

# *La Industria en el Perú. 1960-1970*

*Ignacio Basombrió Z.*

## **Introducción**

La política acerca de la industrialización en el Perú fue durante la década de los 60, implícita, antes que definida, clara, con sentido de prioridades. Obedeció a impulsos antes que a razonamientos. Se fundamentó en el esquema de la sustitución de importaciones, pero no llegó a definir de manera integral y coherente el modelo. Hubo regímenes de excepción, presiones, marchas y contramarchas. Todo ello determinó que el proceso resultara limitado en sus medios pero, además, en sus alcances. Sin objetivos a largo plazo. Sin políticas alternativas o sucesivas, atendiendo al cambio de las circunstancias, a las necesidades propias de una dinámica de industrialización. Se produjeron conflictos en el interior de las clases dominantes. Los viejos sectores económicos que no desearon cambiar sus patrones tradicionales de comportamiento y un sector industrial que presionó al Estado para imponer una política industrial acorde con sus intereses.

Muchas pueden ser las razones que se esgriman para justificar la ausencia de una

política definida: la existencia de sectores de interés, el poder de los grupos económicos tradicionales, la ubicación del Perú en el contexto internacional. Pero, sin duda, la principal de las razones, el factor determinante fue la debilidad del Estado. Instrumento de los sectores dominantes, cuando no mero árbitro de situaciones consumadas, el poder público tuvo poca significación en definir planes de desarrollo para el país, en determinar criterios de asignación de recursos. En una palabra, en diseñar, en lograr la realización de un proyecto nacional. Esa debilidad, o ausencia del Estado, permitió el surgimiento de grupos de presión que, en la práctica, operaban como poderes paralelos. La cautela en la acción pública, la búsqueda dentro de una sociedad compleja, difícil, llena de limitaciones y de carencias, de un pretendido equilibrio, no era sino manifestación de la no-política estatal frente a una realidad que se pretendía rodear, disimular, envolver, aplastar, pero no transformar, cambiar, orientar.

Este ensayo analiza las relaciones de

la industria manufacturera con los sectores comercial, pesquero, minero y agropecuario, durante la década de los 60, con el propósito de contribuir, con elementos de juicio, a un mejor conocimiento de la realidad contemporánea del Perú.

### El comienzo

Así como en los Estados Unidos de América los republicanos hacen la paz y los demócratas la guerra, el impulso a la industrialización en el Perú lo otorgó un Gobierno conservador: el de Manuel Prado. En 1959, durante su segundo mandato presidencial, inició la aplicación de la política de promoción industrial. Prado tenía, además, antecedentes en favor de la industria. En 1940, durante su primer gobierno, y por la situación coyuntural motivada por los problemas de abastecimiento, como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, impulsó la siderurgia. El grupo familiar al que pertenecía no sólo se hizo fuerte en el campo financiero sino que avanzó en materia industrial, creó fábricas, presionó y obtuvo el control de otras.

La economía peruana, asentada en los sectores agroexportadores y mineros, no parecía contemplar con buenos ojos la brusca aparición de un nuevo protagonista: la industria manufacturera. Esa era, cuando menos, la conclusión de las entonces poderosas Sociedades Nacionales Agraria y de Minería y Petróleo. La opinión del Banco Central de Reserva, controlado por los sectores económicos más poderosos del país. La idea en la burguesía alta y media de que el producto manufacturado en el país era socialmente injusto: caro y no tan bueno como el importado. Por último, el argumento de las ventajas comparativas, la preocupación por la protección arancelaria, la desconfianza de las sólidas casas comerciales, plenas de representaciones de las grandes empresas internacionales.

Sin embargo, nuevas fuerzas influían en el sentido de permitir un desarrollo de la industria. El país pasaba a ocupar una nueva posición en el contexto internacional. En lo interno surgía, tal vez por un simple envejecimiento de la clase dominante tradicional, una nueva generación, más moderna, con criterios distintos sobre el capital y cómo obtenerlo. En lo externo, la internacionalización

del dinero procedía a extenderse hacia el mundo subdesarrollado en los sectores industriales-

A partir del año 1960 comenzaron a desaparecer del paisaje los campos desiertos y áridos en zonas circundantes a Lima. Las chacras comenzaron a ser desplazadas por los sembradores de cemento. El contorno urbano adquirió progresivamente una nueva fisonomía: chimeneas, torres metálicas, construcciones industriales. Más obreros se incorporaron a la nueva industria nacional. La estructura fabril, concentrada en ramas tradicionales, como la fabricación de textiles, alimentos y bebidas, comenzó a diversificarse. El Gobierno procuraba atraer inversiones para manufacturar productos metalme-cánicos, químicos, farmacéuticos.

El proceso mostraba, sin embargo, algunas características peculiares. La inversión extranjera tomaba el manejo de las ramas más dinámicas. En los sectores de producción nuevos era necesario importar todo o casi todo lo requerido para manufacturar en el país los artículos que traía el progreso industrial. Se creaban empleos pero no al ritmo exigido por la realidad peruana. No aparecían en el mercado productos con marca nacional. Los principales artículos eran los viejos conocidos. Aquéllos que antes se importaban y que ahora eran descritos como manufacturados en el país con autorización o bajo licencia.

