

¿Crecimiento, desarrollo o «milagro»?

Aportes para un análisis histórico-estructural de la realidad peruana

*Growth, Development, or «Economic Miracle»? Contributions
to a Historical and Structural Analysis of the Reality of the
Situation in Peru*

Julieta Ayelén Almada^{1*}

Federico Hernán Reche²

¹Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba

²Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba

*Autor para la correspondencia: julialmada@gmail.com

RESUMEN

El presente trabajo propone una interpretación crítica del desempeño de la economía del Perú durante el nuevo milenio, que ha sido denominada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional como «el milagro peruano». La propaganda neoliberal, que impulsa el «ejemplo» de la realidad peruana para la región, oculta los rasgos histórico-estructurales del país andino que permiten comprender esta «nueva» experiencia de crecimiento, como una reiteración de ciclos de auge vinculados a las actividades extractivas, que han signado la historia económica del Perú. El «milagro peruano», como fase de crecimiento de las condiciones del mercado internacional, profundiza el carácter dependiente de una economía históricamente estructurada por su condición de proveedora de materias primas para el desarrollo del capitalismo.

Palabras Clave: América Latina, estructura productiva, extractivismo, Perú

ABSTRACT

This work critically measures the performance of the Peruvian economy since the beginning of the new millennium, which has been called by the World Bank and

the International Monetary Fund «the Peruvian miracle». Neoliberal propaganda, which encourages other Latin American countries to follow the Peruvian «example», hides this Andean country's historical and structural features that allow this «new» growth experience to be considered a repetition of economic growth cycles associated with mining activities which have characterized Peru's economic history. «The Peruvian miracle» as a growth stage of international market conditions makes Peru's economy more dependent on raw material supply for the development of capitalism.

Keywords: Latin America, commodities, structure of production, mining, Peru

Fecha de recibido: 20/03/2019

Fecha de aceptado: 26/05/2019

INTRODUCCIÓN

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional han destacado en reiteradas oportunidades (Jaramillo y Silva-Jáuregui, 2011; Jaramillo y Silva-Jáuregui, 2012; International Monetary Fund, 2008; International Monetary Fund, 2012; International Monetary Fund, 2017) la fortaleza del crecimiento peruano de los últimos años, con tasas interanuales que en promedio arrojan un 5,1 % anual desde el año 2000 hasta la actualidad. En efecto, los organismos internacionales han destacado el rápido crecimiento de la economía de Perú, indicando que este se encuentra sostenido e impulsado por las reformas aplicadas desde los años '90 y que han logrado una notable y exitosa transformación socio-económica. Para esta perspectiva, las políticas implementadas desde los noventa -y que continuaron con los gobiernos de Alejandro Toledo (2001-2006), Alan García (2006-2011), Ollanta Humala (2011-2016) y Pedro Pablo Kuczynski (desde 2016)- lograron cambios positivos que han impulsado el crecimiento económico garantizando largos períodos de expansión del producto. Los ejes revalorizados de estas reformas se encuentran en sintonía con lo promovido originalmente por el Consenso de Washington, del que además fueron surgiendo otras generaciones de reformas. En particular se trata de la lograda «consolidación fiscal» y de la existencia de una «política monetaria prudente» que acompañaron una radical «apertura comercial» basada en la reducción de las barreras comerciales y la firma de

tratados de libre comercio. En este sentido, el manejo de la política macroeconómica y la intervención estatal sostuvo una orientación «*market-friendly*», con mayor atención a las «señales del mercado» que buscaban ampliar la inversión privada y atraer inversión extranjera. Solo tangencialmente se hace referencia, en esta perspectiva al aumento del precio de las commodities relevantes para la economía exportadora peruana.

A fin de poner en cuestión estas perspectivas en el presente trabajo sostendremos que, en la historia peruana, el desempeño de los sectores exportadores, las condiciones del mercado internacional y los ciclos de políticas condicionaron fuertemente la evolución económica del Perú. Así, los ciclos de auge de explotación de diferentes sectores extractivos (oro y plata, guano, sal, recursos pesqueros, cobre, petróleo, zinc) marcaron los ciclos de crecimiento del país andino, que tempranamente resolvió su inserción en el comercio internacional como proveedor de materias primas de origen minero e hidrocarburífero. El inicio del nuevo milenio lejos estuvo de revertir esta situación. Por el contrario, Perú parece enfrentarse a una reiteración de fuertes ciclos de crecimiento promovidos por el desempeño del sector extractivo minero, promovido por los precios internacionales. En este marco, se vio aún más profundizada la dependencia de la economía peruana, tal como nos proponemos dar cuenta en este trabajo.

Estos sectores económicos primarios enfrentan el dilema de la generación de empleo y la capacidad de crear eslabonamientos productivos que dinamicen la economía del país andino. De hecho, este tipo de actividades tienen una alta participación en el PIB, representando entre el 50 y el 89 % de las divisas del país, según el contexto histórico que se aborde. Es necesario destacar, además, que la mayor parte de estas actividades orientadas hacia el mercado externo, si bien marcan el ritmo de crecimiento económico del Perú, representan solo el 3 % de los empleos de la PEA en la actualidad (y desde 1940) y con una tendencia decreciente, dado el alto grado de desarrollo y especialización tecnológica que estas actividades requieren (Kuramoto y Galve, 2007).

A los fines de desarrollar una interpretación crítica a la visión dominante de los organismos internacionales, en este trabajo nos proponemos, desde un enfoque histórico-estructural, realizar un breve recorrido de larga duración de la economía peruana, destacando la reiteración de ciclos de fuerte crecimiento impulsados por diferentes actividades extractivas. Las condiciones estructurales solidificadas por una historia de inserción dependiente se vieron escasamente transformadas durante el siglo XX, que terminó con la aplicación del programa neoliberal en Perú. Nos referiremos con mayor detenimiento a los años noventa,

cuando se profundizaron las condiciones de dependencia económica, social y tecnológica de la realidad peruana. Por último, reseñaremos las características del ciclo de crecimiento que experimenta Perú desde el siglo XXI.

APORTES PARA UN ANÁLISIS HISTÓRICO- ESTRUCTURAL DE LA REALIDAD PERUANA EL MODELO EXTRACTIVISTA-EXPORTADOR

Desde la colonización española, la actual República de Perú, es un territorio diverso con predominancia de actividades extractivas que lo vinculan al mundo como exportador de materias primas y bienes naturales. Sin embargo, la centralidad del «espacio andino» conformado a partir de la circulación de la plata y el sistema de mita, configuraron una región económica con un centro definido y una dinámica endógena que comenzaría a perderse con la crisis tardo-colonial de los circuitos mercantiles del sur peruano y terminaría por desarticularse con las guerras de independencia y la fragmentación política del espacio económico de la plata sudamericana (Assadourian, 1982).

