

LA IDEA DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN EL PERÚ DEL SIGLO XX

Carlos Contreras¹

El *desarrollo* ha sido un tema frecuente en los trabajos del profesor Vega-Centeno. Siempre que abordó el concepto, señaló que la meta del desarrollo no debía ser entendida como el logro de algún nivel de producto por habitante o la ingesta de calorías por cabeza sino como la realización humana². Se apartó así de las visiones más economicistas o centradas en los logros materiales del desarrollo, sin que ello signifique, desde luego, que considerara que estos aspectos debían ser obviados del análisis. En un trabajo publicado en 1991, propuso entender el desarrollo «como un proceso de liberalización de restricciones en la sociedad», apuntando así a las ideas que, pocos años después, se difundirían aquí bajo la autoría de Amartya Sen (Vega-Centeno 1991: 100-101).

El término *desarrollo* aplicado a la idea de evolución o progreso de una economía nacional se generalizó recién después de la Segunda Guerra Mundial³. La palabra debió de haberse tomado de la Biología y, de hecho, durante la segunda mitad del siglo XIX llegó a aplicarse a la economía, pero únicamente para aludir a sectores concretos, como en el caso del «desarrollo de la ganadería» o el de la

¹ Este texto fue preparado para el proyecto Nakuy de la Red Científica Peruana, y recoge, así, el interés por el tema del desarrollo en esta institución.

² Véanse, por ejemplo, las páginas iniciales de su reciente libro *El desarrollo esquivo. Intentos y logros parciales de transformaciones económicas y tecnológicas en el Perú (1970-2000)* (2003).

³ El uso más temprano del término *desarrollo económico* en referencia a una economía nacional lo hemos encontrado para 1920, en un libro publicado en Buenos Aires, acerca del «desarrollo económico» argentino en los cincuenta años previos a esa publicación (catálogo electrónico de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos). Pero no hay otro ejemplo hasta 1945, y es recién en las décadas de 1950 y 1960 que el término se populariza definitivamente, al menos en lengua castellana. El propio Vega-Centeno (2003: 26) refiere que «[...] las actuales preocupaciones y el concepto mismo de desarrollo no son muy antiguos y que —en relación con las preocupaciones de hoy— se remontan sólo al período de la posguerra y son una consecuencia del acercamiento y de la inevitable confrontación de realidades en un mundo desigual».

industria eléctrica. Por su mismo origen, el término contenía una idea evolucionista, en el sentido de suponer que las sociedades, igual que los organismos vivos, atravesarían etapas que las conducirían desde estadios (inferiores) de poca actividad y capacidad hasta otros (superiores) de máxima movilidad, tamaño y fuerza.

Por *desarrollo* se ha entendido, a lo largo del siglo XX, básicamente la emulación de los países económicamente más avanzados, identificados como aquellos donde la productividad del trabajo era mayor y se había alcanzado un nivel de consumo muy superior respecto de la población del resto de países. *Desarrollo* significó, así, parecerse cada vez más a las economías británicas o de otras naciones de la Europa del norte, o a la de Estados Unidos y, más recientemente, Japón. Como quiera que la economía de aquellos países se especializaba en la producción de tipo industrial o manufacturero, apoyada en la acción de mercados locales robustos y de gran capacidad de consumo, el «desarrollo» se identificó también con la industrialización y la mercantilización de la economía, aun cuando sobre esto último ha habido menos consenso. No obstante, en los momentos de popularidad del comunismo (por ejemplo, en las décadas de 1930 y en las de 1970 y 1980) llegó a cuestionarse esta ecuación, planteándose en las vertientes comunistas maoístas o «campesinistas» la idea de que el progreso o el desarrollo económico no tenía por qué implicar necesariamente la instauración de una sociedad industrial productora de bienes en forma serial y masiva, dándose prioridad más bien a la difusión de granjas colectivistas productoras de alimentos y con un nivel de consumo de bienes industriales bastante ascético⁴.

Si esa idea del desarrollo como la imitación de las naciones industriales del norte ha sido un patrón general hasta hoy, las vías para alcanzarlo han tenido, en cambio, mayores variaciones según las épocas. Aunque habría que adelantar que en prácticamente todas hubo conciencia de que el proceso de reformas que había que emprender para la meta del desarrollo no podía limitarse a lo estrechamente «económico», sino que debía comprometer también los ámbitos social y político.

En este artículo reseñaremos cómo fue evolucionando en el Perú el concepto de lo que era «el desarrollo», y cuáles fueron las estrategias percibidas como las más eficaces para su consecución. Se pondrá especial atención en cómo fue cambiando la idea que se tenía sobre el papel del Estado en la economía, las consecuencias de la inversión extranjera y la forma como debía procurarse la integración social

⁴ La versión más ortodoxa del comunismo coincidía, en cambio, en que el logro del desarrollo económico pasaba por un proceso de industrialización al que un país atrasado podía arribar tras una revolución democrático-burguesa.

de los distintos segmentos demográficos que componían el Perú del siglo pasado. He distinguido cuatro momentos o períodos:

1. El de la generación civilista, correspondiente al período 1885-1920⁵.
2. El de la generación de mediados del siglo XX, correspondiente a una idea más ortodoxa del desarrollo.
3. La generación del '68, influida por el contexto del gobierno militar y las nuevas ideas políticas y sociales dominantes en Europa y América Latina.
4. La generación actual, que comprende desde la década de 1990 hasta hoy.

La primera sostuvo la tesis del desarrollo (o más bien «el progreso», para emplear sus propios términos) como una extensión de la civilización europea a las porciones del país aún no colonizadas por ella. La segunda acogió la idea del desarrollo como el resultado de una evolución natural sobre la cual el Estado podía ejercer algún efecto acelerador o retardatario, pero no intervenir para cambiar el rumbo. La tercera implicó, en cambio, una reacción sobre el carácter de nuestra vinculación económica con la economía mundial, en la forma de una denuncia sobre nuestra «dependencia», mientras que la última ha implicado una nueva comprensión de que los factores que están detrás del desarrollo económico no son principalmente económicos sino más bien políticos y sociales. Las fuentes para el estudio han sido libros y revistas de las distintas épocas reseñadas, así como algunos documentos impresos⁶.

La idea del «progreso» y la necesidad de «fomento» del Estado hacia 1900

Fue en la difícil coyuntura de la posguerra con Chile —vale decir durante los últimos 15 años del siglo XIX— que se despertó en la opinión pública del país la conciencia de un importante grado de atraso económico padecido por la nación⁷. La pérdida de los yacimientos de guano y de salitre, que hasta 1880 habían provisto al Estado de la porción más gruesa de sus rentas, desnudó violentamente la

⁵ El nombre obedece a que, en esos años, fue el Partido Civil el que dominó las ideas políticas y económicas por parte de los sectores propietarios, y tuvo también el control del gobierno, ya sea indirecta o directamente.

⁶ Agradezco la ayuda de Víctor Torres Laca para la revisión de algunos materiales.

⁷ Para un interesante retrato de las ideas dominantes sobre el desarrollo económico en el período anterior a la guerra con Chile, véase Paul Gootenberg (1998).

precariedad económica del país e hizo casi inevitable la odiosa comparación de nuestra trayectoria como nación independiente con la de nuestro vecino del sur, que hasta hacía un siglo atrás había sido poco más que una colonia del Perú. La derrota militar plasmada en el Tratado de Paz de Ancón de 1883 volvió evidente para todos los sectores políticos del país que el proyecto nacional peruano había fracasado hasta ese momento, y que se hacía imperioso aplicar un conjunto de reformas. A ellas no escapó el aspecto económico.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, la vigencia de las ideas positivistas en el mundo habían abierto paso a la idea de que los logros civilizatorios de las naciones podían resumirse en ciertos indicadores numéricos, como el número de sus habitantes, el valor de su comercio exterior y la cantidad de sus ingresos públicos. Comenzaron a aparecer cuadros estadísticos de esta índole en la prensa y las revistas especializadas, en donde los países del mundo eran clasificados en función de aquellos indicadores. Pronto estos se convirtieron en un medio de evaluación de los pueblos y sus gobiernos. También se difundió la idea de que los problemas económicos existentes se debían al «empirismo» con el que se habían manejado tales aspectos, sugiriéndose la idea de que el economista era a la economía lo que el médico al cuerpo humano: un sabio que, premunido del conocimiento de cómo funcionaba el organismo a su cuidado, podía diagnosticar científicamente sus males y conseguir el remedio. Probablemente por ello, José Manuel Rodríguez escribía en el pórtico de su obra aparecida en 1895: «Propagar las ideas económicas es promover la prosperidad de una nación. Por esto, los trabajos destinados á esta propaganda son deber patriótico de los que mandan y de los que obedecen» (Rodríguez 1895: III).

