

IDEOLOGIAS, FUNCIONES DEL ESTADO Y POLITICAS ECONOMICAS PERU: 1900-1980

Gonzalo Portocarrero M.

INTRODUCCION

El objeto del presente ensayo es tratar de presentar algunas hipótesis sobre la racionalidad global de las políticas económicas seguidas entre 1900 y 1980. Entendemos por política económica la intervención del Estado en la economía en función de realizar ciertos objetivos; por racionalidad global el efecto de su presencia sobre la velocidad del desarrollo y la distribución de sus frutos. Centraremos nuestra atención sobre este último punto.

En el tratamiento de nuestro tema privilegiaremos el análisis de las ideas dominantes acerca del papel de la política y el Estado en la economía. Ellas configuran un marco doctrinario que norma la política económica al definir tanto el ámbito o radio de acción del estado, como el sentido de su intervención en la economía; ésto es la competencia y funciones del estado. En las páginas que siguen trataremos, precisamente, de tipificar los sucesivos marcos doctrinarios en cuyo interior se han formulado las políticas económicas. Estas ideas dominantes son resultado de la experiencia —la realidad interpretada a través del doble filtro constituido por los intereses económicos y las tradiciones culturales— y de las expectativas o proyectos sobre el futuro.

La vastedad del tema impone un tratamiento sintético. A menudo, y en especial en el análisis del período 1930-1948, el presente ensayo se apoya en trabajos previos tanto del autor como de otras personas, deudas que debido a la necesaria agilidad de la exposición no son reconocidas. Por último, se advierte que el presente trabajo llega en forma orgánica hasta 1968, aunque se han añadido algunas reflexiones sobre el período 1969-1980.

1. LIBERALISMO EXCLUYENTE Y DESARROLLO DESIGUAL: POLITICA ECONOMICA DURANTE LA REPUBLICA ARISTOCRATICA

¿Cómo veía el futuro del país el grupo dirigente? ¿Era su proyecto el único? ¿Cuál era el papel asignado al Estado? ¿Cumplió el Estado estas funciones con efectividad?

Empecemos reconstruyendo la imaginación que la República Aristocrática tenía de su futuro. Al respecto es importante constatar que más que un fin detalladamente especificado —como puede ser un tipo de sociedad con un cierto perfil económico y socio-político— los documentos de la época citan el ‘devolver a la nación su tradicional prosperidad’, como el objetivo en que la iniciativa pública y privada deberían hacer coincidir sus esfuerzos, sin detallar o entrar en cuestiones más específicas.

Esta falta de análisis respecto a lo que podía significar la ‘tradicional prosperidad’ debe ser comentada y comprendida. Presumiblemente, esta carencia de metas finales explícitas se explica por la percepción subjetiva de su evidencia. En efecto, para los elementos dirigentes de la República Aristocrática era obvio que el Perú era parte de la civilización occidental y que el progreso no era más que el proceso a través del cual nuestra sociedad se asemejaría más y más al modelo representado por las sociedades más avanzadas de Europa y Estados Unidos. En el mismo sentido hay que notar el sustrato liberal y evolucionista que informa el pensamiento de la época. Es así, que es parte del sentido común la idea de que el destino de la sociedad se decide, fundamentalmente, a nivel individual; siendo el Estado sólo un factor orientador que no tiene ni los medios ni la responsabilidad para prefigurar, menos realizar, un tipo determinado de sociedad.

Pese a esta ausencia de metas definidas se encuentra un consenso bastante amplio sobre los pasos que el Perú tendría que dar en su marcha hacia la prosperidad. Se trata de un conjunto interrelacionado de iniciativas cuya ejecución enrumbaría al país hacia el progreso. Estas iniciativas constituyen, en realidad, los anhelos de los grupos dominantes del momento y son básicamente cuatro:

1) Irrigaciones en la costa. A principios de siglo la frontera agrícola de la costa estaba lejos de haber sido ocupada. Habían dos obstáculos para su expansión: la falta de agua y la falta de brazos. Los sembríos que podían expandirse eran los de azúcar, algodón y arroz. Principalmente los dos primeros por cuanto los de pan llevar se encontraban limitados por lo reducido de los mercados, ya que un aumento de su producción conducía a menores precios. Había grandes expectativas de expandir la producción de azúcar y algo-

dón. Para ello era necesario reemplazar los trabajadores chinos y ampliar, mediante represas e irrigaciones, el área cultivable.

2) Las expectativas de ampliación de la frontera agrícola si bien promisorias no eran lo míticas que fueron con respecto al desarrollo de la minería. De hecho se pensaba que la minería (plata y cobre) sería la legítima heredera de las riquezas del guano y del salitre. El camino del Perú, su vocación íntima era la combinación de la riqueza minera de los andes con la fuerza de trabajo indígena. Al decir Raymondí que el Perú era un 'mendigo sentado en un banco de oro' no hizo más que poner en una frase célebre una idea que era pieza básica del stock mental de la época.

Además se pensaba que su desarrollo tendría efectos colaterales sumamente importantes. Como la distribución de minerales era muy amplia su explotación permitiría el surgimiento de espacios regionales que proporcionarían el mercado necesario para vitalizar la producción agraria de la Sierra. Por último, los caminos y ferrocarriles construidos en función de la minería y financiados por ella, facilitarían el desarrollo de los intercambios y la producción.

3) Un obstáculo para el desarrollo de las riquezas naturales era lo caro de los fletes debido a la inexistencia de un sistema vial. "El gran problema industrial del Perú es el de los transportes, principalmente para el progreso de sus industrias extractivas y exportadoras que tienen por campo de acción para su desenvolvimiento los mercados del mundo"¹. En función de superar el problema era necesario el desarrollo vial (primero se pensaba en ferrocarriles, luego en carreteras). Especial urgencia tenía la construcción del ferrocarril a Pucallpa ya que se imaginaba que abriría las puertas a la riqueza amazónica.

4) Por último, en tanto se pensaba que el Perú era un país infrapoblado, se juzgaba conveniente y necesario fomentar la inmigración. En efecto los trabajadores de 'razas enérgicas' podrían ser capaces de colonizar para el Perú la montaña o dar vida a los arenales de la costa. Conspiraba contra este 'hermoso sueño' (frase de F. García Calderón) lo reducido de los salarios y la competencia de otras partes del mundo por atraer inmigrantes.

¿Cómo se lograría recorrer el camino señalado? ¿Quiénes serían los llamados a efectuar o impulsar la capitalización del país? ¿De dónde proveniría el excedente? En la literatura de la época se puede encontrar un cierto consenso sobre un esquema de división del trabajo entre el capital nacional, el extranjero y el Estado.

