
PERÚ

De la “república empresarial” a la transformación de la matriz productiva

Serie: Los desafíos de la
transformación productiva
en América Latina



Contenido

Dos modelos

La era neoliberal

Modelo PESER

Algunos indicadores

Mercado laboral

Migración y remesas

El peso de la minería

Matriz energética e impactos ambientales

Ralentización de la economía

Por un cambio de rumbo

Dos modelos

Desde finales del siglo XIX hasta los años noventa del siglo XX, en Perú predominaron dos enfoques en torno a la matriz productiva antes de la instauración del modelo neoliberal ahora vigente.

MODELO PRIMARIO EXPORTADOR

1883 en adelante

Predominio de capitales foráneos —sobre todo estadounidenses—, en alianza con las clases altas, en la minería, la banca, los servicios públicos y la industria.

Años cuarenta

Disputas entre sectores extractivos tradicionales vinculados al agro y sectores más modernos de la industria. Esto debilitó el incipiente proceso industrializador.

1948 a fines de los años sesenta

Economía orientada por las exportaciones, contracción de la demanda interna y devaluaciones cambiarias para controlar las dificultades cíclicas de la balanza de pagos.

Años cincuenta

La inversión de Estados Unidos en Perú registró una tasa superior al promedio latinoamericano.

1958-1959

Crisis, con caída acelerada de las tasas de inversión y el ahorro total.

INDUSTRIALIZACIÓN POR SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES (ISI)

1959

Incentivos para la participación del capital foráneo y estímulos a la inversión industrial vía exoneración de impuestos a importaciones de equipos y bienes intermedios.

1959-1966

Crecimiento del PIB de 7.3%, con una importante contribución de la producción manufacturera.

1960-1966

La inversión estadounidense pasó de 35 a 92 millones de dólares (mdd).

Aproximadamente 25% del sector industrial dedicado a procesar las exportaciones, más que a sustituirlas, sin desarrollo de una industria productora de bienes de capital, insumos y tecnologías.

Continuó la tendencia estructural al déficit.

Escasa generación de empleos y mayoría de puestos de trabajo poco productivos.

Riqueza concentrada en los sectores más dinámicos (extractivos).

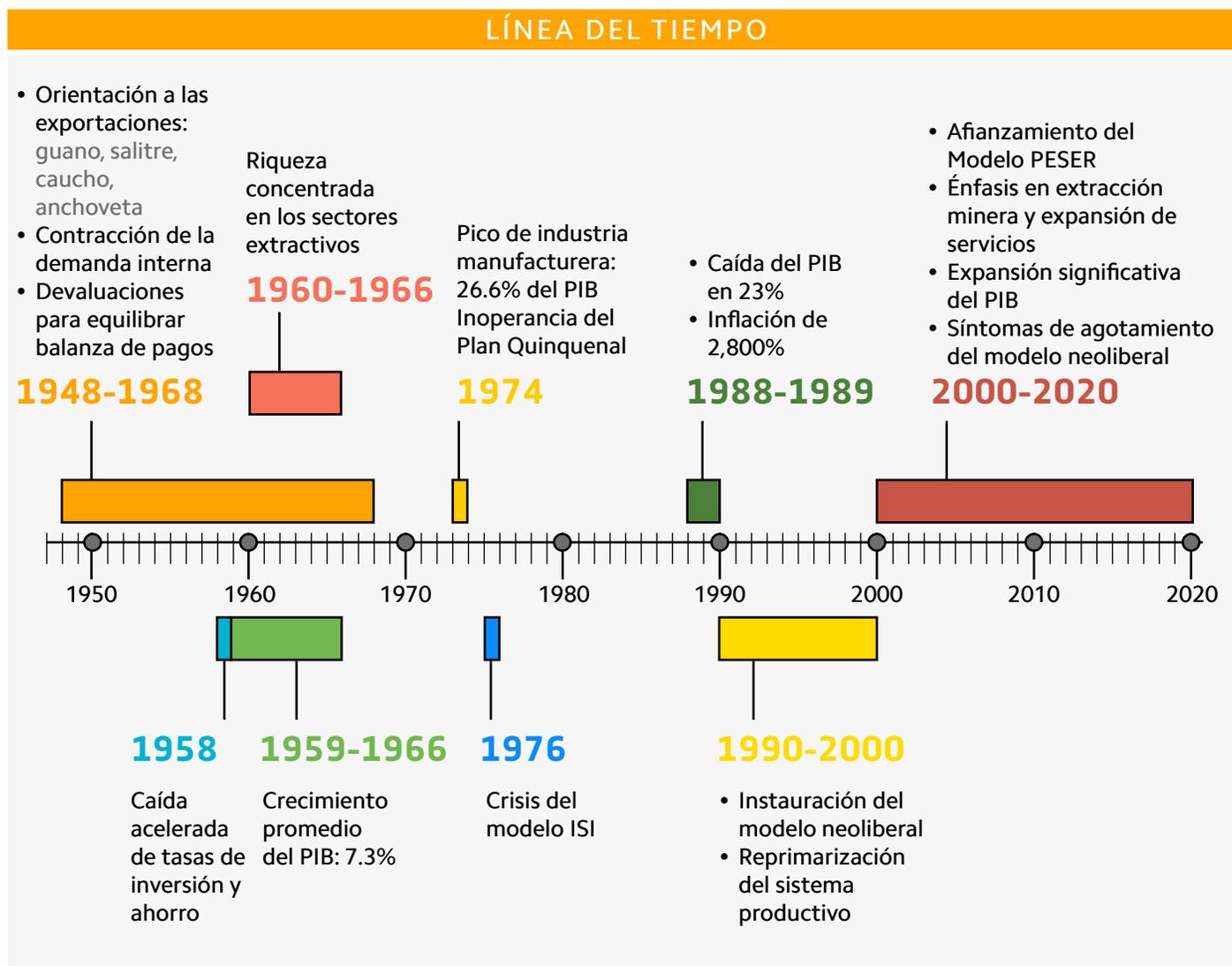
Severo enfriamiento a futuro de la economía y mayor dependencia del comercio internacional.