El diagnóstico de los problemas económicos del país al concluir la guerra con Chile incluían la suma dependencia de la exportación de materias primas, la poca tecnificación de la agricultura y la minería, la escasa integración de la población rural a la economía moderna y la carencia de un sistema fiscal que dotase al gobierno de un flujo de ingresos regular y suficiente. Era la constatación, a fin de cuentas, de un país atrasado en el nivel tecnológico y social, y aislado, por su posición geográfica, de las grandes corrientes del comercio mundial⁸. Aun cuando hoy todo eso nos pueda parecer una verdad de Perogrullo, resultaba en ese momento una novedad, ya que en el país había predominado hasta entonces la idea de ser un territorio «rico», bendecido por la naturaleza⁹.

⁸ Hacia 1890, la cuenca del Atlántico concentraba las tres cuartas partes del intercambio comercial del planeta. Recuérdese que hasta 1914 no se abrió el canal de Panamá, y el transporte de mercancías estuvo a cargo de veleros que volvían costoso el transporte.

⁹ Viajeros y exploradores como Alejandro de Humboldt y Antonio Raimondi impulsaron dicha idea en el siglo XIX, al describir la naturaleza del país. Menos atención prestaron sus lectores, sin

En un pasaje de *El príncipe* de Maquiavelo, el autor inventa un diálogo entre Sócrates y el rey Creso. Mostrándole todas sus riquezas, el rey le preguntó al sabio griego cuán poderoso lo juzgaba, y Sócrates le responde que a la vista de todo ese oro, no lo juzgaba tan poderoso, «porque el mundo se domina con hierro y no con oro, y otro con más hierro que tú, puede quitarte tu oro». El abrupto y cruento final de la era del guano (1840-1880) funcionó para los peruanos como una clara lección de esa parábola. Apostar por la exportación de materias primas era repetir la historia económica peruana de los últimos 350 años. No obstante, también era claro que la instauración de una «industria del hierro» resultaba quimérica en el Perú, dada la poca capacidad técnica y la falta de capitales.

Pero el problema mayor para la generación de la posguerra era el hecho de que de los tres millones de habitantes que tenía el Perú de la época, dos millones estaban compuestos por población indígena inmersa en una economía de autoconsumo, analfabeta y «degenerada por tres siglos de «colonaje». Su espíritu «apocado y servil» la alejaba de «las ideas de progreso». En dicho estado, tal población constituía «un peso muerto» que la nación debía arrastrar. Su conformismo en el consumo y su pobreza en ilustración representaban una verdadera muralla demográfica para el crecimiento del mercado y la multiplicación de la riqueza.

A ello se sumaba lo que los hombres de la época denunciaron como un «manejo empírico» de las finanzas públicas. Esfumadas sus antiguas fuentes de ingreso, el aparato del Estado en sus distintos niveles (gobierno nacional y gobiernos locales) echaba mano de cualquier recurso tributario para completar sus magros ingresos, introduciendo frecuentes perturbaciones en la circulación comercial y en la seguridad de los agentes económicos. Fuertes impuestos al consumo y la exportación de bienes, elevación de los impuestos que gravaban la importación —incluso la de los bienes de consumo más indispensables, sin ningún miramiento por la maquinaria o las materias primas reclamadas por la industria—, así como la imposición de «mojonazgos» por parte de los gobiernos municipales a la entrada de cualquier mercadería fácil de detectar y de amplio consumo (coca, sal, aguardiente), fueron recursos manidos en las circunstancias de penuria fiscal. En el largo plazo, tales medidas desfavorecían la actividad económica, según denunciaron quienes vendrían a ser los primeros «economistas» peruanos¹⁰.

embargo, al duro retrato de la sociedad que hizo el primero; seguramente esto se debió a aquello de que cada quien escucha lo que mejor se acomoda a sus ideas previas.

¹⁰ Entrecomilló la palabra *economistas* ya que esa profesión no existió formalmente en la universidad peruana sino hasta finales de la década de 1920. Sin embargo, en 1875 se había fundado, en la Universidad de San Marcos, la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas, bajo la dirección del francés Pradier Foderé, y en ella comenzaron a dictarse las primeras asignaturas de Economía. Entre esos primeros economistas podemos mencionar, además del ya citado Rodríguez, a Alejandro

Los remedios propuestos por la opinión económica de la época apuntaron a que el Perú debía buscar una integración mayor con las economías mundiales más avanzadas, con la idea de que de ellas podría esperarse la afluencia de la tecnología, los capitales e incluso los hombres que nos hacían falta. En el terreno de lo inmediato, debía, así, promoverse la inversión extranjera, sobre todo aquella que renovaba la tecnología y arraigaba nuevos capitales. Asimismo, debía procurarse la inmigración de población de los países europeos, en especial de los de la Europa del norte, siguiendo las ideas del darwinismo social, que postularon una clasificación de las razas humanas según su capacidad para la inventiva y el raciocinio intelectual¹¹.

Diversas disposiciones dictadas en los años finales del siglo XIX y los iniciales del XX mostraron que esas propuestas consiguieron un eco favorable en los gobiernos. Fue así que, en 1888, el gobierno eliminó o rebajó los impuestos a la importación de maquinaria e insumos industriales y, a pesar de la oposición de la poderosa élite exportadora, implantó desde 1897 el patrón oro para la moneda peruana. La introducción de este patrón monetario estaba destinado a estabilizar el valor de la moneda peruana, lo que tomando en cuenta las circunstancias económicas del momento, iba a favorecer la importación de bienes extranjeros y a brindar una mayor certidumbre a los negocios, aunque también iba a disminuir las ganancias de los exportadores¹².

En 1893 el Congreso de la República dictó una Ley de Inmigración que alentaba la atracción de inmigrantes «de raza blanca», de entre 10 y 60 años de edad, y de preferencia que dominaran algún oficio mecánico. El gobierno peruano se comprometía a darles gratuitamente, a ellos y a sus familias, pasaje en vapores de tercera clase, costear su alojamiento y alimentación durante la primera

Garland, Pedro Emilio Dancuart y al cubano José Payán, todos los cuales fueron altos funcionarios públicos o asesores de las finanzas del gobierno durante la década de 1890 y las siguientes.

¹¹ Las ideas del darwinismo social penetraron entre los intelectuales peruanos mucho más allá del caso de Clemente Palma, que ha sido el más citado. Véase, por ejemplo, este pasaje de Mario Urteaga, el famoso pintor indigenista de Cajamarca, en una fecha ya algo tardía para el darwinismo social como 1916: «Mucho hay que hacer en el Perú, junto a los inaplastables ferrocarriles, nos hacen falta caminos carreteros y de herradura; buenos puertos en las regiones marítimas y fluviales; mayor propaganda de la instrucción y con maestros mejor remunerados; irrigación de las estériles zonas de la costa, pero sobre todo, comunicación fácil, con la sierra y la montaña, que son las tierras de promisión de la República; *se necesita también como algo inaplazable, la inmigración de buenos elementos étnicos para poblar nuestro inmenso territorio*, ya que el crecimiento de la población propia, es casi nulo, que nos incapacita de afianzar eficazmente nuestra soberanía, en todos sus confines». *Nuestro criterio sobre el empréstito nacional*, Cajamarca, 1916. Citado en Buntinx y Wuffarden (2003: 275), resaltado nuestro. Sobre el darwinismo social en el Perú, véase De la Cadena (2000).

¹² Las discusiones sobre la introducción del patrón oro pueden verse en el libro de Augusta Alfageme y otros (1992). Véase también Quiroz (1989).

semana en el Perú, así como su traslado hasta su lugar definitivo de residencia dentro de la república. Los inmigrantes también estarían exonerados por cinco años de todo impuesto, y recibirían semilla y animales gratuitos por una vez¹³. Los consulados peruanos en Europa debían propagar la ley, en clara competencia con otras naciones americanas, que también pugnaban por la llegada de inmigrantes a sus territorios.

Una nueva ley de minería promulgada en 1900 reemplazó a las viejas Ordenanzas de Minería que databan de 1786, y facilitó el arribo de inversiones extranjeras en el sector, al permitir la titularidad de extranjeros en los denuncios mineros y ampliar considerablemente el tamaño de las «pertenencias». Fines similares tuvo la Ley de Aguas de 1902 para el sector agrícola, al asignar el agua según lo determinasen las juntas de regantes, en las que no funcionaba el principio de un voto por cabeza, sino que el número de votos estaba en función del agua de que se disponía, o en su defecto, de la extensión de tierras que se poseían. Esta ley también dio muchas facilidades y seguridades a quien abriese pozos que succionasen las aguas del subsoilo (Chávez 1954). Esto facilitó la constitución de grandes latifundios en la costa, cuya agricultura dependía fundamentalmente del riego. La creación del Ministerio de Fomento, en 1896, marcaría un signo del consenso creado en torno a la idea de que el Estado no debía limitarse a un papel de administrador y guardianía de la ley y del orden interno y la seguridad externa, sino que debía adoptar una actitud de «fomento», precisamente, del progreso económico y social¹⁴.