1 Ministerio de Fomento, *Reseña Industrial del Perú*. Lima 1902. Imprenta del Estado. p. 50.

En la base de dicho esquema está la idea de que en el Perú existía una gran variedad de recursos naturales cuya explotación se justificaba por la demanda y precios mundiales: siendo el problema la ausencia de capitales nacionales y la necesidad de garantías y orden que alentasen la necesaria confianza en el capital extranjero. Mientras que la iniciativa nacional podría hacerse cargo de la agricultura, el capital extranjero desarrollaría la minería, actividad que por sus riesgos, nivel tecnológico y exigencias de capital era poco apta para ser desarrollada por los productores nacionales.

¿Puede juzgarse esta concepción del futuro como un proyecto nacional?. Ciertamente no, como ha sido reiteradamente señalado. En primer lugar no se trata de un proyecto en el sentido de una afirmación frente a las circunstancias, de forjar una voluntad colectiva en función de ciertas metas, se trata más bien de la imagen de un futuro que se supone se hará paulatinamente presente por la tendencia natural y espontánea de los acontecimientos. No es pues un llamado a la acción, sino más bien una prefiguración que supuestamente se convertiría en realidad en forma automática. En segundo lugar, los círculos dirigentes ven el desarrollo del país como la promoción de sus intereses. No hay en sus esquemas sitio para la integración nacional y el compartir los frutos de progreso (exclusivismo).

Durante la República Aristocrática no estuvo a la orden del día la posibilidad de un desarrollo nacional ni la constitución de un estado de veras representativo parecía evidente que, por el atraso tecnológico, lo estrecho de los mercados y la escasez de capitales; el Perú tendría que centrar sus energías en la producción de materias primas. El problema era como explotar la mayor cantidad de recursos naturales en el menor tiempo posible.

Thorp y Bertram² juzgan que el capital extranjero, al acaparar muchos de los mejores recursos y al llevarse fuera el grueso de las ganancias; lejos de ser un instrumento de difusión del progreso fue, en realidad, un factor causante de estancamiento o, en todo caso, de un menor dinamismo del que pudo haberse tenido de mediar una propiedad nacional. Si esto es así podemos preguntarnos: ¿Por qué los círculos dirigentes tuvieron tanto optimismo respecto a las posibilidades del capital extranjero, que a la postre coparía las mejores oportunidades de inversión?

Esto se explica por la falaz idea de que en el Perú habría oportunidades ilimitadas de inversión y también por la dependencia cultural de las clases dominantes que las inhibía para hacer valer una actitud reglamentadora sobre el capital extranjero. De otro lado, los gobiernos en sus tratos con las firmas

2 R. Thorp y G. Bertram, *Perú 1890-1977; Growth and Policy in an Open Economy*. London 1978. The Mac Millan Press. p. 86.

extranjeras tenían en cuenta sus intereses como gobierno antes que los intereses del país. Así se sacrificaron derechos del Estado en función de conseguir créditos que permitiesen gastos extras a los gobiernos de turno. Por último, estaba la presión económica y política del capital extranjero.

El Estado y sus funciones: acuerdos y desacuerdos

¿Cuáles son las funciones que el sentido común le da al Estado? Procederemos estableciendo los puntos que gozaban de mayor consenso para luego reconstruir las áreas de polémica. En general, el ambiente de la época, marcado por el liberalismo, asignaba como esencia del Estado la función de mantener el orden, requisito básico de la futura grandeza según F. García Calderón. El Estado debería garantizar a los individuos un escenario donde pudieran desplegar sus capacidades e iniciativas para realizar sus objetivos privados o individuales.

En segundo lugar, se conceptuaba que el Estado debería cumplir una función orientadora. “Una supervigilancia que le dé conocimiento de todos los hechos que en ella se realizan (en la sociedad) y que le ponga en actitud de contribuir por sus *informaciones* y por sus *consejos*, al desenvolvimiento de la moralidad, de la riqueza y del bienestar general. . .”.³

Las tareas de vigilar y administrar eran de aceptación general, más allá tenemos el disenso. Si el límite inferior de las funciones y gastos del Estado era claro, el superior no lo era tanto. Preguntándose sobre los límites de los gastos públicos el Ministro Rey se responde: “. . . difícil es señalarlo, pero debe determinarlo a lo menos la necesidad de una administración que custodie y garantice lo que toca a todos y cada uno, sea mucho o poco”.⁴

Si al principio de la República Aristocrática parecía claro que el Estado debería ser austero y pequeño en función de no parasitar la economía privada, después, con la moderada prosperidad, comienzan a surgir voces disidentes que exigen un mayor dinamismo del Estado, en el sentido que cumplierse un rol más importante en relación con las expectativas que hemos señalado. Este ánimo se encuentra en muchos burócratas que no querían una ‘administración retardada’. Un Director de Fomento escribe en su Memoria: “No es posible en efecto, que la acción del poder público permanezca rezagada con relación a la era de prosperidad porque atraviesa el país debido ya a la inin-

3 J. M. Rodríguez, *Estudios Económico-Financieros y Ojeada sobre la Hacienda Pública del Perú*. Lima 1895. Imprenta Gil. p. 112.

4 Ignacio Rey, *Memoria del Ministro de Hacienda* (1899) p. IX.

terrumpida paz de que gozamos hace muchos años y a la más clara evidencia de los ciudadanos respecto a sus convivencias personales".⁵

No obstante ésta y otras inquietudes el 'civilismo aristocrático' el Par-dismo (Federico More) no sentía urgencia de forzar las cosas, de manera de realizar más rápido estos planes. Para este sector la función primordial del Estado seguía siendo la preservación del orden, o, para decirlo con uno de sus ministros debería estar "...encaminada hacia orientaciones de progreso eco-nómico y social mediante el orden de la administración y en la distribución de los caudales públicos".⁶

El Estado: base tributaria y radio de acción

Es así que se tiene un Estado muy pequeño, cuyos egresos son menos de la mitad de las exportaciones y cuya base tributaria es sumamente regre-siva, descansando en impuestos sobre la importación e impuestos sobre artí-culos de amplio consumo de demanda inelástica que podían, por tanto, ser gravados considerablemente.

CUADRO Nº 1

INGRESOS FISCALES EN 1910 Y SU COMPOSICION

Ingresos Totales	2919269 L. p.
Composición Porcentual	
Derechos importación	42.6
Alcohol	11.9
Tabaco	8.6
Fondos de Instrucción	3.6
Azúcar	2.8
Timbres	1.1
Fósforos	0.9
Papel Sellado	0.8
Opio	0.5
Otros	27.2

Fuente: Extracto Estadístico 1918.

5 Carlos Larrabure, *Memoria presentada por el Director de Fomento al Sr. Minis-tro del Ramo 1907-1908*. Lima 1908. Imprenta La Opinión Nacional. p. VII.

