

Impacto del Intervencionismo: Pérdida de Productividad, Capital e Ingresos

Elaborado por César Martinelli¹

Ideas Fuerza

1. El modelo económico debe buscar el bienestar de los peruanos. La historia del Perú muestra lo **nefastas que fueron en el bienestar de los peruanos la intervención del Estado en la actividad empresarial, así como la falta de autonomía del BCR.**
2. La junta militar de 1968-1975 expandió el rol del Estado en la economía, nacionalizando la minería, la banca, la pesquería, la comercialización de alimentos, etc., y creando un extenso sistema de protección industrial. El régimen intervencionista persistió durante los gobiernos posteriores. La participación del gasto de las empresas públicas en la economía subió **de 5% del PBI en 1970 a 30% en 1985.**
3. **El rol creciente del Estado en la economía no generó superávits, sino elevados déficits.** Estos fueron financiados mediante el endeudamiento externo y mediante créditos del BCR al Estado, que terminaron como crédito a empresas públicas.
4. Así, el intervencionismo fue acompañado de una creciente crisis fiscal. **Para financiarse, el Estado recurrió a la inflación.** El impuesto inflacionario llegó a 10% del PBI entre 1987 y 1990, en tanto que los ingresos tributarios del Estado oscilaron entre 9% y 5.8% esos años. Es decir, la inflación era el impuesto más importante. El financiamiento inflacionario y contraproducentes controles de precios desembocaron en la hiperinflación de 1990.
5. El régimen intervencionista costó hasta 50% del producto bruto interno per cápita por año (hacia 1990), utilizando una muestra de países latinoamericanos como control estadístico. Es decir, **hacia 1990, los peruanos teníamos la mitad del ingreso que podríamos haber tenido sin el intervencionismo** en la economía.
6. El régimen económico de la Constitución de 1993 selló la estabilización y el fin del estado intervencionista en la economía, al requerir que la actividad empresarial del Estado ocurra solo por ley (art. 60) y prohibir el financiamiento del Estado por el BCR (art. 84).
7. La estabilidad macroeconómica y el rol subsidiario del Estado en la economía los últimos treinta años han disfrutado del apoyo de la opinión pública, en parte por el recuerdo del período de estancamiento y alta inflación precedente. **Informémonos sobre los resultados del intervencionismo en el Perú, y evitemos que la historia se repita, en perjuicio del bienestar de los peruanos.**

¹ Se basa en investigaciones de César Martinelli y Marco Vega, "The Economic Legacy of General Velasco: Long-Term Consequences of Interventionism" aparecido en la revista Economía de la PUCP, vol. 42 (2019) 102-133, y "Monetary and Fiscal History of Peru 1960-2017", por aparecer en A Monetary and Fiscal History of Latin America, 1960-2017, editado por Juan Pablo Nicolini y Timothy J. Kehoe, imprenta de la Universidad de Minnesota (2021).

En el contexto actual, en que algunos discuten el capítulo económico de la Constitución, resulta relevante tener en cuenta la pérdida de bienestar que generó el intervencionismo que tuvo el país en el periodo 1968-1990. Luego de ello, el capítulo económico de la Constitución de 1993 fue redactado teniendo en cuenta el aprendizaje social de la importancia en el bienestar de los peruanos de la estabilidad macroeconómica y el rol subsidiario del Estado en la economía.

Régimen Intervencionista del Gobierno Militar y siguientes hasta 1990

El General Velasco asumió el poder a la cabeza de una junta militar el 3 de octubre de 1968, tras deponer al presidente constitucional Fernando Belaúnde Terry y disolver el Congreso. La junta militar pronto anunció su objetivo de efectuar un “vasto proceso de transformación” con el propósito de acabar con el “desequilibrio estructural” y la “dependencia exterior” del Perú.²

