

**AUGE Y OCASO DE LAS POLÍTICAS DESARROLLISTAS EN EL PERÚ
(1960-1990) / RISE AND DECLINE OF DEVELOPMENTALISM POLICIES
IN PERU (1960-1990)**

Luis Ernesto Tello Vidal

Resumen

Este artículo presenta un análisis de las políticas públicas relacionadas con el sector industrial durante el periodo comprendido entre 1960 y 1990, siendo este el último esfuerzo por impulsar las políticas de desarrollismo e industrialismo en el Perú. Esta serie de políticas fueron siendo introducidas desde el segundo gobierno de Manuel Prado Ugarteche (1956-1962), hasta el fin de la era post-reformista en 1990, pasando por la “primera fase” del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada del general Juan Velasco Alvarado (1968-1975), durante el cual se dio el momento más radical de dicho proceso histórico.

Palabras clave

Desarrollismo / Sustitución de importaciones / Economía peruana / Política industrial / Integración económica regional

Abstract

This article analyzes the public policies aimed at the industrial sector between 1960 and 1990, a period which witnessed the last effort in order to promote developmen-

talism and industrialism in Peru. This series of policies were introduced during the second government of Manuel Prado Ugarteche (1956-1962), and lasted until the end of the post-reformist era in 1990. The “first phase” of the Revolutionary Government of the Armed Forces of General Juan Velasco Alvarado (1968-1975) provided the backdrop for the most radical period of this historical process.

Keywords

Developmentalism / Import Substitution / Peruvian Economy / Industrial Policy / Regional Economic Integration

Introducción

Desde tiempos coloniales, las economías latinoamericanas han sido fuertemente primario-exportadoras, hecho que las condujo a una profunda relación de dependencia con los grandes centros industriales de Occidente. Después de concluida la Segunda Guerra Mundial, y con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus agencias económicas como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial producto de las reuniones de Bretton Woods en julio de 1944; así como con la formación de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y El Caribe (CEPAL), es que se ha procurado buscar un desarrollo económico armónico de las economías latinoamericanas.

En 1949, el economista argentino Raúl Prebisch asumió la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL y, tanto él como sus expertos, se avocaron a estudiar la situación económica de América Latina y de acuerdo con el diagnóstico realizado, proponer medidas para sacar a la región del estado de dependencia. De esta forma surgen las denominadas políticas de Industrialización por Sustitución de Importaciones, entendiendo que las economías latinoamericanas, fuertemente productoras y exportadoras de materias primas, tenían ventajas comparativas, como bienes primarios y otras condiciones, pero carencias en cuanto a las condiciones materiales para realizar la transformación de bienes primarios y convertirlos en manufacturados, así como esca-

sez de capitales y tecnología. Igualmente, la región contaba con mercados nacionales reducidos y un débil comercio intrarregional, es decir, con una escasa integración.

Las políticas de tipo desarrollista que impulsó la CEPAL a partir de 1950 tenían como objetivo sacar de la dependencia económica y comercial a América Latina mediante dos mecanismos: la implementación de las políticas de Industrialización por Sustitución de Importaciones, por un lado, y, de manera complementaria, mediante la creación de mecanismos de integración económica y comercial que condujo a la creación de organizaciones como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en febrero de 1960, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en diciembre del mismo año, y el Grupo Andino en mayo de 1969.

Los industriales han sido las nuevas clases propietarias o “fracciones de clase”, en el buen decir de Francisco Durand, que han aparecido en el Perú tímidamente desde mediados del siglo XIX y con mayor asiduidad luego de la Guerra del Pacífico, en el período denominado de la “Reconstrucción Nacional” (1885-1899). Se han favorecido por las sucesivas normas promulgadas para estimular la actividad manufacturera desde finales del siglo XIX y a lo largo del siglo XX, tal como lo han estudiado Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram.¹ ¿Por qué es tan importante la industria? O también, ¿por qué es importante que el Perú desarrolle políticas industriales? Se ensayarán algunas respuestas posibles, como las siguientes que a continuación se sugieren.

El Perú, a mediados del siglo XIX, ingresó tardíamente a la Revolución Industrial, cuando en Inglaterra este un proceso ya llevaba alrededor de un siglo por delante. Además, el Perú ingresó a este proceso “por la puerta de atrás” y no “por la puerta del frente”; es decir, los productos peruanos que se exportaban a Europa servían de materia prima para las economías industrializadas más avanzadas, mientras que se accedió a la industrialización desde los eslabonamientos primarios de la producción agrícola, la explotación y exportación del guano de islas y algunos minerales como la plata y, desde inicios del siglo XX, con la extracción de minerales como el cobre y el hierro, el caucho y el petróleo; generando, como afirma Efraín

¹ Rosemary Thorp y George Bertram, *Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta* (Lima: Mosca Azul Editores / Friedrich Ebert / Universidad del Pacífico, 1978).

Gonzáles de Olarte “un sistema primario-exportador semiindustrial dependiente”.² Sin embargo, la industrialización corresponde a la etapa de desarrollo del capitalismo moderno. Los capitalistas tienen en sus manos los recursos técnicos y financieros para realizar la producción mediante la plusvalía que se obtiene de la explotación del factor trabajo, al realizarse el producto con el comercio, como lo explica la teoría marxista.

En lo concerniente al aspecto político, a fines de la década de 1950 se estaba produciendo en el Perú una recomposición significativa en las alianzas de poder. En primer lugar, el golpe de Estado que llevó a cabo el Comando Conjunto de la Fuerza Armada el 18 de julio de 1962 para desalojar del poder al presidente Manuel Prado Ugarteche evidenció la ruptura de la alianza entre el ejército y la oligarquía y el proceso de descomposición de ésta. Este proceso se estaba materializando desde mediados de la década pasada, por un lado con la caída de la producción del sector agrario tradicional en la sierra y la consiguiente exigencia de reforma agraria, así como con la presión del sector industrial—que pedía más apoyo gubernamental—y, por otro, con la aparición de una generación de militares reformistas formados en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), fundado en 1950 por el general José del Carmen Marín Arista. La confluencia de esos factores terminó estableciendo la Junta Militar de Gobierno del general Ricardo Pérez Godoy, la cual acabó con una hegemonía que se había mantenido desde la caída del gobierno de Augusto Leguía en 1930.

El 16 de noviembre de 1962, la Junta Militar de Gobierno dio el Decreto Ley N° 14238, titulado “Bases de la Reforma Agraria”, que tuvo como finalidades: “a.- Establecer una auténtica justicia social agraria. b.- Dotar progresivamente de tierras y de medios de producción a la clase campesina. c.- Elevar el nivel de vida del campesinado. d.- Elevar el nivel alimenticio nacional”.³ Así mismo, entre sus objetivos se había contemplado lo referente a la modificación en el tamaño de la propiedad de la tierra—tanto en la excesiva concentración como a la fragmentación—, la promoción de la mediana propiedad, la eliminación de las relaciones serviles, la conservación y uso de los recursos naturales, la asistencia técnica, económica y so-

² Efraín Gonzáles de Olarte, *Una economía incompleta Perú 1950-2007. Análisis estructural* (Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015), 71.

³ Congreso de la República del Perú, “Decreto Ley N° 14238 – Bases para la Reforma Agraria”, 16 de noviembre de 1962. <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/14238.pdf>.

cial al pequeño y mediano agricultor, su adecuado acceso al crédito, la regulación del régimen laboral, el mejoramiento de la producción con la doble finalidad de aumentar la producción y la mejora de la renta nacional, así como la preferencia al acceso a la tierra al agricultor autónomo o semiautónomo que la trabaje.⁴

Esta ley fue implementada en las provincias cusqueñas de La Convención y Lares como mecanismo defensivo frente a la amenaza del movimiento guerrillero que empezó a gestarse en esas provincias encabezado el dirigente campesino Hugo Blanco, antiguo estudiante de agronomía de filiación trotskista. De manera complementaria, este gobierno realizó otro tipo de acciones de reforma del Estado peruano, como la creación del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social del Perú y la Ley Orgánica de la Empresa Petrolera Fiscal (12 de mayo de 1963) para la inversión y explotación petrolera, complementaria de la Ley Orgánica de Hidrocarburos de 1952.

