de soles)

AÑO	SSUBSIDIOS	GASTOS CORRIENTES	SUBS/G.C. %
1970	1,067	44,864	2.4
1971	1,145	46,329	2.5
1972	1,564	56,241	2.8
1973	2,269	65,399	3.5
1974	9,125	83,373	10.9
1975	12,655	111,695	11.3

Fuente : Cuentas Nacionales del Perú 1950-79

A lo largo del período 1970-75 por concepto de subsidios hubo un crecimiento promedio anual de 5 %, registrándose en 1970 : 1,067 millones de soles y alcanzándose para 1975 la cifra de 12,655 millones.

Asimismo entre los años 1970-75 se observa la participación de los subsidios en el Perú respecto al volumen del gasto corriente. A comienzos del período, es decir 1970, los subsidios representaron el 2.4 % de los gastos corrientes, pasando a constituir para 1975 el 11.3%. Como se aprecia los subsidios crecieron en cantidad y participación, respaldando el objetivo económico del Gobierno de la Primera Fase, y que se refiere a favorecer a los estratos sociales de menores ingresos.

Al desencadenarse la crisis mundial de 1973, y cuyo efecto se hizo sentir en el Perú, la aparición de la inflación y su impacto en desenvolvimiento económico-financiero se tradujo, consecuentemente en el crecimiento de la deuda pública externa fundamentalmente, lo cual permitió financiar el monto de los subsidios como los demás gastos realizados por el gobierno.

3.4. Significación de la Política de Subsidios

La política de subsidios durante la Primera Fase del Gobierno Militar estuvo fundamentalmente orientada a evitar el impacto negativo que se pensaba iba a tener la "*inflación importada*" sobre el índice de precios al consumidor en el Perú; es así como durante el bienio 74-75 se subsidia a los alimentos importados por un valor cercano a los 7,000 millones de soles y a los hidrocarburos en cerca de 9,000 millones; el subsidio a estos dos grupos de productos constituyó alrededor del 70 por ciento del total de los subsidios otorgados por el gobierno del General Velasco; cabe mencionar asimismo que en dicho bienio los subsidios constituyeron aproximadamente el 15 por ciento del total de ingresos tributarios del Gobierno Central.

Con relación al subsidio a los alimentos importados cabe señalar que durante 1974 casi el 90 por ciento de dicho subsidio fue absorbido por los productos derivados del trigo (pan, fideos, harinas, etc.); durante 1975 el subsidio destinado a los productos derivados del trigo disminuye en 450 millones de soles tal vez en razón que el precio del trigo en el mercado mundial sufre una caída del orden del 14 por ciento aún cuando su importación en T.M. se incrementa en 21 por ciento; en 1975 también se comienza a subsidiar el arroz importado (70 mil T.M.) debido a que la producción nacional, luego de un pico de 591 mil T.M. producidos en 1971, comienza a declinar a partir de 1972 hasta 1974 y recién en 1975 nuevamente parece recuperarse; el subsidio del arroz fue muy cercano a los 1,300 millones de soles mientras que el subsidio a los aceites y grasas fue algo más de 900 millones.

Los resultados de esta política de subsidios vía precios fueron totalmente contraproducentes por las siguientes razones:

- a) No se logró detener el impacto negativo de la *"inflación importada"* sobre el Índice de Precios al Consumidor, puesto que, dicho índice para Lima Metropolitana fue de 16.9 %, casi el doble que el año anterior que fué de 9.5 % peor aún el índice de precios correspondientes al grupo de consumo Alimentos y Bebidas se incrementó en 18.8 %. En 1975 el IPC continuó acelerándose y llegó a ser de 23.6 % mientras que el índice en el rubro Alimentos y Bebidas sufrió una alza del 32.8 %.
- b) Al no subsidiarse los alimentos en los países fronterizos como Bolivia y Ecuador, al mismo tiempo que sus respectivas monedas se mantenían estables en relación al dólar, se produjo un flujo de alimentos del Perú hacia dichos países (contrabando) en desmedro del consumo interno; esta situación se agrava después de la devaluación del sol ocurrida en setiembre de 1975.
- c) La extrema desigualdad en la distribución de los ingresos en el país, un patrón de consumo distorsionado y el excesivo centralismo de la capital, dieron lugar a que durante el bienio 1974-1975 los subsidios de los alimentos beneficiaran, en términos absolutos, en un 85 % a los habitantes de las ciudades mientras que los del campo solamente percibieron la diferencia del 14 %; en dicho bienio las ciudades captaron cerca de 6,000 millones de soles mientras que el campo sólo captaba algo menos de 1,000 millones de soles.