La compleja rearticulación económica que llevó a Perú al «embudo exportador» (Jacobsen, 2013) luego del proceso de independencia y la consecuente desarticulación del espacio colonial, obligó a la economía andina a una mutación que sin embargo tomará impulso recién cuando la explotación del guano inaugure el más importante ciclo de prosperidad y crecimiento económico en el Perú del Siglo XIX. A partir de la década de 1840 comenzaron a enviarse los primeros cargamentos del poderoso fosfato de origen marino que conquistaría el mercado europeo promediando el siglo. El Monopolio natural del Guano que poseía Perú le permitió aprovechar el boom de demanda, aunque con diferentes sistemas de concesión, arriendo y explotación de las islas guaneras. Los mecanismos de captación de la renta lograron consolidar la capacidad fiscal del Estado y ampliar sus capacidades en un sustantivo ciclo de prosperidad económica. La modernización social y política llevada a cabo se acompañó de una dispar y débil dinamización de la producción interna de bienes y servicios. El aumento del ingreso empujó más firmemente las importaciones y los sectores de la burguesía aprovecharon la situación involucrándose en el comercio internacional y la importación de bienes, a pesar de los intentos de «formar una clase empresarial» realizados por el Estado. El estímulo a las asociaciones empresarias y la Ley de Consolidación de 1850 tuvieron escasas implicancias en el desarrollo industrial que solo logró expandirse en los

rubros textiles y de alimentos y bebidas y en la modernización de las haciendas de azúcar y algodón. El debate historiográfico respecto a esta experiencia ha puesto el centro en el rol de la llamada «burguesía nacional» y su escaso compromiso con el desarrollo del país (Contreras y Cueto, 2014).

Cuando el Salitre comience a competir y remplazar al Guano en el mercado de fertilizantes, el Estado demostrará menos capacidad de captar el ingreso proveniente de la explotación del recurso. La Guerra del Pacífico (1879-1883) y la Revolución liberal que implicó la salida del conflicto armado llevó al poder a la élite de la costa en un momento en que mundialmente la expansión imperialista del capitalismo industrial se consolidaba, avanzando sin cesar. Las reformas económicas se orientaron, así, a la afirmación de la inserción exportadora de una economía basada en la producción de materias primas y la explotación de recursos naturales no renovables. La sucesión de ciclos exportadores, con un nuevo auge de casi 50 años hasta la Crisis del treinta, se basó en bienes tales como el azúcar, el algodón y el cobre, al que se le sumó el caucho en la primera década del siglo XX, el petróleo desde los años veinte y, en algunas ocasiones con más relevancia, la lana (Klaren, 2007b).

La República Aristocrática orientó, con el paternalismo político y el liberalismo económico, la reformulación de una economía centrada en la exportación de recursos naturales y dependiente del comercio internacional, en la que adquirirían cada vez mayor relevancia las inversiones extranjeras y la radicación de empresas estadounidenses y europeas. La presencia de capitales británicos en el comercio y las finanzas se articuló con una creciente participación de capitales estadounidenses en la producción y explotación de recursos naturales y con la tracción que provocaba en la economía peruana el comercio con el poderoso mercado norteamericano (cerca del 60 % de las importaciones del período provenían de los EE. UU.). Tanto en la industria minera como en la producción petrolera la presencia de capitales internacionales fue clave para el cambio tecnológico. En la minería este cambio se produjo junto al desplazamiento de capitales nacionales que quedaron afuera del ciclo expansivo impulsado por los precios internacionales desde 1895 y los cambios jurídicos introducidos por el Código Minero de 1901 (Contreras Carranza, 2011). En la explotación petrolera las inversiones británicas dieron sus frutos llegando a lograr un volumen de exportaciones tan relevantes que en 1930 representaba el 30 % del valor de todas las exportaciones del país (Kuramoto y Galve, 2007). Los capitales locales tuvieron mayor éxito en la producción agrícola que comenzó a profundizar la diferenciación estructural existente entre la agricultura de subsistencia de la sierra y las haciendas de la

costa. Estas últimas concentraron la producción por medio de plantaciones, de azúcar y algodón destinadas a la exportación de la que se encargaban capitales foráneos.

Nuevamente desde 1930, la dotación de recursos minerales garantizó, en general, la centralidad de las actividades vinculadas a su explotación que lograban ser aprovechadas cuando la demanda externa impulsaba los precios internacionales. En todos los casos, los ciclos configurados por los precios y la demanda internacional, junto a los cambios tecnológicos y las pautas de política económica condicionaron los ciclos económicos generales del Perú, según apuntan Kuramoto y Galve (2007). Junto a la minería metálica - fundamentalmente cobre, pero también zinc, oro y plata- otras actividades que predominaron o consiguieron cierta relevancia durante el Siglo XX, reprodujeron un tipo de inserción económica internacional con evidentes efectos sobre la economía interna y las posibilidades de desarrollo del Perú. Sumadamente, la pesca y los hidrocarburos ocuparon papeles relevantes junto a la agricultura, aunque la tendencia de largo plazo seguía haciendo ganar terreno a la explotación minera. Estos sectores mantuvieron una alta participación en el PIB, que explicaron las exportaciones y divisas adquiridas en un 90 % y marcaron durante todo el período el ritmo de crecimiento económico del país.

A pesar de que estas actividades poseían una escasa capacidad de generación de empleo y de encadenamientos productivos que estimularan desarrollos endógenos y permitiesen resistir con mayor capacidad los shocks externos, Perú no incursionó en el modelo de industrialización sustitutiva hasta llegados los años sesenta; recién con la Ley de Promoción Industrial de 1959 que coincidió con otros cambios en los aranceles externos y la situación de la balanza de pagos, la economía nacional exploró una nueva forma.

Intentos de industrialización desde arriba y rápido retorno liberalizador

Durante el primer gobierno de Belaúnde (1963-1968) se puso en marcha un moderado proceso de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que accesoriamente atrajo cierta inversión extranjera. Posteriormente, con el régimen militar del general Velasco Alvarado (1968-1975), la estrategia de industrialización se radicalizó, tanto en términos del grado de protección del mercado interno, como de la intervención del Estado en la economía. A través de la nacionalización de una fracción considerable de las empresas extranjeras asentadas en el país, y de la estatización de una parte de los activos de la oligarquía peruana, se constituyó un fuerte sector de empresas públicas que llegó a controlar más del 30% del PIB (Dancourt, 1999).

Dentro de las principales medidas adoptadas por el gobierno militar, podemos mencionar la expropiación del petróleo, hasta ese momento en manos extranjeras, que llevó a la creación de la primera de las empresas públicas para la explotación de este recurso: «Petroperú». Otras estatizaciones de relevancia fueron las de yacimientos mineros de zinc, cobre y plomo como Cerro de Pasco Corporation; asimismo la pesca fue expropiada al sector privado, creándose Pescaperú, así como todas actividades consideradas nudos neurálgicos para el desarrollo industrial. Las cadenas de comercialización, el sector de las comunicaciones, entre otras, fueron actividades que, controladas por el Estado, aumentaron significativamente el nivel de empleo público. Como tipo de propiedad complementaria, se fomentó la creación de empresas de propiedad social donde los propietarios eran los propios trabajadores (Contreras y Cueto, 2014).