El régimen militar, autoproclamado Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1968-1975), inició reformas institucionales y estructurales de gran alcance más allá de la redistribución de la tierra. El papel del sector público en la economía se expandió a través de la nacionalización de empresas privadas en los sectores de petróleo, pesca, minería, procesamiento de alimentos y manufactura. Las reformas también incluyeron incentivos a los inversores nacionales para promover la industrialización, acompañadas de amplios controles a las importaciones.³

El propósito aparente de las reformas era impulsar el desarrollo social y económico y lograr la justicia social; de hecho, la dictadura militar se autodenominó una “democracia social de participación plena”. Las reformas adoptadas se inspiraron en el nacionalismo militar, en el estructuralismo tradicional latinoamericano, que prescribía la promoción de la industria como medio para eliminar las barreras internas “estructurales” al crecimiento, y en la “escuela de la dependencia”, una rama del pensamiento marxista en boga en América Latina en la década de 1960, que predicaba acerca de supuestos efectos nocivos de la inversión extranjera.

A partir de las reformas de la junta militar, la toma de decisiones económicas quedó en manos de una extendida burocracia afincada en empresas públicas y agencias gubernamentales. El régimen intervencionista sobrevivió el remplazo en el poder de la junta del general Velasco por otra junta militar en 1975 y el eventual retorno a la democracia en 1980. Un cambio en el régimen económico solo se produjo después de las reformas orientadas al mercado de la década de 1990.

La Crisis Fiscal del Estado Intervencionista

El rol creciente del Estado en la economía no generó superávits, sino elevados déficits. Estos fueron financiados mediante el endeudamiento externo y, cuando este no estuvo disponible, mediante emisión monetaria. Se hizo habitual que el BCR otorgase crédito a los bancos de propiedad del Estado con el aparente propósito de promover el crecimiento. Estas líneas de crédito eran una fuente habitual de creación de base monetaria. La banca estatal otorgaba luego préstamos a empresas públicas y privadas; la mayor parte del crédito del banco central terminó como crédito a empresas públicas.

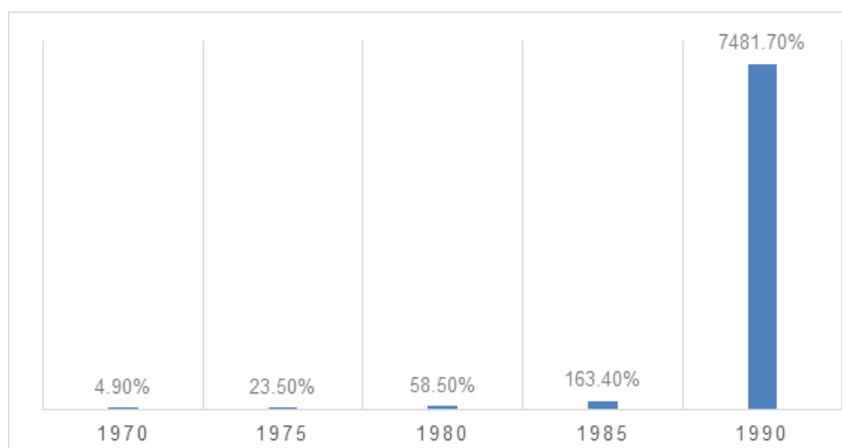
El impuesto inflacionario representa la pérdida de valor que sufren quienes tienen saldos en moneda nacional como resultado de la inflación, que es en última instancia una consecuencia de la

² John Sheahan en *Searching for a Better Society: The Peruvian Economy From 1950* (impresión de la Universidad del Estado de Pennsylvania, 1999) y Shane Hunt en *La formación de la economía peruana: distribución y crecimiento en la historia del Perú y América Latina* (PUCP y BCRP, 2011) ofrecen visiones de conjunto de la historia económica del Perú, incluyendo la experiencia del régimen militar.