- d) Dentro de las ciudades también la desigualdad en la distribución de los ingresos y el inadecuado patrón de consumo condujeron a que durante el bienio 1974-1975 el estrato I más pobre captara el 47 % del total de los subsidios a los alimentos mientras que el estrato II de ingresos medios captaba cerca del 28 por ciento a la par que el estrato III rico se beneficiaba con el 15 % de los subsidios. De esta manera las grandes "*mayorías nacionales*", a quienes se pretendían beneficiar con los subsidios a los alimentos, sólo captaron 2,700 millones de soles mientras que los estratos medios y altos se beneficiaban indirectamente con un subsidio de más de 3,000 millones de soles.
- e) El subsidio a los derivados del petróleo para uso energético en los medios de transporte también favoreció indirectamente más a los grupos sociales de altos ingresos, quienes en el bienio 1974-1975 poseían alrededor de 320,000 vehículos para uso particular mientras que los medios de transporte masivo sólo se acercaban a las 15,000 unidades. Se tendría que suponer que un vehículo de transporte masivo consume 21 veces más gasolina al día que uno de uso particular para que el subsidio de ese producto fuera compartido en partes iguales por los grupos sociales de altos ingresos y, aquellos pertenecientes al Estrato I y a la mayoría del Estrato II de ENCA, implícitamente la conclusión anterior también supone que el subsidio a la gasolina y al petróleo diesel utilizado por los medios de transporte de carga benefician por igual a los pobres lo cual no necesariamente es cierto.

CAPITULO IV

LAS POLITICAS EMPLEADAS EN LAS FINANZAS PUBLICAS

4.1. Desarrollo con Estabilidad

Hasta la primera parte del gobierno militar el país mostró una economía sin los sobresaltos posteriores a tal período, sin dejar de reconocer que por las relaciones económicas internas y externas se incubaban problemas y crisis que luego se desatarían.

Es consenso entre los economistas que en materia económica y financiera el éxito o el fracaso de la política que se sigue y de las medidas que se aplican en un período determinado se aprecian más que por sus postulados u objetivos propuestos, por sus resultados y metas alcanzados. De allí que sea esta información la que haya de analizarse.

La política de desarrollo con estabilidad implica la formulación y administración de medidas conducentes al incremento de la producción de bienes y servicios, medido por el índice del producto bruto interno en valores constantes; el aumento de los ingresos reales de los factores de producción, medido por los índices del valor real del poder de compra de los ingresos, de los ahorros y de las inversiones, y la adecuada distribución de los ingresos de la mayor producción.

Para alcanzar tales objetivos se requiere que exista, además de una correcta formulación de medidas por parte del gobierno, suficiente confianza por parte de los agentes económicos.

La regulación financiera a su vez evita la pérdida del poder de compra de los ingresos, de los ahorros y de las inversiones, estimula y mantiene el equilibrio externo de la economía, logrando equilibrar la balanza de pagos como consecuencia del incremento de las exportaciones y de la afluencia de inversiones del exterior para obras reproductivas y autoamortizables por el producto de las mismas inversiones.

El equilibrio interno y externo se refleja así mismo en el grado de estabilidad que se logra en el valor interno de la moneda (medido por la relativa estabilidad en el índice de precios internos) y el valor externo de la misma (medido por el superávit o equilibrio de la balanza de pagos), como expresión de la estabilidad del tipo de cambio.

4.1.1. Las políticas de "emergencia"

Frente a la grave situación que enfrentaba la economía peruana se hizo necesario la reorientación de la política económica, a través de un conjunto de medidas dictadas en junio de 1975, enero de 1976 ("Plan Barúa") y posteriormente las dictadas por el Ministro de Economía y Finanzas, el empresario Walter Piazza.

Los principales aspectos de las medidas de política económica aplicadas el 30 de junio de 1975, pueden resumirse en lo siguiente:

- 1º Eliminación de los subsidios a los productos agrícolas importados.
- 2º Elevación de los precios de la mayoría de los alimentos excluyendo el arroz y el azúcar, aunada a una baja en el costo de los fertilizantes que son subsidiados.
- 3º Encarecimiento de un gran número de bienes de consumo de servicios básicos (como el agua y la electricidad) y de productos industriales.
- 4º Incremento de los precios de los combustibles, de los pasajes y los fletes.
- 5º Devaluación del 16.3 %, acompañada de la unificación del mercado cambiario a la tasa de 45 soles por dólar.
- 6º Un aumento del 18 % del salario mínimo
- 7º Fijación de topes salariales en las negociaciones colectivas estableciéndose máximos de aumento de 1,620 soles mensuales, que en casos excepcionales, dada una muy alta rentabilidad de la empresa, podrían elevarse a 2,100 soles.

La implementación de estas medidas tiene como objetivo reconstituir el capital de trabajo de las empresas privadas y estatales, ya que el reajuste de salarios no compensa el alza del costo de vida, que se incrementa con una mayor velocidad como consecuencia de estas disposiciones. Los sectores populares son los que sienten más el peso de esta crisis, pues son los mayormente afectados por el incremento de precios

fundamentalmente de los productos básicos, restringiéndose de esta manera el consumo. Por otro lado, la fijación de topes salariales en las negociaciones colectivas, torna visible la intención del Estado de encuadrar más rígidamente las reivindicaciones sindicales.

Es importante señalar que las medidas apuntan a aliviar el estrangulamiento externo y a contener el crecimiento de las importaciones, que en 1974 dieron como resultado una balanza comercial no ocurrida desde 1968, producto de la catastrófica caída de los precios y de la demanda de minerales por efecto de la crisis mundial capitalista (factor exógeno), y por la exterminación de la anchoveta - materia prima fundamental para la elaboración de harina de pescado (factor endógeno).