Por otra parte, una de las medidas más significativas adoptadas por el gobierno de Alvarado fue la reforma agraria (1969), a partir de la cual el gobierno apeló a una versión renovada del indigenismo (Contreras y Cueto, 2014). La ley contemplaba expropiaciones tanto en la sierra como en la costa y no solo afectaba la gran propiedad, sino también la mediana. Incluía además de la tierra, el ganado, las instalaciones y maquinaria. Aquellas fueron legadas a sus trabajadores, bajo el lema «tierra para quien la trabaja», organizados en forma de cooperativas agrarias.

Según señalan Contreras y Cueto (2014, p. 342) se intentó, en cierta medida implementar las propuestas del APRA y la Acción Popular, conformando un «capitalismo de Estado», o según otras posiciones un «socialismo de Estado», que pretendía erradicar las causas estructurales de la injusticia social del país. Frente a la radicalización del régimen, las críticas por derecha y por izquierda se profundizaron hasta que Velazco Alvarado fue desplazado en 1975 por militares moderados y los sectores sociales dominantes fueron recuperando poder y participación.

El sector militar triunfante abrió puentes con los sectores sociales dominantes de la sociedad peruana, para garantizar la transición democrática en medio de un Perú cada vez más radicalizado y donde los sectores populares habían alcanzado un gran protagonismo. Las dificultades económicas y financieras también fueron importantes en el contexto de transición, cuyas elecciones se celebraron en 1979, previa conformación de una asamblea constituyente que estableció el nuevo marco legal del ordenamiento jurídico y social peruano.

El resultado electoral posibilitó un segundo gobierno para Belaúnde (1980-1985) quien profundizó la apertura comercial iniciada en 1979 por el régimen militar de Morales Bermúdez (1975-1980). La crisis de balanza de pagos de 1982-1983, asociada al inicio de la crisis de la deuda externa en términos continentales, terminó con el experimento de liberalización de las importaciones, que fue el antecedente más directo de la reforma neoliberal de los noventa (Portocarrero Suarez, 1989). Los ejes del segundo mandato de Belaúnde (1980-1985), fueron el control de precios internos y la mejora del resultado de las cuentas nacionales, atendiendo en particular al déficit de la balanza de pagos. Así, se aplicó un esquema de minidevaluaciones, y el tipo de cambio libre siguió estrechamente al tipo de cambio oficial. Respecto a las nacionalizaciones emprendidas por el gobierno de Velasco, se devolvieron los medios de comunicación a sus antiguos propietarios, y una ley de 1981 de minería y petróleo intentó atraer a inversiones extranjeras hacia estas actividades, iniciando un nuevo ciclo de inversión extranjera directa (Contreras y Cueto, 2014).

En las segundas elecciones luego del retorno democrático triunfó el APRA de la mano de Alan García (1985-1987). En este contexto el sistema bancario se desdolarizó, se aplicó un sistema de tipo de cambio fijo múltiple, y la tasa de cambio libre mantuvo un diferencial estable respecto al cambio oficial más alto. La protección a la industria nacional fue incrementada con altos aranceles, controles de importación y prohibiciones de importaciones. La inflación que ya había sido alta en el gobierno de Belaúnde se intentó controlar con políticas heterodoxas como el control de precios y cambio y devaluaciones selectivas que, si bien tuvieron un efecto positivo en un primer momento, fueron insuficientes para controlar el alza generalizada de los precios en la economía peruana de fines de los años ochenta. Como en la mayoría de los países latinoamericanos la aplicación de políticas heterodoxas para controlar la alta inflación provocó un primer y breve momento de éxito que se desvaneció rápidamente y los intentos de avanzar con, por ejemplo, la estatización de la banca generó fuertes fugas de capitales y la emergencia de una oposición política que encabezó la figura de Vargas Llosa.

Entre 1988 y 1990, se desató un proceso de hiperinflación, a partir de lo cual el tipo de cambio oficial perdió progresivamente toda significación, y el mercado cambiario se expandió notablemente, consolidando al dólar como el principal activo de reserva de la economía peruana. Sumadamente, el recrudecimiento de las actividades de Sendero Luminoso en la zona de alrededor de Lima y en la zona de la selva, recrudeció el accionar estatal de las fuerzas armadas bajo modalidades de excepcionalidad (Klaren, 2007a). En este

contexto, donde la producción había caído un 30 % acumulado durante los últimos tres años de la década de los 80, el producto bruto había retrocedido a los niveles de 1978, el PBI per cápita había retrocedido a los niveles de 1967, y donde la tasa de inflación anual superaba el 7500 % (Contreras y Cueto, 2014), gana las elecciones en segunda vuelta (y con apoyo del APRA y la izquierda peruana) Alberto Fujimori, frente a su contrincante Mario Vargas Llosa.

Neoliberalismo de guerra o los orígenes del milagro peruano

El modelo de desarrollo puesto en marcha en los años noventa en Perú se asentó sobre una serie de elementos, que compartieron también otros países en el marco del «consenso neoliberal» predominante en esos años en América Latina. Los principales rasgos se pueden definir por la predominancia de la política de ajuste, el incentivo a la IED y la especialización productiva en commodities específicos en los que el país poseía una larga tradición productiva, la apertura comercial -llevada a cabo en este caso por medio de la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) que se articuló a partir de la búsqueda de nuevos mercados- para una economía definida por su carácter primario-exportador. La aplicación de estas políticas se enmarcó en la orientación promovida por el denominado «Consenso de Washington» que durante esos años expresaba el fortísimo dominio ideológico establecido por las ideas del libre mercado que pregonaba la eliminación de la intervención económica estatal (González de Olarte, 2005).

En agosto de 1990 el gobierno de Fujimori inició la aplicación del programa neoliberal, en un contexto internacional favorable -contrariamente a lo sucedido en los ochenta-, caracterizado por el retorno de los créditos externos y la reducción de las tasas de interés internacional. La estructura de precios relativos que configuró la aplicación, por parte del régimen fujimorista, del programa neoliberal truncó definitivamente el proceso de industrialización que tímidamente se había desarrollado entrada la segunda mitad del siglo XX, al atrasar el tipo de cambio de manera espectacular, erosionar el papel de la demanda interna a partir de las reformas laborales emprendidas, encarecer el crédito y, en general, al aumentar los costos industriales de producción (Jiménez, 2001). Con la privatización de las empresas públicas, y con una apertura comercial unilateral extremadamente radical, se retornó de hecho al modelo primario-exportador de los años cincuenta (Dancourt, 1999). La industria manufacturera perdió importancia de manera visible y ramas enteras de la estructura industrial desaparecieron casi por completo. En este marco, el capital extranjero,

orientado al sector extractivo exportador y a los servicios públicos, recuperó un papel muy destacado en la economía al adquirir una buena parte de las empresas estatales privatizadas. Bajo los lineamientos de Washington -reducción del déficit público, tarifas sin subsidios, privatizaciones que alcanzaron a 150 empresas, reforma laboral, entre otros-, y con la finalidad de controlar los altos niveles de hiperinflación, dos fueron los principales instrumentos anti-inflacionarios del fujimorismo: el atraso cambiario y la apertura comercial indiscriminada. Este proceso profundizó aún más el desplazamiento del sector industrial como sector dinamizador de la economía, así como el deterioro de la balanza de pagos, ya que los niveles de importación fueron sistemáticamente más altos que los de exportación, por lo menos hasta iniciado el nuevo milenio.