1971-1975

Plan Quinquenal del Gobierno Militar: menos dependencia del comercio internacional sobre la base de un desarrollo autónomo.

1974

La industria manufacturera alcanzó un pico de 26.6% en la composición del PIB. Al cabo, sin embargo, el Plan Quinquenal mostró su inoperancia.



La era neoliberal

La crisis de 1976-1990 evidenció las **debilidades del modelo ISI**. La alianza entre militares conservadores y burguesía industrial y financiera durante el gobierno militar de 1976-1980 definió el **carácter conservador de la transición a la democracia**. Esta alianza fue incapaz de construir un Estado postoligárquico y una economía desarrollada y diversificada.

Las condiciones de inestabilidad en el país –crisis económica profunda y del sistema político, conflicto armado interno y severa corrupción– pusieron en jaque el momen-

to industrializador y favorecieron el cambio a un enfoque de desarrollo neoliberal. Algunos datos: entre 1988 y 1989 el PIB per cápita cayó en 23%. La inflación alcanzó cerca de 2,800% en 1989. La presión tributaria se redujo a 7% del producto y la balanza de pagos reportó un déficit de 12.5% del PIB en 1988. El desempleo en las zonas urbanas llegó a 7.9% en 1989.

En los años noventa se dio el golpe de gracia al sector industrial y se reforzó el papel de la extracción minera. Así, **la economía se reprimarizó** y volvió a poner las cosas en la



producción primario-exportadora vinculada y dependiente de las condiciones del comercio y el mercado mundiales.

Para paliar la situación se aplicó un **plan de ajuste estructural extremo**. Entre otras medidas, se contempló la estabilización de precios, el saneamiento e inicio de recuperación fiscal, la reducción de la inflación y el déficit fiscal, la liberalización comercial y financiera, la desregulación y las privatizaciones. Como resultado, **se redujo la tasa de inflación y disminuyó el déficit fiscal**. También se registró un **crecimiento del PIB**.

Hubo asimismo **indicadores adversos**, como déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, déficit del ahorro en relación con la inversión de apreciación cambiaria, desempleo y subempleo. Además, al asumir a la economía **nacional** como un todo **homogéneo, no se tomaron en cuenta los grados de diferenciación por regiones**.



Modelo PESER

Las reformas económicas condujeron a un nuevo tipo de estructura productiva, empresarial y de poder: el **modelo económico primario-exportador y de servicios** (PESER). Este modelo se fundamenta legal y financieramente en la **privatización**, tanto de empresas extractivas (mineras y de hidrocarburos) como de servicios públicos. Combina una **estrategia económica primario-exportadora con un fuerte énfasis en el sector servicios**.

Este tipo de configuración económica, llamada la “**república empresarial**”, supone un limitado papel del Estado a la hora de captar una parte considerable de los excedentes.

Las inversiones y tecnología del sector privado, junto con la estabilización económica conseguida, **accionaron un**

primer crecimiento del PIB, a lo que contribuyó un **favorable contexto internacional**, comercial y financiero.

Al abrigo de la expansión de exportaciones primarias, la fuerte apertura de la economía, la atracción de inversión extranjera y la desregulación de los mercados laborales, se introdujeron regulaciones laxas favorecedoras de monopolios y oligopolios. Esto ha hecho que Perú se vuelva **aún más vulnerable a los vaivenes del comercio internacional, surgiendo economías de enclave con poca conexión interna y generándose escaso empleo o empleo de baja productividad**.

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS



Algunos indicadores

CONFORMACIÓN DEL PIB

El sector de minería e hidrocarburos contribuyó al PIB con 13.2% en 2000 y 13.1% en 2017. La manufactura dio cuenta de 15.7% y 13%, respectivamente. En 2000, la agricultura representó 7% del PIB, mientras que a 2017 le correspondió 5.2%. Comercio y otros servicios aportaron 52.1% en 2000 y 55.7% en 2017.