A través del conjunto de medidas impartidas, el régimen pretende generar una fuerte reactivación de la economía en el segundo semestre de 1975 (alcanzar una tasa de expansión del PBI del 8.5 % que permitiera registrar un crecimiento del 5.5 % para el conjunto del año), amparándose en la reactivación económica de los países industrializados. La economía peruana experimenta en el segundo semestre de 1975 una evolución contraria a los planes del gobierno; así la brecha comercial alcanza en 1975 un déficit de 1,315 millones de dólares contra un déficit de 10 millones de dólares alcanzados en 1974, del mismo modo el crecimiento del PBI es de sólo 4.0 %, que revela la situación de estancamiento a que estaba llegando la economía peruana.

Ante esta situación, el gobierno dictó nuevamente un conjunto de medidas dentro de un contexto político represivo por el generalizado descontento popular, como son: la imposición del estado de sitio, la prohibición de huelgas, la prisión y deportación de luchadores sociales, etc; poniendo freno de esta manera a la organización de los trabajadores, que luchan contra el deterioro de su salario, el creciente desempleo y el abuso patronal.

El nuevo "*paquete*" de medidas económicas son anunciadas al país por el Ministro Luis Barúa el 12 de enero de 1976, el mismo que traza los objetivos del "*Programa de Reactivación Económica*" en lo siguiente:

- 1) Reactivar la producción;
- 2) Fortalecer el sector externo;
- 3) Lograr un mayor ahorro interno; y
- 4) Reducir las presiones inflacionarias.

Las medidas de política implementadas para alcanzar estos objetivos son:

- 1º En el campo Fiscal : se incrementa la tasa de impuesto a renta de personas naturales, se incluye en el régimen del impuesto a la renta a las empresa públicas que no tributaban y a las cooperativas, se reduce en s/.6,000 millones el consumo del Gobierno Central e Instituciones Públicas descentralizadas, se reducen los subsidios en 8,200 millones, se amplían los programas de inversión del sector público para cubrir los mayores costos.
- 2º En el campo de la balanza de pagos, se restringen los viajes al exterior (incremento del impuesto a los gastos de viaje, incremento de tasa a la renovación de pasaportes, etc.), se restringen las importaciones de licores y revistas.
- 3º En el campo de los precios: se incrementan los precios de los combustibles, transportes y alimentos.

Las medidas de política económica implementadas tenían como metas a alcanzar en 1976: un crecimiento del Producto Bruto Interno del 5.5 %, y una tasa de inflación del 20.0 % inferior al 24.0 % ocurrida en 1975.

Sin embargo al finalizar el año 1976, el Producto Bruto Interno creció en términos reales en 3.0 %, y la tasa de inflación fue superior al 40.0 %, habiéndose incrementado los precios al consumidor en 48.4 %, revelando de esta manera el fracaso de la política económica del régimen militar que descarga el peso de la crisis sobre los trabajadores, pues los precios de los alimentos básicos al consumidor son los que se incrementan como consecuencia de una sustancial disminución de los subsidios a los alimentos y sobreprecios de los combustibles. Así el precio de los alimentos por unidad varían de la siguiente manera: el arroz de s/. 13.30 a s/. 16.50, el trigo importado de s/.6.10 a s/.7.20, la carne de vacuno de s/.78.00 a s/.90.00, la leche de s/.10.10 a s/.12.00, e igualmente mantecas y margarinas.

El precio de la gasolina aumenta de s/.15.00 a s/.23.00 por galón, que significa un aumento del 55.5 % en tan sólo 6 meses y que repercute en el incremento de los pasajes de transporte y en el precio de las mercaderías y alimentos, como consecuencia del aumento de los fletes.

Similares medidas se aplican nuevamente en junio de 1976, pero esta vez acompañadas de una devaluación del sol de 44.4 %, siendo la nueva paridad cambiaria de s/.65.00 por dólar. En setiembre del mismo año se opta por la política de minidevaluaciones, cerrando el año 1976 con un cambio de s/. 69.37 por dólar, que significa una devaluación en 1976 de 54.2 %.

La alta tasa de inflación y de la nueva paridad cambiaria, que registra la economía peruana, tienen efectos en el campo fiscal y el de balanza de pagos. La situación deficitaria de las finanzas públicas, caracterizada por una flexibilidad del gasto público y una menor presión tributaria ocurrida en 1976, producto de la menor recaudación esperada por la evasión de impuestos y la recesión económica.

Por otra parte en el campo de la balanza de pagos, la balanza comercial termina en 1976 con un déficit de 797 millones de dólares, producto de una contracción de las transacciones externas; las exportaciones alcanzaron en millones de dólares un total de 1,281 contra 1,655 esperado y las importaciones 2,078 contra 2,520 esperado. Del mismo modo el capital a largo plazo asciende en 1976 a 1,085 millones de dólares que arroja como resultado una balanza neta básica negativa de 306 millones de dólares, cifra que debe cubrirse con empréstitos condicionados por el Fondo Monetario Internacional.

Las "*recetas*" impuestas por el FMI tienen como objetivo en el caso particular del Perú, reducir la tasa de inflación a costa de una fuerte disminución de los salarios reales; para la concepción monetarista de esta institución, el gasto público debe reducirse a través del menor gasto corriente del gobierno, es decir, mediante el despido del personal generando un mayor desempleo, debiendo asignarse las inversiones a la creación de economías externas que faciliten el desarrollo de la empresa privada.

El F.M.I. impone su cláusula de condicionalidad para aprobar el "**Stand by**" o línea de crédito a los países cuya economía presenta una situación deficitaria; cuyas consecuencias generalmente ahondan el problema inflacionario y la contracción de la demanda.