En 1963, la emergencia de Fernando Belaunde se produjo enarbolando banderas reformistas referidas a la realización de una reforma agraria, la resolución del diferendo con la IPC y la modernización del aparato productivo. Como se recuerda, la coalición APRA-UNO, dominante en el Congreso de la República, bloqueó sistemática el proceso reformista del primer belaundismo, cuyo desprestigio condujo a su caída con el golpe de Estado del general Juan Velasco Alvarado, el 3 de octubre de 1968, en medio del escándalo de la pérdida de la página once del contrato suscrito entre la Empresa Petrolera Fiscal y la IPC.

Como se ha afirmado de manera sostenida a través de estudios de diversa índole, el Perú, de 1968 a 1975, vivió bajo un régimen de militares nacionalistas y de reformas populistas de tipo *sui géneris* en la etapa correspondiente al general Juan Velasco Alvarado, del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada. Estas políticas estaban expresadas en el denominado “Plan Inca”, que fue el documento preparado por un equipo conformado por militares y civiles en el que se consignan la totalidad de reformas del régimen velasquista. Este gobierno fue único en el marco del amplio y por demás reconocido contexto latinoamericano de dictaduras militares de características conservadoras, de un marcado autoritarismo represivo contra todo

⁴ *Ibid.*

lo que tuviera cierto atisbo de cambio o simple reforma por muy superficial o aparente que pudiera ser.

Los generales y coroneles que acompañaron al general Velasco tenían en claro qué tipo de reformas debían implementar en el país; era evidente que el golpe de Estado había sido concebido por lo menos un año atrás en las instalaciones del Centro de Altos Estudios Militares. El “Plan Inca” por sí solo exhibe una complejidad tal que da a entender que fue un proyecto que no se hizo de la noche a la mañana, sino a través de un proceso largamente madurado y con un equipo de profesionales de diversas especialidades que estuvo dispuesto a hacerse cargo de la administración del país una vez que el Comando Conjunto de la Fuerza Armada se consolidara en el poder, como así sucedió finalmente.

Con las expropiaciones de tierras y la reforma agraria se produjo el colapso del sistema oligárquico y las expropiaciones a las transnacionales, principalmente de capitales de origen estadounidense, como la IPC, la Cerro de Pasco Company Corporation y otras empresas, condujeron a la ruptura con el capital extranjero—lo que ya se había expresado en el “Plan Inca”—, con el consiguiente alejamiento de las inversiones extranjeras. Adicionalmente, se desarrolló una política económica independiente con relación al Fondo Monetario Internacional. En 1975 se produjo el colapso del régimen de Velasco debido a la fractura de la cúpula militar y el desplazamiento del sector reformista, cuyos proyectos estructurales (como la Reforma Agraria, por ejemplo) evidenciaban fracaso desde la crisis económica internacional de 1973. El grupo reemplazante estaba conformado por un sector de orientación liberal, con el general Francisco Morales Bermúdez a la cabeza, que se encargó de paralizar las reformas y luego administrar la crisis hasta su salida del poder en 1980.

Los años ochenta fueron un periodo de tránsito entre la administración y el lento desmontaje de las reformas velasquistas, así como la profundización de la crisis económica, manifestada en las más altas tasas de devaluación e inflación jamás experimentadas, así como el declive de la producción y el crecimiento de una deuda externa incontrolable a las que se les agrega una corrupción generalizada, la expansión de los cultivos de coca con el crecimiento del narcotráfico y la emergen-

cia de la violencia subversiva. Con el inicio el retorno a un sistema de democracia parlamentaria o representativa, se consagró el poder de los grupos políticos que se identificaron con el pensamiento neoliberal, por lo que las políticas proteccionistas fueron definitivamente desterradas del escenario nacional.

El Perú no fue ajeno a los cambios motivados en la economía mundial desde la llegada al poder de gobernantes defensores de las doctrinas neoliberales a ultranza, como Augusto Pinochet en Chile (1973), Margaret Thatcher en el Reino Unido (1979) y Ronald Reagan en los Estados Unidos de América (1981); razón por la cual la administración de Fernando Belaúnde Terry no demoró mucho en comulgar con las doctrinas de los “Chicago Boys” y valerse de un equipo de gobierno de tipo tecnocrático encabezado por el Presidente del Consejo de Ministros y ministro de Economía, Finanzas y Comercio, Manuel Ulloa Elías, con Pedro Pablo Kuczynski como ministro de Energía y Minas y Richard Webb Duarte como presidente del Banco Central de Reserva. Sin embargo, en 1985 llegó al poder el Partido Aprista Peruano con Alan García Pérez, un político de ideas de corte populista que en parte atenuarían la ofensiva neoliberal del quinquenio que le antecedió. Su administración del aparato gubernamental fue desastrosa, con un rumbo errático que condujo al colapso de buena parte de la actividad productiva del país y a la peor crisis económica de la historia del Perú republicano, desde los aciagos años de la Guerra del Pacífico (1879-1883).

A partir de 1990, Alberto Fujimori aplicó las reformas aconsejadas por el denominado “Consenso de Washington”, hecho que significó el ingreso del Perú a la “era neoliberal”. Aquellas fueron transformaciones radicales en la administración gubernamental, dejándose de lado el papel intervencionista del Estado en las actividades productivas del país mediante la privatización de la mayor parte de las empresas estatales, incentivando así un mayor flujo de inversiones foráneas y locales e implementando una desregulación intensa en el sector financiero, con medidas que en conjunto, afectaron a los diversos sectores productivos de manera tal que, por un lado, el régimen logró contener la hiperinflación y la hiperdevaluación monetaria, pero por otro, las políticas industrialistas y desarrollistas fueron abandonadas retornándose decididamente al modelo primario-exportador. Además, las denominadas políticas de “flexibilización laboral” condujeron a despidos masivos en los sectores

público y privado, así como el recorte del gasto orientado al financiamiento de los programas sociales, con un enorme costo social que profundizó las asimetrías sociales ya existentes.

Un recorrido histórico: el proceso industrial peruano en la década de 1960

La “Ley de Promoción Industrial” de 1959

Durante la década de 1960, la actividad industrial en el Perú se rigió bajo el imperio de la Ley N° 13270, conocida como “Ley de Promoción Industrial”, que fue promulgada el 30 de noviembre de 1959 durante el segundo gobierno del presidente Manuel Prado.⁵ Ella buscó responder a la necesidad de crear conciencia industrial en el país, pensando en que, a través de ésta, se propiciaba el desarrollo económico. Además, en esta norma se anunció que la industria nacional constituía la principal fuente de empleo para miles de peruanos, siendo así una garantía para la soberanía económica de la nación, el motor de la economía y un medio para el ahorro de divisas.

La “Ley de Promoción Industrial” de 1959 fue creada bajo la influencia de las ideas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), cuando la economía basada en el sector exportador extractivo entró en crisis, después de transcurrido el periodo de bonanza abierto con la Guerra de Corea (1950-1953). Francisco Durand afirma que en esta etapa las fuerzas productivas lograron desarrollarse a pesar de las políticas liberales apoyadas en la explotación de la fuerza de trabajo y en la existencia creciente de núcleos urbanos y proletarios consumidores de manufacturas en el desarrollo urbano y en la política de ampliación de carreteras que comenzó a articular económicamente un país desintegrado, más vinculado a los circuitos exportadores que al mercado nacional.

La burguesía industrial (al menos por ponerle un nombre o categoría social a este grupo) era un “sector emergente”, mientras que, por su lado, los sectores agrícolas eran vistos como oligárquicos y tradicionales, lo que incluía a los agroex-

⁵ Congreso de la República, “Ley N° 13270 – Ley de Promoción Industrial”, 26 de noviembre de 1959. <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/13270.pdf>.

portadores cañeros de la costa norte del Perú, que en realidad constituían un sector más moderno y dinámico que los gamonales de la sierra, tal como lo demuestran diversos estudios, como los de Peter Klarén.⁶ En la década de 1960, todavía se vivía un proceso expansión industrial en el Perú liderado por empresas extranjeras o mixtas asociadas al capital extranjero.⁷ Cotler explica, cita Durand, que la burguesía peruana se convirtió en satélite de las nuevas empresas extranjeras, representando sus intereses “nacionales”.⁸

Durante el primer gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968) se completó el marco promocional y proteccionista en el cual habría de desarrollarse el sector industrial que se adecuó a los cambios, con dirigentes jóvenes como Gonzalo Raffo y Eduardo Dibós Chappuis. Los industriales se comprometieron con el gobierno adquiriendo presencia con delegados en doce organismos gubernamentales. Volviendo al tema de esta ley, se puede afirmar que los industriales peruanos se beneficiaron de una serie de mecanismos de facilitación de sus actividades, como la liberación de aranceles de importación de “artículos básicos”, vale decir, materias primas elaboradas y semielaboradas consideradas como insumos básicos para la producción industrial. Del mismo modo, también se liberó el íntegro de los aranceles con que se gravaban las maquinarias y equipos industriales, se incluyó una serie de exoneraciones tributarias y prioridades para la compra o alquiler de terrenos del Estado para los establecimientos industriales.