6 Aurelio García-Sayán, *Memoria del Ministro de Hacienda (1917)* p. V.

El nivel y estructura del arancel estaban fijados de acuerdo a un criterio principalmente fiscalista de aumentar los ingresos, ya que los derechos de importación eran los impuestos más fáciles y baratos de cobrar. Si bien es cierto que el arancel gravaba menos a los bienes de producción, no distinguía, sin embargo, entre artículos de consumo necesario y los superfluos, afectando a ambos casi por igual.

La idea detrás del monto y estructura de la carga tributaria era que el Estado debería basar sus ingresos sobre los impuestos al consumo, especialmente el popular superfluo, y no sobre los impuestos a la propiedad y el ingreso. En efecto, dado que las clases altas tienen la mayor tendencia al ahorro, gravar sus ingresos equivalía a usar los fondos de inversión en un consumo burocrático, improductivo y atentatorio contra el futuro progreso del país.⁷ En cambio, el impuesto que grava el consumo popular no afecta el ahorro ni las posibilidades de desarrollo. Es así que para la ideología dominante, el alcohol, el tabaco y el opio, deberían ser objeto de fuertes impuestos. O, para decirlo en palabras de la época: "El vicio que tiene carta de naturaleza en las costumbres, es fuente inagotable de recursos fiscales".⁷

Las clases altas casi no contribuían al sostenimiento del fisco, siendo los impuestos directos irrisorios. Los impuestos a los predios (a la renta de la

CUADRO No. 2
NIVEL Y COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO
(Millones de Soles)

	1	2	A	B	3	4	5	6		Gasto Total
1900	10.3	3.5	13.8	86.2	24.4	25.4	28.0	8.4	100	12.7
1905	10.2	9.6	19.8	80.2	19.7	24.4	29.9	10.2	100	20.9
1910	16.2	6.1	22.3	77.7	20.6	22.0	28.6	6.5	100	26.8
1915	15.2	5.1	20.3	79.7	17.6	25.6	32.7	3.8	100	32.3

1 = Justicia, Instrucción y Beneficencia.

2 = Fomento y Obras Públicas

A = Promoción social y económica (1 y 2)

B = Gastos relacionados con el mantenimiento del orden y la administración (3, 4, 5 y 6)

3 = Gobierno

4 = Guerra y Marina

5 = Hacienda y Comercio

6 = Otros: Poder Judicial, Relaciones Exteriores, Congreso, etc.

Fuente: Extracto Estadístico 1926.

7 Ignacio Rey, *Op. cit.*, p. XV

propiedad inmueble rural y urbana) llegaban a 5 por ciento. Los impuestos de patentes, que gravaban el ejercicio de actividades comerciales, industriales y profesionales, tenían también una tasa de 5 por ciento sobre la renta neta. El impuesto a la renta del capital movable, a los intereses producidos por los préstamos, tenía la misma tasa. Nótese no sólo lo pequeño de los gravámenes sino también su carácter proporcional y no progresivo.”

Respecto a los gastos, lo más instructivo, en una primera aproximación, es el comparar los dedicados a la promoción social y económica con los destinados al mantenimiento del orden y la administración. El pliego de Justicia, Instrucción y Beneficencia se refiere a las relaciones del Estado con las clases populares que son represión, educación y caridad. Junto con el de Fomento y Obras Públicas constituyen sólo el 20 por ciento de los gastos, mientras que los relacionados con la administración y el orden cubren el 80 por ciento. Es indudable que esta distribución refleja bastante bien las funciones del Estado anteriormente reseñadas. Aunque es visible el mayor peso que van cobrando los gastos promocionales es evidente que el grueso de la acción del Estado sigue dedicado al mantenimiento del orden y a la administración durante todo el período.

De la anterior exposición se podría dudar de que en la República Aristocrática haya existido una política económica, ésto es, una intervención política deliberada en la economía. No obstante, es evidente que el liberalismo no es expresión automática o necesaria del hecho económico sino que es una política inspirada por la idea de que las cosas marchan por si solas de la mejor forma posible y apoyada por las personas satisfechas con la situación existente. La casi inexistencia de una política la falta de objetivos públicos en la economía no hace más que ratificar una situación marcada por la marginación y/o explotación de las mayorías.

El Oncenio

De hecho, no hay un cambio significativo en las expectativas de lo que el país podía llegar a ser. Sigue vigente, y acaso más que nunca, la idea de que a través de las irrigaciones, el desarrollo de la minería y de la vialidad: el Perú, con la ayuda del capital extranjero, podía progresar rápidamente. A diferencia del período anterior el Estado, bajo la conducción de Leguía, comienza a desarrollar con ímpetu la función de promotor y acelerador del progreso que ya en la anterior etapa se había insinuado.

El Estado crece significativamente. Entre 1920 y 1929 los gastos públicos aumentan, en términos constantes, en un 11.6 por ciento, promedio anual. Este incremento se reparte en forma más o menos homogénea entre

los distintos pliegos presupuestales con las excepciones de Fomento y Obras Públicas y Hacienda. En este último caso el rápido crecimiento de los gastos traduce los cada vez más gravosos servicios de la deuda externa.

CUADRO No. 3
NIVEL Y COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO

	1	2	A	B	3	4	5	6	Total	Gasto	Gasto Real
1920	11.6	14.8	26.4	73.6	16.0	21.8	25.9	9.9	100	87.0	307.4
1924	12.2	13.3	25.5	74.5	19.3	16.5	31.5	7.2	100	104.0	412.6
1926	12.1	15.0	27.1	72.9	16.5	16.5	34.1	5.8	100	147.0	544.0
1928	10.8	14.4	25.2	74.8	15.5	28.9	33.9	6.5	100	157.0	643.4
1929	12.5	14.2	26.7	73.3	14.9	17.6	34.8	6.0	100	191.0	802.5

Gasto real: expresado en soles de 1950

Leyendas: Ver cuadro No. 2

Fuente: Extracto Estadístico 1929.

¿Cómo se financió esta expansión de los gastos? Antes de responder es importante constatar de que la idea de que el presupuesto debería estar balanceado conserva plena vigencia de manera que el aumento de los gastos tenía que ser cubierto sea mediante un aumento de los impuestos y/o del crédito privado o internacional. Ya al inicio del primer gobierno de Leguía la reforma tributaria estaba a la orden del día. En 1919, el Ministro de Hacienda Fernando Fuchs había presentado un plan financiero que contemplaba la creación del impuesto progresivo a la renta y el impuesto progresivo a las exportaciones. No obstante, es sólo en 1926 con la ley 5574 que estas intenciones se concretan. Mediante dicho dispositivo legal se consolidaban los impuestos directos. Las novedades más importantes fueron el aumento de las tasas impositivas a la exportación de minerales y la creación del impuesto progresivo a la renta cuya tasa máxima llegaba a sólo un 6 por ciento.