De todas maneras, las perspectivas de superación de la crisis estaban ligadas al restablecimiento de la tasa de ganancia que permitiera iniciar un nuevo ciclo de expansión, sujeto (1º) al restablecimiento de la economía capitalista mundial, (2º) a la expansión de los proyectos mineros y petroleros emprendidos anteriormente por el gobierno; y (3º) a la posibilidad de régimen de contener las presiones salariales y redistributivas de los sectores populares en su afán de reconstruir la tasa de ganancia de las empresas privadas y estatales.

4.1.2 Resultados Obtenidos

Se acepta que la valía de una política se reconoce por sus resultados, sean éstos positivos o negativos, utilizando los principales indicadores económicos. Para ello utilizamos la información estadística disponible y que aparece a continuación.

La producción de bienes y servicios en el Perú subió entre 1970 y 1974, a una tasa promedio de 6.3 % con un valor promedio anual en los mismos soles constantes de 1970, de 169,900 millones de soles.

El consumo total real, como efecto de la estabilidad en el valor real de los ingresos de los factores de la producción, subió de 4 % en 1971 a 11 % en 1974, con una tasa promedio anual de 8 %, en términos reales.

Al aumentar el Producto Bruto Interno en forma constante en el período 1970-74 y la tasa promedio anual de 6.3 % en valores reales, aumentó no sólo el consumo total real, sino, y sobre todo, la inversión, como se ve en el cuadro siguiente.

En efecto, la inversión bruta interna total subió a una tasa promedio anual, de 16.5 %, en términos de los valores de 1970.

La inversión fija del sector privado que había sido de 20,100 millones de soles en 1970 subió a 26,100 millones, constantes, en 1971, a 28,000 millones en 1973 y a 31,800 en 1975 con una tasa promedio anual de aumento de 26.3 % en el período 1970 -74, la que igual que los otros indicadores comienza a declinar en 1975.

Como se ve en el mismo cuadro la inversión fija del sector público fue creciendo también de 10,900 millones de soles en 1970 a 26,100 millones de soles en 1974 con una tasa anual promedio de 1970 a 1974 de 23.4 %.

El valor de los sueldos, salarios, utilidades y ahorros se mantuvo constante entre 1970 y 1974, pero al igual que en los casos anteriores comenzó a declinar en 1975.

CUADRO 4.1

PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS 1970-1974

(valor en miles de millones de soles de 1970)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
1. (P.B.I.) Producto Bruto Interno (Miles mill. s/.1970)	240.7	253.0	267.8	284.4	303.9	
% aumento anual	7.3	5.1	5.8	6.2	6.9	6.3
2. Consumo Total (Miles mill. s/.1970)	199.8	208.4	218.9	240.2	269.4	
% aumento anual		4.0	5.0	12.0	11.0	8.0
a) Consumo Sector Privado (Miles mill. s/.1970)	170.8	177.5	183.4	205.2	231.9	
% aumento anual		4.0	5.0	12.0	11.0	8.0
b) Consumo Sector Público (Miles mill. s/.1970)	29.0	30.9	35.5	35.0	37.5	
% aumento anual		7.0	15.8	-1.0	7.0	7.2
3. Inversión Bruta Interna (Miles mill. s/.1970)	31.0	38.8	38.8	44.2	57.9	
% aumento anual		25.0	0.0	11.0	30.2	16.5
a) Inversión Fija Sector Privado (Miles mill. s/.1970)	20.1	26.1	25.5	28.0	31.8	
% aumento anual		30.0	-2.9	9.8	12.3	12.3
b) Inversión Fija Sector Público (Miles mill. s/.1970)	10.9	12.6	13.7	16.2	26.1	
% aumento anual		16.0	9.0	10.0	60.0	23.7

FUENTE : Banco Central de Reserva
Memoria 1975

El objetivo prioritario de la política de desarrollo con estabilidad es incrementar la producción de bienes y servicios y; por consiguiente; los ingresos reales a los factores de la producción, los que expresados en moneda constantes, muestran una tendencia favorable hasta 1974, pero declinan en 1975.

Según se ve en el siguiente cuadro, el índice de precios al consumidor que guarda estrecha relación con los costos de producción, mantuvo gran estabilidad en el período 1969 -74 y desciende en 1975. Se aprecia que entre 1969 y 1974, hay un crecimiento promedio de 9.2 %, vale decir que el valor económico real del sol había descendido en sólo 9.2 % en tal período

Pero, como el dólar se devaluó en 20 % durante el mismo período, así como el sol, vinculado a él, el margen entre el valor interno y externo del sol peruano le daba capacidad competitiva a las exportaciones peruanas, por lo que se registró un significativo aumento entre 1969 y 1974, manteniendo a la vez creciente la demanda interna, lo que permitió el aumento de la producción nacional; esto es, una mayor oferta de bienes y servicios, que aseguró la estabilidad de los niveles de precios y el aumento de la producción industrial.

En 1975 el índice de precios al consumidor subió en 24 %.

El promedio anual de aumento de sueldos, en valores constantes de 1970, en el período 1969 - 74 fue de 5.6 %. Así mismo, los salarios, en términos constantes de 1970, registran un aumento promedio anual de 7.9 %. El promedio anual del aumento de las utilidades fue de 18.0 %. Esto se modifica en 1975, cuando se comienza a aplicar de manera sistemática y permanente una política de ajuste o de inflación con devaluaciones retroalimentadoras.