### ¿Pugna del poder?

Las contradicciones entre los sectores dominantes, el agro, la minería y la industria, comenzaron a dejarse sentir. Particularmente, la actividad minera había contado con amplios regímenes de promoción, consistentes entre otros incentivos en liberaciones para la importación de los productos manufacturados requeridos. La producción o ensamblaje en el país de algunos artículos de uso minero, determinó una guerra de intereses. El conflicto, planteado sobre todo a nivel burocrático, no trascendía a la opinión pública. Pero era cotidiano. La gran minería, acompañada en su postura por la actividad minera de dimensión mediana y pequeña, exigía que no se alteraran las reglas del juego, que se mantuvieran las liberaciones. Que la industria na-

cional compitiera en precio y calidad. Para el dominio público, el sector minero apoyaba decididamente a la industria peruana, pero siempre que cumpliera condiciones de imposible cumplimiento. La producción fabril interna tenía un grado inicial de ineficiencia, que se ampliaría conforme se integrara en mayor proporción. Los industriales, más flexibles en su juego burocrático, se movían en el terreno de obtener un nivel de protección arancelaria más alto. El sistema aduanero vigente era obsoleto. El Perú mantenía una tarifa de derechos de importación no adecuada a la nomenclatura arancelaria de Bruselas, que se aplicaba en muchos países. La tarifa permitía un desdoblamiento de partidas arancelarias discrecional y el establecimiento de niveles de impuestos aduaneros según lo requieran los productos locales para competir en el mercado, desplazar al artículo importado y cubrir el margen de ineficiencia. Pero, a pesar del mayor nivel de protección, el problema para la industria radicaba en las liberaciones. Al exonerarse el pago de los derechos arancelarios en forma total o parcial, el margen de protección otorgado desaparecía o quedaba reducido en forma significativa.

En la pugna entre industriales y mineros no hubo vencedores ni vencidos. La industria logró colocar ciertos productos al sector minero. Este mantuvo el régimen de liberaciones y retuvo los generosos beneficios del código de minería, especialmente la deducción tributaria por concepto del factor agotamiento. El hecho de que el arreglo del conflicto se hubiera producido con la intervención de los sectores burocráticos correspondientes a los sectores industrial y minero, vinculó en forma muy estrecha el futuro abastecimiento de productos industriales manufacturados en el Perú al sector minero. Un elemento interesante de destacar es el concerniente a la responsabilidad administrativa. Correspondía al Ministerio de Fomento y Obras Públicas determinar la política minera y la industrial. Bajo un mismo techo, en un edificio de corte clásico, se procuraba la solución del conflicto. Obvio era, entonces, que la solución encontrada fuera de compromiso. Desde el ángulo operativo, la aprobación periódica de la relación de productos pa-

ra uso minero susceptibles de importarse liberados de derechos aduaneros, determinaba una suerte de juego de intereses en que resultaba difícil pronosticar el resultado para el sector industrial.

La presión por mayores derechos aduaneros encontraba una favorable acogida a nivel oficial, sobre todo a partir del establecimiento de las plantas de ensamblaje de vehículos automotores. Los vehículos sobre ruedas, importados en diferentes marcas y modelos, estaban afectos a importantes impuestos aduaneros. Esos mismos vehículos, con cierto grado de despiece y destinados a las plantas ensambladoras, al ingresar como conjuntos, partes y piezas destinados al ensamblaje, pagaban reducidos niveles arancelarios. Como el presupuesto fiscal reposaba, por el lado de los ingresos, en un porcentaje importante en la recaudación aduanera (más por concepto de derechos de importación que de los tradicionales derechos de exportación) se generaba un desequilibrio de las finanzas públicas como consecuencia de la vigencia de una serie de regímenes arancelarios de excepción que perforaban el arancel y permitían a determinados sectores pagar poco en materia de derechos aduaneros. En tal situación se encontraban, además del ya citado caso de la actividad minera, la industria petrolera, la de ensamblaje y la propia industria manufacturera. Esta última, en adición a la protección arancelaria para los productos finales, disfrutaba de un régimen de liberaciones de derechos de importación para la interacción al país de insumos y bienes de capital para la producción industrial.

Ante tal situación, era necesario introducir algunas reformas al sistema arancelario para incrementar las rentas fiscales y, como consecuencia adicional y accesorias, mejorar la situación de la industria. En 1964, se establecieron los criterios orientadores para la formulación de un nuevo arancel de aduanas. Uno de ellos mencionaba la necesidad de afectar con menores derechos los bienes de capital y los insumos. En cambio, debían gravarse en mayor proporción los productos terminados, especialmente aquéllos competitivos con los de producción nacional.

Sobre la base de tales orientaciones el país contó con un nuevo instrumento regu-

lador del comercio de importación: el denominado arancel de aduanas importación. En ese arancel, de manera explícita, se definía, aún cuando a grandes rasgos, lo que debía constituir una política arancelaria. Ciertamente es que los criterios eran estáticos, ya que la norma legal no se proyectaba en el tiempo ni consideraba las alteraciones que debían experimentar los niveles arancelarios como consecuencia de la evolución de las actividades productivas. Por último, representaba un avance en lo relacionado con la fijación, con criterios uniformes, de los aranceles de importación de los diferentes productos manufacturados en el país. La política de resolver casuísticamente la problemática de cada una de las industrias, a través de un organismo deliberativo y con facultad de proposición resolutoria, que había normado la fijación de aranceles hasta entonces, quedó superada. El Estado incrementó su papel en este aspecto de la política económica.