El fuerte crecimiento del comercio exterior en las dos primeras décadas del siglo XX, así como el arribo de importantes inversiones extranjeras a la minería —y en menor pero también importante medida a la agricultura—, nos hacen ver que en esos ámbitos el programa de desarrollo lanzado en la posguerra tuvo resultados exitosos¹⁵, por lo menos si los juzgamos en el sentido de si consiguieron lo que se propusieron. La relación de la economía peruana con las naciones líderes se robusteció (ayudó la apertura del canal de Panamá en 1914)

¹³ Un viaje ultramarino en vapor de segunda o tercera clase costaba en aquella época unas 35 libras esterlinas (350 soles) por pasajero, que era el sueldo de varios meses de un oficial del ejército. El jornal en Lima era, hacia finales del siglo XIX, de unos dos soles, pero en provincias no superaba los diez o veinte centavos.

¹⁴ Dentro de las funciones del Ministerio de Fomento se englobaron los ámbitos de la construcción de obras públicas, colonización y administración económica de lo que más adelante fueron los ministerios de Energía y Minas, Agricultura, Industria, Turismo y Construcción.

¹⁵ La suma de las exportaciones e importaciones creció de 24 millones de soles en 1895 a 121 millones en 1910 y a 537 millones en 1920. Puesto que la moneda peruana estaba respaldada en el oro, el valor de la moneda fue más o menos constante desde 1897 (con cierta revaluación, inclusive, durante los años de la Gran Guerra europea). Véase Ministerio de Hacienda y Comercio (1926).

y la inversión extranjera modernizó, efectivamente, la tecnología minera y agraria. Gigantescas oficinas de fundición metalúrgica en Tinyahuarco y La Oroya potenciaron las posibilidades productivas de plata y cobre de las minas de la sierra central; los ferrocarriles vencieron el desafío de la desnivelada geografía y trasladaban con una celeridad no imaginada poco antes los minerales desde Cerro de Pasco hasta los centros de fundición y desde ahí hasta los puertos de exportación. Al mismo tiempo, nuevas obras de riego, pozos artesianos profundos y la introducción de máquinas desmotadoras de algodón y molinos de caña de azúcar, tractores y maquinaria mecanizada, así como también de ferrocarriles, modernizaron las técnicas agrícolas, al menos en la región de la costa (Thorp y Bertram 1985).

Una importante reforma fiscal desarrollada en lo fundamental entre 1886 y 1905 volvió los ingresos fiscales más abundantes y regulares, en la medida en que dependieron mucho menos que en el pasado de las contingencias del sector de exportación. La reforma introdujo un programa de descentralización fiscal basado en las Juntas y Tesorerías Departamentales, instauró aranceles relativamente elevados para la importación (35% a 40% en promedio), liberalizó las exportaciones, e introdujo un conjunto de impuestos al consumo de bienes de uso masivo. En 1912, 44% de los ingresos fiscales dependían de las aduanas, 37% de los impuestos al consumo y 8% de las contribuciones directas¹⁶. También en este campo podemos decir que el programa de desarrollo había alcanzado aceptablemente su meta.

Menos aceptable era lo conseguido, en cambio, en materia de reducir el papel económico de las exportaciones primarias. La opinión pública dominante en la coyuntura de la posguerra era consciente del peligro de repetir una vez más la especialización primario-exportadora del país. No era algo de lo que no estuviesen prevenidos (Jacobsen 2002). Pero creían que para atraer la inversión y la tecnología extranjera, el sector exportador sería el anzuelo más eficaz, o que, en el abatido Perú de la posguerra, era quizá el único anzuelo. En cualquier caso, se esperaba que la expansión y modernización del sector exportador aumentara su capacidad de atraer a los trabajadores. Los centros mineros y agrarios de exportación funcionarían para ellos como escuelas de aprendizaje del capitalismo, en la medida en que los obreros mineros y de las plantaciones de azúcar y algodón solían ser antiguos campesinos de autosubsistencia que, en su nuevo empleo, pasaban a acostumbrarse al uso de la moneda y al consumo «civilizado». La aparición de un

¹⁶ En cambio, para 1875, 69% de los ingresos fiscales provenía del guano y salitre, 26% de las aduanas y solo 1% de las contribuciones directas. Véase «La introducción de los impuestos al consumo en el Perú». Documento del autor en preparación.

sector amplio de población asalariada debía promover el surgimiento de industrias orientadas al mercado interno¹⁷.

La conformación de un mercado interno exigía, no obstante, la metamorfosis de la población indígena del interior en una masa de hombres industriales, alfabetos y con «espíritu de progreso». En los albores del siglo XX, los gobiernos lanzaron con ese objetivo formidables campañas para transformar los cuerpos y las almas de esos dos tercios de la población del país. A ello le llamaron la «autogenia», doctrina que era presentada como una alternativa a la inmigración (Graña 1908). En los inicios del siglo XX, tras una década de pobres resultados de la Ley de 1893, era ya evidente que el Perú no se regeneraría, como se esperó un tiempo atrás, en virtud del arribo de contingentes de inmigrantes europeos. Para apostar por la autogenia, antes debía rechazarse, sin embargo, las tesis del darwinismo social. Los voceros de la autogenia sosténían que la raza indígena peruana estaba degenerada por el régimen colonial, la explotación de los gamonales y su propio aislamiento, pero que era capaz de la regeneración: «Felizmente está probado que no hay ninguna raza ineducable; no lo es la nuestra, por cierto, ni en las más remotas regiones territoriales», sostenía, por ejemplo, en 1905, el ministro de Justicia, Instrucción, Beneficencia y Culto, Jorge Polar, ante el Congreso de la República, en evidente tono de réplica a otras posturas¹⁸.

En 1903 y 1905, se crearon las direcciones de Salubridad y Educación, respectivamente, que centralizarían la política del Estado en esas materias, arrebatándoles dichas competencias a organismos como la Iglesia, las juntas de beneficencia y las municipalidades del interior, que hasta ese momento las habían administrado. La Dirección de Salubridad debía encargarse de la regeneración física de los pueblos del interior, inculcándoles patrones de nutrición y alimentación, cuidado corporal y de la salud, higiene y «urbanidad» que los preparasen para el trabajo industrial y el desempeño en la sociedad moderna, mientras que la Dirección de Educación tendría la tarea de castellanizar a la población aborigen —aproximadamente la mitad de la cual desconocía el castellano— y adiestrarla en los rudimentos de la escritura y el cálculo elemental, a fin de que pudieran integrarse a las actividades del mercado y la vida nacional¹⁹.

A todo ello se sumaba la idea de que el Perú era un país insuficientemente poblado y colonizado, de modo que había mucho campo aún para un crecimiento extensivo. La Amazonía (la «montaña», como curiosamente se la llamaba)

¹⁷ De acuerdo con Thorp y Bertram (1985: 33-52), entre 1890 y 1910 hubo cierto grado de industrialización, pero que perdió impulso posteriormente.

¹⁸ Memoria del ministro Jorge Polar al Congreso Ordinario de 1905. Archivo General de la Nación (AGN), H-6-1673, p. XXXVIII.

¹⁹ El porcentaje de analfabetos en el Perú de inicios del siglo XX era de aproximadamente 80%.

estaba por ser colonizada y se la idealizaba como «las tierras de promisión de la República», mientras grandes zonas de la sierra y aun de la costa estaban sin explotar económicamente por falta de caminos y de irrigación²⁰.

En suma, para la élite civilista que dominó el Perú en los inicios del siglo XX la idea del desarrollo consistió en la extensión de la civilización comercial por todos los confines del territorio, y en la expansión del comercio exterior, pero esto último solo como una vía para la posterior industrialización; además, consistió en el ordenamiento fiscal del Estado y en su asunción de un rol promotor del progreso, así como en la integración de la población indígena a la economía y sociedad nacionales, mediante los programas de salubridad y educación.

La idea del desarrollo como el fruto de una evolución natural: la década de 1920 a 1960

El proyecto civilista de desarrollo hizo crisis en la década de 1920. Si bien cumplió la tarea de reinsertar con notorios bríos al país en el circuito económico mundial, el desarrollo de la industria para el mercado interno encontró límites muy pronto, y se detuvo tras haber impulsado la erección de algunas fábricas textiles, de curtiembres y de bebidas y alimentos. El programa civilista consiguió proveer de trabajadores locales a los sectores de exportación, aunque lo hizo mediante el uso del polémico régimen del «enganche» y de la inmigración japonesa en el caso de la agricultura del algodón²¹. La integración de la población indígena a la vida nacional había hecho escasos progresos, en parte por la oposición del gamonalismo serrano. Fue así que durante la década de 1920 cristalizaron visiones alternativas del desarrollo que cobraron un claro matiz antioligárquico e indigenista.

Para estas visiones alternativas, el tema de la incorporación de la población aborigen a la vida nacional pasaba necesariamente por erradicar lo que consideraron el «feudalismo» serrano y por una revaloración de la cultura y la historia indígenas. Ellas atacaron, asimismo, el carácter «imperialista» de los enclaves extranjeros, que desplazaban a los elementos nativos de los sectores de acumulación²². Se trató, así, de una reacción nacionalista que exacerbaba la percepción negativa

²⁰ Véase la nota antes citada con el testimonio de Mario Urteaga de 1916.