El artículo 30 de la mencionada Ley de Promoción Industrial dividía las actividades industriales en dos clases: “a) actividades destinadas principalmente a la elaboración de artículos calificados como básicos; y, b) actividades dedicadas a la elaboración de artículos no incluidos en el grupo a).”⁹ Por su parte, el artículo 32 señalaba las exoneraciones a que aludimos líneas arriba; en el artículo 33 se establecieron otro tipo de exoneraciones, como al pago de “todo tipo de impuesto” durante los tres primeros años en las provincias de Lima y El Callao, cinco en el resto de la

⁶ Peter Klarén, *Formación de las haciendas azucareras y orígenes del APRA* (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1976).

⁷ Durand, Francisco, *La década frustrada. Los industriales y el poder 1970-1980* (Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO, 1982), 26-27.

⁸ *Ibid.*, 27.

⁹ Congreso de la República, “Ley N° 13270”. Art. 30°.

costa, diez en la sierra y quince en la selva.¹⁰ La ley contemplaba más exoneraciones: luego de transcurridos los mencionados plazos, se exoneraban de pago de impuesto a la renta, impuesto de patente, impuesto de timbres, impuestos al consumo y arbitrios municipales por quince años. Así mismo, “la facultad de invertir una parte de la utilidad neta de cada ejercicio, libre de todo impuesto general, especial o local para la ampliación o diversificación su capacidad productiva, en la compra de acciones o bonos del Banco Industrial del Perú, en la construcción de viviendas para sus servidores, o en la instalación y mantenimiento de escuelas de aprendizaje para el perfeccionamiento y desarrollo de la mano de obra necesaria para su industria, así como en donaciones para fines educativos y de asistencia social”.¹¹ Estableciéndose límites a las exoneraciones de acuerdo con la ubicación geográfica, la ley contemplaba más beneficios, como el pago de tasas reducidas según la región de ubicación, entre diez y treinta años.¹²

Como puede observarse, el contenido de este marco regulatorio favoreció con enormes ventajas a los industriales e inversionistas del sector manufacturero con exoneraciones de plazos sumamente flexibles, tal como había sido en el pasado. ¿Cuánto se benefició el sector manufacturero de manera efectiva de esta ley? Sería sumamente interesante establecer un cálculo acerca de cuánto es lo que el Estado peruano habría dejado de percibir con este sistema de exoneraciones.

Aspectos institucionales

Los empresarios ya contaban con organizaciones como la Sociedad Nacional de Industrias (creada en 1896); la Confederación Nacional de Comerciantes (CONACO), formada en 1945 y la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), establecida en 1959. En ese mismo año se había creado el Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE), que apareció con la intención de formar cuadros gerenciales como una respuesta frente a la lentitud de las universidades. Este gremio, desde 1961, organiza la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE), que es

¹⁰ *Ibid.*, Art. 32°, 33°.

¹¹ *Ibid.*, Art. 33°, inciso b.

¹² *Ibid.*

de tal importancia que, hasta la actualidad, el jefe de Estado asiste, ya sea para la inauguración o para la clausura de la misma.¹³

Bajo el auspicio empresarial, en 1962 se formaron la Universidad de Lima y la Universidad del Pacífico. Asimismo, aparece una organización de corte ideológico modernista como Acción para el Desarrollo (APD), dirigida por empresarios y tecnócratas modernos de orientación democrática, con la finalidad de analizar los problemas nacionales y proponer soluciones a través de sus publicaciones.¹⁴ Los industriales, principales actores de nuestro trabajo, habían consolidado un importante desarrollo a lo largo de las dos décadas previas al periodo en cuestión, no obstante haber sido un grupo social emergente. Sin embargo, estos mostraron su debilidad como grupo dominante por sus alianzas estrechas con el capital extranjero, así como por su incapacidad de diferenciarse de los grupos oligárquicos.

Pero este crecimiento se detuvo en la década de 1960 en atención a tres problemas fundamentales: el estancamiento del proceso de reformas, la crisis económica desatada en 1967 y la aparición de una fuerte corriente del sindicalismo clasista. Las reformas propuestas por el régimen (especialmente la agraria) fueron bloqueadas en el parlamento por la coalición APRA-UNO. Con relación a la crisis económica, en 1968, el ministro de Hacienda Manuel Ulloa planteó tres acciones: refinanciar la deuda externa, la obtención de créditos extranjeros y resolver el diferendo con la International Petroleum Company (IPC).

Por otra parte, a finales de la primera administración belaundista se produjo un proceso de reagrupamiento sindical laboral en organizaciones de base, provincial, departamental e inclusive nacional encabezado por el proletariado urbano, dirigido por el Partido Comunista y la “nueva izquierda”, ganándole la iniciativa al APRA, con el denominado “sindicalismo clasista”. Como resultado de este resurgimiento, en 1968, cuando el régimen se encontraba en descomposición política, se produjo la reconstitución de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), que fue reconocida al año siguiente por el nuevo régimen militar. Con la

¹³ Durand, 35-36.

¹⁴ *Ibid.*, 36-37.

reaparición de esta central, la burguesía industrial perdió el control de los gremios de trabajadores, que en cierta forma estaba asegurado bajo el predominio aprista ejercido en el pasado.¹⁵

La política industrial durante el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (1968-1980)

Al producirse el golpe de Estado del 3 de octubre de 1968, la Sociedad Nacional de Industrias seguía siendo un gremio unido y representativo del conjunto de los industriales. Se encontraba dinamizada por jóvenes empresarios como Gonzalo Raffo y Eduardo Dibós Chappuis, ligados a empresas modernas asociadas al capital extranjero, que delinearon una táctica de apoyo al régimen, aún a pesar de que se había producido la expropiación de los yacimientos petrolíferos de La Brea y Pariñas. La SNI no podía seguir un camino distinto con relación al gobierno en lo que respectaba al asunto de la International Petroleum Company, de capital estadounidense. Los industriales entendían que era necesario arribar a una solución satisfactoria respecto al viejo diferendo entre el Estado y la empresa petrolera.¹⁶

Desde 1969, el régimen realizó una serie de reformas económicas importantes, además de expropiaciones y nacionalizaciones, enfrentándose a algunos intereses capitalistas extranjeros y peruanos, pero dejando intactos otros, abriéndose la posibilidad de negociar con el gobierno su permanencia en el país. Por otro lado, estos sectores mediaron en cierto modo ante el gobierno estadounidense para evitar una presión mayor sobre el gobierno de Lima; por ejemplo, la eventualidad de reducir las cuotas de exportación de azúcar a los Estados Unidos. Había tensión, pero ésta aún, era manejable.

En lo referente a los industriales, únicamente fue tocado el sector básico, más no donde había presencia del capital extranjero. La SNI no puso mayores objeciones más allá de donde pudieran afectarse sus intereses en su asociación con el capital extranjero, como muestra de su patente debilidad en un contexto en el cual los empresarios se encontraban con un escasísimo margen de negociación frente a

¹⁵ Durand, 41-43.