El nuevo arancel de aduanas importación, al ser concebido con criterio más técnico, mejoró el sistema operativo a nivel aduanero. Facilitó, además, una más adecuada clasificación de los productos. Todo ello derivó en un incremento de las rentas fiscales.

### El caso de la leche evaporada

La aplicación del dispositivo arancelario permitió comprobar algunas modificaciones importantes a niveles específicos. Como la libre importación continuaba, el arancel, que había experimentado un incremento en un número significativo de partidas, generó una intervención activa de los comerciantes en el debate público. Esta intervención no fue la única. Otro nuevo sector, el de los fabricantes de la harina de pescado, surgió, también, en la arena y formuló críticas al arancel.

La pugna de los industriales con los comerciantes registró un conflicto que merece analizarse en el caso de la leche evaporada. En el Perú, dos empresas filiales de transnacionales manufacturaban tal tipo de producto, utilizando como materia prima la leche proveniente de las cuencas de Arequipa y Cajamarca. Simultáneamente se importaba el producto terminado, principalmente de Holanda. Al establecerse el arancel se fijó un derecho de importación reducido, del orden

del 5 por ciento, al producto terminado. Era el comienzo de la política definida de protección en favor de la industria nacional de la leche evaporada. Los comerciantes reaccionaron prontamente. Era un buen ejemplo para mostrar las serias deficiencias del arancel y, sobre todo, la manera negativa en que debía incidir sobre el nivel general de los precios. La leche, producto alimenticio esencial, tenía contenido social y, por tanto, adecuadamente utilizado como *el caso*, podía crear un efecto adverso sobre la política arancelaria del Gobierno. Tal vez, activar una oposición parlamentaria y lograr, de ser posible, cambios radicales en tal política y, eventualmente, una revisión de la concepción sobre el fomento industrial.

El caso de la leche ocupó grandes espacios (pagados, por cierto) en los periódicos. De un lado, los comerciantes e importadores denunciando el efecto sobre la alimentación popular del gravamen. Del otro, los fabricantes y el Gobierno enfatizando la conveniencia de la industria y lo injustificado del ataque. En efecto, el Gobierno utilizó, tal vez por primera vez para justificar una decisión gubernativa, el argumento de la integración económica. Ocurría que dentro de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ALALC, había sido otorgada por el Perú una concesión en virtud de la cual los productos lácteos procedentes de los otros países de ALALC no pagaban derechos arancelarios. De tal forma, utilizando como argumento la concesión otorgada en el marco del esquema de integración en que participaba el Perú, el Gobierno capeó el temporal, mantuvo el gravamen y comprobó que la integración podía resultar una causa aliada en determinadas circunstancias.

Las escaramuzas sobre este espinoso problema se mantuvieron por algún tiempo más entre los fabricantes y los comerciantes. Los argumentos, empero, se fueron debilitando y el espacio contratado disminuyendo. Finalmente, los anaqueles de productos lácteos fueron completándose cada vez en mayor proporción por artículos manufacturados en el país. Cada día se diluía más el recuerdo de los envases de la leche holandesa, hasta convertirse sólo en nostalgia.

En el caso de la leche evaporada hu-

bo dos grandes vencedores: los industriales y el Gobierno. Los primeros porque demostraron poseer más fuerza que el comercio. En el futuro esa actividad de servicios debería entenderse con la industria para continuar desarrollándose. El Gobierno, por su parte, pudo mantener la nueva política arancelaria, a pesar de los ataques que recibió en un producto altamente sensible.

### Los hombres del mar

El sector pesquero surgió vigorosamente al inicio de la década de los 60. A diferencia de la industria manufacturera, la pesca no contaba con protección arancelaria ni con leyes de promoción. Únicamente disponía de un abundante recurso natural, al parecer no susceptible de agotarse. El resto era la voluntad del conjunto de empresarios más decididos y audaces conocidos hasta entonces en el Perú. Lanzados en un torbellino de adquisición de embarcaciones, de plantas procesadoras, jugando a las finanzas y la especulación en los grandes centros europeos de consumo. Los pesqueros. Sin duda una clase nueva. No convencional. En ella surgían peruanos, yugoeslavos, españoles, italianos. La voz de mando era producir. Quebrar los récords de captura y de procesamiento de la anchoeta.

El sector pesquero significó para la industria manufacturera un filón importante de consumo. Debía integrarse una flota. Surgieron y se desarrollaron los astilleros. Había que levantar las plantas procesadoras de harina de pescado. La incipiente industria metalmeccánica comenzaba a encontrar mercado. Las redes pesqueras, determinados equipos especiales, eran desarrollados y fabricados en el Perú.

Los pesqueros, inicialmente, no se preocuparon de los costos. Algunos de ellos ni siquiera de los beneficios. Sólo de producir. Los recursos financieros se generaban con la misma rapidez con que eran consumidos. El patrimonio más que en los balances de las empresas se reflejaba en la capacidad de producción y, sobre todo, en la confianza en el capitán de la industria. Por ello, no debe extrañar que en su primera etapa la pesquería no reparase en lo que significaba, en términos de costos, convertirse en consu-

midor importante de la industria nacional.