CUADRO No. 4
EVOLUCION DE LA DEUDA PUBLICA
(Millones de soles)

	<u>Deuda Total</u>	<u>Interna</u>	<u>Externa</u>
1920	86.5	57.5	28.9
1925	136.7	15.1	61.6
1928	312.6	76.1	236.4

Fuente: Basadre, Historia de la República del Perú. T. XI, p. 227.

Una asamblea de contribuyentes en Enero de 1927 reunida con el afán de impedir la puesta en vigencia de la ley fracasa y los impuestos permanecen.

El factor más importante para financiar el aumento de los egresos fiscales fueron los empréstitos. "De 1920 a 1929 se reciben créditos por valor de 334.2 millones de soles, paralelamente se pagan amortizaciones e intereses por valor de 182.2 millones, de forma que se registra una transferencia neta de recursos equivalentes a 157 millones, suma igual al 24 por ciento de los egresos corrientes de ese mismo período".⁸

En un contexto de estancamiento del valor de retorno de las exportaciones, los gastos públicos y los empréstitos permitieron aumentar la demanda interna y apuntalar el tipo de cambio. El gobierno de Leguía hizo suyo el proyecto de la República Aristocrática consolidando la nueva función promotora del Estado. De hecho éste se fortaleció y patrocinó un importante conjunto de obras públicas pero sin que ello implicase un aumento significativo de la carga tributaria.

CUADRO No. 5
OBRAS PUBLICAS DEL GOBIERNO DE LEGUIA

Inversión total	373 mill
Distribución porcentual	
Carreteras	28.8
Ferrocarriles	23.5
Irrigaciones	11.7
Saneamiento	9.8
Muelles	6.6
Fuerzas Armadas	10.0
Edificios y avenidas	4.2
Otros	5.4
Total:	100.0

Fuente: Capuñay: Leguía: Vida y Obra de la Gran Constructor del Perú-Lima, 1951, p. 197.

8 Gonzalo Portocarrero, "Del Monetarismo al Keynesianismo: La política económica durante la crisis del 30". en *Economía*, Vol. IV No. 7, p. 67.

2. EL INTERVENCIONISMO PRAGMATICO Y EL ENSAYO DE POLITICA NACIONAL

De 1930 a 1948 se registran cambios de suma importancia en la política económica. Cambios que tienen, además, un sentido acumulativo y que significan en conjunto una relación más compleja entre Estado y economía. El Estado se amplía y su radio de acción se extiende notablemente. No obstante, esta creciente intervención es sobre todo una respuesta empírica a una situación problemática. En efecto, no es tanto que surja explícita una estrategia de desarrollo diferente a la liberal exportadora sino que los hechos van forzando la emergencia de nuevos aspectos en la política económica, cuya base son las nuevas funciones que las ideas dominantes le asignan al Estado. A su vez estas ideas no son más que la condensación de la experiencia que había tenido la oligarquía en su enfrentamiento con la movilización popular en el período 1930-33. Si antes el Estado era sobre todo gendarme y administrador y con el Leguismo promotor del progreso, ahora también se convertía en *garante del equilibrio social*, combinando para ello la represión y las concesiones.

De otro lado, durante todo el período permanece vigente la idea de la primera importancia de la explotación de los recursos naturales como centro de la actividad económica. Allí estaba el futuro del país. A pesar de ello ocurre que por motivos que se consideran excepcionales (la crisis mundial y luego la guerra) se apoya las actividades de mercado interno, pero no en forma amplia y generalizada sino, la mayoría de las veces, en función de promover intereses específicos. Antes de un recuento más pormenorizado de las distintas políticas es conveniente precisar en función de qué factores la política económica adquiere la racionalidad global arriba caracterizada. Hay dos grupos de factores esenciales.

El primero es la situación económica. La crisis del 30 marca una fuerte discontinuidad en la historia económica del país. Más allá de sus consecuencias coyunturales interesa subrayar que ella llevó a alteraciones significativas en el patrón de desarrollo. El capital y los préstamos extranjeros dejan de venir. Los bajos precios de las materias primas no justifican un flujo de inversión como el que se había dado hasta 1930. De otro lado, la moratoria en los pagos de la deuda externa elimina cualquier probabilidad de acceso del país al mercado internacional de capitales. El capital extranjero no tiene interés en liderar la acumulación, aunque continúe explotando muchos de los mejores recursos naturales del país. La economía y, en general, la vida política y cultural del país se nacionalizan y ésto más como resultado del debilitamiento de las relaciones económicas internacionales que como efecto de

alguna reivindicación nacional. Paralelamente, al interior del país se generan excedentes (básicamente por la expansión algodонера) que no encuentran oportunidades de inversión productiva debido a lo estrecho de los mercados de bienes y capitales. Surge así lo que en la época se llamó 'abundancia de capitales'. El síntoma más visible de la existencia de este fenómeno es el persistente aumento de los depósitos bancarios sin una elevación correlativa de los préstamos y colocaciones. También el alza del valor de bonos y acciones. Este desfase entre la capacidad de ahorro y las oportunidades de inversión —que por otra parte caracteriza al conjunto de la economía mundial del período— haría posible una expansión del gasto público sin mayores consecuencias inflacionarias.

El segundo grupo de factores es político. Durante la crisis del 30 la movilización popular pone en jaque al estado oligárquico. Si bien es cierto que los diferentes brotes revolucionarios son sofocados por las fuerzas del orden, el APRA —el partido que había capitalizado la movilización popular— subsiste, complota y amenaza. Es de la situación de crisis que atraviesa el país entre 1930 y 1933 que la clase dominante saca la lección de que "El equilibrio de las clases productoras es la condición insustituible para la tranquilidad y el bienestar social. Si el equilibrio se rompe. . . el Estado se ve entonces en la dura necesidad de recurrir a las medidas drásticas, frecuentemente de efecto transitorio y de peligrosa repercusión en el futuro"⁹. Para evitar los extremos de casi guerra civil a los que se había llegado era necesario que el Estado garantizase la estabilidad del orden social. Ello, además, no sólo mediante la represión directa sino por medio de concesiones que alejasen al pueblo de posiciones supuestamente extremas. El mantenimiento del orden deja de ser un asunto meramente policiaco. Si la República Aristocrática pudo vivir en una ignorancia casi total del pueblo, en las décadas del 30 y 40 se reconoce que es legítimo que en el pueblo existan expectativas de mejora y progreso. Se trata de demostrar que por evolución, desde el Estado se pueden conseguir las reivindicaciones. "Ahora los obreros buscan y encuentran en las leyes lo que antes buscaban y no encontraban en las huelgas"¹⁰. Si la situación económica hacía posible una expansión del Estado, son las circunstancias políticas la causa inmediata de sus nuevas funciones.

