

COYUNTURA Y POLITICA ECONOMICA POPULISTA EN LA POSTGUERRA: 1945-1948

Mir ella García

RESUMEN

El presente artículo intenta reconstruir los escenarios socio-políticos y económicos en los que se configura la política económica populista del gobierno Bustamante-APRA. El propósito de este artículo es mostrar que las fuerzas cogobernantes del 45 accedieron al poder con un acuerdo de bases endebles que no permitiría que las fracciones se entendieran para implementar las políticas del proyecto populista y nacional. Además, se pretende demostrar que los grupos industriales no se vieron impulsados por el gobierno hacia una política claramente pro-industrial que los llevara a sustentar la coalición original o que los hiciera replantear una nueva alianza con Bustamante y las fuerzas progresistas internas. Asimismo, se trata de realizar un balance que permita ver en qué consistieron las medidas de carácter populista que llevaron a la crisis económica y política. Finalmente, se desea anotar la actitud deliberada de los exportadores por sabotear las medidas del régimen toda vez que el crecimiento final que se dio en el 45 resultó a costa de este sector económico.

ABSTRACT

This paper tries to rebuild the socio political and economic scenario at the time of the economic populist policy of the Bustamante-APRA administration. The purpose of this paper is to demonstrate that the two political parties on 1945 achieved power on a non-solid basis which would not let the parties understand each other in order to implement the policies of the populist and the national project. Furthermore, it intends to demonstrate that the industrial groups were not pushed forward by the government toward a clear pro-industrial policy which made them support the original coalition or made them re-structure a new alliance with Bustamante and the infernal progressist forces. It also tries to make a balance in order to find out about the populist measures which led to the political and economic crisis. Finally, it wants to emphasize the exporters' deliberate attitude of sabotaging the government's measures since the final growth in '45 was obtained at the expense of this economic sector.

1. Introducción

En 1945, el Frente Democrático Nacional obtiene un triunfo singular en las urnas electorales, consigue el ejecutivo con el 67 o/o de los votos y la mayoría en las senadurías (76 %/o) y diputaciones (56 %>). Mientras, el ambiente político bulle en anhelos de democracia plena y justicia social.

La aparición del FDN en la escena política viene a ser la expresión más representativa de los grupos emergentes en la década del 30. A partir de ese entonces, estratos medios y grupos obreros empiezan a movilizarse políticamente y adquieren en forma progresiva una conciencia de grupo

diferenciando sus intereses de las clases propietarias.

La aglutinación política de estos sectores comienza a darse alrededor de partidos políticos populares, principalmente el APRA. Para 1944, los obreros textiles y otros grupos de trabajadores obtienen una capacidad de presión sindical nada desdeñable. Paralelamente con la crisis del 30, se observa una paulatina ampliación de las esferas de intervención del estado. Benavides, a pesar de los argumentos de la oligarquía agroexportadora, para afrontar la 'amenaza aprista' hace la tributación más progresiva, incrementa el crédito interno, eleva la inversión en obras

públicas y el gasto social del estado.

En la oligarquía surge un sector proindustrial que fomenta la ampliación del mercado interno a través del estado. Dicho sector se afianza en el período de Prado y aunque no se muestra directamente en contra de los intereses exportadores pugna por una estrategia de desarrollo diferente a la primario-exportadora.

En estas circunstancias, la presión popular y el avance arrollador de las ideas democráticas —debido a que la población mundial ya vislumbraba el fin de los totalitarismos— hace posible la llegada al poder de un frente político que hace suyo el proyecto de desarrollo hacia adentro y representa los intereses de grupos industriales, capas medias y sectores obreros.

2. El FDN: Los actores y sus alternativas de política económica

En 1944, se conforma en Arequipa el FDN. Su constitución política era bastante heterogénea, comprendía al APRA como partido de mayor caudal político; las fuerzas del Mariscal Benavides; algunos partidos pequeños como el Comunista, el Partido Socialista y el Descentralista y un grupo de intelectuales independientes que llamaremos con Portocarrero, Reformismo Moderado¹.

El APRA que permanecía en la clandestinidad se vinculó secretamente a Bustamante buscando una alianza que los llevara a la legalidad y al gobierno. Formado el FDN, Benavides fue pieza clave para vencer la resistencia de Prado para que candidatearan las principales figuras del APRA. En efecto, a menos de un mes para las elecciones, Benavides intercede y logra la legalidad para el Partido del Pueblo. Así la situación del APRA queda muy bien ilustrada por Federico More 'la letra que gira el Partido del Pueblo tiene el aval y el endoso de Bustamante y Benavides'³; sin embargo, la fuerza del FDN provenía a no dudarlo del primero.