En términos de divisas y de generación de empleos la pesca comenzó a significar más que la minería. Pero no gozaba de regímenes liberatorios a la importación, ni de códigos reguladores de la actividad adecuadamente promovidos entre los grandes consorcios transnacionales. Sus dirigentes no tenían influencia política.

La primera gran crisis del sector pesquero se origina a nivel del mercado mundial. Se produce en 1960. La harina cae vertiginosamente en su cotización. De un precio cómodo, situado alrededor de 120 dólares por tonelada, los pesqueros comienzan a sentirse ajustados cuando la cotización desciende a menos de 90. Ligeramente preocupados al nivel de 80 y francamente violentos cuando toca el bajo nivel de 60 dólares. Para los exportadores de otros productos primarios, las bruscas fluctuaciones del mercado mundial eran historia conocida y aprendida. Para los pesqueros, orgullosos de ser los primeros en producción en el mundo, algo simplemente no tolerable. La indignación alcanzó su nivel más alto cuando se comenzó a recibir información de la manera en que se produjo la crisis. Angola salió al mercado y la harina cayó en 20 puntos. Pero, la producción de Angola de todo un año equivalía a sólo dos días de producción del Perú.

Los pesqueros maduraron con el golpe. El problema de la industria era no sólo de producción. También lo era de eficiencia, es decir de costo. Además, había que dominar la comercialización pese a que el negocio de las proteínas, en que se desenvolvía la harina de pescado, era complejo, con muchas variables, reglas ocultas y sólidas organizaciones. La pesca tendría que constituir un grupo de presión. Más fuerte que el agrario. Con mejor imagen que el minero. Menos costoso para el Estado que los industriales.

Cuando el nuevo arancel de aduanas comienza a aplicarse la industria pesquera expresa su inquietud por el nivel de eficiencia de la actividad manufacturera y, sobre todo, por la incidencia en los costos de producción de la harina y el aceite de pescado, del mayor precio de los artículos manufacturados en el país o de los derechos de importación que incidían en los bienes que debían impor-

tarse. Tal preocupación coincide con la implantación de equipos de agua de cola, destinados a lograr una más alta producción de harina por tonelada de anchoveta. Las plantas respectivas, aún cuando bajo licencia extranjera, eran manufacturadas en el país, con un sobre costo en razón del grado de ineficiencia de la producción nacional.

A diferencia de los mineros, la actitud de los empresarios pesqueros frente al problema industrial fue distinta. No consistía en una oposición frontal. No demandaban un sistema de liberaciones. Con mayor sentido político, la nueva clase empresarial estaba opuesta a los privilegios. Entendía por tales las liberaciones, las exoneraciones y, también, la protección arancelaria excesiva. El sector pesquero no quería representar costo para el Estado, sino constituirse en un dinámico factor de aporte para el conjunto de la economía. Debía considerarse, sin embargo, que las condiciones en que se desarrollaba la actividad pesquera eran muy peculiares, inclusive en asuntos tan sensitivos como el laboral. El mayor número de los trabajadores del sector, los pescadores, estaban sujetos a contrato de enganche y a un sistema de retribución basado en la captura de pescado. Como el régimen de pesca, por la aplicación de las primeras medidas destinadas a la utilización racional del recurso anchoveta, comenzó a ser de temporada, un alto número de trabajadores del sector quedaba desocupado durante parte del año. En tales periodos un sistema de seguridad social específico, la denominada Caja de Beneficios Sociales del Pescador, asumía la tarea de contribuir con las economías de los pescadores. El sector tampoco abonaba canon alguno por la utilización de un recurso natural del país. El Estado, fiel a una costumbre colonial, aplicaba derechos de exportación tanto a la harina como al aceite de pescado.

¿Qué planteaban, entonces, los pesqueros? ¿Cuáles eran sus criterios en torno del régimen promocional? En primer término, superada la etapa de la producción a cualquier costo, se había iniciado un proceso de racionalización y búsqueda de soluciones para incrementar la eficiencia de la actividad. Barcos de mayor tonelaje, plantas procesadoras de anchoveta capaces de incrementar el

rendimiento en harina, mejor estructura financiera. Todo ello demandaba recursos adicionales de crédito. Por ello, su primera línea de acción fue la de gestionar un mecanismo financiero en virtud del cual fuera posible atender a las demandas adicionales necesarias para consolidar financieramente a la industria y perfeccionar su estructura de producción. Proyectada a nivel mundial, dentro del altamente competitivo sector de las proteínas, la actividad pesquera requería de un continuo proceso de innovación. El desorden inicial de la industria determinó un exceso de número de plantas y demasiadas embarcaciones. Pero tal situación no podía asimilarse a un exceso de capacidad instalada que hiciera olvidar las inversiones destinadas a la modernización. En verdad, a futuro sólo podrían continuar operando eficientemente, obteniendo rendimientos adecuados y planificando su desarrollo, las plantas capaces de producir harina y aceite de pescado a costos competitivos. Para lograr tal objetivo era indispensable reducir el costo de extracción, aumentar la productividad de fabricación y limitar los egresos financieros, por una estructura económica más firme.