PIB SEGÚN ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2000-2017

(millones de soles de 2007)

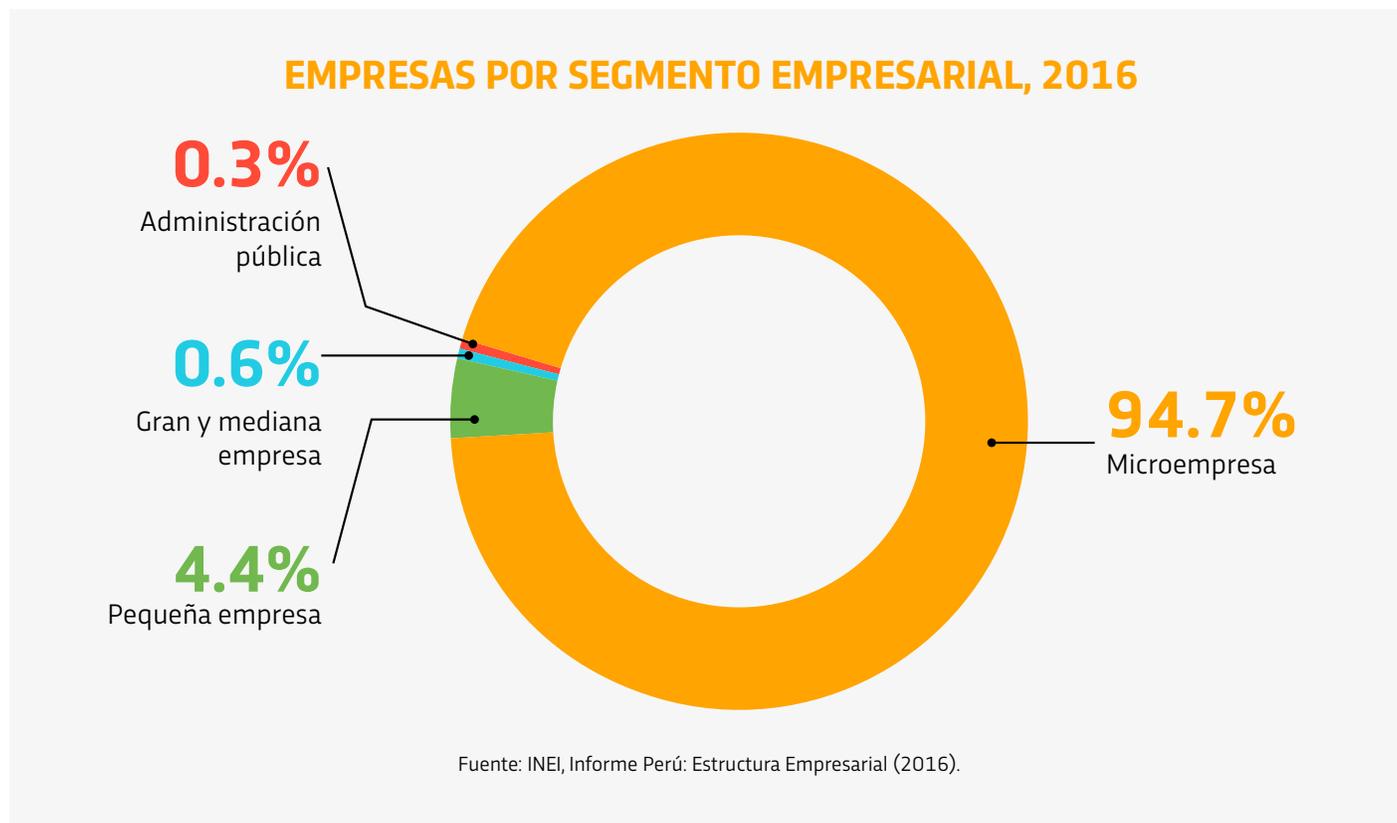
		Agricultura	Pesca	Extracción de petróleo y minerales	Manufactura	Electricidad y agua	Construcción	Comercio	Administración pública y Defensa	Otros servicios
Año	M soles	%	%	%	%	%	%	%	%	%
2000	222,207	7.0	0.8	13.2	15.7	1.7	4.6	10.0	5.0	42.1
2005	273,971	6.2	0.8	15.8	16.3	1.7	4.4	9.6	4.5	40.7
2010	382,081	5.7	0.4	13.2	15.4	1.7	6.2	10.5	4.9	41.9
2015	482,522	5.2	0.4	12	13.9	1.8	6.2	10.8	5.0	44.7
2017	514,246	5.2	0.3	13.1	13	1.8	5.8	10.5	5.1	45.2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática.



UNIDADES PRODUCTIVAS

El empleo se concentra en las micro y pequeñas empresas, que en 2016 ascendieron a 2,124,280 y 92,789, respectivamente.