²¹ El «enganche» era un sistema laboral por el cual el empleador contrataba a un agente o compañía para que le reclutara a los trabajadores. Esta compañía conseguía trabajadores entre los campesinos, adelantándoles salarios o diversos presentes, y comprometiéndolos a trabajar durante un número de semanas o de meses en la hacienda o asiento minero del cliente, a cambio de un salario que este les alcanzaría. Sobre el tema puede verse Cotlear (1979); para el caso de la minería, Contreras (1988). Para el de la agricultura, González Doig (1986).

²² Véanse, por ejemplo, los escritos de Hildebrando Castro Pozo, Pedro Zulen y Dora Mayer, José Carlos Mariátegui y César Falcón.

de la influencia extranjera en el Perú. El descentralismo fue otra de las propuestas de los críticos del ya agotado proyecto de desarrollo civilista. Esta demanda era congruente con el origen provinciano de muchos de quienes levantaron las ideas alternativas de desarrollo²³. Se concibió la idea de que la concentración del poder político y económico en la capital de la República asfixiaba las posibilidades de desarrollo del interior, al postergar la integración de la población indígena a la economía moderna y realizar un gasto público que favorecía a la región de la costa.

La crisis económica mundial de 1930 coincidió con —y en cierta forma también generó— la crisis política en el Perú de 1930-1934, que desembocó en una virtual guerra civil entre las fuerzas neocivilistas de la clase propietaria y las nuevas fuerzas políticas como el APRA y el Partido Comunista. La larga dictadura militar de 1930 a 1939 tuvo el papel de reprimir al movimiento antioligárquico, mientras la economía del país lograba sortear los duros años de la década, marcados por una drástica contracción de los valores y volúmenes del comercio internacional. Desde 1937, los niveles del comercio internacional, empero, se recuperaron y, pasado el paréntesis de la Segunda Guerra Mundial, las exportaciones peruanas alcanzaron una nueva Edad de Oro a lo largo de la década de 1950.

Desde finales de la década de 1930 hasta más o menos mediados de la de 1960 predominó en los círculos del poder una visión ortodoxa del desarrollo económico²⁴. Para Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram, esa tendencia fue sobre todo clara a partir de 1948, cuando se clausuraron los tímidos intentos previos por ensayar caminos alternativos²⁵. Las exportaciones se habían convertido otra vez en la locomotora del crecimiento y la modernización económica. Para la opinión económica prevaleciente, no debía afligir que ellas se concentraran en la explotación de bienes primarios, ya que esa era la tendencia natural en los primeros pasos de la evolución económica de una nación. Para Rómulo Ferrero, por ejemplo, era claro que toda economía evolucionaba a partir de la explotación

²³ Castro Pozo era de Piura; José Carlos Mariátegui, de Moquegua; Emilio Romero, autor de *El descentralismo* (Lima, 1932), era de Puno.

²⁴ Artífices representativos de esa política fueron hombres como Antonello Gerbi, Rómulo Ferrero Rebagliati, Jorge Jellicic y Pedro Beltrán.

²⁵ Thorp y Bertram (1985: 311) definen al Perú como «un excelente ejemplo, en Latinoamérica, de aquel sueño de los economistas del desarrollo ortodoxo: un sistema orientado por las exportaciones, en el cual las dificultades cíclicas de la balanza de pagos se controlaban a través de contracciones de la demanda interna y devaluaciones cambiarias; un sistema en el que tanto la entrada de capital foráneo como la repatriación de las utilidades eran prácticamente irrestrictrias y en el que la intervención y participación estatales eran mínimas». Una opinión similar puede verse en Javier Iguiñiz (1977), que hace una revisión de las opiniones económicas durante las décadas de 1950 y 1960. Véase, asimismo, Pinzás (1981).

primaria de sectores como la agricultura y la ganadería; inicialmente para el autoconsumo, pero más adelante para la comercialización. Cuando se llegaba a la fase de la actividad agropecuaria enfocada en la comercialización, iban adoptándose las fórmulas salariales de trabajo, así como tecnologías más avanzadas. Este era el momento, entonces, en que ya podía brotar la actividad secundaria o industrial, puesto que ya existiría, en ese momento, una masa laboral habituada al salario y entrenada en tecnologías adelantadas. En una fase posterior, el sector secundario se vería acompañado por el terciario o de servicios (Ferrero 1965).

El drama peruano era que dicho proceso había empezado a correr únicamente en la región de la costa, pero no en la sierra, que tenía el doble de población que la primera. Quienes estaban preocupados por la cuestión del desarrollo denunciaron el «gamonalismo» o el «feudalismo» latifundista como el obstáculo que se debía remover en dicha región. Así, desde la década de 1950, comenzó a desarrollarse, al compás del estallido de la emigración de las provincias hacia Lima, la percepción de que existía un «problema agrario» que debía resolverse a fin de hacer posible el adelantamiento de la economía, identificado con la industrialización. Para los más moderados, como los defensores de la vía del crecimiento mediante las exportaciones, el problema de la tierra significaba la necesidad de ampliar la frontera agraria en el país, ya que la proporción de tierra cultivable por habitante estaba entre las peores del mundo: 0,2 hectáreas. Los latifundios improductivos en la sierra y las dificultades de la geografía resultaban para ellos los obstáculos principales para el incremento de la superficie cultivada. Fue creciendo así, a mediados del siglo XX, un consenso en torno a la necesidad de resolver la cuestión agraria. Se pensaba que el desarrollo del mercado interno condicionaba el de la industria, y que no habría mercado interno mientras la economía agraria siguiese presa del feudalismo.

Para la generación de mediados del siglo XX, el Estado debía cumplir, por su lado, el rol de propiciar la inversión extranjera y la explotación masiva de los recursos naturales. Para ello, debía proporcionar libertad a los agentes económicos y estabilidad a la moneda, y mantener una baja tributación que no ahuyentase a los inversionistas. El gasto público, en vez de dirigirse a grandiosos edificios públicos en la capital —como venía ocurriendo a mediados de siglo—, debía dirigirse a abrir caminos y a crear la «infraestructura para el desarrollo»: puertos, saneamiento, seguridad.

Los pasos seguidos en dicha época por países sudamericanos como Brasil, Argentina, Chile y Uruguay —que yacían embarcados en proyectos de «industrialización artificial», del tipo «sustitución de importaciones»— parecían desaconsejables. Los problemas de déficit fiscal, inestabilidad monetaria y de tipo político acontecidos en estos debían disuadirnos suficientemente de seguir

ese camino. Poner el énfasis en la distribución de la riqueza y de la tierra tenía el inconveniente de descuidar el crecimiento de la producción y de la productividad agraria (Ferrero 1965: 45-46).

Salvo lo sucedido durante el trienio 1945-1948, la generación de mediados del siglo XX pensaba que el Perú, desde finales de la década de 1930, había seguido una política económica «sana». Pero que desde fines de la década de 1950, veía asomar el peligro de la inflación del gasto público. Más que las exportaciones, que la producción nacional y que la población —que habían crecido significativamente en el lapso—, la velocidad mayor en el incremento la llevaba el gasto público. Urgido de atender lo que Rómulo Ferrero llamó «la revolución de las expectativas crecientes» de la población, el Estado había caído, más y más, en la tentación política de la demagogia y el populismo. De una presión tributaria de 10,3 % en 1950 se había llegado a una de 20% en 1964, lo que resultaba un nivel ya alarmante (Ferrero 1965: 26).

Para la opinión dominante sobre el desarrollo en la década de 1950, no había contradicción entre el impulso a las exportaciones y la industrialización del país. Un país que se industrializa requiere muchas importaciones en su primera fase, puesto que debe trasladar maquinaria e insumos desde el exterior. Solo el alza sostenida de las exportaciones podía garantizar, entonces, la continuidad del asentamiento de la actividad secundaria. Pero dicha opinión también era reñiente, a su vez, a la instauración de industrias pesadas como la siderúrgica, que en la década de 1950 sentó sus reales en Chimbote, a imitación de los planes de industrialización forzada de países como México y Brasil. Se trataba de industrias excesivamente costosas y artificiosas. Debían procurarse aquellas para las que el país tuviese materias primas abundantes, como las de productos alimenticios y textiles (Jelicic 1955).

En resumen, la reinserción del Perú desde 1937 como país primario-exportador en las grandes avenidas de la economía mundial no preocupó a los planificadores del desarrollo, como hasta cierto punto sí había sucedido en la coyuntura similar de 1895-1920. Coincidieron con los hombres de inicios del siglo en que la población indígena campesina era, en su estado de postración física (el alcoholismo era un mal endémico en ella) e intelectual (el analfabetismo era de un impresionante 58% en 1940 y aún de 27% en 1961, concentrados sobre todo en la sierra), una rémora para la apertura del mercado interno. Pero ya no estaban ilusionados, como aquellos, en que el maestro, la obstetriz y el oficial de sanidad lograrían la metamorfosis del siervo en ciudadano y del frugal labriego en sofisticado consumidor. Ante la experiencia del lento avance de la alfabetización y la «regeneración de la raza», postularon alternativas tales como la reforma agraria y la abolición del gamonalismo.