La prioridad del sector pesquero se orientó a las finanzas, antes que a la promoción directa por la vía de exoneraciones. La industria, vencida la etapa de la euforia, superada la primera crisis, debía conocer nuevos fenómenos, de más difícil manejo. En algunas partes del litoral desapareció o se redujo sustancialmente el recurso anchoveta. Plantas enteras no operaban satisfactoriamente porque carecían de materia prima. Pero los vencimientos y obligaciones se continuaban produciendo. Había que cancelar las instalaciones, normalmente adquiridas a mediano plazo, en condiciones comerciales de crédito de proveedores. Había, también, que honrar los contratos de harina y aceite de pescado. Debía mantenerse en el sistema bancario nacional la ilusión de la producción. Al final de cuentas, la mejor garantía era la harina producida, debidamente envasada, ordenada en cerros, secándose al sol.

La segunda línea que los pesqueros atacaron fue la de impuestos de exportación. Constituye práctica en el Perú establecer gravámenes a la exportación de productos pri-

marios y semielaborados. Impuestos fáciles de recaudar, de rendimiento continuo, proporcionaban caja al siempre en problemas Tesoro Público. Además, era una manera a través de la cual el país recibía un beneficio por la explotación de un recurso natural. Los pesqueros, con indudable sagacidad, no reclamaba un régimen de privilegios, entendiendo por tal la concesión de franquicias o beneficios diferenciales. Sólo pedían el denominado trato igualitario. Es decir, no estar afectos a impuestos discriminatorios, como los derechos de exportación. Dentro de esta política general, las relaciones de la pesca con la industria manufacturera, fueron, en general, mejorando. Arreglos y entendimientos para una entente cordial se produjeron en diferentes sectores considerados como críticos. Uno de ellos, el de los sacos de yute, en los cuales se envasaba la harina de pescado. Una planta moderna, instalada en la zona de la selva, cambió el panorama tradicional de la fabricación de sacos de yute, caracterizado hasta entonces por la existencia de una antigua y mediana empresa radicada en Chiclayo, en el norte del país. La nueva planta estaba en condiciones de abastecer de manera importante la demanda de sacos de yute generada por la industria pesquera. Un gravamen arancelario de protección a la fabricación nacional de sacos de yute creó, además, condiciones propicias para el desarrollo de esa actividad. Los pesqueros, en lugar de aplicar la tradicional política de confrontación, tan cara a los sectores dominantes, procuró un entendimiento con los industriales. Lo lograron porque, sin duda, la supervivencia de la industria nacional dependía, antes que del nivel de protección, del comportamiento de la demanda. Y la demanda principal se originaba en la actividad pesquera. Se estableció, en base del arreglo, una determinada proporción de envases de yute importados por consumo de productos nacionales. Urgidos, sin embargo, para mantener su capacidad de competencia en el mercado mundial, los pesqueros comenzaron, ni bien logrado el arreglo, a mirar hacia el futuro. Había que estudiar la exportación a granel del producto. Ello permitiría ahorrar el costo de los envases, ahora encarecido por la industria, y tratar una nueva política de transporte, que haría

posible reducir los fletes.

### La caída del campo

La situación de la agricultura no era propicia para el desarrollo de una industria destinada a satisfacer sus necesidades. Desde la década de los años 50, la tasa de crecimiento de la producción agropecuaria resultaba notoriamente inferior al aumento de la población. Una deficiente combinación de factores, principalmente derivados de una estructura de tenencia de la tierra, en que se juntaban extremos inconvenientes (el minifundio y el latifundio) determinaban tal situación. En términos nacionales el porcentaje de la demanda de alimentos satisfecho con producción interna, se reducía progresivamente. Como contrapartida, los gastos en divisas para importar alimentos se incrementaban. Además de tales factores, una política de precios internos inadecuada y una disminución de la productividad en el campo determinaron que la agricultura perdiese posiciones dentro de la economía nacional. Su participación en la conformación del producto bruto interno se redujo; el valor de las inversiones en el campo disminuyó año a año; y, por último, los recursos crediticios para el sector significaron segmentos menores en el total de las colocaciones bancarias. El campo estaba en crisis. Como mercado de consumo para la industria era limitado, a pesar del alto número de población ocupada en el sector agrario.

Entre los sectores agrario e industrial existió un diálogo muy limitado. Como durante mucho tiempo se había considerado al país como de economía agrícola y minera, el surgimiento de nuevos sectores, en especial la industria, junto con la pérdida de posiciones del campo, determinaron una actitud de espléndido aislamiento por parte de los agricultores. Viejo tronco de la economía nacional, el sector agrario encontraba nombres conocidos entre los empresarios industriales, mineros, pesqueros e, inclusive, entre la clase de los financistas.