De igual manera se puede decir de los ahorros, que entre 1969 y 1974 tienen un crecimiento constante pero que declina en 1975. La balanza de pagos arrojó superavit entre 1969 y 1974, no así, en 1975 en que se padecían déficit que habría de continuar en los siguientes años.

En el cuadro siguiente se aprecia los resultados de la balanza de pagos.

CUADRO 4.2

TASAS DE AUMENTO DE LOS INGRESOS REALES DE LOS FACTORES DE LA PRODUCCION 1969 - 1974

(BASE 1970)

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Aumento anual de sueldos	15.3	35.6	-2.9	38.7	38.7	38.7	5.6
Salarios	3.4	9.0	7.5	7.0	5.9	1.1	7.9
Utilidades de las empresas	15.3	35.6	-2.9	1.1	36.2	22.7	18.0
Aumento anual del índice precios al Consumidor(1970)	4.7	5.6	7.7	4.3	13.8	19.1	9.2
Tipo de Cambio s/. por dólar	38.7	38.7	36.7	38.7	38.7	38.7	38.7

Fuente : Banco Central de Reserva del Perú
Memoria 1975

CUADRO 4.3
AHORRO NACIONAL

(En miles de millones de soles de 1970)

1969	1970	1971	1972	1973	1974	Promedio 1969-74
29.9	38.3	39.5	38.5	40.7	39.4	37.7

1975	1976	1977	1978	Promedio 1975-78
28.4	30.8	22.9	24.6	26.7

Fuente : Banco Central de Reserva del Perú
Memoria 1978

4.2. Los Programas de Estabilización

4.2.1. Naturaleza de los Programas

Dentro del capitalismo actual las políticas de estabilización favorecidas por el FMI constituyen un instrumento privilegiado para lograr el saneamiento financiero y la racionalización del aparato productivo de los países dependientes. No sólo se consigue de esta forma asegurar el pago de las cuantiosas deudas de estas naciones, evitando así el peligro de un derrumbe financiero, sino que se utiliza estas políticas para lograr condiciones más favorables a la inversión extranjera y una mayor apertura al comercio internacional, dentro del trabajo.

Las contradicciones y dificultades de este proceso se ven agravadas por el contexto de crisis y estancamiento. Como consecuencia, se tornan cada vez más agudos los desequilibrios económicos de los países dependientes y la política de estabilización se convierte en una forma de intervención limitada a las etapas recesivas del ciclo en una modalidad semi-permanente de gestión de un aparato productivo oligopólico y dependiente.

Tampoco es posible pasar por alto el uso político del arsenal de medidas de estabilización. Como lo ha demostrado reiteradamente la experiencia de los países dependientes durante los momentos de crisis y reducen significativamente los márgenes de maniobra de sus gobiernos, generándose así un momento privilegiado para que el capital internacional intensifique sus presiones. La entrega en concesión de valiosos recursos naturales, la apertura de la economía y la creación de condiciones muy favorables para la radicación del capital foráneo constituyen resultados característicos de estas exigencias. El Perú no ha sido ni es una excepción.

CUADRO 4.4
RESULTADOS DE LA BALANZA TOTAL DE PAGOS

(en millones de dólares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	
Saldo Balanza Total de Pagos (millones de dólares)		257	-76	50	13	282	-577
Reservas monetarias Brutas (Obligaciones Bancarias Corto Plazo)		-73	-104	-125	-160	-274	-352
Reservas monetarias netas		423	347	397	411	692	116

Un rápido examen de los más importantes indicadores internos y externos de la coyuntura en los primeros meses de 1974 permite observar que se aproximaba una etapa crítica para la economía peruana. La aparición de un importante déficit en la balanza comercial, la agudización de las presiones inflacionarias y del desequilibrio fiscal, la materialización de una significativa recesión internacional, la drástica elevación del petróleo importado y el previsible deterioro de los términos del intercambio modificaban radicalmente las condiciones en las que se había desenvuelto la política expansionista entre 1970 y 1973.

Dentro de la tradición del manejo de la economía peruana, estas circunstancias deberían haber conducido a las autoridades a adoptar un plan de estabilización, sacrificando el crecimiento del aparato productivo para restablecer el equilibrio económico y financiero y sincronizar a la coyuntura interna con el ciclo internacional.

Y tal parece que fue, en efecto, la política planteada por Marcó del Pont, responsable de la cartera de Economía de Enero a Julio de 1974.

Pero su renuncia refleja con claridad que el gobierno de Velasco proponía una estrategia diferente, que permitiese evitar la recesión interna y asegurar la materialización de los grandes proyectos de inversión pública.

Dentro de esta perspectiva, los desequilibrios resultantes del mantenimiento de una relativa dinámica en el nivel interno de actividad, en estas circunstancias desfavorables, serían compensados mediante el recurso al endeudamiento externo. Por esta vía se superarían las dificultades coyunturales hasta que se materializase la recuperación de la economía internacional, que se esperaba con optimismo retornase en poco tiempo a su crecimiento anterior. Igualmente, permitiría sostener esta política la próxima ampliación de la base exportadora gracias a las inversiones en curso de realización en yacimientos de cobre y petróleo. Se habían cifrado grandes expectativas en hallazgos de hidrocarburos en la Amazonía, que posteriormente revelaron un potencial bastante menor al previsto.