El carácter autoritario¹ del régimen político fujimorista señalado por algunos autores (Contreras y Cueto, 2014; Klaren 2007a) tuvo una justificación además económica, en cuanto se reconocía un ciclo de desplome total de la tasa de inversión, que en gran medida se originó por la «falta de confianza» de los inversionistas en un contexto de «guerra interna». En este marco, se justificaba la necesidad de combatir los grupos insurreccionales armados con el ánimo de incentivar la inversión extranjera en el país y «generar un marco legal y de estabilidad» que permitiese garantizar los procesos de acumulación de capital (Contreras y Cueto, 2014).

Así, durante los primeros años de gobierno la política macroeconómica estuvo orientada en dos direcciones: mientras que la política monetaria se encargaba indirectamente del control de la inflación, fijando tasas decrecientes de incremento de la cantidad de dinero, la política fiscal generaba un superávit primario destinado a cumplir con los pagos de la deuda externa, elevando los precios de los servicios y bienes públicos, en particular el de los combustibles. Ambas políticas generaron una apreciación del tipo de cambio durante el periodo (Jiménez, 2001).

En el segundo régimen de política macroeconómica (1993-1995), la díada de medidas se modificó. El precio real de los combustibles disminuyó paulatinamente y el gasto público pasó a ser el instrumento privilegiado de la política fiscal. Las metas monetarias fueron sustituidas por metas cambiarias, que redujeron apreciablemente la banda de fluctuación del tipo de cambio, hasta aproximarse a un tipo de cambio fijo. En este marco, la política fiscal orientada a la generación de superávit primario para servir a la deuda externa (los servicios financieros en particular, es decir la remisión de utilidades de la inversión extranjera y pago de intereses de la deuda externa), junto al mayor peso de la inversión extranjera directa

(IED), aumentó significativamente el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos que pasó del 5,7 % en 1987 al 7,3 % en 1995 (Jiménez, 2001).

Por otro lado, la deuda externa aumentó a una tasa anual del 25,7 % entre 1990 y 1997, mientras que la deuda privada lo hizo en un 16 % anual; el financiamiento de la economía que en los primeros años se realizó a partir del crédito de capital externo, se vio limitado a partir de la crisis rusa de 1998. En el mismo período, la inversión extranjera de cartera y directa aumentó considerablemente. Esta última, lo hizo de 1501 a 7742 millones de dólares entre 1992 y 1997 (Jiménez, 2001). Según Dancourt (1999), la liberalización financiera de los noventa trabó el mecanismo tradicionalmente usado en la economía peruana para enfrentar un shock externo, al disminuir notablemente la potencia de la política monetaria: el Banco Central se volvió cada vez más incapaz de imponer una restricción crediticia, al tiempo que las decisiones sobre la política cambiaria se limitaban producto de las consecuencias de la modificación del tipo de cambio, en una economía fuertemente endeudada en moneda extranjera.

Como consecuencia del atraso cambiario y la apertura comercial, se abarataron las importaciones y desestimularon las exportaciones con valor agregado y en general la producción de transables, se estimuló, con crédito caro; mientras que las actividades productoras no transables y actividades productoras de productos primarios de exportación con alta renta natural, se vieron estimuladas (Dancourt, 1999). El caso más relevante, el de la minería, que como hemos analizado ha asumido en el largo plazo un protagonismo fundamental, se vio fuertemente transformado desde lo técnico y lo productivo como resultado de la apertura de los años '90. Según Kuramoto y Galve (2013). La consolidación y modernización del sector extractivo en Perú estuvo caracterizado por un conjunto de reformas institucionales destinadas a promover y captar la IED y la ampliación de la capacidad productiva. En este sentido, todo el marco legal y regulatorio estuvo destinado, con sus diversas modificaciones a optimizar la captura de la renta extractiva y promover la inversión (Acosta, 2016). Uno de los resultados del proceso de privatizaciones y la promoción de inversión privada en megaproyectos mineros radicó en el desplazamiento tecnológico y de capitales que se produjo con una obligada adaptación o utilización de tecnología de empresas transnacionales.

¿Y el milagro peruano?

Desde el 2000 Perú tuvo una de las principales tasas de crecimiento de América Latina, con un aumento anual promedio del PBI del 5,1 %. El Banco Mundial y otros organismos multilaterales, atribuyen el crecimiento económico del país andino a las políticas promercado implementadas desde los noventa y que continuaron con los gobiernos de Toledo, García, Humala y Kuczynski. En particular la Consolidación fiscal, la apertura comercial, una mayor atención a las señales del mercado, una política monetaria «prudente», mayor inversión privada y mayor IED a partir de mejoras en el manejo macroeconómico, y la reducción de las barreras comerciales con la firma de tratados de libre comercio (como el Acuerdo de Asociación Transpacífico, el tratado de libre comercio con China, Corea, Chile, entre otros y la participación en la Alianza del Pacífico junto a Chile, Colombia y México), son los elementos destacados en aquella interpretación. Solo de manera tangencial se explica la realidad económica peruana por el aumento del precio de las commodities.

Sin dudas, las altas tasas sostenidas expresan un crecimiento considerable del PIB que se triplicó en los últimos 25 años, con un crecimiento más pronunciado desde los 2000 cuando pasó de 85797,5 millones de dólares a más del doble en 2016: 193651.5 millones de dólares, como se puede observar en los gráficos 1 y 2 que siguen.

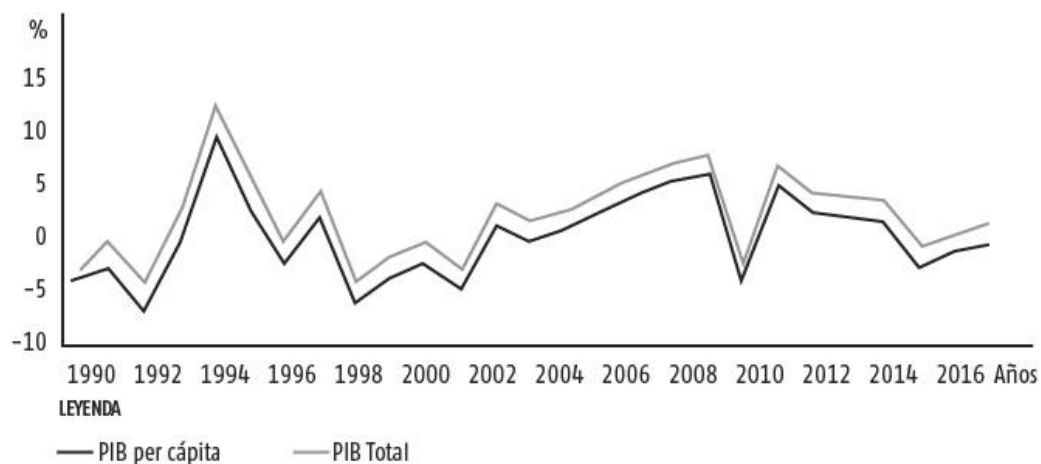


Gráfico 1. Tasa de variación interanual de PIB y del PIB per cápita de Perú. 1990-2016