³ Martinelli y Vega (“The Economic Legacy ...”, ob. cit.) reseñan las reformas y las empresas públicas creadas durante el régimen militar.

financiación del Estado usando la emisión monetaria. Cálculos de impuesto inflacionario muestran que éste creció gradualmente desde los setenta hasta alcanzar el 10% del PBI a fines de los ochenta.⁴ Los saldos monetarios reales que eran alrededor de 10% en los setenta cayeron por debajo del 4% del PBI hacia 1990, conforme los agentes económicos perdieron confianza en la moneda nacional. Controles de precios y otras medidas intervencionistas y contraproducentes de la administración “heterodoxa” (1985-1990) del presidente Alan García terminaron provocando la hiperinflación de fines de los ochenta.⁵

Gráfico 1: Inflación Anual



Nota: Cambio en el índice de precios al consumidor.

Fuente: BCRP.

Impacto del Intervencionismo en el Periodo 1968-1990

Aunque posiblemente la expansión del sector público durante la Junta militar de 1968-1975 fue bienintencionada, redujo el ámbito de la competencia y el rol de los precios en la asignación de los recursos en la economía. Además, la incertidumbre respecto de las reglas de juego contribuyó a desalentar la inversión. La caída en la productividad y la paralización de la inversión contribuyen a explicar el estancamiento en la producción hasta las reformas pro mercado de la década de los noventa.

Para evaluar el impacto de las reformas del gobierno militar sobre el desempeño de la economía, Martinelli y Vega⁶ construyen un “control sintético”.⁷ La idea del control sintético es utilizar una muestra de un grupo de países con características en conjunto similares al Perú para calcular ponderaciones que aproximan el desempeño del Perú antes de las reformas, y luego utilizar esa muestra ponderada para estimar cuál hubiera sido el desempeño del Perú si no hubiesen ocurrido las reformas. La brecha de desempeño entre la muestra ponderada y lo que efectivamente ocurrió luego de las reformas permite evaluar el impacto de estas últimas.

⁴ Martinelli y Vega (“Monetary and Fiscal History...”, ob. cit.).

⁵ Es habitual considerar que ocurre una hiperinflación cuando la tasa de inflación mensual excede el 50%. La tasa de inflación superó esa marca en setiembre de 1988 y permaneció a niveles muy altos y extremadamente variables hasta agosto de 1990.

⁶ Martinelli y Vega (“The Economic Legacy ...”, ob. cit.).

⁷ La metodología del control sintético fue introducida por Alberto Abadie y Javier Gardeazabal en “The economic costs of conflict: A case of the Basque country”, *American Economic Review*, 93:113-132, 2003 y ha adquirido popularidad como método estadístico para evaluar el efecto de cambios en política u otros choques macroeconómicos.

La idea del control sintético es aislar los efectos de las reformas de otras circunstancias vinculadas al entorno internacional. Desde 1975, nuestro país, al igual que otros países latinoamericanos y en desarrollo, sufrió casi dos décadas de deterioro de los términos de intercambio. En la década de 1980, la región se vio nuevamente conmocionada por el agotamiento de los préstamos internacionales.

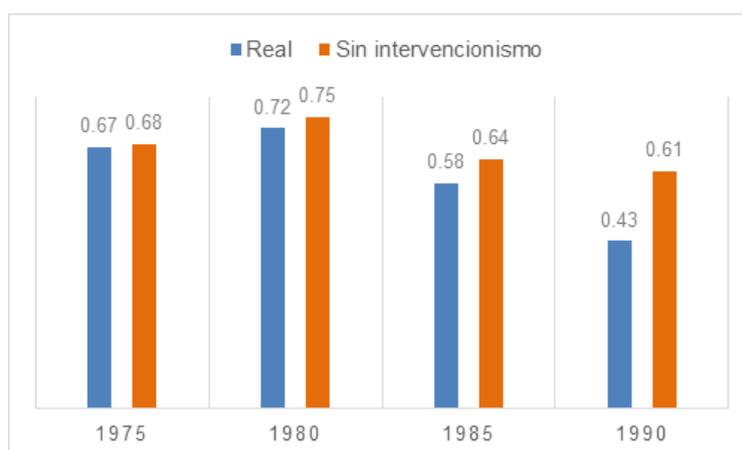
Tres indicadores importantes de desempeño económico son:

- la productividad total de los factores (PTF), que se mide utilizando la diferencia entre el crecimiento del producto bruto interno (PBI) y el crecimiento de los factores de producción (capital y trabajo) y es un indicador de la eficiencia en la asignación de recursos y otras circunstancias que afectan la relación entre factores y producto;
- el acervo de capital per cápita, que refleja las decisiones de inversión de los agentes económicos y el Estado; y
- el PBI per cápita, que mide el valor de bienes y servicios producidos en el país en un período determinado, por persona.