Resulta curioso que incluso hombres con ideas políticamente muy diferentes, como algunos intelectuales comunistas de la sierra, coincidieran con ciertos parámetros de esa interpretación del desarrollo, al señalar como herramienta clave para la modernización económica la aplicación de una reforma agraria que cancelase en el Perú «las condiciones feudales» de explotación laboral²⁶. Un elemento diferente era, en cambio, que ellos pensaban que la industria debía ser apuntalada, utilizando para ello la expropiación de las empresas «imperialistas»: una vía estaliniana del desarrollo.

La tesis del desarrollo como la ruptura de «la dependencia»: las décadas de 1960 a 1980

El golpe militar de 1968 obedeció, en gran medida, a que durante los primeros cinco años del promisorio gobierno de Fernando Belaunde Terry no pudieron aplicarse ni la reforma agraria ni un ajuste de las relaciones con las empresas trasnacionales. Su gobierno representó una transacción entre las distintas concepciones sobre el desarrollo que desfilaron en el Perú durante el siglo: de las ideas de las primeras décadas recogió la propuesta de la colonización de la Amazonía, mientras que también anticipó las ideas de despegue industrial e incremento del gasto público que dominaron después.

A lo largo del período 1968-1988 hubo un debate tenso entre dos visiones del desarrollo en el Perú. Por un lado estaban los «ortodoxos», quienes pensaban en términos más o menos similares a los de un Alejandro Garland de 1905 o un Ferrero Rebagliati de 1965: el Perú debía aprovechar sus ventajas comparativas en el contexto de la economía mundial, para lo que el Estado debía tratar de atraer la inversión y la tecnología extranjeras con reglas de juego favorables y estables. Por otro lado, estaban los «heterodoxos», quienes amparados en una visión histórica, sostenían que para conseguir el desarrollo debía cancelarse la estructura «dualista y dependiente» de nuestra economía, lo que demandaba una actitud muy diferente del Estado²⁷.

En cualquier caso, para ambas posiciones resultaba cada vez más claro que el camino del desarrollo guiado por las exportaciones de materias primas era cada vez más insuficiente, debido a que los precios internacionales de estas mostraban un comportamiento crecientemente errático y volvían a la economía

²⁶ Véase, por ejemplo, Núñez (1957) y Roel (1959); véase también una visión histórica de la economía peruana en Roel (1955).

²⁷ Representantes de ambas corrientes entre los economistas podrían ser Daniel Schydowsky, Pedro Pablo Kuczynski y Juan Julio Wicht, para los primeros, y Carlos Amat y León, Javier Iguiñiz, José María Caballero y Teobaldo Pinzás, entre los segundos.

muy vulnerable a dichos vaivenes. Además, la evolución de los precios de las exportaciones primarias, respecto de los bienes industriales importados (los así llamados «términos de intercambio»), dejó de mostrar, desde la década de 1960, una evolución favorable para los países primario-exportadores, salvo en el caso del petróleo. Los más optimistas sostenían, sin embargo, que la riqueza de recursos naturales del Perú hacía que no tuviéramos que depender de solo uno o dos productos de exportación, como era el caso de otras naciones latinoamericanas, sino de un número mayor (la aparición del fenómeno de la harina de pescado en la década de 1950 pareció llenar de optimismo a este grupo, tal como ocurrió con el salitre, un siglo atrás). Era cierto, no obstante, que debido al mayor nivel de tecnificación de las actividades extractivas, los «enlaces» de los sectores de exportación con la economía interna se habían vuelto cada vez menores: la minería moderna, de «tajo abierto», así como la explotación petrolera, demandaban pocos trabajadores y escasos insumos nacionales. La alternativa a esta situación era para los ortodoxos el despegue de actividades de exportación «no tradicionales», intensivas en trabajo y recursos naturales.

Las reformas económicas llevadas adelante por el gobierno militar de 1968-1980, como una reforma agraria radical —que expropió unos diez millones de hectáreas de los poco menos de treinta millones que tenía el país, y entre ellas a las legendarias haciendas azucareras y algodoneras de la costa—, la creación de las «comunidades laboral e industrial» en las industrias urbanas —que establecían que, progresivamente, 50% de la empresa pasaría al control de los trabajadores, y que les dieron asiento en el directorio a ellos— y la implantación de programas de industrialización más enérgicos que el de la ley de 1959 —con altos aranceles o prohibiciones absolutas de importación— fueron juzgadas como insensatas o bienintencionadas pero erradas por los primeros, e insuficientes y, por lo mismo, condenadas al fracaso por los segundos.

Para estos últimos, el problema de la economía peruana no era su «atraso económico» sino su «subdesarrollo». Este implicaba que el origen de nuestros problemas económicos no era la débil relación con la economía mundial sino una «mala relación», por su naturaleza asimétrica y desigual. Esta relación «dependiente» de la economía mundial generaba la desarticulación de la economía nacional en sectores débilmente vinculados entre sí²⁸. Esto era resultado, a su vez, de una economía conformada en función de actividades de exportación espasmódicas y desconectadas física y económicamente. Los campesinos de la sierra dedicados

²⁸ La aparición de la primera «tabla insumo-producto» en 1972, aunque referida al año 1968 (Instituto Nacional de Planificación 1972), permitió constatar esta idea, de la que se tenía una cierta intuición previamente.

a la agricultura y la ganadería vivían en el autoconsumo, mientras la creciente población de la costa consumía alimentos importados. A la desarticulación se sumaba la «dependencia», caracterizada como la situación de un país periférico cuyo ritmo económico pendía de las decisiones de inversión, comercialización y cambio técnico realizadas en las naciones centrales. Y sobre ello, el ya citado «dualismo», que fragmentaba social y económicamente al Perú en dos mundos: el de los descendientes de los colonos europeos, afincados en las ciudades, y el de los descendientes de los colonizados, estancados en el campo, con una economía cada vez más distante de la modernidad. El lado «europeo» era el que se vinculaba a la economía mundial como una suerte de «burguesía colaboradora» del capital extranjero: eran los gerentes locales de las empresas transnacionales, quienes, eventualmente, se animaban a fundar empresas industriales en asociación con él²⁹. La única esperanza que tenía el lado «indígena» era ser captado como mano de obra no calificada por el sector vinculado a la economía de exportación, pero era precisamente esa vía la que parecía venirse cerrando desde finales de la década de 1960. Así, el único camino para la integración de la población indígena al lado «europeo» se reducía al servicio doméstico.

Como fruto del esfuerzo educativo del Estado en las décadas previas y del *boom* demográfico ocurrido en ese mismo lapso, desde la década de 1970 las ciudades del país se vieron inundadas de jóvenes egresados de la secundaria, que emigraban de sus provincias en busca de empleo, modernidad y ascenso social. Esto llevó a la aparición del subempleo, la informalidad y las «barriadas» o «pueblos jóvenes» de las grandes urbes de la costa e incluso de algunas de la sierra. Se habló, entonces, de un crecimiento «deforme» o de «sobreurbanización», en el sentido de que el perfil demográfico del país no correspondía con las posibilidades reales de la economía para brindar empleo, como sí habría ocurrido en el proceso demográfico «normal» de los países del Primer Mundo (Aramburú 1983).

Dicho fenómeno demográfico, así como la percepción de la necesidad de abandonar el modelo «primario-exportador-semiindustrial dependiente», empujó de nuevo, como una especie de puente entre los ortodoxos y los heterodoxos, la idea del desarrollo como un programa fundamentalmente industrializador³⁰. Debía crearse empleo en las ciudades, y solo la industria manufacturera era vista como capaz de ello. El sector industrial tenía, además, la virtud de integrar las distintas áreas de la economía mucho más que los sectores de exportación. El gobierno

²⁹ Se trataba de la combinación del «know-how» del capital extranjero y del «know-whom» de la burguesía nativa, según el razonamiento de Cotler (1978).

³⁰ La caracterización de la economía peruana como «primario-exportadora-semiindustrial-dependiente» fue de Gonzales de Olarte (1982).

militar se propuso, precisamente, esa meta, con lo cual el Perú ingresó, en forma tardía, en el sendero de la «industrialización por sustitución de importaciones». La industria creada fue, sin embargo, también de tipo «dependiente». Dependía, para empezar, de una gran cantidad de insumos importados, y por lo mismo, se hallaba atada al vaivén de las exportaciones, puesto que si estas disminuían, no podían importarse los insumos requeridos por las industrias. Y dependía, para continuar, de un sector oligopólico en el que solo dos o tres empresas representaban más de la mitad del mercado.