Fuente: elaboración propia en base a Comisión Económica Para América Latina

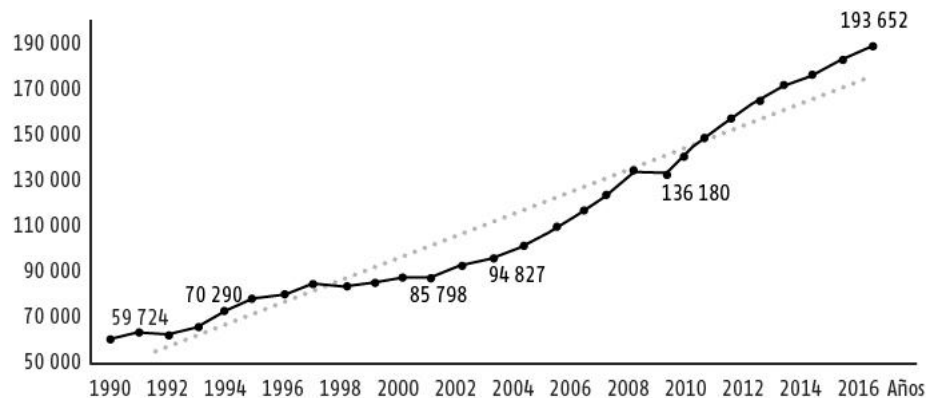


Gráfico 2. Producto Bruto Interno anual de Perú en millones de USD. Precios constantes de 2010. 1990-2016

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Económica Para América Latina

Ese crecimiento se ha encontrado por encima de la media latinoamericana y aunque el nivel de exposición a los vaivenes de la economía y las finanzas globales es notable, resulta necesario reconocer que no han ocurrido crisis tan pronunciadas como las registradas en otros países de la región en este cuarto de siglo. Tanto el aumento de la IED como el alto precio de la commodities permitieron una acumulación de reservas récord por parte del Banco Central, que por cierto ha proporcionado fortaleza a la moneda nacional. Por su parte, según datos del Banco Central de la República del Perú (BCRP) y el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), la pobreza disminuyó significativamente, pasando de 54,7 % en 2001 al 20,7 % en 2016. Según los registros oficiales también la tasa de desocupación se ubica en mínimos históricos y las variaciones de precios son realmente bajas.

Aunque se reconozca su importancia, el mejoramiento de los términos de intercambio no aparece como una causa explicativa de esta dinámica de crecimiento y se prefiere destacar la orientación de las políticas estatales y el plan de reformas económicas. Sin embargo, la minería en particular y las commodities constituyen para nosotros la explicación general más relevante del crecimiento económico de la última década. A partir de 2003 se recupera el precio de los principales metales disparando el nivel de exportaciones, que entre 2000 y 2012 se incrementaron en un 525 %, y de intercambio mejoran notablemente llegando en 2013 a ser 83 % superiores a los de 2000, como puede observarse en el gráfico 3. Sumadamente, la minería incrementó en la última década su participación en el total de las exportaciones como resultado de la maduración de inversiones previas que implicaron un gran cambio técnico y productivo. Este crecimiento y el boom de precios aumentaron aún

más la inversión extranjera en la producción primaria, que confirmaba la «apuesta» por los recursos naturales en Perú.

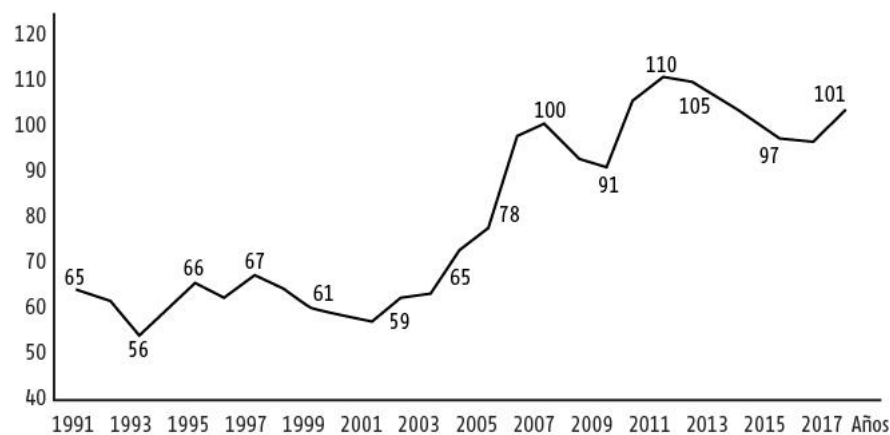


Gráfico 3. Términos de intercambio Perú. 1991-2017. Año base 2007

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de la República del Perú

Las alzas en la producción minera se dieron en general en toda la actividad e involucró a la casi totalidad de los minerales extraídos. Algunos casos particulares, como el del Cobre, el Hierro y el Molibdeno, representaron crecimientos mucho más pronunciados, como puede observarse en la tabla 1.

Tabla 1. Volumen de producción Minero-metálica de principales metales, 2000 – 2016. En miles de Toneladas

Años	Cobre	Estaño	Hierro	Oro (kg.)	Plata (kg.)	Plomo	Zinc Años	Molibdeno
2000	411	33	2793	129	2105	240	797	7
2001	555	33	3087	134	2424	267	906	9
2002	644	34	3105	153	2697	281	1055	8
2003	630	35	3541	168	2745	284	1174	9
2004	813	36	4315	168	2877	282	1035	14
2005	790	37	4638	202	3014	294	1028	17
2006	818	33	4861	197	3263	288	1030	17
2007	953	34	5185	165	3292	306	1232	16
2008	1037	34	5243	175	3468	321	1367	16
2009	1042	33	4489	179	3691	281	1291	12
2010	1024	29	6139	159	3425	244	1254	16
2011	1025	25	7123	161	3217	214	1072	18
2012	1121	23	6791	157	3275	232	1093	16
2013	1204	21	6788	152	3460	248	1153	17
2104	1211	20	7308	136	3545	258	1122	16
2015	1523	17	7438	143	3860	293	1212	19
2016	2134	16	7786	149	4117	292	1138	25

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Energía y Minas y Banco Central de Reserva de Perú

El crecimiento de las exportaciones, que aumentaron exponencialmente en el período llegando a multiplicarse más de cinco veces entre 2000 y 2017, da cuenta de una especialización cada vez mayor del perfil exportador, como se muestra en la tabla 2. Al contrario del camino de la diversificación productiva que suele expresar procesos de maduración económica e industrial y situaciones de transición económica, las exportaciones peruanas tendieron a mantenerse concentrada en pocas ramas de actividades. Cada vez mayor cantidad de las exportaciones corresponde a actividades del sector primario de la economía. En 2017, de los 44918 millones de USD exportados, 33124 millones correspondieron a productos primarios -73,74 %.