En pocos días, el partido logra una demostración de fuerza sin igual, la manifestación del 20 de mayo de 1945, congrega alrededor de un quinto de la población de Lima.

Los integrantes del FDN para entonces ya habían lanzado la candidatura de Bustamante aceptando sus lineamientos generales de gobierno. Bustamante concebía un gobierno de 'transición hacia la pureza democrática', centrista y que en contacto con el pueblo pugnara por la justicia social y la reconciliación nacional³.

En realidad, las bases de un acuerdo entre los miembros del FDN no estaban bien definidas. Al parecer, el compromiso del 45 respondió más a un arreglo del momento electoral.

El FDN se presentó sin mayor cohesión de su base política y carente de un programa de gobierno en el que se estudiaran la consolidación del desarrollo hacia adentro. Sin ello, el FDN difícilmente podía propulsar —coherentemente— a través del estado, el desarrollo industrial. A falta de una inversión política mínima para gobernar, el FDN colocó excesivas esperanzas en la ayuda del capital externo.

El candidato presidencial era un intelectual independiente que se había desempeñado como Embajador en Bolivia, carecía de mayor experiencia en el ámbito político; sin embargo, no era totalmente ajeno a ello, por su conocimiento en las actividades diplomáticas.

Abogado y doctor en ciencias políticas y administrativas había sido ministro plenipotenciario en Bolivia y Uruguay durante nueve años, para luego ser embajador. A pesar de su escasa trayectoria política, Bustamante había despertado en la gente gran simpatía, por su imagen de hombre honesto, preparado y moderado.

Por su parte conformaban el Reformismo Moderado Bustamante y Rivero y otros intelectuales de reconocido prestigio como Rafael Belaunde, Manuel Bustamante de la Fuente, Julio Ernesto Portugal, José

Gálvez, Jorge Basadre y Víctor Andrés Belaunde.

La mayor parte de estos personajes arequipeños y pierolistas se caracterizaban por su deseo de consolidar la democracia, pugnar por la justicia social y la integración del país. No resulta raro entonces que el Reformismo Moderado despertara grandes expectativas en la población y consiguiera por sí mismo, un caudal de votos apreciable en el centro y sur del país.

El APRA merced a la intervención de Benavides logró un pacto con el Reformismo Moderado que lo situaba como fuerza co-gobernante luego de largos años de actividad ilegal.

Dentro del FDN, la posición del APRA era inmejorable. Poseía la mayor fuerza política —principalmente en las capas medias y grupos obreros— y el aparato partidario para movilizar a las masas. El Reformismo Moderado en cambio, aunque tuvo considerables volúmenes electorales, carecía de partido y por lo tanto de una pieza indispensable para afianzar su inversión política.

En efecto, el respaldo popular del APRA —favorecido por el carisma de su líder máximo— se vio evidenciado en los resultados electorales. Al interior del frente sobrepasó la mayoría, copó 57 o/o en el Senado y 78 %/o en Diputados⁴; sin embargo por sí solo, en el total general, no pudo situarse por encima del cincuenta por ciento.

El acuerdo con los integrantes del FDN comprometió al APRA a renunciar a sus 'aspiraciones máximas' y a trabajar por la reconciliación. En este sentido, abandonó el programa revolucionario del 31; no obstante, no sustentó doctrinalmente su viraje político, lo cual puede explicarse debido a que el compromiso del 45 fuera más un asunto táctico.

Cabe señalar que si bien la dirigencia aprista reconocía la necesidad de moderar algunas reivindicaciones al punto de suspender la transformación revolucionaria del

sistema, para los apristas de base el punto no quedaba claro.

En esta línea, el partido del pueblo no pudo tener el mando del ejecutivo pero intentó gobernar a través de las cámaras. La unidad y obediencia de la Célula Parlamentaria Aprista es singular por su acatamiento a su líder, el 'jefe máximo' y a la cúpula aprista. Es notable que en acto público, los representantes apristas en señal de disciplina entregaran a Haya de la Torre, sus renuncias en blanco.