Con semejantes características «estructurales» de la economía del país, para los economistas o líderes alternativos al enfoque convencional, no era fácil proponer soluciones para «el desarrollo». Una salida era la industrialización planificada e impulsada por el Estado, que en síntesis fue el programa aplicado por el gobierno militar. De acuerdo con este modelo, el Estado haría las veces de una burguesía industrial, creando e impulsando las empresas modernas que permitirían poner al Perú en la senda del capitalismo independiente³¹. La reforma agraria había sido una pieza clave de este plan, ya que erradicaba al «feudalismo supérstite» desde la Colonia y debía permitir convertir a los campesinos en consumidores de bienes industriales. Su aplicación, junto con la expropiación de las grandes empresas mineras, permitió remover a la oligarquía del control de las divisas, puesto que se juzgaba que «la mala calidad de las ganancias» del sector exportador estaba relacionada con la conducta económica poco nacionalista de dicha oligarquía. Las reformas de la comunidad industrial y laboral, así como la creación de un sector «de propiedad social» (las EPS), estaban destinadas a crear en la población popular urbana el necesario consenso en torno al proyecto, haciéndola partícipe de sus frutos³².

Más radical era el proyecto de romper con la dependencia estructural de la economía. Para ello había que ir más allá de la abolición de la oligarquía y el control por parte del Estado del sector exportador. También debía restringirse el consumo de divisas en bienes importados, para lo cual era preciso que el Estado asumiera un rol rector en la industria manufacturera, a fin de que adecuados cambios técnicos y la erección de redes industriales productoras de insumos y bienes intermedios disminuyesen progresivamente la dependencia de importaciones por parte de la industria. Los campesinos y sus empresas agrarias debían ser financiados y contar con apoyo técnico del gobierno, de modo que pudieran aumentar su productividad y conseguir, así, colocar alimentos baratos en las ciudades. Finalmente,

³¹ E. V. K. Fitzgerald (1981) llamó a esta vía el «capitalismo de Estado».

³² Se trataba, asimismo, de neutralizar la ideología de la «lucha de clases» que el marxismo difundía activamente en los medios universitarios y sindicales.

una enérgica reforma fiscal debía gravar la propiedad urbana y las ganancias del comercio con tasas mayores, con el fin de permitirle al Estado contar con la capacidad necesaria para mantener una elevada tasa de inversión pública en la creación de infraestructura, cuya construcción demandase bastante empleo y pocas importaciones (Fitzgerald 1981: 309).

En síntesis, para el enfoque alternativo del pensamiento económico de las dos décadas que corrieron entre 1968 y 1988, el desarrollo implicaba conseguir la independencia económica del Perú, rompiendo con la situación neo- o semi-colonial en que había permanecido desde 1821³³. Tal independencia era percibida como una condición previa para instaurar un capitalismo nacional, identificado con el despegue y la consolidación de una industria manufacturera propia. A la izquierda de este planteamiento del desarrollo se situaron los enfoques de «revolución socialista», que podrían clasificarse, a su vez, en dos vertientes. La línea moscovita o de comunismo prosoviético se acercaba bastante al modelo esbozado en el párrafo anterior, con la diferencia de que no esperaba que un empresariado nacional condujera las empresas industriales que estaban por crearse, sino que pretendía que estas permanecieran bajo control del Estado y, ulteriormente, de sus trabajadores³⁴. Otra era la línea maoísta, que no ponía el acento en la indus-

³³ Una buena imagen del diagnóstico «heterodoxo» de la economía peruana, en un momento ya algo tardío, podría ser la parte introductoria del discurso ante el Congreso de la República del primer ministro y ministro de Economía y Finanzas Luis Alva Castro el 26 de agosto de 1985. En esta hace un retrato de los problemas de la economía del país, bajo la forma de una revisión histórica (algo muy propio de este enfoque):

«La instauración y el desarrollo de la república, si bien generó un nuevo sistema de instituciones políticas, no superó el patrón colonial ni la estructura dependiente de nuestra organización económica y social. Desde ese entonces, la sociedad peruana se ha caracterizado esencialmente por su carácter dependiente de la economía y el poder internacional. Nuestra vida nacional fue modelada desde el exterior por la voluntad y los intereses de las grandes potencias imperiales.

»De este modo, la antigua dependencia colonial iniciada en el siglo XVI y la dependencia financiera y comercial del siglo XIX cedieron el paso, en el siglo XX, a nuevas modalidades de dependencia cuya naturaleza fue determinada por el desarrollo del capitalismo y el imperialismo.

»Fue así como en las primeras décadas del presente siglo, cuando los grandes monopolios norteamericanos de la industria extractiva dominan la economía capitalista mundial, la inversión extranjera directa bajo la forma de enclave agrominero convirtió a nuestro país en productor de materias primas insertándonos en la economía internacional como vendedores de cobre, petróleo, algodón y azúcar, y compradores de bienes finales manufacturados en el exterior.

»Posteriormente a mediados de siglo, cuando intentamos desarrollar nuestro potencial manufacturero, las grandes corporaciones instalan sus filiales dentro del país y pasamos a importar bienes de capital, tecnología e insumos. El Perú comienza entonces su dependiente proceso de industrialización» (pp. 2-3).

³⁴ Esta línea estaba representada por el Partido Comunista Peruano, dirigido durante esa época por Jorge del Prado, y que mantuvo el control de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), la más grande organización sindical obrera.

trialización sino en la redistribución de los ingresos entre el campo y la ciudad. En su visión «campesinista» y de autarquía económica nacional, la población urbana debía ajustar su consumo a lo que el país producía, disminuyendo de esta forma drásticamente el arribo de importaciones, juzgadas en su mayoría como superfluas. El campo estaría compuesto de granjas colectivistas cuyas estrategias productivas serían intensivas en mano de obra y no en capital³⁵.

Los gobiernos de Acción Popular, ubicados tanto al inicio como al final del gobierno militar, funcionaron como francos prólogos y epílogos de las tesis sobre el desarrollo dominantes entre la década de 1960 y la 1980, en el sentido de que, por un lado, anticiparon tímidamente el proyecto militar, con el inicio de una reforma agraria moderada, el apoyo a la industria nativa y un fuerte aumento del gasto del Estado, mientras que, por otro lado, lo clausuraron, cuando en 1980-1985 detuvieron, pero sin desmantelarlo, el sistema económico creado por los militares³⁶. El gobierno de García Pérez (1985-1990) significó un relanzamiento del plan de los militares pero con una actitud menos dirigista del Estado. El proyecto de desarrollo que echó a andar aún confiaba en que la burguesía nacional respondería con inversiones en el sector industrial a las medidas de protección arancelaria y cambiaria que su gobierno reforzó. El intento de estatización de la banca en 1987-1988 fue guiado por la idea de que era el oneroso crédito de los bancos lo que impedía el despegue del aparato productivo. Pero dicha medida, de modo semejante a lo ocurrido con la reforma agraria de 1969, terminó espantando a quien era su supuesto beneficiario: el empresariado nacional.

La idea actual del desarrollo

El fracaso de la heterodoxia, ya evidente bajo la aguda crisis económica, social y política de los últimos años del gobierno de García Pérez, abrió paso a otras ideas sobre el desarrollo e implicó el descrédito de las propuestas basadas en la industrialización dirigida y en la intervención del Estado como un ente planificador de la economía.

Las nuevas ideas combinaron el retorno del liberalismo bajo nuevos esquemas, junto con medidas de alivio puntual a «la pobreza». La publicación de

³⁵ Un partido representativo de esta corriente fue Patria Roja, que llegó a colocar parlamentarios en el Congreso en las elecciones de 1978, 1980 y 1985, y que ha tenido desde hace más de veinte años el control del sindicato de profesores (Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana, SUTEP), así como de la mayor parte del movimiento de estudiantes universitarios. Las economías albanesa y china eran sus referentes más concretos.

³⁶ Véase, para el primer período, Kuczynski (1980). Sobre el segundo gobierno de Belaunde y el gobierno de Alan García, véase Crabtree (1990).

El otro sendero. La revolución informal, de Hernando de Soto, en 1986, inició la difusión en el Perú de las tesis neoinstitucionalistas del desarrollo económico³⁷. De acuerdo con ellas, para el adecuado desenvolvimiento de una economía y una sociedad en general, las «reglas de juego» —vale decir, las normas legales y las costumbres establecidas que determinan los procedimientos para las distintas actividades humanas— debían ser claras y estables: cambiarlas a mitad del juego desalentaba a los jugadores y/o los inducía a un comportamiento trámoso y finalmente nocivo para el sistema. En el diagnóstico propuesto por el Instituto Libertad y Democracia (ILD), dirigido por De Soto, la economía peruana sufría el problema de haber padecido de un deficiente marco institucional, lo que significaba que las reglas de juego habían servido para entorpecer las iniciativas y actividades de los individuos, en vez de favorecerlas. Abrir una nueva empresa comercial o industrial, cerrar un contrato de alquiler o contratar un préstamo bancario eran operaciones lentas, engorrosas y, por lo mismo, costosas. Ello era característico de las economías del Tercer Mundo, a las que, así, se les descubría un factor nuevo de su pobre desempeño económico y político a lo largo de la historia. No era la «dependencia» económica ni el imperialismo la clave del atraso o «subdesarrollo» sino las malas normas. Malas porque aumentaban los costos de las transacciones, con trámites complicados e incertidumbre de lo que podría pasar, en la medida en que mucho pendía de la decisión política (subjetiva) de ciertos individuos (las autoridades). Las normas también podían ser malas porque no existía un sistema que vigilase su cumplimiento y castigase efectivamente su desobediencia. La clave de los negocios era, entonces, saltarse las normas que los demás sí acataban, siempre y cuando uno no fuese descubierto. Para no ser descubierto, uno debía pagar coimas a los gobernantes, o tratar de pasar desapercibido; para el Estado era muy difícil políticamente, y costoso económicamente, perseguir la informalidad legal de los pequeños productores o comerciantes.