Tabla 2. Valor de las Exportaciones de Perú. Bianaual, 2000-2017. En millones de dólares

Años	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017
Productos tradicionales	4730	6356	12950	21666	20720	35896	31553	23432	33124
Pesqueros	926	821	1303	1460	1683	2114	1707	1457	1788
Agrícolas	207	224	331	460	634	1689	786	723	820
Mineros	3205	4690	9790	17439	16482	27526	23789	18950	27159
Petróleo y Gas Natural	391	621	1526	2306	1921	4568	5271	2302	3358
Productos no tradicionales	2189	2620	4277	6313	6196	10176	11069	10895	11663
Otros	113	114	141	114	154	304	238	88	130
Total	7026	9091	17368	28094	27071	46376	42861	34414	44918

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión Económica Para América Latina

Sobre la base de esta información que destaca la relevancia de la explotación de recursos naturales en la dinámica económica de Perú, es que se habla de un crecimiento basado en Recursos Naturales, en el cual la exportación de la producción primaria asume el rol de motor dinamizador y ámbito central de la acumulación. No se trata solo de que la principal actividad económica del Perú sea la minería, sino que estos productos son principalmente destinados a la exportación para su utilización en procesos industriales de alta tecnología en los países desarrollados (Fairlie, 2011). Grandes firmas extranjeras construyen sus propias plantas de tratamiento e incluso refinación en el país andino como forma de aprovisionarse de un recurso fundamental utilizado como materia prima de procesos productivos o como insumo básico del desarrollo técnico y de maquinaria para la producción.

En este marco, sobre la base de una configuración económica dedicada a la explotación de recursos naturales y con un claro perfil exportador, dependiente de las dinámicas económicas del centro, la evolución del PIB se encuentra estrechamente vinculada - ¿determinada? – por

las exportaciones. El gráfico 4, podría repetirse para cualquiera de los períodos de auge exportador de la historia del Perú. Si bien la elasticidad de los bienes primarios al precio es generalmente cercana a 0 en el corto plazo, los efectos del alza de precios sostenida y por largos periodos no solo mejoró la relación de los precios de las canastas exportadora e importadora, sino que permitió una atracción de capitales destinados a la explotación de estos recursos, que impulsaron un cambio técnico y productivo en la explotación, aumentando -tal como hemos señalado- los volúmenes de producción.

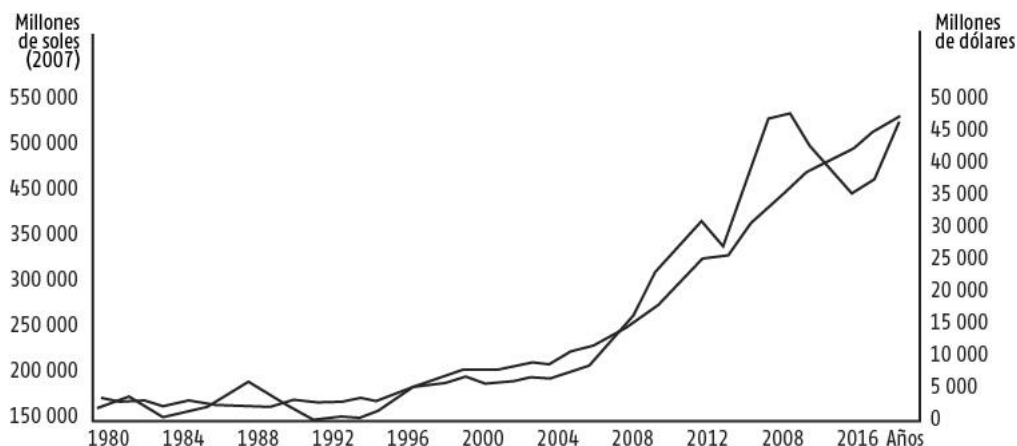


Gráfico 4. PIB y Precios de las Exportaciones. Perú 1980-2016. Millones y miles de USD

Fuente: Elaboración en base a Seminario (2016) y Banco Central de la República del Perú

Incluso grandes firmas extranjeras construyen en estos años sus propias plantas de tratamiento y refinación, a partir de la IED, a causa del aumento de los precios de las commodities y la política aperturista de los gobiernos de distintos signos políticos que se sucedieron en estos años. Es necesario destacar que el sector minero concentra el mayor porcentaje de aportes de IED, seguido por el sector financiero (Bustamante, 2014).

Si bien no han existido políticas de Estado relevantes que incentivaran la articulación de sectores con la minería, en general, la inversión y la construcción de las principales refinerías han sido realizadas por el Estado y luego privatizadas (como el caso de la Oroya, Cajamarquilla, o Ilo). Las relaciones comerciales y productivas de las empresas privatizadas, adquiridas por capitales transnacionales, con las empresas locales se entablan principalmente en la ciudad de Lima. Sin embargo, en muchos casos las compras se realizan a empresas importadoras de bienes o subsidiarias extranjeras con funciones netamente comerciales antes que productivas. Es necesario destacar además que la adquisición de bienes a empresas locales es de productos de baja complejidad tecnológica (Fairlie, 2011), por lo que los

encadenamientos generados son de baja densidad y se desarrollan muy débilmente con otras empresas productivas locales.

Sumadamente, la firma del Tratado de Libre Comercio con EE. UU. en 2006 profundizó las reformas de apertura y liberalización iniciada en los años precedentes, fortaleciendo los derechos de los inversionistas, lo que explica las condiciones favorables para la IED que como vemos en el gráfico 5, se intensifica desde 2006, con una tendencia positiva, excepto en los años de la crisis internacional de 2008-2009, en los que se observa una merma de flujos atraídos al Perú. Este tratado de libre comercio en particular prioriza los emprendimientos en el sector minero y de agronegocios, consolidando la estrategia primario-exportadora.