Durante los gobiernos de Benavides, Prado y Bustamante se practica esta política de expansión del gasto en función de atender las reivindicaciones de los grupos populares más proclives a la movilización. Las obras públicas,

9 Oscar Benavides, Mensaje Presidencial de 1939. Talleres Gráficos Carlos Vásquez, p. 160.

10 Ibidem. p. 167.

principalmente carreteras, juegan un papel clave en la disminución del desempleo obrero. Hacia fines de la década del 30 trabajan en ellas 37,000 obreros.¹¹ Los Ministros de Hacienda justifican esta situación en términos de que era la única alternativa al caos social.

Es también en esta época que surge la 'política social'. En el plano institucional ello se refleja en la creación de los Ministerios de Educación Pública (1935) y de Salud Pública, Trabajo y Previsión Social. También en la implantación del Seguro Social Obrero, y en la promoción y subvención de actividades deportivas. "Los deportes imponen, como primordial condición, el respeto a los principios de la autoridad y obediencia a los preceptos que han de regular, en todo instante, durante el desarrollo de las actividades deportivas, la acción individual".¹²

CUADRO No. 6
NIVEL Y COMPOSICION PORCENTUAL DEL GASTO PUBLICO

	Gasto total	Gasto en soles de 1950	Promo- ción Social	Promo- ción Económica	Gobier- no	FF. AA.	Hacien- da	Otros
1927	184.6	707.2	15.0	10.9	16.0	18.6	33.4	6.1
1931	135.9	632.0	16.1	8.4	19.6	20.1	32.2	3.6
1935	139.0	674.7	15.4	11.1	17.8	22.4	27.9	3.6
1939	235.8	1034.0	17.8	11.6	18.3	21.0	28.3	3.0
1943	423.6	1289.0	18.0	6.7	16.4	24.3	28.7	5.9
1947	970.9	1632.5	26.2	10.2	13.8	21.9	22.0	5.9

Fuente: Extracto Estadístico de 1939. Anuario Estadístico de 1950.

Entre 1927 y 1947 los gastos fiscales aumentan de 707 a 1632 millones (soles de 1950), ésto es en un 130 por ciento; cifra considerable cuando tenemos en cuenta que las exportaciones aumentan mucho menos, en 1947 son 154 millones de dólares y en 1927, 116 millones, creciendo en un 32 por ciento. Mientras que en 1927 los egresos públicos equivalen al 50 por ciento de las exportaciones, en 1947 esta cifra llega al 96.8 por ciento. A nivel agregado este hecho resulta revelador del mayor peso que cobraba el Estado como elemento estimulante de la oferta interna respecto al sector exportador.

¿Cómo fue financiado este incremento de los gastos públicos? Básicamente a través del aumento de los impuestos directos y el déficit fiscal finan-

11 Ibidem. p. 112

12 Ibidem.

ciado al interior del país. Hubo tres paquetes tributarios de importancia. El primero, de 1934, fue dispuesto por la ley 7904 que intentaba consolidar y elevar la tributación directa que en ese entonces se cobraba al amparo de una legislación sumamente dispersa. El dispositivo legal elevaba las tasas de impuesto a las utilidades y a la renta personal. Prescribiéndose, además, que en el impuesto progresivo a la renta se contasen como ingresos a ser gravados los dividendos distribuidos a cuenta de las utilidades de las empresas. Cosa que anteriormente no ocurría. Pese a que no se trataba de una elevación sustancial de los impuestos, las clases dominantes se oponen. El Ministro de Hacienda del momento, Benjamín Roca, denuncia el "... egoísmo económico incomprensible que niega al Estado lo que legítimamente le corresponde en compensación de las garantías y provechos que reporta vivir en una colectividad donde existe el orden, respeto y libertad por los principios básicos de toda sociedad".¹³ El segundo paquete se da entre 1940 y 1942 y consta de un conjunto de leyes por las que se elevan nuevamente los impuestos a las utilidades, a la renta y a las exportaciones. Por último entre 1946 y 1947, bajo

CUADRO No. 7
NIVEL Y COMPOSICION DE LOS INGRESOS CORRIENTES DEL
ESTADO
(Millones de soles)

	1927	1937	1943	1947
Total ingresos	107.2	172.9	346.2	929.7
Composición				
Impuestos a la renta	0.5	8.7	23.0	17.8
Impuestos a la Exportación	6.5	11.0	17.2	21.0
Derechos de importación	28.3	22.0	13.2	9.5
Entradas consulares	5.2	4.1	4.2	3.9
Tabaco	11.3	9.5	8.6	6.4
Alcohol	6.3	4.5	4.2	2.3
Sal	3.5	2.7	1.7	0.9
Azúcar	2.7	2.5	2.0	—
Fósforos	1.8	1.4	1.1	0.9
Otros ingresos	30.0	33.5	24.7	38.3

Fuente: Extractos Estadísticos de 1927 y 1939. Anuario de 1950.

13 Manuel Ugarteche, *Memoria del Ministro de Hacienda 1933-1934*. Lima 1936. Imprenta Americana. p. 243.

la inspiración del Frente Democrático Nacional, se legisla un incremento sustantivo en los impuestos a la exportación, en especial, al azúcar y al algodón. A partir de ese momento sus productores pueden llegar a pagar hasta un 50 por ciento de sus utilidades, dependiendo del precio internacional. Conviene precisar que la tendencia a gravar la agricultura de exportación más que otras actividades data de la década del 30.

Los paquetes tributarios que hemos mencionado cambian radicalmente la distribución de la carga impositiva.

En el cuadro anterior puede reconstruirse como los principales impuestos directos de ser una fracción marginal de los ingresos pasan a constituir su fuente más importante. Mientras que en 1927 representan el 10 por ciento, en 1943 significan cerca del 40 por ciento. La presencia del Estado va adquiriendo un cierto cariz progresivo.

El segundo mecanismo para agenciarse de ingresos fue el aumento de la deuda pública interna. La 'abundancia de capitales' hizo posible que los bonos del Estado encontrasen buena aceptación en el mercado y que éste pueda financiar parte de sus egresos mediante su venta. También se recurre al 'crédito inorgánico' del Banco Central de Reserva. En general esta política de déficit y mayores impuestos podía ser eficaz mientras se mantuviese deprimida la demanda, especialmente la de inversión; de otra forma era inflacionaria y podía llevar a la crisis de balanza de pagos y a la devaluación. La abundancia de capitales primero y después la guerra impiden que esta situación se presente. Relajados los sacrosantos principios de la austeridad y el equilibrio fiscal surge una nueva norma de carácter empírico para determinar el nivel máximo del gasto público. Se piensa que éste podía crecer hasta que la expansión monetaria y de la demanda de divisas no pusiese en peligro la estabilidad del tipo de cambio; hasta que, diríamos ahora, se efectuase un uso pleno de la capacidad para importar.