¹⁶ *Ibid.*, 45-46.

un Estado fuerte y un gobierno cerrado. La “luna de miel” entre los industriales y el Gobierno Revolucionario continuó bajo otros escenarios: en febrero de 1969 se realizó el II Congreso de Industriales y Velasco fue designado “presidente honorario”;¹⁷ por otra parte, la creación del Ministerio de Industria y Comercio fue saludada por la SNI como una acertada medida; del mismo modo, la firma del Acuerdo de Cartagena (26 de mayo de 1969), con la consiguiente suscripción de la política de cuotas industriales señaladas en su programación y la regulación del capital extranjero.¹⁸

En el Capítulo IV del Acuerdo se estableció que “los países se obligan a emprender un proceso de desarrollo industrial de la Subregión, mediante la programación conjunta [...]” (artículo 32) y que “la Comisión, a propuesta de la Junta, aprobará los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial que serán ejecutados conjuntamente por los Países Miembros”, según lo señalado en el artículo 33.¹⁹ Se estableció, además, una Programación Industrial constituida por los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial, para la cual se aprobaron decisiones emitidas en los primeros años de entrada en vigor del Acuerdo. Así, la Decisión 18 (Programación de la Industria Petroquímica) fue aprobada en octubre de 1970; la 57 (Programa Sectorial de Desarrollo Industrial del Sector Metalmeccánico) en agosto de 1972 y la Decisión 120 (Programa Sectorial de Desarrollo Industrial de la Industria Automotriz) en septiembre de 1977. La Decisión 24—Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías—fue aprobada en diciembre de 1970.²⁰

Por su parte, el gobierno nombró alcalde de Lima a Eduardo Dibós Chappuis, quien dejó la presidencia de la SNI. No obstante los “coqueteos”, el gobierno poco a poco dio a conocer sus intenciones de intervenir directamente en el sector, lo que redundaría en el alejamiento y posterior ruptura. Si bien hubo cierta coincidencia entre los objetivos del gobierno y los industriales, la dinámica de esta relación la marcaría el régimen desarrollando su propia orientación para el sector.

¹⁷ *Ibid.*, 48.

¹⁸ Comisión del Acuerdo de Cartagena, “Decisión 024 – Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías”, diciembre de 1970, <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?GruDoc=07>

¹⁹ Junta del Acuerdo de Cartagena e Instituto para la Integración de América Latina, *Historia Documental del Acuerdo de Cartagena* (Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo / Instituto para la Integración de América Latina, 1974), 26.

²⁰ Comisión del Acuerdo de Cartagena, “Decisión 024”.

La “Ley General de Industrias” de 1970

En julio de 1970, el gobierno dio la “Ley General de Industrias” (Decreto Ley N° 18350), instrumento que reforzó el papel empresarial del Estado en una actitud diferenciadora de la burguesía industrial, quitándole espacios para la inversión, especialmente en el sector industrial básico, que es en el cual se inician los eslabonamientos manufactureros. Para esto se requería la expropiación de empresas dedicadas a la producción de bienes como el cemento, el papel o fertilizantes y el impulso a otras, como la siderurgia; así como el establecimiento de otras empresas creadoras de bienes de mayor elaboración como motores, compresoras, herramientas, tractores, química básica. El Estado llegó a poseer el cien por ciento de las acciones de once industrias y participación entre el 38 y el 52 por ciento de otras seis empresas.²¹

Como resultado, el Estado entró en conflicto con capitalistas nativos y se asoció con el capital extranjero, el mismo que participó en empresas como Bayer Industrial, Motores Diesel Andinos, Tractores Andinos, Máquinas Herramientas Andinas, Fábrica de Equipos en Telefonía, entre otras. Se buscó crear una base industrial competitiva en el ámbito del Grupo Andino, con un sistema de incentivos diseñado de acuerdo con prioridades industriales supuestamente claves. Por otra parte, era evidente que el Estado privilegiaba la industria sobre el agro, imponiendo una política de precios agrícolas que subsidiaba a la ciudad, protegiendo el mercado interno a través de la creación de un Registro Nacional de Manufacturas que entregaba el mercado nacional al capital inscrito en él.

El Estado apoyó a la industria desde el aspecto financiero y cambiario, y buscó abrir el mercado exterior mediante incentivos como el Certificado de Reintegro Tributario por Exportación (CERTEX). En fin, se dieron un conjunto de medidas en las cuales se evidenciaba que el gran beneficiario sería el gran capital. Al superarse la crisis de 1967, se habían mostrado signos de crecimiento en el PBI manufacturero. Sin embargo, a pesar del control de la producción de bienes básicos, la dependencia en materias primas importadas para la industrialización continuó. Para 1968, la participación de productos importados era del 42.4 por ciento y en 1976 del 41.6 por ciento.²²

²¹ Congreso de la República del Perú, “Decreto Ley N° 18350 – Ley General de Industrias”, 27 de julio de 1970, <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/18350.pdf>.

²² Durand, 51.

La Comunidad Industrial

Uno de los puntos fuertes de esta norma era la reforma de la empresa a través de la creación de la Comunidad Industrial, que fue un sistema co-participatorio de tres niveles: utilidades, propiedad y gestión. Se creaba un organismo distinto al sindicato y funcionaba a partir del reparto del 25 por ciento de la renta neta, del cual el 15 por ciento se destinaba al reparto de utilidades y el 10 por ciento a la compra de acciones, sobre esa medida, accediendo a la propiedad del capital hasta el 50 por ciento. Esta reforma afectaba al conjunto de las empresas industriales, desde las más grandes hasta las de cinco trabajadores. Hacia 1975, existían 3,699 comunidades industriales, agrupando a 205,635 trabajadores. La Comunidad Industrial afectó mayormente a las empresas medianas y pequeñas y avanzó gradualmente de manera equilibrada en las grandes, sin llegar a concluir el proceso, al paralizarse el mismo en 1976.

La medida tuvo el inmediato rechazo patronal, por lo que el 10 de noviembre de 1970, el gobierno dio la Ley de Estabilidad Laboral con el Decreto Ley N° 18471, titulado “Causales de despedida de los trabajadores sometidos al régimen de actividad privada”,²³ dando este beneficio a los trabajadores al cumplir tres meses de actividades. El gobierno reconoció a dos centrales sindicales: la CGTP y la Confederación Nacional de Trabajadores (de influencia democristiana), y promovió la creación de una tercera: la Central de Trabajadores de la Revolución Peruana (CTRP). Entre 1969 y 1975 se reconocieron 941 sindicatos en el sector manufacturero, totalizando 1,550 para este periodo. Se consolidaba un proletariado urbano y, al mismo tiempo, se politizaba hacia opciones radicales que no dirigían únicamente su puntería a los empresarios, sino también al propio régimen. No obstante, no hubo un clima cargado de conflictos sindicales.²⁴

²³ Congreso de la República del Perú, “Decreto Ley N° 18471 – Causales de despedida de los trabajadores sometidos al régimen de actividad privada”. 10 de noviembre de 1970. <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/18471.pdf>.

²⁴ Durand, 52-53.

Las relaciones entre el empresariado y el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada

En 1970, en la Sociedad Nacional de Industrias, se produjo la elección de Alfredo Ostojá, perteneciente al sector opuesto al régimen, siendo derrotado Alejandro Tabini Fernández Dávila. Ostojá creó el Comité de la Pequeña y Mediana Industria, teniendo a Raymundo Duharte como uno de sus promotores. Se hizo evidente que al interior del gobierno se constituyeron voceros defensores de los intereses de la burguesía industrial, que asumían una defensa de la empresa privada amenazada por los intentos socializantes del grupo radical velasquista. Sin embargo, a pesar de su fortaleza, este grupo no tuvo una correlación favorable para imponerse.²⁵ A finales de 1970, se realizó la Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE) organizada bajo el sugestivo tema: “Perú: una nueva sociedad industrial”, en la cual Velasco propuso un mecanismo de coordinación denominado Frente Nacional de Acción contra el Subdesarrollo, con la promesa de realizar una revolución industrial. Al final de la reunión, los asistentes firmaron un acta de respaldo al régimen. Sin embargo, la alegría duró poco al quedar en claro que los industriales no participarían en el proceso de decisiones.²⁶

Para 1971, la SNI tenía 2,305 asociados, de los cuales 1,680 eran pequeños (el 73 por ciento). Parte de la dirigencia de la Sociedad pertenecía al sector grande, como Juan Tudela Bentín (posteriormente sucesor de Duharte), integrante del sector cervecero-vidriero y algunos afectados, como los cementeros expropiados. La composición del directorio era heterogénea, predominantemente pequeña y mediana empresa nacional.²⁷ En 1972, Raymundo Duharte fue elegido presidente de la sin, encabezando al grupo tradicional. Por otra parte, el grupo modernizante de Tabini se agrupó en el Comité de Exportadores, transformado en la Asociación de Exportadores (ADEX). Duharte ejecutó una táctica de enfrentamiento con el gobierno, manifestando que el diálogo debía ser institucional y no personalizado, criticando a quienes hacían el juego al régimen aceptando cargos y manteniendo silencios cómplices.²⁸

²⁵ *Ibid.*, 55.