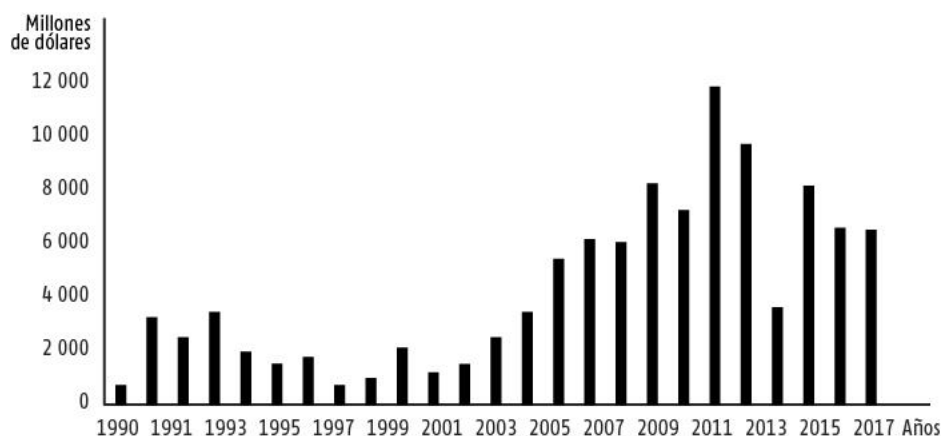


Gráfico 5. Flujo de Inversión Extranjera Directa (en millones de dólares). 1990-2017

Fuente: Elaborado en base a Memorias Anuales 1990-2017 del Banco Central de Reserva del Perú, Comisión Económica Para América Latina y Fondo Monetario Internacional

Así, el marcado crecimiento económico desde el inicio del presente siglo, sin embargo, ha mantenido una estructura productiva concentrada en productos primarios y de servicios de baja productividad laboral. Según Di Tello (2013), existe una enorme disparidad a nivel de regiones, sectores productivos y actividades formales-informales. En el mismo período la productividad de la actividad tradicionalmente menos productiva del país, la agricultura, caza y silvicultura, fue igual al 4 % de la productividad laboral más alta, encontrada por cierto en el sector minero. Como indica coincidentemente con este análisis Chacaltana (2016), la característica estructural más notoria de la economía peruana en el nuevo milenio es la elevada heterogeneidad y dispersión productiva, con una manifiesta desarticulación entre los sectores más productivos y los menos productivos.

Asimismo, y en lo que respecta al mercado de trabajo, podemos afirmar que es difícil que este tipo de economías exportadora de bienes primarios genere suficientes puestos de trabajo para una sociedad crecientemente urbanizada, como demuestra la propia experiencia peruana. Los puestos de trabajo generados son fundamentalmente de corta duración y en sectores no transables de baja productividad o de poca importancia para la generación y difusión de progreso técnico en el conjunto de la economía (Jiménez, 2001). Esta tendencia continúa con algunas diferencias ya que, si bien la tasa de desempleo tendencialmente disminuyó, la tasa de actividad (esto es el porcentaje de población que en edad de trabajar que está dispuesta a vender su fuerza de trabajo), también lo hizo proporcionalmente, lo que puede ser un indicador acuciante de grupos poblacionales (por caso jóvenes, mujeres, o mayores de 45 años) que, frente a la imposibilidad de conseguir trabajo, se retiran del mercado laboral. Esto impacta en los otros indicadores laborales, como es evidente. Asimismo, las constantes fluctuaciones de la tasa de desempleo revelan el carácter inestable de los puestos de trabajo generados durante el ajuste neoliberal, consecuencia de las políticas flexibilizadoras implementadas en aquellos años, y que continúan vigentes en el país andino. Así, el modelo neoliberal no ha eliminado los empleos refugio, de mala calidad y precarios por ser inestables y carentes de beneficios sociales. En efecto, según datos oficiales del INEI, el empleo informal ascendió al 73,7 % a nivel nacional en 2013.

En suma, esta elevada heterogeneidad, como característica estructural de la economía peruana, junto a la dispersión productiva, se evidencia como indica Chacaltana (2016), en una extrema desarticulación entre los sectores más productivos y los menos productivos que parecen -falsamente- discurrir por ámbitos diferentes de la realidad social. La imbricación de sectores informales de la economía que poseen una productividad laboral cercana al 5.73 % de aquella de la fuerza laboral empleada en actividades formales, se encuentra por cierto profundizada por una dinámica de crecimiento y de intervención estatal que potencia la expoliación de recursos con tecnología propia de las economías más desarrolladas y condena a la inmensa mayoría de la población a producir en actividades escasamente productivas, con técnicas antiguas y de manera informal.

CONSIDERACIONES FINALES

La economía peruana ha estado durante todo el Siglo XX, y en clara continuidad con su configuración colonial, signada por el extractivismo. Luego del boom del Guano del Siglo XIX, los sectores que dominaron la actividad y el desempeño económico del Perú fueron la

minería metálica (plata, oro, zinc y cobre), los hidrocarburos (petróleo) y la pesca. Los auges productivos de estos sectores extractivos marcaron los ciclos de crecimiento del Perú, que tempranamente resolvió su inserción en el comercio internacional como proveedor de materias primas.

Los significativos cambios sociales, políticos y demográficos de la sociedad peruana durante el Siglo XX no modificaron este rasgo estructural y los sectores extractivos y exportadores mantuvieron constante su participación en el PIB, su carácter de aportantes de divisas y de marcadores del ritmo de crecimiento.

Estos sectores económicos enfrentan el dilema de la generación de empleo y la capacidad de eslabonamientos productivos. Los sectores extractivos explican una minúscula proporción del uso de la fuerza de trabajo, aunque aportan más del 50 % de las exportaciones totales del país.

Desde una perspectiva histórico-estructural, podemos afirmar que los cambios institucionales y en las políticas económicas del país tuvieron su correlato en cambios en la regulación y en la orientación de las políticas de estímulo; marcaron etapas diferentes en el desarrollo de los sectores extractivos, pero no interrumpieron sino de manera parcial, la inserción internacional de la economía peruana como proveedora de bienes primarios. El dinamismo y composición de estos fue cambiando a lo largo del tiempo: oro, plata, guano, sal, cobre, zinc, petróleo, productos derivados de la pesca. Además, las condiciones tecnológicas de producción, los cambios en el mercado internacional y en el desarrollo de la acumulación a nivel global, marcaron momentos de mayor auge y retraimiento de la explotación y producción tanto de los minerales como del petróleo, a lo que se deben sumar los cambios en las disponibilidades de biomasa en el caso de la actividad pesquera.

Pese a ciertos intentos industrializadores de la segunda mitad del siglo XX (particularmente durante el gobierno de Velasco Alvarado), la economía peruana en su larga duración ha estado dominada por un modelo de desarrollo hacia afuera, que se profundizó en las últimas décadas a partir de la implementación de políticas aperturistas y de libre mercado.

Como hemos presentado en este trabajo, el modelo minero-exportador ha generado un crecimiento económico sostenido en las últimas décadas en el Perú, a partir del aumento del precio de las commodities y la atracción de capitales extranjeros al país. De esta forma se ha consolidado una economía sumamente dependiente de los precios internacionales sin lograr generar encadenamientos productivos que disminuyan las heterogeneidades regionales, productivas y laborales.

En un contexto de favorables términos de intercambio, la consolidación y modernización del sector extractivo en Perú estuvo caracterizado por un conjunto de reformas institucionales destinadas a promover la extranjerización económica y la ampliación de la capacidad productiva. Así, todo el marco legal y regulatorio estuvo destinado -desde la década de los noventa hasta la actualidad, con sus diversas modificaciones- a estos fines. Con la apertura de los años 1990, el proceso de privatizaciones y la promoción de inversión privada en megaproyectos, obligaron a la adaptación o utilización de tecnología de empresas transnacionales, generándose dentro del sector, una alta concentración económica y extranjerización de firmas.