EXPORTACIONES

La canasta exportadora refleja el carácter primario del modelo. El sector tradicional es, de lejos, el que más contribuyó en los últimos años. Tan solo en 2017 aportó 32,777.36 mdd. El sector minero destacó por mucho, con 26,809.18 mdd. En tanto, el sector no tradicional registró 11,340.90 mdd.

EXPORTACIONES POR SECTOR ECONÓMICO

(millones de dólares estadounidenses)

	2005	2010	2015	2016	2017
Total sector tradicional	12,949.56	27,850.33	22,684.51	25,408.55	32,777.36
Total sector no tradicional	4,284.41	7,712.93	10,907.33	10,811.36	11,340.90
Otros	65.95	244.18	77.16	90.10	119.67
Total	17,299.92	35,807.44	33,669.00	36,310.01	44,237.93

Mercado laboral

En sintonía con la reprimarización y terciarización de la economía, ha habido **varias olas migratorias del campo a la ciudad**, producto de la pobreza creciente tras el fracaso de la inconclusa reforma agraria. Numerosos contingentes arriban a las ciudades **para trabajar en el sector servicios**, sobre todo **en rubros de alta informalidad y baja productividad**.

A la larga, la migración terminó por empobrecer más el campo, pues se produjo un fuerte abandono de las tierras cultivables, e incrementó la pobreza en las zonas urbanas.

Los sectores comercio, transporte, servicios, manufactura y construcción son intensivos en mano de obra en las ciudades, mientras que en el ámbito rural destacan agricultura, pesca y minería. La población económicamente activa (PEA) en este último caso fue de 4.3 millones de personas (mdp) (26.5%) en 2016. Por su parte, la PEA de servicios llegó a casi 9.4 mdp (57.8%), en contraste con la vinculada a manufactura, que se situó en 1.5 mdp (apenas 9.5%).

La PEA en las zonas urbanas ha crecido de manera sostenida, mientras que la PEA rural se ha reducido (de 4.2 mdp en 2005 a 3.8 en 2016).

Respecto a la desigualdad, hay que señalar que **la PEA masculina es mayoritaria en comparación con la femenina**, particularmente en los grupos poblacionales de 25 a 44 años y de 45 a 64 años. Esto se mantiene **tanto en el ámbito urbano como en el rural**. Considerar aspectos como el acceso a beneficios y seguridad social permite explicar fenómenos como la **feminización de la pobreza**. Son precisamente las mujeres quienes tienen una importante participación en los servicios y el comercio informales.

La tasa de empleo informal ascendió a 79.9% en 2007. Una década después, la variación ha sido poca: 72%. El empleo formal se centra particularmente en servicios sociales y comunitarios y establecimientos financieros, seguros y comercio al por menor.

Los sectores con baja productividad generan la mayor parte del empleo en el país, un problema estructural que el modelo neoliberal ha agudizado.

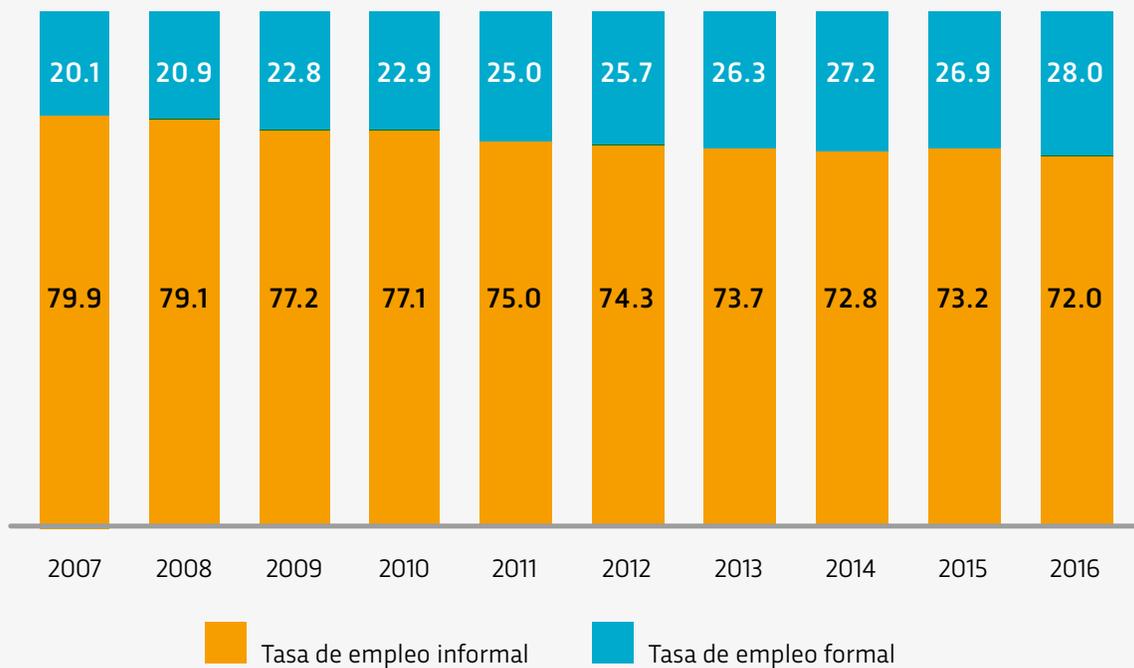
PEA OCUPADA POR RAMA DE ACTIVIDAD, 2001-2016