En relación con la industria manufacturera, y en los inicios del proceso de afectación de tierras durante el comienzo de la Reforma Agraria, alrededor de 1964, la actitud de los sectores dominantes de la Sociedad Nacional Agraria resultó cauta. El fren-

te de lucha se había modificado. Ahora se trataba de defender la tenencia de la tierra. Desde un moderno edificio, la Sociedad Nacional Agraria, fundada en 1896, intentaba presentar una nueva imagen. Ofrecía más producción y mayor eficiencia, mejores salarios e, inclusive, participación en las utilidades para los trabajadores, a condición de que se interrumpiera el proceso de afectación de tierras. Este último marchaba a un paso lento pero, a pesar de ello, creaba inquietud entre el comando de los propietarios de tierras.

El agro atravesaba por un proceso de descapitalización. Los niveles de inversión y de equipamiento del campo y el incremento de la producción de alimentos para el consumo interno eran insuficientes.

Alrededor de 1967, agotado el ímpetu de la Reforma Agraria y reducida, cuando menos en sus manifestaciones más visibles, la tensión social luego del aplastamiento de las guerrillas durante el año 1965, el Gobierno concentra sus esfuerzos en procurar parcelaciones de la tierra por medio de la iniciativa privada. También se encuentra ambiente propicio para establecer una serie de mecanismos destinados a impulsar la producción y las inversiones en el campo.

Es por la aplicación de tales mecanismos que se produce un conflicto de intereses entre la industria y la agricultura. Los gestores de los incentivos al agro estimaron conveniente introducir un sistema de franquicias a la importación de insumos y bienes de capital necesarios dentro del campo. Para muchos de tales artículos susceptibles de liberarse, existía producción nacional. Por tanto, las normas propuestas perjudicaban el proceso de progresiva captura del mercado interno por la industria nacional. Los planteamientos se discuten públicamente. El proyecto es defendido y atacado. De pronto, en una especie de comedia de equivocaciones, se desplaza el núcleo del problema agrario en el país. De una compleja y deficiente realidad, que debía ser alterada desde los cimientos resulta, del análisis del debate producido, que la crisis agrícola se origina en el sobreprecio del fertilizante o de otros productos para uso agrícola manufacturados en el país.

Finalmente el resultado combina una política de concesiones al sector agrario con

el mantenimiento de la protección a la industria. El ganador fue, sin duda, el conjunto de propietarios agrícolas, por cuanto la orientación de la Reforma Agraria había sido sustituida por una de promoción, sin preocuparse del problema estructural de la tenencia de la tierra. En cambio, los industriales, a pesar de haber logrado reducir el criterio de las franquicias y liberaciones aduaneras, especialmente cuando se tratara de artículos similares a los de manufactura nacional, no consiguieron hacer del sector agrícola un gran mercado de consumo, sobre todo de insumos y bienes de capital.

La visión de corto plazo comenzó a constituir una típica característica de los propietarios agrícolas. Desconfiados ante la posibilidad de un nuevo brote de Reforma Agraria, no capitalizaban el campo, ni mejorar las técnicas de cultivo. Los sembríos y las cosechas eran los indispensables para mantener en actividad las explotaciones agrícolas, pero nada más. La filosofía era la de que todo esfuerzo superior podía servir al enemigo, agazapado detrás de un escritorio burocrático o ávido de invadir la tierra y de procurar el cambio de propietario. La tierra símbolo tangible de poder y de señorío era en el Perú que promediaba la década de los 60, un problema, cuya solución se intuía a corto plazo. Un sistema de promoción no era factor suficiente para cambiar la actitud ni tampoco, constituía elemento capaz de alterar la tendencia histórica de una producción insuficiente de alimentos.

Sectores como el azucarero, que en el pasado habían sido modelo de productividad y eficiencia, atravesaban por situaciones críticas. No habían recibido el necesario aporte de capital nuevo ni renovado oportunamente los equipos. También en los antiguos harenes había preocupación por el futuro.

Para el sector agrario el mundo cambiaba en forma demasiado rápida. Se procuraba aumentar el nivel de endeudamiento, pero la tierra, como valor de garantía, perdía importancia. Los elementos que tipificaban una profunda crisis del agro eran cada vez más nítidos. El cambio era inevitable. Pero, desde la Sociedad Nacional Agraria y las asociaciones agrícolas en todo el país, el panorama se contemplaba con otros ojos. Erar



la industria, la política estatal, la agitación, la Reforma Agraria, el propósito de cambio, los factores causantes del problema. Las cifras, que demostraban una insuficiente capacidad de respuesta del sector a las necesidades del país desde el inicio de la década de los 50, eran un simple juego de números que nada significaba. La presión social era una exageración de los teóricos, de los intelectuales. El proceso de Reforma Agraria era el inicio de una colectivización forzosa, que no se detendría en el campo. Los límites para el diálogo en tales circunstancias eran sumamente estrechos. Difíciles. Los sectores capaces de canalizar adecuadamente la vocación nacional de cambio, con realismo económico y técnico, no tenían piso.