²⁶ *Ibid.*, 56.

²⁷ *Ibid.*, 62.

²⁸ *Ibid.*, 63.

En 1972, se abrió el diálogo con el ministro de Industria, contraalmirante Alberto Jiménez de Lucio, con la intención de adecuar los estatutos de la SNI a la nueva ley, lo cual se produce y, como resultado, el gobierno reconoció oficialmente a la misma. Sin embargo, las críticas de Duharte sobre la política laboral del gobierno arreciaron, denunciando la proliferación de huelgas y cuestionando a la Comunidad Industrial, por lo que le fue retirado el reconocimiento a la SNI cuatro meses después. El castigo consistió en el retiro del término “nacional” del nombre de la Sociedad (quedando solo como Sociedad de Industrias). Duharte fue deportado a finales de 1973, en un punto claro de confrontación, acusado de fomentar un complot contra el régimen. Fue sucedido por Juan Tudela Bentín quien buscó atemperar los ánimos, preparando planteamientos alternativos, mejor sustentados.²⁹

Por otro lado, ADEX apareció primero como un comité al interior de la Sociedad de Industrias y después como un gremio diferenciado de esta al entrar en sintonía con los objetivos del régimen de integración comercial en el ámbito andino. En 1971, tenían 230 miembros y, del 2.2 por ciento de participación de las exportaciones no tradicionales en 1969, pasaron al 10.2 por ciento en 1973. Ese año, llegó a un acuerdo con la Sociedad de Industrias para separarse como gremio.³⁰ Con una composición más heterogénea, en el interior de ADEX se constituyó el embrión de una burguesía industrial exportadora. Algunos de sus integrantes formaron empresas diseñadas para la exportación como Bayer Industrial o Textil Piura como un intento de maduración empresarial. Este sector se convirtió en rentista, al beneficiarse del CERTEX que otorgaba al gobierno a las exportaciones no tradicionales. Finalmente, se hizo notoria la alianza entre el gran capital asociado y el régimen de Velasco, la cual funcionó con fluidez. Frente a esta situación, las opciones de la burguesía nativa no eran muchas, al no contar con las fuerzas suficientes como para conducir un modelo alternativo. En julio de 1974 sucedieron dos hechos que contribuyeron en mucho a definir la suerte del gobierno de Velasco: la expropiación de los diarios de circulación nacional y el anuncio de un plan de radicalización de medidas en el sector industrial.

²⁹ *Ibid.*, 63-64.

³⁰ *Ibid.*, 70-72.

Velasco anunció que las Empresas de Propiedad Social (EPS) “son prioritarias dentro del esquema de pluralismo económico”, lo que fue interpretado por los industriales como el anuncio del fin de la empresa privada en el Perú. Era probable que, para inicios de 1975, se hubiera realizado la expropiación de las cementeras sin concertación previa, lo que no sucedió finalmente. El descontento en el sector empresarial era de tal magnitud que Juan Tudela Bentín no tuvo reparo en decir en un discurso en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), en mayo de 1974, y en un documento dirigido al Comité de Asesoramiento a la Presidencia de la República (COAP), que la Comunidad Industrial había fracasado como ensayo de paz social, que además, entorpecía la marcha de las empresas; la estabilidad laboral era la causa de la caída de la productividad, las EPS atentaban contra la propiedad privada, que el Estado no debía intervenir en donde el capital privado era eficiente, que debía poner límites a su presencia en la actividad económica y que la agitación laboral aumentaba obedeciendo a un plan comunista para quebrar a la empresa privada.³¹

Cuando el régimen se descomponía, se consolidaba un grupo al interior de la Sociedad de Industrias conocido como “La Misión”, ideológicamente identificado con el liberalismo,³² con presencia en los ministerios de Industria, Interior y Trabajo que compartía la plataforma de la Sociedad de Industrias, pero que al mismo tiempo alentaba la conclusión de la gestión de Duharte.³³ Cuando cayó el gobierno en 1975, este grupo arremetió con fuerza al interior de la nueva administración de Morales Bermúdez para barrer con los restos del velasquismo aún existentes en el gobierno. Para 1974, se habían presentado los primeros indicios de agotamiento de los buenos años de crecimiento productivo. Así, en 1973, la producción alcanzó el 6.3 por ciento; en 1974, el pico más alto del periodo, con 9.4 por ciento, cayendo a 4.3 por ciento en 1975 (ver Cuadro N° 3).

El movimiento huelguístico había crecido también, afectando al sector manufacturero principalmente. En 1975, se declararon 779 huelgas, de ellas, 423 afectaron a las industrias, involucrando a un aproximado de cien mil trabajadores, razón por la cual la Sociedad de Industrias hablaba de “escalada comunista”. Por otro lado,

³¹ *Ibid.*, 85-87.

³² Henry Pease García, *El ocaso del poder oligárquico. Lucha en la escena oficial 1968-1975* (Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO, 1979), 148-157.

³³ Durand, 84.

ya se sentía con fuerza la arremetida de la crisis económica; el déficit de la balanza comercial empezaba a crecer. En 1974 fue de 395 millones de dólares y en 1975 alcanzó los 1,092 millones de dólares (ver Cuadro N° 1). La deuda externa aumentó de 2,182 millones de dólares en 1974, a 3,066 millones en 1975 (ver Cuadro N° 2). Con el añadido del aumento del déficit público, que en 1974 fue de 14,090 millones de soles, pasando a los 35,490 al año siguiente.³⁴

Cuadro N° 1
Perú: Balanza comercial
De 1960 a 1990
(en millones de dólares)

Año	Importaciones FOB	Exportaciones FOB	Balanza comercial
1960	-341	444	103
1961	-429	510	82
1962	-478	556	78
1963	-518	555	37
1964	-518	685	167
1965	-660	685	25
1966	-811	789	-23
1967	-810	742	-68
1968	-673	840	167
1969	-659	880	221
1970	-700	1 034	335
1971	-730	889	159
1972	-812	945	133
1973	-1 033	1 112	79
1974	-1 908	1 513	-395
1975	-2 427	1 335	-1 092
1976	-2 016	1 344	-672
1977	-2 148	1 730	-418
1978	1 668	2 038	370
1979	-1 954	3 719	1 765
1980	-3 090	3 951	861
1981	-3 802	3 328	-474
1982	-3 721	3 343	-377
1983	-2 722	3 036	314
1984	-2 166	3 193	1 027
1985	-1 823	3 021	1 199
1986	2 649	2 573	-77
1987	-3 215	2 713	-502
1988	-2 865	2 720	-145
1989	-2 287	3 503	1 217
1990	-2 922	3 280	358

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.
Elaboración: Del autor.

³⁴ *Ibid.*, 88.

Cuadro N° 2
Perú: deuda externa de mediano y largo plazo
Adeudados por fuente de financiamiento
Serie histórica de 1970 a 1990
(en millones de dólares)

Año	Org. Internac.	Club de París	América Latina ¹	Banca internac.	Europa del Este ²	Proveedores	Total
1970	172	245	0	135	0	394	945
1971	191	269	0	138	0	398	997
1972	211	299	16	198	14	383	1 121
1973	220	369	21	455	42	384	1 491
1974	243	538	27	861	138	375	2 182
1975	259	790	35	1 320	263	399	3 066
1976	268	908	83	1 514	362	420	3 554
1977	330	1 125	134	1 239	743	740	4 311
1978	408	1 538	133	1 208	915	932	5 135
1979	485	1 960	167	1 566	935	651	5 764
1980	610	2 098	228	1 593	985	530	6 044
1981	785	1 921	263	1 624	930	539	6 061
1982	949	1 835	208	2 070	925	922	6 908
1983	1 060	2 743	219	3 056	944	691	8 712
1984	1 208	3 024	317	3 224	842	637	9 252
1985	1 514	3 855	372	3 420	923	818	10 092
1986	1 813	4 704	406	3 863	1 021	1 034	12 841
1987	2 382	5 854	460	4 303	1 084	1 299	15 382
1988	2 315	6 165	597	4 717	1 107	1 369	16 270
1989	2 309	6 577	739	5 330	1 119	1 403	17 477
1990	2 509	7 216	745	5 865	1 104	1 495	18 934

Nota: a) Incluye saldos adeudados de los Préstamos de COFIDE sin Garantía de la República a partir del año 1997.

b) Excluye préstamos al BCRP para apoyo a la Balanza de Pagos.