(miles de personas)

Ramas de actividad	2001	%	2005	%	2010	%	2015	%	2016	%
Total	11,862	100	13,124	100	15,093	100	15,919	100	16,197	100
Agricultura, pesca y minería	3,969	33.5	4,420	33.7	4,057	26.9	4,283	26.9	4,293	26.5
Manufactura	1,194	10.1	1,317	10.0	1,589	10.5	1,502	9.4	1,542	9.5
Construcción	451	3.8	465	3.5	843	5.6	1,044	6.6	997	6.2
Comercio	2,160	18.2	2,325	17.7	2,792	18.5	2,890	18.2	2,965	18.3
Transportes y comunicaciones	669	5.6	802	6.1	1,197	7.9	1,315	8.3	1,362	8.4
Otros servicios	3,419	28.8	3,794	28.9	4,614	30.6	4,887	30.7	5,039	31.1



PEA OCUPADA CON EMPLEO FORMAL E INFORMAL, 2007-2016 (%)



Migración y remesas

Las condiciones de inserción en el mercado laboral, o la imposibilidad de hallar trabajo, derivaron en la emigración de 3,583,219 peruanos, lo que representó 11.1% de la población nacional en 2018.

Del total de emigrantes, 88.1% (3,157,876 personas) tenían entre 20 y 69 años de edad al 31 de diciembre de 2017. **La migración se ha incrementado de manera sostenida**, principalmente hacia América del Norte (494,656 personas) y Sudamérica (2,626,282) en 2017.

Las remesas enviadas por los peruanos en el exterior sumaron 3,051 mdd, lo que representó 1.4% del PIB y un incremento de 6% respecto del año anterior.

Estados Unidos es el país desde donde se envía la mayor cantidad de remesas (1,091 mdd en 2017), seguido de Chile (339 mdd), Italia (238 mdd), España (267 mdd), Japón (224 mdd) y Argentina (176 mdd).

REMESAS DEL EXTERIOR POR PAÍSES

(millones de dólares estadounidenses)

	2016	2017
	Año	Año
Estados Unidos	1,036	1,091
Chile	299	339
Italia	254	238
España	242	267
Japón	219	224
Argentina	154	176
Resto de países 1/	679	716
Total	2,884	3,035

1/ Incluye estimado de remesas por medios informales no clasificados por países.



El peso de la minería

Como en toda la región, la historia económica del país **ha pasado de la dependencia de un recurso natural a otro**. Esta sustitución ha sido propiciada por el agotamiento del recurso o por cambios en la demanda y oferta del comercio internacional. El guano fue protagonista entre las décadas de los cincuenta y setenta del siglo XIX. Vino después un breve interregno del salitre, hasta dar paso al caucho, entre la década de los noventa del siglo XIX y la primera del siglo XX. La anchoveta destaca en los años sesenta y setenta del siglo pasado. **Estos ciclos se vincularon a ciertos sistemas políticos** (República del Guano, República Aristocrática, autoritarismos extractivistas, etc.) en los que predominó la hegemonía de ciertos agentes económicos.

La actividad minera en Perú se remonta a los tiempos coloniales, y desde el siglo pasado ha desempeñado un papel decisivo. A inicios de la década de los 1930, el gobierno otorgó incentivos para la producción de oro, lo que incrementó las inversiones. Entre 1930 y 1938, se crearon 38 empresas mineras de oro, de las cuales al menos 20 tuvieron una significativa participación de capital nacional.

El incipiente interés industrial de las élites nacionales se orientó hacia este sector. No obstante, los grandes ya-

cimientos de minerales estuvieron en manos de extranjeros. Así, la expansión y diversificación resultaron limitadas.

En 1954, la minería representó 6.31% del PIB; en 1966, 7.22%, y en 1974, 6.73%. El predominio de este sector en el régimen primario exportador se volvió indiscutible desde los años noventa. Esto le dio el golpe de gracia al alicaído sector industrial y reforzó el papel de la extracción minera en la apuesta económica.

Durante el siglo actual ha sido notoria la prevalencia de los minerales, trayectoria de especialización que ha mostrado **visibles síntomas de contagio de la enfermedad holandesa**.

El peso del sector minero en las exportaciones peruanas es hoy indiscutible, sobre todo por el aporte de cobre y oro (y, en menor proporción, de hierro, plata refinada, plomo, zinc y estaño). En términos generales, China se ha convertido ya en el primer destino de las exportaciones nacionales, seguida de Estados Unidos. Más atrás se ubican Alemania, India, Corea del Sur, Japón y Suiza.