Pero también es cierto que esta estrategia fue posibilitada por la favorable actitud de la banca internacional, empeñada en colocar los grandes excedentes de capital generados por el reciclaje de los petrodólares y la disminución de la actividad inversora en las naciones industriales. De esta forma, el Perú pudo incrementar sus préstamos en el euromercado, financiando así sin graves problemas la brecha externa en 1974 y 1975.

Resulta evidente que el intento de evitar la recesión también refleja la preocupación del régimen de Velasco por preservar una base social y política, que ya mostraba signos evidentes de desgaste. Esto se manifestaba con claridad en el programa de subsidios masivos aplicados en 1974-75 y en la pretensión del régimen de regular administrativamente una política de ingresos, que fijaba precios y salarios.

Para implementar esta estrategia económica se acentuó la presencia reguladora del Estado, que interviene significativamente controlando los precios, adjudicando las divisas, disminuyendo selectivamente el crédito y orientando la inversión. Es importante subrayar, que esta regulación alteró el funcionamiento del mercado como mecanismo de asignación de recursos, pero sin reemplazarlo por una racionalidad económica diferente. Las propuestas de darle mayor efectividad a la intervención estatal a través de una planificación más rigurosa siempre fueron rechazadas por el gobierno.

El mantenimiento de un cierto dinamismo en el nivel interno de actividad y el aumento más rápido de los precios en el país frente a los externos agravaron las tensiones en la balanza de pagos, que fueron enfrentadas por medio de una política de restricción a las importaciones y de masivo recurso al endeudamiento externo. Para mitigar las presiones inflacionarias se recurrió a una política monetaria y crediticia restrictiva.

Dos momentos se distinguen con claridad dentro de esta fase de la evolución de la política económica. Por un lado, entre mayo de 1974 y junio de 1975, se acepta lo que se ha denominado el "**dispositivo defensivo rígido**". Por el otro, entre julio de 1975 y junio de 1976, se manifiestan las "**orientaciones estabilizadoras**".

Al rechazar la opción estabilizadora en mayo de 1974 el régimen adopta un dispositivo defensivo rígido que consistía en intentar mantener la estabilidad de la economía y evitar la recesión a través del control estatal de ciertas variables básicas. De esta forma, se conservó una paridad cambiaria crecientemente sobrevaluada, se acentuó el control de cambios, se estableció la necesidad de pre-financiar la mayor parte de las empresas públicas, así como el sistema de control de los precios de un importante grupo de productos básicos, fundamentalmente agrícolas.

Se reflejaba en esta creciente regulación estatal el mayor peso alcanzado por el sector público. Desde 1968 hay un nuevo papel en la política económica, que se apartaba de las recetas clásicas del liberalismo practicado desde 1950.

Pero el intento de mantener este dispositivo defensivo rígido carecía de toda viabilidad. La agravación del déficit de la balanza comercial y de pagos, la creciente brecha fiscal, la drástica disminución del ahorro interno, el deterioro del sector exportador por efecto de la sobrevaluación del sol y de la caída de la demanda de los precios internacionales, condicionaron una acumulación de desequilibrios, que no eran enfrentados sino simplemente pospuestos por la estrategia económica adoptada, erosionando sus propias bases. Al mismo tiempo, por esta vía se creaban importantes distorsiones en los precios relativos y crecía la especulación. Además, el costo de esta política recaía en el Estado, que debería endeudarse para financiar el creciente programa de subsidios y los mayores déficits de las empresas públicas.

Resulta clara la inviabilidad de esta estrategia económica. Su explicación debe buscarse más allá de los cálculos sobre la capacidad de endeudamiento del país, la dimensión de las reservas petroleras existentes y la pronta recuperación de la economía internacional, que aparecían ciertamente demasiado optimistas pero dotados en última instancia de una cierta base racional. En buena medida, el mantenimiento de las políticas del régimen señalado revela las crecientes dificultades políticas del régimen de su pérdida de iniciativa al agotarse progresivamente el programa de reformas. De ahí que el gobierno de Velasco se opusiera a una política de estabilización, cuyas consecuencias recesivas podrían deteriorar la ya maltrecha base social y política. Pero tampoco se implementó una alternativa coherente, reflejándose así la ambigüedad del régimen y su rechazo a operar el tránsito a un capitalismo de Estado dominante, que se hubiere encargado de enfrentar los desequilibrios de la coyuntura.

Es dentro de este contexto que el gobierno de Velasco inicia tardíamente un lento viraje en la política económica, adoptando una relativa orientación estabilizadora con el reajuste de precios y salarios de junio de 1975. Aunque en lo esencial se sigue manteniendo el intento de evitar la recesión, se adoptan un conjunto de medidas para procurar reducir los desajustes en los diversos niveles de la actividad productiva.

Las metas básicas de la política económica se dirigen a tratar de reducir la brecha externa, reajustar los precios distorsionados por los controles y subsidios, reducir el déficit de las empresas públicas y del presupuesto, así como instaurar progresivamente un mecanismo de control de las remuneraciones, para comprimir así su poder adquisitivo.

Pero es importante subrayar que al lado de estas preocupaciones coyunturales el régimen procura también mantener los programas de inversión pública, para asegurar así las bases de la expansión a mediano plazo.