El Mariscal Benavides apoyó decididamente al FDN y fue el artífice de la inclusión del APRA en el juego político del 45. La actitud de Benavides dividió al ejército e hizo que éste se viera frente a dos opciones: por un lado, el Mariscal Benavides y el FDN con las nuevas fuerzas políticas que apostaban al mercado interno y del otro, el General Eloy Ureta —candidato triunfador de la campaña del 41— y la Unión Revolucionaria, partido tras el cual se hallaba la oligarquía exportadora.

Ocho días antes de la toma de posesión del mando, Benavides muere y deja al FDN sin su apoyo principal en las fuerzas militares. Poco después, Ureta se retira de la política dejando al ejército sin cabecillas indiscutidos.

A lo largo de su campaña, el FDN recibió numerosas adhesiones, una de ellas fue precisamente la de los grupos industriales. Este sector estaba compuesto por oligarcas, capas medias e inmigrantes.

En 1945, los industriales estaban decididos a consolidar el desarrollo industrial; para ello, George Bertie, Gerente de la Duncan Fox y representante de las fábricas textiles Unión y Progreso, junto con los industriales nacionales Augusto Maurer, Francisco Graña, Ricardo Madueño y otros preparan a la Sociedad Nacional de Industrias para hacer de ella una entidad gremial más poderosa. Estos industriales, reorganizan la SNI y formentan la agrupación de industrias en ramas productivas, cada uno con sus propios estatutos y concejos directivos.

Entre octubre y diciembre de 1945, se constituyen los comités más importantes: textiles, calzado, vidrio, pinturas y envases.

La oligarquía industrial lidera este movimiento y paulatinamente consigue vencer la resistencia de otros industriales a asociarse a la SNI y compartir información de mutuo interés. Además, elaboran nuevos estatutos para la sociedad y se dedican a preparar personal calificado. Más tarde la labor de la SNI sigue adelante y entre junio de 1946 a setiembre de 1947 pasan a conformarse 11 comités más.

3. Alternativas de Política Económica

Los principales miembros del FDN concordaban en que los planes de ampliación del mercado nacional requerían necesariamente no sólo un programa integral de desarrollo —que concretamente no tenían sino de la cooperación del capital extranjero en créditos y asesoramiento.

Además, esta ayuda les evitaría extraer excesivos excedentes del sector exportador. En política económica, el Reformismo Moderado y el APRA estaban lejos de lograr un consenso. Por el contrario, las opciones de política económica que se abrían eran contraproducentes.

Bustamante como candidato presidencial había tratado de asegurarse 'el derecho de graduar la reforma' debido a que concebía una redistribución de ingresos con 'sentido evolutivo'⁵. El esperaba que los recursos obtenidos por medio del capital extranjero permitieran el crecimiento de la economía y luego la redistribución.

Los cambios serían graduales y pacíficos, un reformismo moderado donde no se pretendiera modificar la estructura de propiedad ni replantear los términos de existencia legal del capital extranjero.

La designación de Ferrero como Ministro de Hacienda muestra que Bustamante se inclinaba por sanear la economía y emprender luego la redistribución. Ferrero era conocido por sus estudios sobre la

situación económica; por ello, no resultaba sorprendente, su intención de realizar una política fiscal y monetaria claramente contractiva⁶.

Ferrero entendía que el control de precios relativos —tales como comercio exterior, cambios y precios— debía ser estrictamente temporal; para él era preferible que el Sol mostrara su desvalorización interna. Además, una de sus mayores preocupaciones era combatir las presiones inflacionarias por lo cual recomendaba limitar los aumentos en remuneraciones.

El APRA en cambio, era partidario de un redistribucionismo populista inmediato. Su alternativa era una política económica expansiva, aumentos sustanciales del gasto fiscal, control de precios relativos, elevación considerable de remuneraciones y subsidios.

El Partido del Pueblo, se hallaba de acuerdo en no expropiar propiedades ni confiscar cuentas bancarias a la oligarquía; sin embargo, ansiaba dirigir los recursos de la economía no sólo sobre la base de los créditos que esperaban obtener del capital norteamericano sino de dos grandes entidades centrales por crearse: el Congreso Económico Nacional y la Corporación Financiera. En el primero se determinaría toda producción, lo que se consumiría y exportaría, y también las importaciones que se realizarían; en el último, la entidad tendría injerencia en todo el sistema bancario.

En realidad lo que el aprismo buscaba mediante estas entidades era restar a la oligarquía su predominancia económica sin confiscar las empresas que controlaban.