EXPORTACIONES DEL SECTOR MINERO

(millones de dólares estadounidenses)

	2005	2010	2015	2016	2017
Cobre	3,471.80	8,879.15	8,167.55	10,170.89	13,846.35
Hierro	216.09	523.28	350.00	343.53	434.65
Plata refinada	280.60	118.21	137.80	120.46	118.03
Plomo	491.44	1,578.81	1,548.27	1,657.81	1,722.30
Zinc	805.11	1,696.07	1,507.66	1,468.76	1,938.33
Oro	3,095.38	7,744.63	5,902.30	6,650.18	7,138.95
Estaño	301.43	841.62	343.38	344.26	370.48

Matriz energética e impactos ambientales

La presión por encontrar mayores reservas de gas y petróleo **ha afectado gravemente a los ecosistemas peruanos**. Durante el siglo XXI, la ampliación del Lote 88 del Proyecto Camisea es paradigmática en tanto repercute en la biodiversidad y la integridad de los pueblos indígenas, como aquellos de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros.

En Perú **se promovió y permitió que el sector privado planificara y decidiera el destino de los recursos y las inversiones en función de los niveles de rentabilidad**. La promulgación de una serie de normas profundizó el rol subsidiario del Estado en la política energética.

Al inicio del siglo XXI, Perú era dependiente del petróleo y derivados (con una participación de 59% en la matriz energética) si se considera el agotamiento de las reservas

que se tenían que importar del extranjero. El gas solo contribuía con 5%. En 2008, el aporte del petróleo se redujo a 44%, mientras el gas representó 29%, en vista del uso limitado de energías renovables. Del total de la producción de gas a 2016, 450 millones de pies cúbicos (todo lo que produce el Lote 56) se exportó sobre todo a México, y solo 1% se orientó al sector residencial.

Las **políticas en materia energética en Perú eluden compromisos internacionales** adquiridos por el Estado en relación con el cambio climático y la crisis energética mundial. Por ejemplo, un número importante de familias sigue usando carbón mineral, altamente contaminante. **Las decisiones no responden a una planificación** que se enfoque en aspectos clave, como rentabilidad, seguridad energética, sostenibilidad, equidad y acceso universal a la energía.