La muestra ponderada de países latinoamericanos utilizada para el control sintético presenta estancamiento del PBI y del acervo de capital per cápita, y estancamiento o disminución de la PTF desde la década de 1980. Aun así, la economía peruana tiene un desempeño considerablemente peor que el control sintético. Es decir, la actuación del país en circunstancias adversas fue perjudicada por la intervención estatal en la economía que resultó de las reformas de Velasco.

En particular, la pérdida de productividad asociada con el régimen intervencionista del general Velasco y sus sucesores fue de alrededor del 10% para los años 1980 y 1985 y alcanzó el 30% en 1990.⁸ Es decir, hacia 1990 el país era capaz de producir un tercio menos de lo que hubiera sido capaz con la misma dotación de factores sin el régimen de intervención del Estado.

Gráfico 2: Productividad



Nota: Como fracción de la productividad total de los factores en los Estados Unidos.

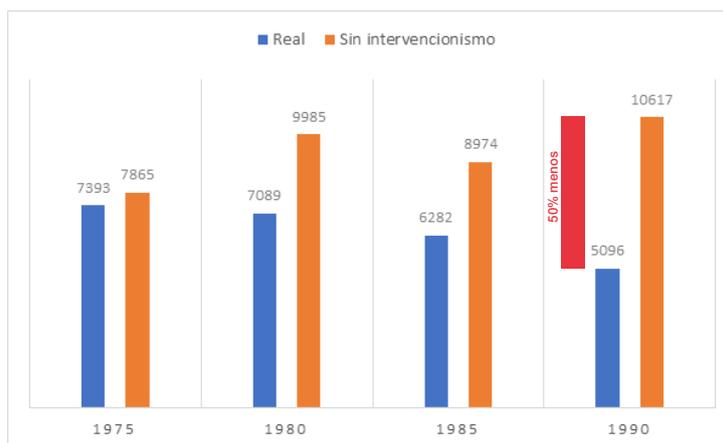
Fuente: PTF realizada de Penn World Table (serie ctfp) y contrafactual usando la brecha de TFP reportada en Martinelli y Vega (2019) con el grupo de control latinoamericano usando el método de Abadie, Diamond y Hainmueller.

⁸ Martinelli y Vega utilizan 1968-1975, 1968-1985 y 1968-1990 como períodos alternativos de análisis. El primero corresponde al período de reformas del general Velasco. El segundo considera también a la junta militar siguiente y la administración del presidente Belaúnde que la sucedió (1980-1985). El tercero incluye la administración "heterodoxa" del presidente Alan García (1985-1990); esta última opción es controvertida dada la desordenada gestión fiscal y monetaria de la administración heterodoxa.

Similarmente, la pérdida en el acervo de capital per cápita fue de alrededor de 20% entre 1980 y 1990. Es decir, el país disponía de un quinto menos de capital por persona respecto de lo que hubiera ocurrido sin intervencionismo.

Por último, pero de suma importancia, la pérdida de PBI per cápita fue del 30% en 1980 y en 1985, y del 50% en 1990. Es decir, hacia 1990, los peruanos teníamos la mitad del ingreso que podríamos haber tenido sin el intervencionismo en la economía.⁹

Gráfico 3: PBI per cápita



Nota: En millones de US a precios constantes de 2011.