¹ Incluye servicio atendido a través del Sistema de Pago ALADI-CCR.

² Incluye a la República Popular China.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Elaboración: Del autor.

La “segunda fase” de la revolución

Ni bien Morales Bermúdez llegó al poder, en agosto de 1975, se inició el ansiado “tendido de puentes” con los empresarios. A los seis días, el nuevo presidente recibió a una delegación de la Sociedad de Industrias encabezada por Tudela Bentín, quien le presentó una suerte de “pliego de reclamos empresarial”, en el cual se hizo seña-

lamiento de sus exigencias inmediatas para recuperar la productividad, entre otras preocupaciones.³⁵ En medio de sus demandas, los industriales exigieron la reforma de la Comunidad Industrial, recortando el tope de propiedad a menos del 50 por ciento y la suspensión del reparto de acciones en los casos de reinversión para evitar reinversiones forzadas.

La Sociedad de Industrias aceptó la coexistencia de las EPS, pero sin que éstas fueran prioritarias, la disminución de los controles estatales sobre la reinversión, asumir la industria básica solo cuando sea prioritaria y modificar la Ley de Estabilidad Laboral, para lo cual emitió el Decreto Ley N° 22126, el 21 de marzo de 1978.³⁶ Adicionalmente, se dio una ley de pequeña empresa de carácter promocional, eliminando la Comunidad Industrial en ellas. A diferencia de los industriales, los exportadores organizados en ADEX y dirigidos por Jorge Licetti, se mostraron con mayor iniciativa ideológica al empezar a vender la idea de las exportaciones no tradicionales como parte de la nueva estrategia de desarrollo. Otro factor a favor de los exportadores fue que estos, si bien constituían un grupo burgués heterogéneo, tenían una mejor capacidad para hacer coincidir sus intereses en una sola dirección. En 1976, Boris Romero Acinelli fue elegido presidente de ADEX. Este tuvo una mejor sintonía con la Sociedad de Industrias, que le apoyó abiertamente, lo cual provocó la división de su gremio. Un pequeño sector constituido por empresas como Bayer Industrial, Cerámica del Pacífico, INDECO, BB Cánepa Tabini, Chrysler y otras, constituyeron la Cámara Peruana de Exportación (CAPEX), la cual tuvo poca vida, al alinearse la mayoría del empresariado con Romero Acinelli.³⁷

Para inicios de 1977, el régimen militar se planteó dos asuntos frente a la cada vez más difícil crisis económica: ponerse de acuerdo con el empresariado para afrontarla y organizar una salida ordenada del poder. Para ello, el 6 de febrero de 1977, el gobierno dio a conocer el Plan Túpac Amaru, con el cual se consolidarían las reformas, reestructurándolas, al mismo tiempo que se preparaba una “salida orde-

³⁵ *Ibid.*, 97-98.

³⁶ Congreso de la República, “Decreto Ley N° 22126 – Decreto Ley ampara derecho a mantener vínculo laboral y señala las causales de su rescisión”, 21 de marzo de 1978. <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/22126.pdf>

³⁷ Durand, 100.101.

nada” del poder en cuatro años.³⁸ Con el sistema de control estatal sobre los aspectos claves de la producción creado durante el velasquismo casi intacto, era sumamente difícil que los empresarios llegasen a un entendimiento con los militares. Para los empresarios (tanto los industriales como los exportadores), era claro que había que desmontar buena parte del aparato dejado por las reformas de Velasco para que se pudiera llegar a algún tipo de acuerdo buscado por los militares. Por otra parte, había una fuerte presión por parte del Fondo Monetario Internacional para que el gobierno realizara reformas que consideraba imprescindibles para que el país pudiera ser sujeto de crédito financiero. Estas reformas, declaradas inadmisibles por el Banco Central de Reserva del Perú, incluían una devaluación del 30 por ciento, además del alza del precio de la gasolina, la reducción de la burocracia, el aumento de los impuestos, la privatización de las empresas públicas, así como la eliminación del CERTEX y la libertad de comercio.

El equipo del BCR preparó un programa alternativo: mini devaluaciones periódicas, recorte del déficit fiscal sin despidos, reducción del déficit de empresas públicas (caso de Petroperú) y evaluación de las demás. Por su parte, el general Gastón Ibáñez O’Brien, ministro de Industria propuso que se mantuvieran los subsidios, se aumentaran los salarios y se estabilizara la tasa de cambio. Frente a tal disparidad de planteamientos, ni el presidente Morales Bermúdez, ni el ministro de Economía, Luis Barúa Castañeda tenían elaborada una respuesta mínimamente coherente frente al FMI. A estas alturas de la crisis, los empresarios prefirieron actuar en silencio. Morales Bermúdez sustituyó a Luis Barúa por Walter Piazza, quien a la sazón era presidente de IPAE y tenía gran audiencia frente a los empresarios, a diferencia de Barúa. El gobierno necesitaba adquirir un crédito de 250 millones de dólares para cubrir los requerimientos de la balanza de pagos, por lo que precisaba del acuerdo con el FMI. Para ello, el famoso “paquete Piazza”, dado a conocer el 10 de junio de 1977, incluyó medidas intermedias entre la propuesta fondomonetarista y la del BCR: una reducción fiscal a 30 millones de dólares, con el recorte en los gastos por armamentos, austeridad en los ministerios, postergación en proyectos de inversión, minidevaluaciones, recorte de subsidios, aumento salarial pequeño (entre 10 y 15 por ciento) y extensión de la vigencia de los pactos colectivos a año y medio. Piazza

³⁸ *Ibid.*, 115.

exigió austeridad a los ministerios y, al no ser oído, renunció el 6 de julio, siendo reemplazado por el general Alcibíades Sáenz Barsallo, quien tuvo que armar un equipo de emergencia.³⁹

Como resultado inmediato del “paquete”, los combustibles y los alimentos subieron un 30 por ciento. Las centrales sindicales se congregaron alrededor de la CGTP en el Comando Unitario de Lucha (con excepción de la CTP, controlada por el APRA), convocando a un paro nacional que se realizó el 19 de julio, medida de fuerza en la que, por primera vez, participaron no únicamente los trabajadores, sino también los pobladores en casi todas las ciudades del país. La fuerza de la protesta fue de tal magnitud, que obligó al régimen a presentar un cronograma electoral de convocatoria a una Asamblea Constituyente para el año siguiente y a elecciones generales para 1980. La situación económica iba de mal en peor; el FMI se negó a conceder un préstamo “stand-by” salvo que el gobierno aceptara su propuesta formulada anteriormente, teniendo al país en una situación de *cuasi* quiebra, puesto que las reservas seguían cayendo, hasta llegar a cifras en rojo.⁴⁰

El escenario no podía ser más dramático a fines de 1977: la devaluación estaba descontrolada, las reservas eran prácticamente inexistentes, el país estaba sin crédito financiero y, por añadidura, con un movimiento sindical que ponía en jaque al gobierno en una marea huelguística no vista desde 1919. Como consecuencia del paro del 19 de julio, los empresarios despidieron cerca de 1800 trabajadores en un lapso de diez días, amparándose en el DS 010-77-TR, que tranquilizó a los industriales. Otro motivo de preocupación de los industriales estaba en la creciente recesión de las actividades económicas dirigidas al mercado interno, por lo menos un tercio de las empresas tenían dificultades en la provisión de insumos, una cuarta parte de ellas carecían de demanda y un 6 por ciento no tenía capital de trabajo.

El 19 de diciembre nació la Unión de Empresarios Privados del Perú (UEPP), agrupando a la Sociedad de Industrias, ADEX, la Federación de Cámaras de Comercio, la Cámara de Comercio de Lima, el Comité de Desarrollo del Agro y la Ganadería, la Cámara de Comercio e Industrias de Arequipa, la Asociación de

³⁹ *Ibid.*, 122-126.

⁴⁰ *Ibid.*, 129.