CUADRO No. 8
DEUDA PUBLICA INTERNA
(Millones de soles)

		Tasa de crecimiento promedio anual	
1930	115.8	1930-1948	13.6
1940	368.8	1940-1948	15.6
1948	1163.9		

El período registra cambios significativos no sólo en la política fiscal sino que aparecen nuevas áreas en la política económica: controles de precios, de cambios e importaciones; y una política monetario crediticia activa y deli-

berada. En conjunto, sin embargo, estas novedades no traducen sino en medida muy pequeña, una política de desarrollo. Se trata más bien de un liberalismo parchado, de una intervención que emerge más en función de problemas puntuales que de una estrategia de desarrollo.

Quizás el caso del control de cambios nos pueda ayudar a explicar esta hipótesis. Hacia 1944 los exportadores, buscando una devaluación, retienen sus dólares fuera del país. Las reservas de moneda extranjera del Banco Central de Reserva se anemizan y la devaluación aparece como inminente. En este contexto, a inicios de 1945 el Gobierno de Prado decreta el control de cambios e importaciones, estableciéndose un cambio oficial de soles 6.50 por dólar. Entiéndase, no obstante, que no se trataba de un intento de socializar el excedente del sector exportador para redistribuirlo, es más bien un intento de defensa del mercado interno destinado a impedir una sobreganancia de los exportadores. Situación que se pensaba como transitoria. La promoción de la industria tampoco es vista como un fenómeno de largo aliento sino sobre todo como una respuesta frente a circunstancias incontrolables tales como la imposibilidad de importar debido a la guerra mundial.

El período 1945-1948, con el intento de construir una democracia liberal sobre la base de una participación política ampliada y reformas evolutivas, marca el clímax de la época que se abre en 1930 con la crisis del proyecto liberal. Se intenta entonces una política más conciente en que las funciones del Estado son tanto más importantes. Aunque sin mucha claridad programática el Frente Democrático Nacional (donde estaban unidos el APRA y los reformistas moderados) insistía en la necesidad de controlar el capital extranjero, favorecer la industrialización, aumentar las remuneraciones y los servicios sociales del Estado. Pese a estos objetivos la política económica se encuentra dominada por los problemas de corto plazo y limitada por el compromiso de 1945 de redistribuir el ingreso y atender las necesidades populares sin alterar la estructura de la propiedad.

El Estado representativo —supuesto anhelo nacional— se muestra impotente para manejar una polarización social y política que se ve favorecida por la crisis económica y el desabastecimiento alimenticio. De otro lado, el aparato administrativo con que el Estado debería regular la economía es incapaz de controlar la especulación y el fraude. Lo que debilitó aún más las posibilidades de éxito del ensayo.

3. EL RETORNO DEL LIBERALISMO

A partir de 1948, con el triunfo de la “Revolución Restauradora”, las ideas liberales vuelven a ser las dominantes. Con el abandono de los con-

troles el Estado renuncia al papel de regulador del proceso económico para ocupar nuevamente una posición de expectador y promotor de la iniciativa privada. No obstante, el 'liberalismo populista' no es ni puede ser tan indiferente como lo fue el liberalismo excluyente de la República Aristocrática frente a las necesidades de las mayorías. Queda del período anterior la idea de que el Estado debe ser garante de la estabilidad social y ello no sólo mediante represión y concesiones sino también a través del mantenimiento de una coyuntura de prosperidad que se convierta en base de la estabilidad social.

Si bien es cierto que los exportadores logran consenso para una imagen del período 45-48 como una aventura improductiva y estéril —en la que el país se había apartado mediante controles artificiales de lo que era su camino natural— no consiguen, sin embargo, un control exclusivo sobre el Estado que les permitiera reducir la carga tributaria. De forma que los impuestos permanecen dando lugar a una estructura tributaria basada en los impuestos directos, sumamente eficiente para que el Estado comparta la prosperidad exportadora. El auge de los precios de las materias primas de lugar a lo que se llamó 'holgura fiscal': durante varios años los ingresos fiscales crecen más de lo esperado, ello hace posible una política de cuentas equilibradas y de significativo aumento de la inversión pública.

Fuera de la desregulación de la economía y el tratar de satisfacer como 'gracia' las reivindicaciones populares, la política económica tiene otro rasgo igualmente distintivo que es la apertura al capital extranjero. El rápido crecimiento de esos años reactualiza la idea de que con la ayuda del capital extranjero y a través de irrigaciones en la costa, del desarrollo de la minería y de la vialidad; el Perú podía, mediante cambios moleculares, prosperar indefinidamente. En su mensaje presidencial de 1955 Odría, triunfante, dice: "El Perú ha dejado de ser el méndigo sentado sobre el banco de oro, para convertirse en un país de inmensas posibilidades y en pleno resurgimiento". Más tarde agrega: "El país sólo necesita de dos o tres lustros de paz interna y mantenimiento de este mismo ritmo de trabajo, de orden y progreso, para llegar a su meta y estar en situación de igualdad con cualquiera de los más avanzados países de América". Todo ello gracias al "...saludable cambio de la política económica introducido por mi gobierno, basado en una completa libertad de comercio e industria, en la libertad de cambio; en el equilibrio de las finanzas públicas y en el eficaz estímulo de la producción."¹⁴

¿Cómo es que el liberalismo logra un éxito tan significativo? Hay que considerar tres factores: el primero es la anarquía y crisis del sistema de los

controles en el período 45-48. El segundo es la victoria de la reacción oligárquica con el derrocamiento de Bustamante. Ello dio al liberalismo una oportunidad. La prosperidad internacional, por último, hizo que la realidad excediese la promesa liberal. Su influencia se fue reafirmando a medida que su éxito se hacía visible como un crecimiento sin precedentes.

La condición de posibilidad de lo que se llamó 'progreso insospechado' fue la existencia de ricos e inexplorados recursos naturales y de bajos salarios. La economía mundial proveyó los mercados y los capitales. ¿Cuál fue el papel efectivo de la política liberal? Sin duda hizo más fácil o promovió la inversión y en cierto sentido el país se capitalizó. De otro lado, el Estado renunció a cualquier iniciativa, se concedieron términos demasiado generosos al capital extranjero que habrían de pagarse como bajo valor de retorno de las exportaciones. En conjunto la acumulación estuvo concentrada en el sector exportador, secundariamente en la industria, y dinamizada por la economía mundial. La 'heterogeneidad estructural' tiende a aumentar, mientras que la prosperidad beneficia a la mitad de la población, la otra mitad principalmente en la Sierra permanece marginada.