### **Caso contrabando**

La industria, afectada por la devaluación de 1967, confrontaba otra dificultad, que también ponía en peligro su crecimiento. El contrabando. Fenómeno frecuente al realizar un modelo de industrialización basado en la sustitución de las importaciones. La elevación de aranceles y la progresiva desaparición del mercado de los productos importados creó las condiciones propicias para estimular el contrabando. Un factor adicional contribuyó a la extensión de tal actividad. Se trataba de la existencia de la zona aduanera especial, en razón del régimen de fomento a la región de la Selva. En virtud de tal régimen, y a pesar de los ajustes incorporados, era posible la importación libre de derechos de productos manufacturados, originalmente para uso exclusivo en tal región pero que, en verdad, se transferían a otras zonas del país. Como en el caso de toda actividad fuera del control legal, no se estableció realmente cuánta mercadería ingresó ilegalmente al país. Nunca se supo con exactitud el monto de los derechos de importación defraudados o el segmento del mercado nacional cubierto con la mercadería de contrabando. En algunos sectores, como en la rama textil, por ejemplo, se constataron situaciones por demás curiosas. El total de importaciones de productos de lana para la zona de la Selva era, en términos per cápita, expresión de un desmesurado consumo de productos abrigadores para una zona tropical. En materia de aparatos eléctricos y de

cosméticos, también la región de la Selva tenía un consumo sumamente alto. Cada familia radicada en tal región debía poseer muchísimos receptores de radio o de televisión en su domicilio para agotar la oferta. Indudablemente, existía una manera de ingresar ilegalmente mercadería al país, valiéndose de un instrumento cuyo objetivo era el de compensar a los habitantes de la región de la Selva por los mayores costos derivados de su aislamiento relativo en comparación con otras zonas del país.

No debe dejarse de mencionar el hecho adicional del atractivo que, hasta la devaluación, había tenido el tipo de cambio vigente. En tanto los productos nacionales aumentaban de precio, en razón de la ineficiencia de la actividad manufacturera y del proceso inflacionario, los artículos importados ingresados ilegalmente al país permitían un margen mayor de ganancias para los contrabandistas, en razón de la estabilidad cambiaria.

Otra modalidad a través de la cual se generó la competencia desleal para la industria fue la subvaluación de mercaderías para defraudar las rentas aduaneras. Mediante este sistema los valores declarados de la mercadería importada eran inferiores al valor comercial. Al aplicarse los derechos arancelarios sobre la base del valor, el pago de los impuestos aduaneros resultaba, en muchos casos, muy inferior a lo que correspondía. A pesar de los esfuerzos por perfeccionar los sistemas de valoración aduanera, la subvaluación constituyó una práctica que comenzó a extenderse. Sus efectos afectaron por igual al Estado y a la industria. Al primero, por la menor recaudación de derechos de importación. A la actividad manufacturera por experimentar una competencia de la producción importada, comercializada en el mercado interno sin pagar los aranceles correspondientes.

El contrabando adquirió también proyecciones políticas. El Poder Ejecutivo fue cuestionado. Casos espectaculares, como el de la importación de automóviles pagando insignificantes derechos, por haber sido valorizados sin guardar la menor relación con la realidad, saltaron a la primera plana de los diarios. A pesar de que se desconocía la mag-

nitud del problema, medido en términos económicos, el contrabando pasó a constituir, al inicio del año 1968, un tema cotidiano, altamente explosivo. Una Comisión Parlamentaria comenzó a realizar tareas de investigación. Un Diputado perdió su fuero, acusado por su Cámara de haber participado en operaciones de algún modo vinculadas con el contrabando. Oficiales de la Fuerza Armada fueron convocados por la Comisión investigadora. Los industriales se pronunciaban cotidianamente contra esta práctica ilegal. Se demandaba una rigurosa aplicación de la Ley, aprobada por el Congreso en funciones y promulgada por el Ejecutivo.

### Los intentos descentralistas

La descentralización económica ha sido una preocupación constante de todos los Gobiernos del Perú durante el Siglo XX. Pero, de la actitud favorable para resolver los problemas, a la adopción de medidas específicas, concretas y viables para solucionarlos, hay la distancia, muchas veces enorme, que separa el dicho al hecho. Conforme el proceso económico del país avanzaba, la significación de Lima dentro de la comunidad nacional se ampliaba. La capital, en términos económicos, aportaba un porcentaje creciente de la producción nacional pero, al mismo tiempo, absorbía en proporciones alarmantes una parte de la riqueza. El intenso proceso migratorio del campo al sector urbano, se había intensificado durante la primera mitad de la década de los 50. Las construcciones que se realizaron en Lima demandaban mano de obra. Campesinos sin horizonte ni futuro rompieron tradiciones, afincaron esperanzas en el espejismo del progreso ilimitado en la capital. Encandilados por el tráfico, el ruido, los espectáculos, el panorama urbano, dejaron los campos, el silencio, la opresión. Lima pasó del millón de habitantes. Sus problemas comenzaron a dejarse sentir. Seguiría creciendo, incrementando sus tensiones.

El Gobierno de Prado intentó afrontar el problema del desarrollo de los Departamentos del país distintos de Lima. Creó al efecto el Fondo Nacional de Desarrollo Económico. La labor de este organismo se concentró en la ejecución de proyectos específicos, fundamentalmente de índole infraestruc-

tural. La política se adoptaba centralizadamente, pero los fondos se aplicaban en las zonas que, con relación a la capital de la República, perdían significación. Una dramática circunstancia origina la creación en Arequipa de un ente descentralizado. En 1960 tembló la tierra. Arequipa fue sacudida por un violento sismo. Destrucción, ruina y desolación fueron las consecuencias de tal calamidad telúrica. Un proyecto específico de tipo productivo fue demandado por el Departamento sureño: una planta productora de cemento. Después de confrontar oposición, de vencer intereses de toda índole, la idea pudo concretarse.