Productores de la Industria Automotriz, la Asociación de Laboratorios Farmacéuticos del Perú (ALAFARPE) y la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), entre otros gremios empresariales. En 1978 se inició el proceso de reacomodo entre la burguesía y el Estado, hecho que se reflejó en los cambios que se produjeron en el gabinete en abril, al entrar Javier Silva Ruete en reemplazo de Sáenz Barsallo y Gabriel Lanatta en Industria, reemplazando al general Ibáñez O'Brien, atendiendo a un pedido formulado por Juan Antonio Aguirre Roca, presidente de la SI, acerca de que los ministerios de la producción estuvieran a cargo de civiles.⁴¹

El equipo del BCR también fue cambiado, siendo encabezado por un ex democristiano como Manuel Moreyra, que logró conciliar los intereses de las fuerzas armadas y las distintas fracciones burguesas y, de esta forma, tener cierta tranquilidad para afrontar las exigencias fondomonetaristas. En mayo, el gobierno anunció un “paquetazo” de alzas: 40 por ciento de aumento para la gasolina, los alimentos, el transporte y 80 por ciento para el petróleo. Nuevos impuestos: entre 15 y 17 por ciento para las exportaciones, 2.5 por ciento para bienes y servicios, 10 por ciento de tasa temporal a las importaciones, 50 por ciento al rodaje, entre otros. La reacción popular fue inmediata: las centrales sindicales agrupadas en el Comando Unitario de Lucha convocaron a un nuevo paro para los días 22 y 23 de mayo, siendo más fuerte que el del 19 de julio, según cifras oficiales (según cifras del Ministerio de Trabajo, paralizaron alrededor de un millón de trabajadores). El paro no afectó al programa, que fue aplicado casi de manera disciplinada en el lapso de un año. Este plan contemplaba tres aspectos básicos: estabilización, negociación financiera y reactivación. El programa de ajuste y estabilización dio frutos al menos en lo que respecta a la capacidad de negociación de Silva Ruete con los diversos actores internos y externos, convirtiéndose en una especie de temporizador entre los intereses de las diversas fracciones empresariales y los organismos multilaterales financieros y el Estado peruano.

El gobierno se orientó hacia la promoción de las exportaciones, las que reflejaron en el crecimiento del PBI entre 1978 y 1980, el saldo positivo en la balanza comercial de 1978, los logros de la refinanciación de la deuda externa y la austeridad fiscal. La Asamblea Constituyente fue funcional al gobierno, al ser controlada por la

⁴¹ *Ibid.*, 153.

alianza del Partido Aprista Peruano con el Partido Popular Cristiano, lo que ayudó a la “salida ordenada” de los militares prevista para 1980, de acuerdo con lo anunciado en el Plan Túpac Amaru. En los meses finales del régimen, se desató un nuevo conflicto entre los industriales y el gobierno, cuyo punto álgido constituyó la salida de Gabriel Lanatta Piaggio del Ministerio de Industrias (empresario cervecero, sindicado como “el ministro de la Sociedad de Industrias” por su abierta identificación con los intereses del gremio empresarial). La Sociedad de Industrias colisionó con las medidas que tomó el gobierno como la liberación de las importaciones y la creación del Fondo Nacional de Viviendas (FONAVI), el que tenía una carga del cuatro por ciento que afectaba al sector empresarial. Alfredo Ferrand, presidente de la Sociedad de Industrias, criticó el tiempo perdido a lo largo de la década. En la CADE 78 se observaron fisuras en el bloque empresarial por las expresiones tanto de los industriales que criticaban al modelo, por un lado, y, por el otro, a los exportadores que lo alababan, como un capítulo más de lo acontecido durante los años setenta.

Colofón. El Perú de la década de 1980: entre el neoliberalismo y el neopopulismo de “la década perdida”

¿Cuál ha sido hasta entonces la estructura de la industria peruana? La Ley General de Industrias de 1982 fue un intento por reorientar al sector manufacturero y a la economía en general hacia un esquema neoliberal. Sin embargo, el proceso de desmontaje de las reformas del periodo anterior había sido tan lento, que el nuevo programa devino en incoherente, lo que se reflejó en lo legislativo, institucional y en los resultados macroeconómicos. El Perú siempre ha estado por encima del promedio con relación a sus vecinos, los países andinos, donde un 19 por ciento de las manufacturas era constituido por el procesamiento de recursos primarios. De ellas, la más importante es la refinación de metales no ferrosos con el 7 por ciento, siguiéndole la refinación de petróleo y azúcar con el 4 por ciento cada uno, la producción de harina de pescado con el 3 por ciento y otros productos transformados de pescado con el 1 por ciento, como estiman Javier Iguíñiz e Ismael Muñoz.⁴²

⁴² Javier Iguíñiz e Ismael Muñoz, *Políticas de industrialización en el Perú: 1980-1990* (Lima: Consorcio de Investigación Económica / Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO, 1992), 154.

Como vimos en el acápite anterior, entre 1969 y 1974 se produjo la mayor expansión productiva con un crecimiento promedio cercano al 6 por ciento; luego se desarrolló un periodo de estancamiento que habría de durar hasta 1978 (ver Cuadro N° 3). Entre 1978 y 1982 hubo otro ciclo de crecimiento que se manifestó en la expansión de las exportaciones, el PBI creció 3 por ciento y la industria 1.8 por ciento. Entre 1982 y 1984 se contrajo la producción, recuperándose luego entre 1986 y 1987, con el crecimiento de la producción global y de la industria, con escaso financiamiento externo. Para estos dos años, las tasas promedio fueron de 8.8 por ciento para el PBI y de 13 por ciento para las manufacturas. De 1988 a 1990, se produjo una crisis profunda que condujo al inicio de la recesión económica, afectando significativamente al sector manufacturero. Iguíñiz y Muñoz afirman que durante la década de 1980 no se vivió únicamente una crisis de la producción, sino que esta afectó a todo el sistema de la organización social de la producción, cuya profundidad se reflejó en la caída de la PEA asalariada, la cual para 1974 era el 41.0 por ciento del total; en 1984 era el 32.8 por ciento y en 1989 el 31.2 por ciento del total.⁴³

Entre 1980 y 1983, la producción industrial se contrajo un promedio anual del 11.6 por ciento. En 1984 se produjo cierta recuperación al crecer en 4.8 por ciento, pero cayó al año siguiente con una tasa de incremento de 2.4 por ciento. En 1985, el valor real de los bienes industriales representaba solo el 73 por ciento con respecto a 1980. La recuperación se mantuvo para 1986 gracias a que hubo desaceleración del ritmo inflacionario reflejado en el significativo crecimiento de la producción manufacturera que alcanzó la tasa del 15 por ciento.⁴⁴ En 1987 se produjo la devaluación del inti en el mercado paralelo, el recrudecimiento de la inflación y la escasez y agotamiento de las reservas internacionales, situación que se tornó dramática entre 1988 y 1989, cuando el gobierno de Alan García aplicó un incoherente programa de ajuste con elevadas tasas de devaluación, fuerte incremento de los precios controlados, liberalización del resto de la “canasta” de precios y la consiguiente contracción de la demanda interna provocada por la caída del salario real.

El estancamiento de la producción para los años 1980 a 1985 se tradujo en el cierre de numerosas empresas, con la pérdida de alrededor de 56 mil puestos de

⁴³ Iguíñiz y Muñoz, *Ibid.*, 156-157.

⁴⁴ *Ibid.*, 157.

Cuadro N° 3
Perú: Tipo de cambio, Índice de Precios al Consumidor y Producto Bruto Interno
De 1960 a 1990

Año	Tipo de cambio (en moneda nacional)	Índice de Precios al Consumidor (variación anual en porcentajes)	Producto Bruto Interno (variación anual en porcentajes)
1960	26.76 ⁽¹⁾	8.73	9.9
1961	26.81	6.02	7.3
1962	26.82	6.62	10.0
1963	26.82	6.02	4.3
1964	26.82	9.85	6.5
1965	26.82	16.36	5.6
1966	26.82	8.89	8.2
1967	38.70	11.46	3.9
1968	38.70	19.12	0.2
1969	38.70	6.23	3.5
1970	38.70	5.02	3.4
1971	38.70	6.81	4.6
1972	38.70	7.19	3.5
1973	38.70	9.51	6.3
1974	38.70	16.88	9.4
1975	40.37	23.63	4.3
1976	55.76	33.49	1.4
1977	84.06	38.04	0.3
1978	156.73	57.85	-2.6
1979	229.72	67.70	4.1
1980	297.60	59.16	5.9
1981	428.99	75.42	5.6
1982	710.96	64.46	-0.2
1983	1 685.72	111.15	-10.4
1984	3 714.35	110.21	3.6
1985	12.74 ⁽²⁾	163.40	2.1
1986	17.87	77.92	9.4
1987	31.80	85.85	9.7
1988	297.06	666.96	-9.4
1989	4 420.80	3 398.27	-12.3
1990	205 344.71	7 461.69	-5.0

Notas: ⁽¹⁾ De 1960 a 1984 en soles de oro por dólar.