El retorno al modelo liberal dependiente —basado en recursos naturales, Estado pequeño y liderado por el capital extranjero— implica una mayor articulación de la economía peruana en la economía mundial.

CUADRO No. 9
EXPORTACION E IMPORTACION DE BIENES
Y SERVICIOS COMO PORCENTAJE DEL PNB

1950	40.6
1954	42.9
1958	47.2
1961	50.6

Fuente: BCR. Cuentas Nacionales 1950-1965

Ello la hacía más vulnerable al ciclo económico de los países desarrollados, transmitido vía oscilaciones en los términos del intercambio. Los dos problemas centrales de la política económica son ahora el cómo enfrentar los desequilibrios producidos fuera del país y qué hacer frente a las múltiples demandas sobre el gasto público. Con respecto a la industria la actitud es de respeto primero, luego de promoción de los intereses establecidos y finalmente —ya en el gobierno de Manuel Prado— de fomento generalizado pero sin que ello signifique perjudicar los intereses de otros sectores.

Frente a las crisis surgen dos propuestas de política económica. Los exportadores proponen una política recesiva de ajuste automático. La devaluación y la disminución del gasto público eran consecuencias necesarias de la baja de los precios de exportación, nada se ganaría recurriendo al déficit y a las 'emisiones inorgánicas' o a defender el cambio, ya que alguien tenía que pagar los platos rotos y lo sano y lo conveniente era dejar actuar al mercado a fin de que éste distribuya la cuenta. La otra propuesta era una suerte de política pragmática que recogía los intereses de mercado interno. Es así que frente a las crisis se mantiene el gasto público y se recurre para financiarlo a mayores impuestos (especialmente a las importaciones) y al déficit. De otro lado, se defiende el tipo de cambio. Si bien no existe una paridad oficial, el mantenimiento del valor externo del sol se convierte en un compromiso de los gobiernos con el país. Ello por la importancia del tipo de cambio en la determinación del costo de vida. Esta política que tiene varias divergencias respecto a la ortodoxia liberal no es teorizada, representa más bien la línea de menor resistencia tomada en función de minimizar los conflictos y mantener, en la medida de lo posible, respaldo político. En esencia la segunda propuesta buscaba suavizar el impacto recesivo de la situación internacional mediante una utilización más discriminada de la capacidad de importar.

CUADRO No. 10
NIVEL Y COMPOSICION DEL GASTO PUBLICO

	Total gastos	1	2	1 + 2	3	4	5	6	Total
1950	1715	19.3	7.3	26.6	17.0	24.0	24.0	8.4	100
1958	4252	28.1	5.4	33.5	18.6	22.4	18.1	7.4	100
1961	7326	29.8	8.0	37.8	16.5	20.4	19.2	6.1	100
1966	23784	36.3	17.4	53.7	12.6	14.5	24.4	4.8	100

- 1: Educación, trabajo y salud
- 2: Agricultura y fomento
- 1+2: Promoción social y económica
- 3: Gobierno y policía
- 4: Fuerzas Armadas
- 5: Hacienda
- 6: Otros

Fuente: Anuarios Estadísticos de 1950, 1966 y 1969.

El aumento de la demanda por servicios públicos es el segundo problema con que la política económica tiene que lidiar. Es un hecho que a partir de 1950, la economía y sociedad peruanas entran en un período de rápidas transformaciones. El crecimiento demográfico, las migraciones y la urbanización se aceleran aumentando la demanda de educación, salud y obras públi-

cas. Que los gobiernos fueron sensibles a estas presiones lo muestra el cuadro 10 donde puede notarse cómo los gastos de promoción económica y social de ser el 26.1 por ciento del presupuesto pasan a ser casi el 38 por ciento en 1961.

Hasta 1957 no es necesario un aumento de la carga tributaria para financiar los mayores gastos, ya que la expansión económica genera ingresos suficientes. A partir de 1957 se elevan los impuestos. Especial importancia tuvo el incremento del de timbres a las ventas que pasa del 0.2 por ciento al 2.5, aumento que anuncia alzas sustanciales de dicha tasa impositiva, y con ello la mayor importancia que readquieren los impuestos indirectos.

4. EL DESARROLLO LIBERAL Y ESTATISTA

Pese al relativo éxito del liberalismo, la segunda mitad de la década del 50 asiste al desplazamiento de la influencia liberal y al surgimiento del desarrollismo como orientación dominante de la política económica. En la batalla ideológica por las conciencias el liberalismo sale totalmente derrotado y hasta muchos de sus devotos dejan sus filas para apoyar la opción desarrollista. La lucha campesina y la consolidación social e ideológica de los sectores medios fueron los factores responsables. En efecto, la imagen de la lucha campesina contra la injusticia inhumana del hacendado era la prueba suprema de la complicidad del liberalismo con ese orden, de que no tenía la capacidad ni la voluntad para resolver el problema número uno del país, esto es la existencia de la masa indígena sobreexplotada y no incorporada a la vida nacional. De otro lado, los profesionales, la élite de los sectores medios, denuncia la existencia de una distancia entre las posibilidades de desarrollo del país y su performance actual y que la responsabilidad recaía sobre la oligarquía que frívola y carente de una misión nacional, simplemente esperaba que las cosas se arreglasen por sí solas. El Perú podía acelerar su crecimiento y extender los frutos del progreso a capas más amplias de la población de forma de integrar gradualmente al país; pero para realizar estos objetivos era necesaria una mayor intervención del Estado como *director* del proceso de desarrollo.

El desarrollismo llega relativamente tarde al país. En gran medida la ideología desarrollista surgió como una reflexión ex-post sobre la experiencia de los países más avanzados de América Latina en el período 1930-1950, etapa marcada por el deterioro de los términos del intercambio, la industrialización y el fortalecimiento del Estado. Políticas que surgieron empíricamente pero que fueron teorizadas por la CEPAL. En el Perú, el brillo

del desarrollismo se vió apocado por los éxitos que el liberalismo había alcanzado y que la opinión pública quería mantener.

La estrategia desarrollista subraya que sólo a través de un esfuerzo deliberado que pusiese en tensión máxima las energías nacionales, el país podía salir de la pobreza y el subdesarrollo. Eran necesarias la reforma agraria, la industrialización y la planificación, tareas donde la participación del Estado sería fundamental. Además, los sectores medios veían en la formación de barriadas y luchas campesinas los síntomas de un desquiciamiento social que de no resolverse desde arriba, conduciría inevitablemente a una revolución desde abajo. Desde un inicio al desarrollismo estuvo permeado por la ideología de la 'seguridad'.