Apartándose de una política estabilizadora, el gobierno mantiene un alto nivel de inversiones, aunque en declinación frente al monto alcanzado en 1974.

4.2.2. Resultados Obtenidos

Una de las características más conocidas de las medidas de estabilización apoyadas por el FMI es su tendencia a generar una redistribución regresiva del ingreso. Los costos del proceso de ajuste necesario para restablecer el equilibrio, que se traduce casi siempre en una recesión, se materializan en una disminución del nivel del empleo y salarios de los sectores medios y populares, que repercute con especial intensidad en los sectores con menor poder de negociación sindical.

Desde 1974 se ha producido en el Perú un muy importante deterioro del nivel de empleo y remuneraciones, que sólo encuentran precedente en la crisis del 30. La magnitud de esta evolución negativa puede apreciarse en los cuadros 4.5 y 4.6.

CUADRO 4.5

EVOLUCION DE LAS REMUNERACIONES EN LIMA METROPOLITANA

(índice 100:1973)

AÑOS	SUELDOS REALES	SALARIOS REALES
1970	86.5	75.8
1971	91.7	84.2
1972	100.0	100.0
1973	91.8	94.2
1974	87.6	90.4
1975	77.2	97.5

Fuente : Banco Central de Reservas del Perú
"Situación Financiera del País"

CUADRO 4.6
EVOLUCION DEL EMPLEO

(% de la PEA a nivel nacional)

AÑOS	DESEMPLEO	SUBEMPLEO
1970	4.7	50.0
1971	4.4	44.4
1972	4.2	44.2
1973	4.2	41.3
1974	3.9	40.1
1975	4.9	41.2

Fuente : Actualidad Económica del Perú
Año 1978 N° 3 y 10

Si bien el deterioro del poder adquisitivo de las remuneraciones comienza en 1974, el proceso adquiere un ritmo acelerado en 1975, especialmente en el caso de los obreros que pierden en ese año 0.6 % del valor real de sus salarios. Dentro de los empleados se presenta un ritmo de reducción relativamente más regular en los sueldos reales que, sin embargo conlleva al final una disminución más importante del poder de compra, que experimenta una caída del 12.4 % en 1975, mientras que sólo registra una baja de 0.6 % para los salarios en el mismo período. Evidentemente el mayor grado de organización sindical y capacidad de negociación de los obreros les ha permitido defenderse mejor ante la compresión salarial.

Es claro que las reducciones de las remuneraciones reales han asumido una magnitud desigual también dentro de la clase obrera. Los sectores mejor organizados son los que han podido proteger más eficazmente sus conquistas salariales, aunque su capacidad de resistencia haya sido notoriamente erosionada por la política estatal de topes salariales.

A su vez, los niveles de desempleo y subempleo iniciaban al igual que las remuneraciones, su deterioro en 1974, agudizándose la caída desde 1975. Pero es necesario subrayar que mientras el subempleo rural se mantiene en un alto nivel (abarcando durante toda la década a más del 60 % de la PEA del sector) y el desempleo abierto es muy escaso en el campo, la crisis repercute fuertemente en el medio urbano, incrementando significativamente el desempleo y el subempleo.

Como consecuencia del deterioro del nivel del empleo y de las remuneraciones, se reduce la participación de los asalariados en el ingreso nacional. Las utilidades de las empresas se benefician con esta redistribución regresiva de la riqueza. Aparecen de esta manera claramente reflejados los resultados de la política implementada.

Conviene revisar la evolución de los beneficios de las empresas en términos constantes para analizar con mayor precisión esta evolución.

Es significativo el desarrollo de las ganancias desde 1974, cuando la economía ingresa en una etapa de crisis y se genera un deterioro de los términos del intercambio.

El el Perú, al contrario de lo que sucede en otros países, que las utilidades de las empresas hayan podido mejorar aún en 1974 - 75, cuando la producción registró su primera reducción en muchas décadas, debe atribuirse a la política económica implementada. La compresión de las remuneraciones, así como la reducción de la participación de los trabajadores independientes en el ingreso nacional explican en buena medida este resultado.

A su vez, el establecimiento de un amplio programa de subsidios estatales al capital, el mantenimiento de bajos precios y tarifas en las empresas públicas y la vigencia de tasas de interés reales negativas representaron una permanente subvención al sector privado, que encuentra una contrapartida en el abultamiento del déficit del sector público y en el rápido incremento del endeudamiento externo. Pero además, las ganancias fueron estimuladas por la generalización de una muy activa especulación en el contexto de una tasa de cambio sobrevaluada, de carencia de un efectivo control del comercio exterior, de escasez de divisas y de predominio de estructuras monopólicas, que permitieron a las empresas incrementar significativamente sus precios.

La concentración de capital se han visto igualmente estimulada por la política económica aplicada para enfrentar la crisis. El pequeño y mediano capital ha sido desventajosamente colocado frente a la restricción del crédito, a la escasez de divisas e insumos importados y a la compresión del mercado interno, factores que han sido parcialmente contrarrestados por la disminución de los salarios reales.

Al intentar, en un primer momento, evitar la recesión y al abandonar, posteriormente, a mitad de camino el plan de estabilización de junio de 1976, la política económica contribuyó a incrementar los gastos improductivos, que se reflejaron en un incremento excesivo del endeudamiento interno y externo.