Ante tal diagnóstico, la solución para el desarrollo era, en consecuencia, derrumbar el edificio de normas inefficientes que no hacían más que embarazar los esfuerzos de la gente, mientras enriquecían solo a unos cuantos burócratas y monopolistas. La existencia de un profuso «empresariado popular» —asentado en galerías como las de Gamarra en Lima— y la de los muchos trabajadores «independientes» probaban, para los ideólogos del nuevo liberalismo, que la población tenía una vocación empresarial, pero que la deficiente conducta institucional del Estado la condenaba a una existencia subterránea, tímida y clandestina.

³⁷ En el año 2000, otro libro de De Soto, *El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo*, reiteró y amplió los argumentos de esta primera obra.

La campaña electoral del Frente Democrático (FREDEMO) en 1989-1990, bajo la batuta de un eficaz y prestigioso comunicador como Mario Vargas Llosa, difundió las nuevas ideas liberales, y aunque su coalición política finalmente perdió las elecciones de 1990, obtuvo una suerte de «victoria cultural», en el sentido de que la «revolución liberal» que proponía ganó el sentido común de muchas personas; entre ellas, varias de las que participarían más tarde en el gobierno de Alberto Fujimori. La caída del Muro de Berlín en 1989, y la desintegración de la Unión Soviética dos años más tarde marcaron el final de la Guerra Fría y dieron paso a la así llamada «globalización». Esta significaba que el mundo se unificaba como un solo mercado y una sola civilización, y que instituciones como los Estados nacionales pasaban a ser entes con menor soberanía que en el pasado, puesto que ahora se veían condicionados por los movimientos incontenibles de la economía, la tecnología y las políticas universales, que no reconocían fronteras.

De acuerdo con el diagnóstico neoliberal, el problema del Perú era haber carecido, a lo largo de su historia republicana, de un programa liberal digno de tal nombre. Tanto la tierra como el agua, la educación y otros recursos claves para la economía nunca circularon en un mercado abierto, sino en círculos estrechos y desconectados que impedían que fuesen utilizados del modo más eficiente. Los empresarios no buscaban derrotar a la competencia produciendo con menores costos y mejor calidad sino obteniendo prebendas, privilegios y monopolios del Estado, siguiendo un patrón de conducta que fue calificado de «mercantilista» al evocar las políticas económicas corrientes en la Europa de los siglos XVII y XVIII. De nuevo se volvía así a la tesis del «atraso»: el Perú estaba en la fase por la que habían pasado también las naciones europeas y el propio Estados Unidos hacía doscientos años³⁸.

Tanto De Soto como Carlos Boloña y otros defensores del neoliberalismo llegaron a ocupar puestos claves en el gobierno de Fujimori, como asesores o ministros de Estado, e iniciaron la promisoria revolución liberal durante los años 1991-1995. Se declaró oficialmente terminada la reforma agraria; se dejaron liberados los precios antaño controlados, al imperio de la oferta y la demanda; se atacó a los oligopolios industriales en varios sectores de la producción, y se abrió el mercado a la competencia de las importaciones.

Se tenía conciencia, no obstante, de que la apertura liberal generaría desempleo en algunos sectores y crearía malestar social, por lo menos durante algún tiempo. La cuestión del desarrollo comenzó a incorporar, entonces, la preocupación de

³⁸ Aparte de los de Hernando de Soto, otros libros divulgadores de las nuevas ideas fueron los de Carlos Boloña (1993) y los publicados por esos años por el Instituto Peruano de Economía y el Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE).

cómo atender a las víctimas de la revolución liberal en un país terceromundista, sea porque no habían logrado entrar al mercado o porque acababan de ser desalojados de este. Se abrió paso, así, a la preocupación por la descentralización y la pobreza, como aspectos decisivos para el desarrollo.

Ya el régimen aprista había incluido, en su plan de gobierno, la descentralización como una de las tareas históricas que tenía pendiente el Estado peruano y, en efecto, en 1990 fueron elegidos los primeros gobiernos regionales de la historia del Perú republicano³⁹. La reforma liberal fujimorista exigió, sin embargo, la suspensión de la descentralización en aras de una mayor eficacia de la reforma. La recentralización era el costo que (momentáneamente) debía pagarse por la modernización de la economía. Más recientemente, la descentralización ha sido retomada como una parte importante del desarrollo económico y social del Perú, pero con poca claridad acerca de su lugar en el proyecto general del país en su conjunto.

El «alivio a la pobreza» ha sido otro de los ingredientes añadidos al concepto actual sobre el desarrollo. El razonamiento que está detrás de los programas de «alivio» o «combate» a la pobreza no deja de tener paralelismos interesantes con los argumentos sobre «el progreso» de 1900. La idea de fondo sigue siendo la misma: existe poco más de una mitad de peruanos que están fuera de la economía de mercado (de «la vida civilizada», la llamaban hace un siglo), lo que constituye no solo un problema para sí mismos, sino para la marcha del país en su conjunto. Los pobres aparecen, en este sentido, como los «nuevos bárbaros», y el desarrollo acoge entre sus significados una reducción significativa de la pobreza.

Las recetas para conjurar el pauperismo (que era el nombre «técnico» con el que se designaba el fenómeno en el siglo XIX) tampoco son hoy muy diferentes de las de ayer. Parten del diagnóstico de que «el pobre» está mal dotado para su inserción en la economía moderna. Carece, se dice hoy, de «activos» o «capacidades» para aumentar su productividad y relacionarse equitativamente con los demás miembros de la comunidad nacional. Esos activos serían, por ejemplo, la educación y la salud⁴⁰.

La búsqueda del desarrollo ha incorporado, por ello, las herramientas de la descentralización y la ayuda «focalizada» a los pobres (que también parece repetir la fórmula de 1900). La primera herramienta supone transferir a los gobiernos regionales mayores cuotas del presupuesto nacional, a fin de que puedan administrar su gasto y, más adelante, inclusive parte de la recaudación. El programa

³⁹ Hasta 1920 operaron unas juntas departamentales, pero que no tenían propiamente funciones de gobierno. Véase Planas (1998).

⁴⁰ Véase, por ejemplo, PNUD (2002). Asimismo, Iguiñiz (2002).

avanza, sin embargo, con enormes retrasos frente al cronograma propuesto —y al parecer, también con resistencias políticas—. La segunda consiste en ayudar con subsidios en alimentos, insumos productivos y créditos a la población en situación de pobreza —y, sobre todo, en pobreza extrema—, así como mejorar la calidad de la educación y la atención en salud que recibe. El desafío aquí consiste en poder identificar y aislar, para efecto de las transferencias, a los extremadamente pobres, de modo que las ayudas no se las apropien los menos pobres, o incluso los francamente no pobres⁴¹.

Paralelamente, también existe cierta confianza en que la inversión pública en caminos rurales y en el financiamiento de créditos baratos para los campesinos podrá ayudarlos a insertarse en la economía de mercado e ir hallando, poco a poco, su «nicho» competitivo. Pero para ello sería necesario, empero, que los países ricos retiren la protección que brindan a sus propios agricultores a través de un sistema de subsidios, lo que políticamente es muy complicado de conseguir.

Reflexión final

Al final de esta revisión de la idea del desarrollo en el Perú, podemos resaltar que un tema clave ha sido el papel de las exportaciones de materias primas y sus relaciones con el resto de la economía. La pregunta es si dichas exportaciones pueden ser una locomotora del desarrollo económico, entendido como una combinación de crecimiento de la producción y mejora en la distribución de los ingresos. En el primer ciclo analizado en este artículo (el llamado «período civilista») hubo confianza en que las exportaciones podrían conseguir la transformación de una economía agropecuaria de autosubsistencia en una economía industrial volcada al mercado. También hubo la idea, ciertamente, de que no había otro camino para un país como el Perú, abundante en materias primas y recursos naturales, pero escaso en población y capitales. Tras una época de vacilación en dicha confianza (ocurrida en las décadas de 1920 y 1930), el optimismo retornó, incluso reforzado por la creencia de que era tal la variedad y abundancia de nuestros recursos naturales que nunca nos faltaría no uno sino todo un surtido de productos primarios para exportar.

Esta confianza comenzó a perderse a finales de la década de 1950, cuando se constató, por un lado, que los efectos multiplicadores que el sector exportador impulsaba en los demás sectores de la economía eran cada vez más pobres.