Fuente: PBI real de Penn World Table (series rgdna y pop) y contrafactual usando la brecha de PBI reportada en Martinelli y Vega (2019) con el grupo de control latinoamericano de 10% en 1975, 30% en 1980 y 1985 y 50% en 1990.

Aprendizaje Social Resultó Clave para Lograr la Estabilidad Macroeconómica

Las reformas del gobierno militar estuvieron inspiradas por una profunda desconfianza respecto de la asignación de recursos por el mercado, y un desmesurado optimismo respecto de la habilidad de la burocracia afincada en las agencias gubernamentales y las empresas públicas para remplazar el mercado. La administración del presidente García en 1985-1990 compartió este conjunto de creencias. A pesar de las lecciones de la historia, muchos comparten hoy esas mismas creencias.

A pesar de la magnitud de la crisis económica en los setentas y ochentas, la opinión pública tardó en decantarse en contra del modelo intervencionista. La junta militar expropió algunos canales de televisión y periódicos en 1970 y el resto en 1974. Los medios de comunicación fueron devueltos a sus antiguos dueños en 1980, pero cuando el Estado tiene una presencia muy grande en la economía, la necesidad de contratar con el Estado puede limitar la independencia efectiva de los medios.

⁹ Para cada uno de los tres periodos (1972-1980, 1972-1985 y 1972-1990) y cada una de las tres variables de interés (PTF, capital per cápita y PBI per cápita), la pérdida se calcula como la diferencia entre el desempeño de la economía peruana ese periodo y el desempeño de un control sintético para cada variable, es decir una muestra ponderada de países cuyo desempeño respecto de esa variable es en conjunto similar al del Perú antes de las reformas.

A fines de los ochenta, el estancamiento económico y la hiperinflación llevaron a la opinión pública a favorecer un cambio en el régimen económico.¹⁰ La estabilización estuvo acompañada de la liberalización del comercio internacional y la privatización de empresas públicas. Estas habían contribuido tanto a la pérdida de productividad como a la hiperinflación.¹¹ El título III de la Constitución de 1993 proporcionó el andamiaje legal para el cambio de régimen económico: dispuso que el Estado solo tiene un papel subsidiario en la economía, e introdujo requisito de autorización del legislativo para la creación de empresas públicas (art. 60); además, afirmó la autonomía del BCR y prohibió que financie al Estado, salvo la compra de bonos del tesoro público en el mercado secundario (art. 84).

El arreglo constitucional de 1993, con sus controles sobre la capacidad de gasto del Congreso y la delegación de la política monetaria a un banco central autónomo, el apoyo popular a la prudencia fiscal y la presencia de administradores competentes en el Ministerio de Economía, han preservado el régimen económico.

La estabilización de los noventa fue precedida por otros intentos que parecían ex ante similares. Surge la pregunta de por qué este intento tuvo éxito y condujo a un cambio persistente. La historia sugiere un proceso de aprendizaje social. Desde este punto de vista, la credibilidad del cambio de régimen de políticas en la década de los noventa puede estar vinculada en última instancia al cambio en la opinión pública. Tanto el respeto por la independencia del BCR como el rechazo a la imprudencia fiscal, que han sido rasgos característicos de la economía y la política las últimas tres décadas, se remontan en cierta medida al colapso del régimen intervencionista. Conversamente, el debilitamiento de la memoria puede poner en riesgo la estabilidad macroeconómica ganada con tanto esfuerzo por el país y la orientación favorable al mercado del régimen económico vigente.

¹⁰Un punto de inflexión en la opinión pública fueron las protestas contra la estatización de la banca, intentada por el presidente García en 1987. A nivel intelectual, un punto de inflexión fue la publicación de *El Otro Sendero* por Hernando de Soto en 1986.

¹¹Como observa Richard Webb en el prólogo a *Estabilización y Crecimiento en el Perú* (editado por Jeffrey Sachs y Carlos Paredes, GRADE, 1991), la retirada del Estado de la economía se inició, de facto, antes de las privatizaciones, con la crisis fiscal y la compresión de los salarios en el sector público.