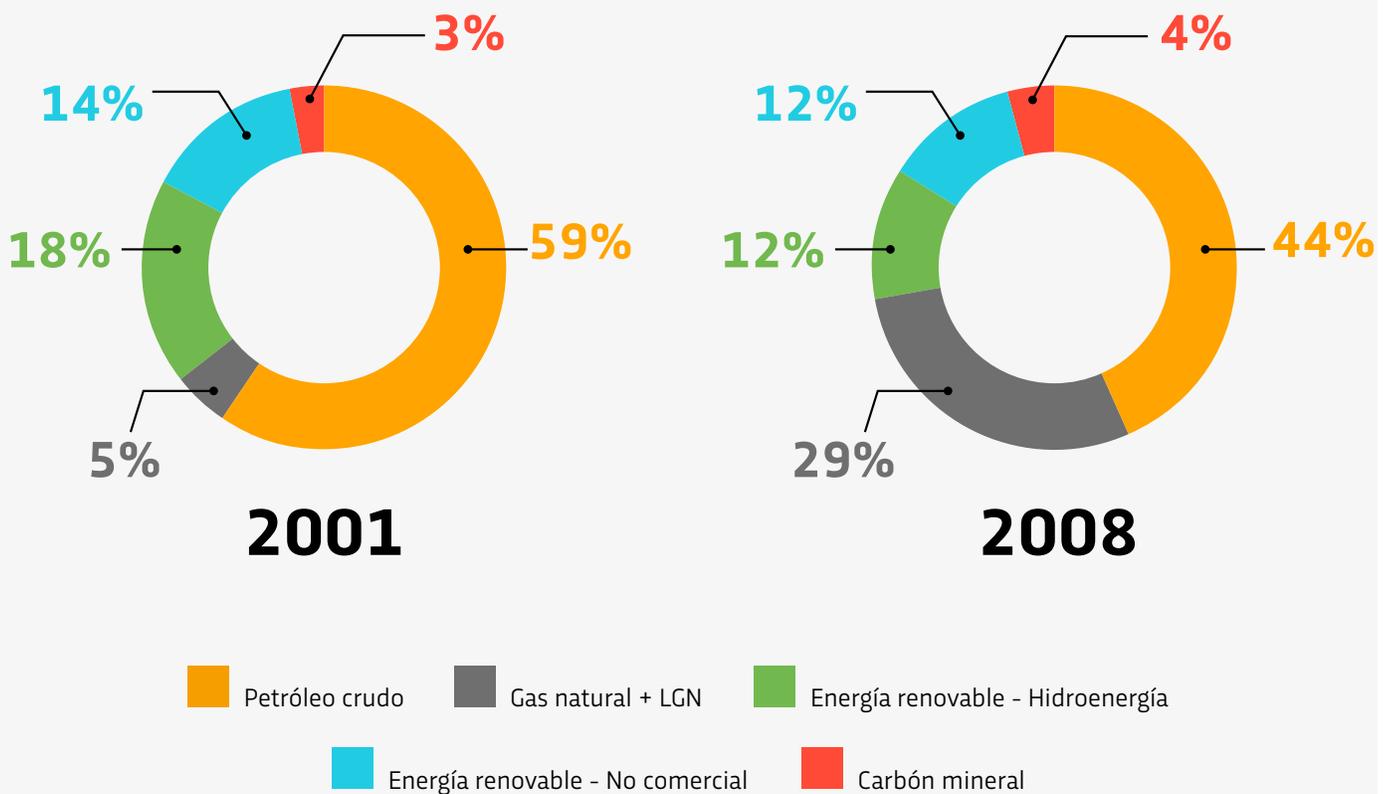


Además, **los efluentes y materiales generados por las actividades mineras** no se desechan adecuadamente y **generan impactos significativos en el ecosistema y en la salud pública**. En un informe de 2001, el Ministerio de Salud identificó que, en la ciudad de Trujillo —uno de los centros mineros más grandes del país—, 23.5% de la población tenía niveles de cadmio en sangre muy por encima de los estándares internacionales. A la vez, Perú se reconoce

como **uno de los países de la región con más conflictos socioambientales a raíz de la explotación minera**.

Los costos de la degradación ambiental resultan los más altos respecto de países con niveles similares de ingreso. El impacto en la salud por cada mil personas es tres veces más alto en la población pobre que en la no pobre. Así, esta degradación se convierte en una barrera para reducir la desigualdad.

MATRIZ ENERGÉTICA A 2008



Fuente: Gamboa y Egusquiza (2011), extraído de “Nuestra matriz energética”. Portal del Cambio Climático (MINAM).

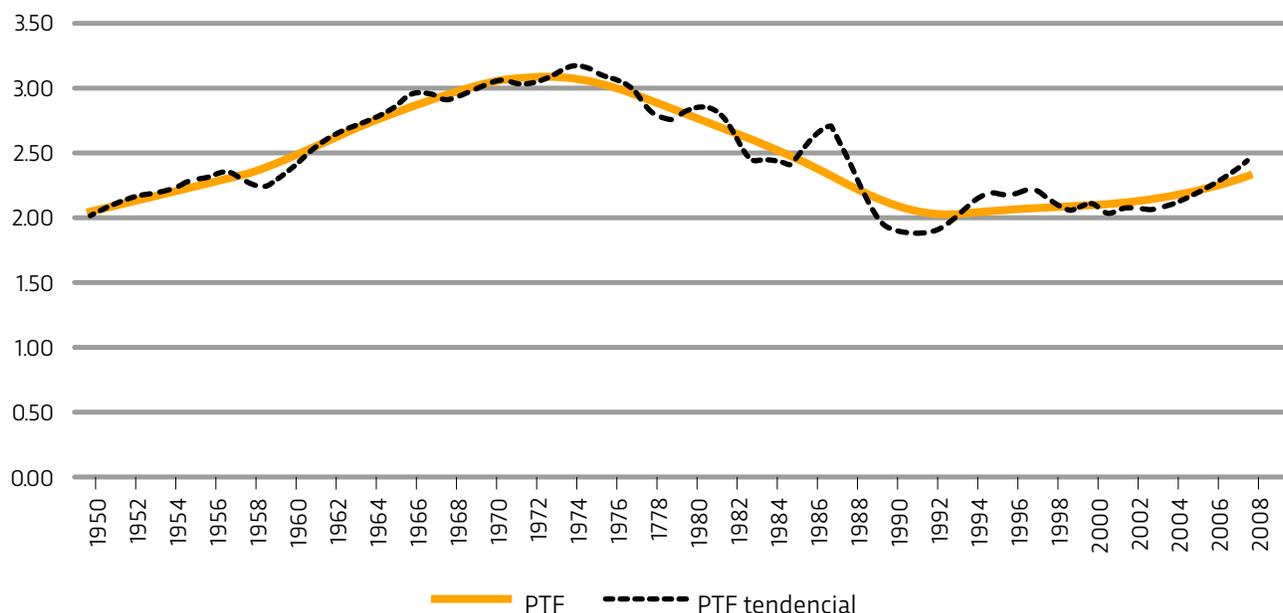
Ralentización de la economía

Las élites que controlan el Estado, y principalmente el MEF, han reconocido la desaceleración de la economía peruana. El PIB llegó a 7.4% en 2008 y a 3.5% en 2017. La dependencia identifica las causas de este freno en la disminución tanto del capital como de la productividad total de los factores (PTF), provocadas por el comercio internacional y la dinámica interna.