La ortodoxia liberal entra en decadencia. El estado ya no es sólo guardián, garante del orden social y regulador del ciclo económico; la ideología dominante lo convierte ahora en director de la asignación de recursos y corrector de los automatismos del mercado. Se trataba, principalmente, de fomentar la industrialización entendida tanto como camino más corto al desarrollo y como paso necesario para la afirmación nacional. También se intentó atraer y controlar al capital extranjero.

Los instrumentos de política económica comienzan a ser utilizados en función de favorecer a la industria. Paralelamente, la presión por servicios públicos continúa constituyendo un problema básico para la política económica.

El Perú adoptó el modelo de sustitución de importaciones en una versión liberal. Un desarrollismo donde el estado se planteaba como promotor, regulador y director de la asignación de recursos pero no directamente como empresario que pudiera competir, menos suplantar a la iniciativa privada. En 1964 se promulga el primer arancel coherentemente pro-industrial seguido después por aranceles más elevados y luego por prohibiciones para importar artículos producidos en el país. El tipo de cambio-variable fundamental en

CUADRO No. 11
INVERSION BRUTA FIJA: NIVEL Y DISTRIBUCION POR SECTORES
(millones de soles)

	Pública	Privada	Total		Pública	Privada	Total
1960	12.0	88.0	9541	1970	36.4	63.6	29896
1962	18.4	81.6	15141	1974	54.4	45.6	68029
1964	29.7	70.3	15389	1978	39.7	60.3	234467
1966	35.3	64.7	22593	1980	40.6	59.4	808445

Fuente: B.C.R., Cuentas Nacionales 1950-1967. Memoria de 1980.

la determinación de los costos de la industria-tiende a ser mantenido mediante préstamos externos y el control de cambios. Los gastos públicos aumentaron el mercado a disposición de la industria.

Con Velasco esta política de promoción a la industria se radicaliza, se apoya al capital industrial nacional a cuya ventaja se sacrifica el excedente de otros sectores. ¿Cómo se financia el aumento de la inversión y de los gastos corrientes? En realidad, surge un desarrollismo estatista donde el estado ya no sólo dirige sino que él mismo se plantea como ejecutor directo del desarrollo a través, principalmente, de las empresas públicas.

CUADRO No. 12
DEUDA PUBLICA EXTERNA
(Millones de dólares)

1960	95.0	Tasa de crecimiento anual	
1963	201.0	1960 - 68	29.80/o
1968	742.0	1968 - 75	22.40/o
1975	3065.9	1975 - 80	15.50/o
1980	6310.7		

Fuente: Anuario Estadístico 1969 B.C.R. Memoria 1980.

CUADRO No. 13
GASTOS PUBLICOS Y DEFICIT COMO PORCENTAJES DEL PNB
(promedios anuales)

	Gastos/PNB	Superávit Déficit/PNB
1950-56	12.9	0.5
1957-62	14.9	0.1
1963-68	19.9	-2.1
1969-74	20.7	-1.6
1975-80	24.6	-7.2

Fuente: B.C.R., Cuentas Nacionales 1950-65 y 1960-74. Memoria 1980.

Principalmente por medio de préstamos externos y del aumento de los impuestos indirectos; especialmente a la producción y el consumo, ya que los que recaen sobre la importación pierden peso debido a la política arancelaria de favorecer la importación de bienes de capital y desestimular la de bienes de consumo. En general, el desarrollismo estatista no logra generar una ampliación de la base impositiva que financie el aumento de remuneraciones

y de inversión que prometía. De allí su necesidad de recurrir insistentemente al endeudamiento externo.

CUADRO No. 14
IMPUESTOS INDIRECTOS COMO PORCENTAJE DE LOS
INGRESOS CORRIENTES

1960	53.0
1963	54.7
1968	57.1
1975	57.3
1978	62.1

Fuente: B.C.R., Cuentas Nacionales 1950-67. Memoria 1980.

Con la crisis 1975-78 el modelo desarrollista estatista se ve ampliamente cuestionado en sus dos elementos definicionales. En especial se critica el fomento de una industrialización indiscriminada como el factor responsable de la baja tasa de crecimiento de otros sectores (agricultura y minería) por cuanto dicho fomento había significado sacrificar la rentabilidad de esas actividades en beneficio de un sector sobrecapitalizado y con una productividad decreciente en el uso del capital. Simultáneamente se piensa que el intervencionismo estatal con el desorden fiscal y la multiplicación de las empresas públicas es injustificado y causante de serias ineficiencias en el uso y asignación de recursos se diagnostica el agotamiento de la sustitución de importaciones y se insinúa un nuevo retorno del liberalismo donde se trata de devolver al mercado y al capital privado la iniciativa.

5. UNA CONCLUSION GENERAL

Si hay un hecho que caracteriza la relación Estado-economía, éste es la expansión del primero, impulsada tanto por circunstancias económicas como por demandas políticas. Desde 1930 el Estado politiza la asignación de recursos en un sentido progresivo, concediendo a las presiones por democratizar la sociedad. Para ponderar este hecho es necesario hacer una breve referencia a la estructura socio-económica.

El modelo liberal exportador no homogeniza la economía peruana sino que la desintegra aún más. El sector dinámico, el que produce lo mayor del excedente, se basa en la sobreexplotación de la mano de obra y en ricos recursos naturales. Como la propiedad de estos recursos está muy concentrada y los salarios son bajos (hay crecientes reservas de población con un ru-

dimentario nivel de vida), el ingreso está muy concentrado y *no hay mecanismo económico que pueda tornar más progresiva su distribución*. Más tarde el desarrollo de una industria intensiva en capital no cambia sino confirma en lo sustancial esta situación. Es frente a esta realidad que la intervención del Estado cobra un cariz redistributivo e integrador. Como sobre el terreno económico los datos están cargados y la fuerza de trabajo vale poco, el progreso social es visto como dependiendo de la acción del Estado.

¿Quiénes han impulsado el aumento del gasto público? Básicamente los sectores medios y populares. Los primeros han visto en la expansión estatal la posibilidad de acceder a mayores niveles educativos y de obtener empleos. Los segundos han demandado educación, salud, infraestructura urbana y obras públicas. Los exportadores en cambio, se opusieron sistemáticamente a los mayores gastos pues con razón pensaban que ellos requerirían impuestos más elevados. Los sectores empresariales de mercado interno, por último, tuvieron una actitud más ambigua. Por un lado compartían con los exportadores el rechazo a una mayor carga tributaria. No obstante, estaba en sus intereses no un estado pasivo, sino uno regulador capaz de influir sobre la asignación de recursos de forma de crear un espacio para el desarrollo industrial. Esto último los acercaba a los sectores medios.