Durante el gobierno de Belaúnde fueron notorias dos tendencias: por un lado la creación de numerosas corporaciones de desarrollo a nivel departamental; y, por el otro, el procurar impulsar el avance del sector manufacturero a través de diferentes estímulos a la inversión. Las corporaciones, pese a una relativa descoordinación en sus tareas, afrontaron la iniciativa de ejecutar diferentes proyectos de carácter infraestructural indispensables para permitir a futuro el desarrollo de nuevas actividades productivas. Por su parte, el Poder Ejecutivo procuró impulsar el proceso industrial en las principales ciudades del país. Históricamente, la actividad manufacturera se había concentrado en Lima. En la capital se encontraba el mercado de consumo. Disponía, además, de facilidades para la instalación de las empresas industriales, tales como energía eléctrica y zonas habilitadas para la construcción de las plantas. Por último, contaba con el personal calificado necesario para realizar las actividades productivas. Frente a tal realidad, era difícil para las zonas del interior del país captar inversiones destinadas al sector industrial, porque eran carentes de energía eléctrica, sin consumidores suficientes, sin obreros calificados. Empero, el reclamo de los pueblos era el de industrializarse. Para ellos constituía una esperanza. Las fábricas movilizarían las languidecientes economías provincianas, abrirían puestos de trabajo, permitirían su incorporación al progreso, al parecer destinado únicamente a Lima.

La primera disposición que se puso en vigencia fue la relacionada con la zona de

la Selva, en el mes de enero de 1964. El estímulo principal para la inversión en tal región del país era la exoneración del pago del impuesto de timbres, que gravaba la venta de los productos. La tasa del impuesto era de 3,5 por ciento. Otros incentivos, tales como la reducción de gravámenes aduaneros a la importación o la reinversión de utilidades, eran algo mayores que los conseguidos por la Ley de Promoción Industrial para la industria en general.

Esta norma provocó el primer enfrentamiento entre el Gobierno de Belaúnde y el sector industrial. La Sociedad Nacional de Industrias la atacó frontalmente y solicitó su modificación. La objeción central estaba referida a la exoneración del impuesto de timbres. Los argumentos eran de tono dramático, aún cuando para un observador con sentido de análisis, poco convincentes. Se mencionaba la competencia desleal promovida por el Estado. El peligro en que se colocaba la actividad manufacturera ubicada en el resto del país. La indudable merma de los ingresos fiscales, como consecuencia del dispositivo, en el caso de cumplirse los mejores prestatos de sus gestores.

La situación de tensión entre el Gobierno y la industria se agravó cuando se estableció el sistema de los Parques Industriales. La concepción de los Parques no era nueva. Se había originado en varios países industrializados. Su propósito era permitir la instalación de plantas fabriles en zonas especialmente habilitadas, en las cuales se disponía de los indispensables requisitos para que se pudiera desarrollar procesos industriales. Era una fórmula adecuada para la realidad peruana. El ofrecer a los inversionistas por radicarse fuera de Lima una zona específica, adecuadamente provista de servicios, constituía un elemento efectivo de promoción. Pero, además, el Gobierno concedió estímulos tributarios a las empresas que se radicaran en los Parques Industriales.

El primer Parque Industrial cuya constitución se autorizó fue el de Arequipa. Se-

gunda ciudad del Perú, con una economía asentada en la agricultura y los servicios, demandaba desarrollar su industria. La existencia del mercado de consumo en el propio Departamento, la posibilidad de que se canalizara la producción industrial de Arequipa a todo el sur peruano, creaba posibilidades efectivas para que el Parque se constituyera en efectivo factor de promoción para la industria arequipeña. Un elemento adicional era la existencia de personal calificado en el Departamento, tanto al nivel gerencial cuanto por la prolongada tradición del artesano. En tales condiciones era posible proyectar un crecimiento importante de la actividad manufacturera en el Departamento de Arequipa. Tal expansión no alteraría, por cierto, las tendencias observadas, pero procuraría un mayor equilibrio en la relación entre Lima y el resto del país.

La reacción frente al dispositivo legal que creó el Parque Industrial de Arequipa fue igualmente desmesurada. Los argumentos que se utilizaron contra la promoción a la zona de la Selva fueron nuevamente empleados contra Arequipa. La tesis central de los sectores objetantes de la política industrial implícita del Gobierno era que no debían permitirse tratamientos diferenciales para la industria en razón de su ubicación geográfica. Posición que podría ser adecuada y justa de haber existido en todo el país idénticas condiciones en materia de infraestructura, mercado, personal. Al no ser tal la circunstancia era necesario buscar mecanismos compensadores. El Gobierno optó por el sistema de las ventajas tributarias, y al mismo tiempo, por la provisión de servicios a zonas especiales, destinadas a la industria. Ambas medidas compensadoras eran técnica y políticamente válidas. A pesar de la oposición, la política de los Parques Industriales se mantuvo e, inclusive, se extendió a otros Departamentos del país. Sin embargo, salvo en Arequipa, los avances industriales registrados en el resto de los Parques fueron limitados.