⁽²⁾ A partir de 1985, en intis por dólar.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Elaboración: Del autor.

Cuadro N° 4
PBI por sectores productivos
(Millones de soles a precios de 1970)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975 ⁽¹⁾	1976 ⁽¹⁾	1977 ⁽²⁾	1978 ⁽²⁾	1979 ⁽²⁾	1980 ⁽²⁾
Agropecuario	36 247	37 334	37 633	38 536	39 442	39 816	41 130	41 130	39 896	41 125	38 865
Pesquería	6 576	5 682	2 960	2 276	3 093	2 623	3 145	2 972	3 867	4 235	4 116
Minería	19 840	19 046	20 398	20 276	21 026	18 734	20 401	25 952	29 871	32 948	32 025
Manufactura	57 223	62 140	66 662	71 595	76 965	80 582	83 966	78 503	75 682	78 634	84 080
Construcción	10 010	11 061	12 433	13 055	15 927	18 603	18 082	16 690	14 003	14 521	17 145
Gobierno	19 368	20 627	22 071	22 557	23 076	24 114	24 596	25 285	25 159	25 033	25 408
Otros	91 402	97 124	105 625	116 089	124 370	129 557	132 239	129 192	125 505	129 342	134 214
PBI	240 666	253 014	267 782	284 384	303 879	314 029	323 559	319 729	313 983	325 838	335 853

(1) Preliminares: Instituto Nacional de Estadística.

(2) Preliminares: Banco Central de Reserva.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

Cuadro N° 5
Producto Bruto Interno por sectores productivos: 1981-1990
(Millones de intis de 1979)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990 ⁽¹⁾
Agropecuario	395 4	405 5	366 3	406 6	414 9	431 7	453 9	480 5	462 9	420 9
Pesquería	18 7	20 9	13 0	21 7	24 5	31 8	28 1	36 3	37 7	36 3
Minería	449 8	463 9	441 6	464 2	495 4	475 8	458 1	383 9	395 5	377 3
Manufactura	897 4	853 8	696 0	747 8	794 1	936 9	1 065 7	928 5	751 4	718 0
Construcción	248 8	251 7	199 9	199 8	178 3	221 2	256 5	246 2	206 5	215 1
Gobierno	239 7	241 8	258 0	277 6	279 0	302 5	313 3	321 7	290 4	282 2
Otros	1 599 8	1 603 1	1 380 6	1 432 8	1 442 1	1 560 7	1 712 9	1 533 8	1 320 2	1 257 0
PBI	3 849 6	3 840 7	3 355 4	3 550 5	3 628 3	3 960 6	4 288 5	3 930 9	3 464 6	3 306 8

(1) Preliminar.

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

trabajo y la reducción de turnos. En 1980, la PEA industrial era el 12.8 por ciento de la PEA total, aproximadamente 680,000 trabajadores; en 1985 fueron 637,200 trabajadores que equivalían al 10 por ciento de la PEA; en 1989 fueron 800,000 trabajadores, representando al 10.8 por ciento de la PEA. Entre 1970 y 1979, el salario creció en un promedio anual de 2.5 por ciento y en la década siguiente la tendencia fue a la inversa, cayendo tanto que, en 1989 representaba el 20 por ciento de lo que era en 1980.⁴⁵

A fines de la década, el ingreso mínimo legal representaba la cuarta parte de 1980. Acompañando al deterioro de las condiciones laborales del sector manufacturero, también se puede decir que el país en esta década, considerada como de “oportunidades perdidas” para el desarrollo, también vivió un proceso de desindustrialización profundo, *contrario sensu* a lo acontecido en las dos décadas anteriores,

⁴⁵ *Ibid.*, 158-159.

cuando se propiciaba la industrialización vía la sustitución de las importaciones o el denominado “desarrollo hacia adentro” aconsejado por la CEPAL. De este modo, se configuró el escenario en el cual, durante la década de 1990, el régimen de Alberto Fujimori abandonaría las políticas de industrialización de importaciones, promoción de la inversión extranjera mediante las privatizaciones de las empresas públicas, así como el recorte del gasto social y el abandono de los subsidios a los productos de consumo básicos de la población, implementando así, el programa del “Consenso de Washington”, introduciendo a la economía peruana en la era neoliberal hasta la actualidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abugattás, Luis. “Política industrial en el Perú: balance y márgenes de acción.” En *El sector industrial en el nuevo contexto internacional*, editado por Alan Fairlie, 17-48. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2002.
- Abusada, Roberto, Javier Illescas y Sara Taboada. “Integrando el Perú al mundo”. <http://www.ipe.org.pe/documentos/integrando-el-peru-al-mundo/>.
- Banco Central de Reserva del Perú. *Memoria 1980*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, 1980. <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/Memoria-BCRP-1980.pdf>.
- _____. *Memoria 1990*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú, 1990. <http://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/memoria-anual/memoria-1990.html>.
- _____. “Cuadros anuales históricos”. 2017. <http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-anuales-historicos.html>.
- Comisión del Acuerdo de Cartagena. “Decisión 007 – Coordinación de las reuniones gubernamentales por parte de la Junta”. Marzo de 1970. <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?GruDoc=07>.
- _____. “Decisión 024 – Régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías”. Diciembre de 1970. <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx?GruDoc=07>.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Series históricas del crecimiento de América Latina*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL, 1978.
- Congreso de la República del Perú. “Decreto Ley N° 14238 – Bases para la Reforma Agraria”. 16 de noviembre de 1962. <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/14238.pdf>.
- _____. “Decreto Ley N° 18350 – Ley General de Industrias”. 27 de julio de 1970. <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/18350.pdf>.
- _____. “Decreto Ley N° 18471 – Causales de despedida de los trabajadores sometidos al régimen de actividad privada”. 10 de noviembre de 1970. <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/18471.pdf>.
- _____. “Decreto Ley N° 22126 – Decreto Ley ampara derecho a mantener vínculo laboral y señala las causales de su rescisión”. 21 de marzo de 1978. <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/22126.pdf>.

- _____. “Ley N° 9140 – Disponiendo que en los convenios que celebre el Poder Ejecutivo para proteger y estimular la industrialización del país, podrá conceder exoneraciones de impuestos y derechos. 14 de junio de 1940. <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/09140.pdf>.
- _____. “Ley N° 13270 – Ley de Promoción Industrial”. 26 de noviembre de 1959. <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/13270.pdf>.
- Cotler, Julio. *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1992.
- Durand, Francisco. *La década frustrada. Los industriales y el poder 1970-1980*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO, 1982.
- González de Olarte, Efraín. *Una economía incompleta Perú 1950-2007. Análisis estructural*. Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2015.
- Iguñiz, Javier e Ismael Muñoz. *Políticas de industrialización en el Perú: 1980-1990*. Lima: Consorcio de Investigación Económica / Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO, 1992.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. “Series Nacionales”. 8 de Marzo de 2017. <http://webinei.inei.gob.pe:8080/sirtod-series/>.
- _____. “Series Estadísticas”. 2017. <http://webinei.inei.gob.pe:8080/sirtod-series/>.
- Junta del Acuerdo de Cartagena e Instituto para la Integración de América Latina. *Historia Documental del Acuerdo de Cartagena*. Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo / Instituto para la Integración de América Latina, 1974.
- Klarén, Peter. *Formación de las haciendas azucareras y orígenes del APRA*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1976.
- Pease García, Henry. *El ocaso del poder oligárquico. Lucha en la escena oficial 1968-1975*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO, 1979.
- Sociedad Nacional de Industrias. *90 aniversario de la Sociedad Nacional de Industrias. 1896-12 de junio-1986*. Lima: Sociedad Nacional de Industrias, 1986.
- Thorp, Rosemary y George Bertram. *Perú: 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul Editores / Friedrich Ebert / Universidad del Pacífico, 1978.