Durante el período 2011-2016, los **shocks externos deterioraron los términos de intercambio** como nunca en los últimos 70 años, lo que provocó la **reducción del valor de las exportaciones** en casi un tercio. A ello habría que añadir que **se ha mantenido la presión importadora**, por lo que se intentó erróneamente neutralizar el elevado déficit de la cuenta corriente con la atracción incondicional de inversión extranjera directa (IED) y el endeudamiento externo. Además, aun en sus momentos de mayor auge, **la estrategia peruana ha sido incapaz de generar**



EVOLUCIÓN DE LA PTF, 1950-2008



Estimación con el filtro Hodrick-Prescott, con corrección de colas.

Fuente: Jiménez, F. (2011)



SALIDA NEOLIBERAL A LA CRISIS NEOLIBERAL

El 31 de diciembre de 2018, el MEF emitió la Política Nacional de Competitividad y Productividad, con vigencia hasta diciembre de 2030. La norma consolida el poder del MEF (y de los grupos de poder económico) en el manejo de la economía. Consta de nueve objetivos relativos a infraestructura económica y social, mercado laboral, innovación tecnológica, comercio exterior de bienes y servicios, institucionalidad y sostenibilidad ambiental.

encadenamientos productivos, suficiente empleo formal y una adecuada tributación de los sectores más dinámicos que permita equilibrar las desigualdades sociales.

Algunos autores apuntan a la productividad como factor clave para explicar los cambios en el crecimiento de la economía entre 1950 y 2008. De acuerdo con la evolución de la relación capital/trabajo, **la modernización de la economía fue significativamente ascendente entre 1950 y fines de los años setenta**. Luego, sobre todo **a partir de los años noventa, se estancó como resultado de la reprimarización y terciarización** de la economía.

La evolución de la PTF da cuenta de que la economía se modernizó entre 1950 y fines de los setenta, en tanto que la situación se revirtió en el período neoliberal, en sintonía con los cambios en la estructura de la inversión bruta fija.

Por un cambio de rumbo

A fin de identificar sectores y rubros con potencialidad para transformar la matriz productiva habría que **detectar los elementos que explican la reducida diversificación productiva y la reprimarización y terciarización** de la economía peruana. Estos elementos tienen que ver, entre otros factores, con la evolución del tipo de cambio real y la enfermedad holandesa; la apertura comercial (que eliminó barreras arancelarias y para-arancelarias); la elevada rentabilidad de las operaciones relacionadas con los *commodities*; el reducido mercado interno; la composición de la formación bruta de capital, y el escaso cambio tecnológico.

La gestión económica territorial con base en equilibrios sociales, económicos y ambientales **es primordial para un cambio en la orientación productiva**, en combinación con una **mejor captación y reinversión social** de los excedentes y, no menos importante, la **identificación de sectores estratégicos** que posean la doble cualidad de promover encadenamientos hacia adelante y hacia atrás como impulsores del mercado interno y el sector exportador.



La idea de los clústeres se ajusta a esta propuesta. Habría que hacer un recuento de los productos que cada región desarrolla y en los que se ha ido especializando. Por ejemplo, en la Región de Cajamarca existe un dinámico clúster lechero. La Libertad tiene una producción muy dinámica de calzado. Junín cuenta con un clúster de truchas y una fuerte producción de piscicultura. Huancavelica es reconocida por la crianza y comercialización de productos de la alpaca. Tacna destaca por el ensamblaje de autos. Además, las actividades económicas comunes a varias regiones,

tales como el turismo, la gastronomía, la agricultura y la ganadería, constituyen actividades potenciales para transitar hacia una economía postextractiva, social y ambientalmente sostenible.

Por último, se deben asumir **medidas urgentes de reactivación de la demanda y el empleo**, bajar la tasa de interés de referencia y generar crédito abundante y barato, así como aumentar la inversión pública en 2% del PIB y superar las restricciones a la inversión privada nacional, entre otras medidas. (1)

LAS PRIORIDADES

Un nuevo enfoque de desarrollo económico pasa por la revisión a profundidad de al menos cuatro aspectos:





La Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

fes-transformacion.org

Proyecto Regional Transformación Social-Ecológica
en América Latina de la Friedrich-Ebert-Stiftung
Yautepec 55, col. Condesa
C. P. 06140, Ciudad de México
+52 (55) 55535302
transformacion@fesmex.org

Para más información y acceso digital a la Biblioteca Transformación y otras publicaciones del Proyecto, visita: <https://www.fes-transformacion.org/publicaciones/>

Ebook basado en el estudio de Luis Ángel Rodríguez Salcedo
para FES Transformación.

Desarrollado por ICO
Imagen y Comunicación Organizacional
www.icoimagen.com.mx

Coordinación: Jorge Ruiz Esparza
Textos: Teresa Martínez Arana
Elementos gráficos y diseño: Sabrina Sánchez Solórzano