CUADRO 4.7
INGRESO NACIONAL POR TIPO DE INGRESO
 (estructura porcentual)

AÑOS	Remuneraciones de las Empresas	Utilidades de las Empresas
1970	46.7	19.8
1971	49.5	18.3
1972	51.2	17.5
1973	48.9	22.3
1974	47.0	23.6
1975	47.5	22.6

Fuente : Banco Central de Reserva del Perú
 Memoria 1977

CUADRO 4.8
UTILIDADES DE LAS EMPRESAS
(en millones de soles de 1970)

AÑOS	UTILIDADES
1970	39,598
1971	38,486
1972	39,012
1973	54,303
1974	61,910
1975	60,967

Fuente : Banco Central de Reserva del Perú
Memoria 1977

CONCLUSIONES

- 1º El Gobierno Militar intenta ser una respuesta a la grave crisis económica desatada en 1967, que rompe un proceso de crecimiento entre 1945 y 1966.
- 2º A pesar de todas las reformas estructurales emprendidas: reforma agraria, reorganización de la administración pública, reforma industrial, reforma de la educación, no hubo un modelo económico, y se dieron los comportamientos tradicionales de la economía nacional: estancamiento de los sectores primarios, crecimiento de la industria, expansión de los sectores terciarios (mayoritariamente informales, para captar mano de obra urbana).
- 3º La dependencia en 1975 es mayor que en 1968, de acuerdo a lo que se aprecia en la balanza de transacciones en cuenta corriente.
- 4º Las reformas no cambiaron las reglas de juego fundamentales de la economía.
- 5º Se consideró que un gobierno "**fuerte**" debía ser un gobierno grande, controlista y reglamentista. Se crearon Ministerios y Empresas Públicas, que por exceso de gasto e ineficiencia de gestión presionaron el déficit fiscal, el saldo de la balanza de pagos y en último término la inflación. En inversión hicieron parte importante de la IBF.
- 6º La política de subsidios no dio el resultado esperado, favoreciendo más, relativamente, a los grupos sociales de mayores ingresos.
- 7º No se logra disminuir el desempleo y el subempleo y no mejora la distribución del ingreso entre trabajadores y empresas.
- 8º En la base de esta falta de estructuración y desempeño económico se encuentra la falta de una clara concepción ideológica, y de una base social propia, creyendo que la burguesía nacional iba a actuar libre y nacionalistamente frente a medidas que le favorecían.

RECOMENDACIONES

- 1º Toda política económica debe asumir una opción ideológica clara y precisa, debiendo haber correspondencia entre ambas, sin que ésta quiera reemplazar a aquella.
- 2º Es preciso dimensionar adecuadamente el Estado, cuidando de no caer en el gigantismo ni excesivos controles de la gestión económica. Y desaparecer lo que surgió como algo circunstancial.
- 3º Al emprender programas de reformas no bastan las buenas intenciones ni la pretensión de servir a todos en una incómoda posición ecléctica. Es preciso considerar la naturaleza y comportamiento de clase de los agentes económicos y la interdependencia con el sector externo.
- 4º La aplicación de políticas de "emergencia", de "estabilización" deben ir acompañadas de medidas de un programa de inversión, empleo y crecimiento a mediano plazo.
- 5º La aplicación de subsidios debe ser selectiva y temporal, procurando contribuir a la producción nacional y el auxilio de los consumidores con menores recursos económicos.
- 6º Es indispensable modificar las estructuras de producción y de consumo para reducir la presión en la balanza de pagos y el déficit fiscal.

BIBLIOGRAFIA

- **Banco Central de Reserva del Perú**
Memorias Anuales
Reseñas Económicas Anuales
Desarrollo Económico - Financiero
- **Barúa Castañeda, Luis**
Ministro de Economía y Finanzas
Programa de Reactivación Económica
Lima, 12/01/76
- **Barreto Emilio G.**
Los Desarrollos Económicos y Financieros
del Perú 1970-1980
- **Gonzales Gómez, Andrés**
Economía Política de la Crisis 1950-1975
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Lima, 1985
- **Malpica Silva Santisteban, Carlos**
Anchovetas y Tiburones
Editorial Runamarka
Lima, 1976
- **Marcó del Pont, Guillermo**
Jefe del INP-Ministro de Economía y Finanzas
Desarrollo Revolucionario 1968-1973
En Revista Participación, año II, nº 4
Lima, 1973
- **Portocarrero Felipe**
La crisis y la política Económica del capital
En Revista Sociedad y Política, nº 5
Lima, 1975
- **Schydlowcky Daniel, Abusada Roberto**
propuestas para el Desarrollo Peruano
ADEX, Lima, 1980
- **Schydlowcky Daniel, Wicht Juan**
Anatomía de un Fracaso Económico
CIUP-LIMA, 1979
- **Ugarteche Oscar**
Teoría y Práctica de la Deuda Externa
en el Perú
IEP Lima, 1980

- **Ugarteche Oscar**
El Estado Deudor
IEP, Lima, 1986

- **Temple Seminario, Winston**
Cuán dura es la condicionalidad impuesta por el FMI.
En la revista Finanzas y Desarrollo
Publicación del FMI, Mayo 1977

- **Thorp Rosemary - Bertran Geoffrey**
Perú : 1890 -1977
Crecimiento y Políticas en una economía abierta
Ed. Mosca Azul - U.Pacífico
Lima, 1985