En lo que respecta al mercado de trabajo, hemos puesto de manifiesto que el país mantiene altas tasas de informalidad laboral y persisten grandes diferencias regionales que son imposibles de ser soslayadas. Así, el modelo neoliberal no ha eliminado los empleos-refugio, de mala calidad, precarios, inestables y carentes de beneficios sociales.

Podríamos añadir para completar la caracterización propuesta, que un análisis general de la realidad peruana del nuevo milenio en materia de proyectos económicos nos permite afirmar que hay un consenso creciente en cuanto al régimen de acumulación vigente. Este modelo no ha sido cuestionado ni siquiera por Ollanta Humala quien aglutinó a gran parte del arco opositor progresista del país andino. En este sentido, pocas parecen ser las posibilidades de cambio a nivel político-gubernamental que cuestionen o impugnen el modo de desarrollo extractivista y excluyente vigente, que permita superar los grandes escollos de la realidad económica peruana, en particular su heterogeneidad estructural y los procesos de marginalidad social, consecuencia de un modelo social excluyente reintroducido desde los años ochenta y consolidado en los noventa y dos mil.

En todos los casos, la ausencia de una política de desarrollo tecnológico, de innovación más desarrollo (I+D) y de estímulo al progreso técnico por parte del Estado, dificultó la generación de industrias de insumos y máquinas sin dependencia extranjera.

Frente a la difundida idea del «milagro peruano» cabe volverse a preguntar por las capacidades económicas, sociales e institucionales de los sectores extractivos, líderes del crecimiento de los últimos años, para producir o consolidar una transición económica que logre revertir el carácter dual y dependiente de la economía peruana a partir de una efectiva integración productiva con inserción social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, A. (2016): «Maldiciones, herejías y otros milagros de la economía extractivista», *Tabula Rasa*, n.º 24, <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39646776002>> [15/12/2017].
- Assadourian, C. (1982): *El sistema de la economía colonial. Mercado interno, regiones y espacio económico*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Banco Central de Reserva del Perú, BCRP (2013): «Estadísticas Económicas», <<http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas.html>> [10/2/2017].
- Jaramillo, F. y C. Silva-Jáuregui (eds.) (2012): *Perú en el umbral de una nueva era: lecciones y desafíos para consolidar el crecimiento económico y un desarrollo más incluyente*, Banco Mundial, Perú.
- Bustamante, R. (2014): «La inversión extranjera directa en el Perú y sus implicancias en el crecimiento económico: 1980-2013», Serie de Documentos de Trabajo Beta Gama, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.
- Chacaltana, J. (2016): «Perú 2002-2012: crecimiento, cambio estructural y formalización», *Revista CEPAL*, p. 119.
- Contreras, C. y M. Cueto (2014): *Historia del Perú Contemporáneo. Desde las luchas por la independencia hasta el presente*, Instituto de Estudios Peruanos-Universidad del Pacífico, Lima.
- Contreras Carranza, C. (2011): *Compendio de historia económica del Perú IV: economía de la primera centuria independiente*, IEP-BCRP, Lima.
- Dancourt, O. (1999): «Reforma neoliberal y política macroeconómica en el Perú», *Revista de la CEPAL*, p. 67.
- Di Tello, M. (2013): «Mediciones del cambio estructural en el Perú: un análisis regional 2002-2011», Documento de trabajo 364, Departamento de Economía, Lima.
- Fairlie, A. (2011): «Encadenamientos productivos de las actividades exportadoras en América Latina. El caso de la minería en Perú», Serie Comercio y crecimiento inclusivo, n.º 137, <http://latn.org.ar/wp-content/uploads/2014/09/WP_137_FLA_SCCI_Fairlie.pdf> [20/1/2017].
- González de Olarte, E. (2005): «Crecimiento, desigualdad e ingobernabilidad en el Perú», V. Vich (ed.), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), Lima.
- International Monetary Fund (IMF) (2008): *Regional Economic Outlook, Western Hemisphere Grappling with the Global Financial Crisis*, IMF, Washington.

International Monetary Fund (IMF) (2012): *Regional Economic Update-Latin America and the Caribbean*, IMF, Washington.

International Monetary Fund (IMF) (2017): *Regional Economic Outlook, Western Hemisphere: tale of two adjustments*, IMF, Washington.

INEI (2013): «Estadísticas Económicas, Sociales y Perú en Cifras», Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, <www.inie.gob.pe> [15/12/2016].

Jacobsen, N. (2013): *Ilusiones de la transición: el altiplano peruano, 1780-1930*, IEP, Lima.

Jiménez, F. (2001): «El modelo neoliberal peruano: límites, consecuencias sociales y alternativas», F. Jiménez, *El ajuste estructural en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires.

Klaren, P. (2007a): «El tiempo del miedo (1980-2000), la violencia moderna y la larga duración en la historia peruana», A. Pérotin-Dumon (dir.), *Historizar el pasado vivo en América Latina*, <http://etica.uahurtado.cl/historizarelpasadovivo/es_contenido.php> [10/11/2016].

Klaren, P. (2007b): «Los orígenes del Perú Moderno (1880-1930)», L. Bethell (ed), *Historia de América Latina*, t. 10, Crítica, Barcelona.

Kuramoto, J. y M. Glave (2007): *La minería peruana: lo que sabemos y lo que aún nos falta saber*, Investigación, políticas y desarrollo en el Perú, GRADE, Lima.

Portocarrero Suárez, F. (1989): «La economía peruana en los años 80», *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, n.º 25, pp. 105-118.

Seminario, B. (2016): *El desarrollo de la economía peruana en la era moderna: precios, población, demanda y producción desde 1700*, Universidad del Pacífico, Lima.

Notas aclaratorias

¹ A diferencia de otras experiencias latinoamericanas, la consolidación del neoliberalismo en el Perú incluyó una estrategia de lucha militar contra los grupos insurgentes de Sendero Luminoso y Movimiento Revolucionario Tupac Amaru, que habían nacido en el contexto de transición democrática de los años ochenta. Esta estrategia contó con la intervención militar de universidades públicas, la creación de tribunales sin rostro, de grupos paramilitares y la entrega de rifles de retrocarga a los campesinos para que se organizaran en rondas campesinas de autodefensa, en un marco de constante vulneración a los Derechos Humanos (Klaren, 2007a). Asimismo, se debe remarcar que con el gobierno de Fujimori se disolvió el Congreso, el ministerio público, el poder judicial y los gobiernos y parlamentos regionales fueron suspendidos, cerrados o intervenidos, constituyendo un régimen de excepcionalidad. Para consagrar el nuevo régimen se elaboró una nueva constitución en 1993, que fue refrendada por la población peruana (Contreras y Cueto, 2014).