⁴¹ La idea de la ayuda «focalizada» a la pobreza partió de la crítica a los programas de ayuda social de la época del «populismo», cuando el gobierno construía viviendas y vendía alimentos subsidiados sin discriminar a quién iban destinados. La experiencia comprobó que los principales beneficiarios eran, a fin de cuentas, los integrantes de la clase media urbana. Véase Tanaka y Trivelli (2002).

A medida que las grandes unidades productoras de cobre o azúcar se tecnificaban, sus compras a la industria local eran cada vez menores. La adopción de tecnología extranjera y el control de las empresas, también en manos extranjeras, llevaban a que la maquinaria, los insumos y los propios técnicos fuesen traídos del exterior, debilitando los enlaces del sector exportador con la economía interna⁴². Por otro lado, también se percibió que la capacidad del sector exportador de incorporar a la población indígena emigrante de una economía de autosubsistencia comenzaba a perderse, por la mayor tecnificación de sus operaciones y sobre todo por la disminución en sus estrategias productivas del uso de mano de obra, la que pasaba a ser reemplazada por maquinaria moderna. El término «enclave» fue utilizado, precisamente, para definir a estos centros productivos aislados de su entorno socioeconómico.

Así, la idea de que el dualismo entre sociedad moderna y tradicional —que en el Perú se traducía más claramente por sociedad de blancos y de indios (reales o percibidos)— podía ser roto por la pujanza de las exportaciones, por la que tanto apostó la generación de 1900, se fue desvaneciendo mientras se abrían paso las posturas «dependentistas», que formularon programas autocentrados para una industrialización que no tuviese que llegar como el fruto de una evolución natural. El fracaso de estas ideas heterodoxas bajo el gobierno de Alan García implicó, no obstante, el retorno del programa exportador, en el que en este momento estamos inmersos.

Nada retorna igual, sin embargo. Una diferencia entre la generación actual y la de 1900 es que ya no se espera que el sector exportador sea una especie de remolino en el que se batirán progresivamente todas las sangres, incorporando así a la población aborigen, calificada ahora ya no por su color y su cultura, sino por sus carencias, como «pobre». De los pobres tiene que ocuparse entonces el Estado, proporcionándoles la preparación y los elementos que les permitan, en el futuro, defenderse mejor en la economía de mercado. En un enfoque reciente se rescata, no obstante, la tesis de que los pobres no son solamente personas carentes de activos (como educación, bienes inmuebles y muebles) porque no los han perseguido, sino que, más que nada, son hombres a los que la sociedad de los blancos ha negado sistemáticamente el acceso a estos (Figueroa 2003), tal como sucede en una situación colonial, donde los colonos y los colonizados cuentan con desiguales deberes y derechos. El logro del desarrollo supone, entonces, cancelar

⁴² La aparición de la harina de anchoveta como una exportación importante en la década de 1950 permitió devolver cierto optimismo a la escena, puesto que esta actividad sí mantenía un fuerte componente nacional en su propiedad y en sus adquisiciones de insumos y mano de obra, tal como ha sido resaltado por Thorp y Bertram (1985, cap. 12).

esa cultura colonial, que por refugiarse en lo que Douglass North (2003) llama las «reglas informales»⁴³, resulta una tarea hercúlea y prolongada.

Referencias bibliográficas

- ALFAGEME, Augusta y otros (1992) *De la moneda de plata al papel moneda. Perú 1879-1930*. Lima: Agencia Internacional de Desarrollo y Banco Central de Reserva del Perú.
- ARAMBURÚ, Carlos (1983) «Tendencias demográficas recientes en el Perú». En Instituto Nacional de Población y Desarrollo (INANDEP). *Población y políticas de desarrollo*. Lima: INANDEP.
- BUNTINX, Gustavo y Luis E. Wuffarden (2003) *Mario Urteaga. Nuevas miradas*. Lima: Museo de Arte de Lima-Fundación Telefónica.
- BOLOÑA, Carlos (1993) *Cambio de rumbo: el programa económico para los 90*. Lima: Instituto de Economía de Libre Mercado-San Ignacio de Loyola.
- CHÁVEZ MICHELI, Manuel (1954) *Legislación de aguas e irrigación*. Lima: Ministerio de Fomento.
- CONTRERAS, Carlos (1988) *Mineros y campesinos en los Andes. Mercado laboral y economía campesina en la sierra central, siglo XIX*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- COTLEAR, Daniel (1979) «El sistema del enganche a principios del siglo XX: una versión diferente». Tesis de Bachiller en Economía. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- COTLER, Julio (1978) *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- CRABTREE, John (1990) *Peru under García. An Opportunity Lost*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- DE LA CADENA, Marisol (2000) Indigenous mestizos. The Politics of Race and Culture in Cusco, Peru, 1919-1991. Durham: Duke University Press.
- DE SOTO, Hernando (2000) El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo. Lima: El Comercio.
- FIGUEROA, Adolfo (2003) *La sociedad sigma. Una teoría del desarrollo económico*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-Fondo de Cultura Económica.
- FERRERO, Rómulo (1965) *El desarrollo económico del Perú en el período 1950-1964*. Lima: Cámara de Comercio de Lima.

⁴³ Las reglas informales se diferencian de las «formales» en que no están codificadas en leyes escritas, sino que habitan en las costumbres, esquemas mentales y patrones de conducta habituales de la gente. Un cambio en las reglas formales puede arrastrar a un cambio en el mismo sentido en las reglas informales, pero también puede arrastrarlas a un cambio en un sentido totalmente inverso.

- FITZGERALD, E. V. K. (1981) *La economía política del Perú, 1956-1978*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín (1982) *Economías regionales del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GONZÁLEZ DOIG, Enrique (1986) El camino de los enganchados: un estudio del enganche de los campesinos chotanos para la Sociedad Agraria Pucalá. Informe de investigación. Lima: FOMCIENCIAS.
- GOOTENBERG, Paul (1998) Imaginar el desarrollo. Las ideas económicas en el Perú pos-colonial. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- GRAÑA, Francisco (1908) *El problema de la población en el Perú. Inmigración y autogenia*. Lima: Tipografía El Lucero.
- IGUÍÑIZ, Javier (2002) *Un análisis multidimensional de la pobreza*. Lima: Centro de Investigaciones Sociales, Económicas, Políticas y Antropológicas.
- (1977) «Distintas percepciones del desarrollo económico peruano, 1950-1967». Mimeo. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACIÓN (1972) *Modelos interindustriales de la economía peruana. Tabla insumo producto, 1968*. Lima: Instituto Nacional de Planificación.
- JACOBSEN, Nils (2002) «Pensamiento económico y políticas económicas en el Perú, 1885-1899». En Carlos Contreras y Manuel Glave (eds.). *Estado y mercado en la historia del Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 250-268.
- JELICIC, Jorge (1955) *La economía peruana en 1954-1955*. Lima: PUCP, Facultad de Ciencias Económicas.
- KUCZYNSKI, Pedro Pablo (1980) *Democracia bajo presión económica. El primer gobierno de Belaunde (1963-1968)*. Lima: Ediciones Treintaitrés-Mosca Azul.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y COMERCIO (1926) *Extracto estadístico del Perú 1925*. Lima: Ministerio de Hacienda y Comercio.
- NORTH, Douglass (2003) *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- NÚÑEZ ANAVITARTE, Carlos (1957) *El problema de la acumulación en la industria y el proceso de la economía nacional*. Cuzco: H. G. Rozas.
- PINZÁS, Teobaldo (1981) *La economía peruana 1950-1978: un ensayo bibliográfico*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- PLANAS, Pedro (1998) *La descentralización en la historia del Perú republicano*. Lima: Municipalidad de Lima Metropolitana.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2002) *Informe sobre el desarrollo humano. Perú, 2002. Aprovechando las potencialidades*. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- QUIROZ, Alfonso (1989) *Banqueros en conflicto. Estructura financiera y economía peruana 1884-1930*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- ROEL PINEDA, Virgilio (1959) *Problemas de la economía peruana*. Lima: Gráfica Popular.
- (1955) *El sendero de un pueblo*. Lima: Garcilaso.
- RODRÍGUEZ, José M. (1895) Estudios económicos y financieros y ojeada sobre la hacienda pública del Perú y la necesidad de reforma. Lima.
- TANAKA, Martín y Carolina TRIVELLI (2002) *Las trampas de la focalización y la participación. Pobreza y políticas sociales en el Perú durante la década de Fujimori*. Documento de trabajo 121. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- THORP, Rosemarie y Geoffrey BERTRAM (1985) *Perú 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Parte II. Lima: Mosca Azul-Universidad del Pacífico-Fundación Friedrich Ebert.
- VEGA-CENTENO, Máximo (2003) *El desarrollo esquivo. Intentos y logros parciales de transformaciones económicas y tecnológicas en el Perú (1970-2000)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- (1991) *Pobreza y desarrollo en América Latina*. Lima: Instituto Bartolomé de Las Casas.