Así, las fracciones del FDN —sin un plan económico bien delineado— se debaten en posiciones contrapuestas y esto les resta cohesión para implementar sus políticas y sostenerlas.

4. Fuerzas políticas, coyuntura y política económica

El choque de fuerzas políticas no

tarda en producirse. En realidad, los planteamientos de austeridad de Ferrero eran inviables. No tanto desde un punto de vista meramente económico sino debido a la movilización de las masas y a su avidez por las reivindicaciones prometidas. Entonces, resultaba fácil que éstas rebasaran las normas de juego establecidas.

En el Senado, los apristas acusan a Ferrero de pretender que 'la teoría de hacer riqueza debía primar sobre la distribución de la riqueza'⁷.

Además, Ferrero es criticado —dramáticamente— por proponer la elevación de impuestos directos para sanear la economía y por estudiar detenidamente los ante-proyectos de su cartera. Este —decían— marchaba al 'ritmo acelerado' que ansiaba el congreso.

Por su parte, la oligarquía vio con alivio el bosquejo de política económica de Ferrero. Industriales y grandes comerciantes quedaron satisfechos con su designación. Para los primeros, el gobierno debía proteger la industria sin 'alentar un más exhaustivo rol del estado' de otro modo, pensaban, se aniquilaría a la industria privada⁸. Para los exportadores, en cambio, fue un observar con cautela.

A los dos meses, Bustamante tiene que reconstruir su gabinete y designa a Montero Bernalles como Ministro de Hacienda. La exposición de este en las cámaras contrasta con la de Ferrero por su optimismo. Repentinamente, los problemas de recaudación de ingresos, divisas y otros cambian de tendencia. En un arranque de optimismo —exagerado y sin base real— Montero llegó a afirmar que tendríamos stocks extraordinarios de divisas por 30 millones de dólares.

En medio de los forcejeos políticos, el APRA va abriéndose paso y consigue de Bustamante y Montero las promesas de trabajar para que no continúe el aumento del costo de vida y de 'cooperar con absoluta lealtad al Congreso Económico'⁹.

Para entonces, el proyecto ley sobre el Congreso Económico aún estaba en estu-

dio; sin embargo, en 1946 cuando se presentó, quedó en evidencia los intentos apristas de controlar la producción y las exportaciones a través de las diversas instancias del Congreso Económico.

Bustamante, un hombre sin partido fue cediendo a las presiones del APRA. Efectivamente, Montero agobiado por las trabas a su gestión renuncia y suscita una segunda crisis ministerial. En enero de 1946, el APRA accede al gabinete, toma las carteras de Hacienda, Fomento y Agricultura. Para ese entonces, los apristas ya tenían el control de los gobiernos locales.

A fines de año, éstos ponen en plena vigencia la constitución del 33. Esta medida limita hábilmente los recursos de Bustamante¹⁰. Los legisladores quedaban en posición de provocar renunciaciones hasta que las políticas de los ministros coincidieran con sus planes.

Asimismo, el derecho de veto del presidente no significaba necesariamente la modificación de la ley votada sino revisar las objeciones del ejecutivo. Si el congreso insistía en la ley podía promulgarla en la siguiente legislatura pasados los 10 días en que se le entregaba a Bustamante para que lo hiciera.

La tendencia hegemónica del APRA pronto se hizo sentir, amplió su radio de influencia a la administración pública, colegios y universidades, sindicatos, tropas y mandos de las fuerzas armadas.

De otro lado, los industriales veían con preocupación las pugnas internas del FDN y las posibilidades de un desbordamiento social. Finalmente, estas razones y el conocimiento de que el poder económico de los exportadores podía frustrar cualquier plan de los industriales los hace proponer la formación del Comité Nacional del Comercio y de la Producción¹¹. Esta nueva alianza con su grupo social, la oligarquía, debilita la coalición populista y resta al gobierno probabilidades de respaldo real.

En realidad, la posición de los industriales nacionales frente a los exporta-

dores no es la de un sector dispuesto a crecer a costa de otro, la industria estaba en crecimiento y requería de las divisas generadas por el sector exportador.

Así los conflictos entre el RF y el APRA minaron la unidad del frente.

La coyuntura económica interna tampoco les favorecía. Prado legó una economía con serios desbalances: limitadas reservas internacionales frente a grandes necesidades de importación acumuladas durante la guerra, voluminoso déficit fiscal, inflación potencial debido a una notable sobreliquidez en los bancos, crecimiento sustancial de la deuda a corto plazo, desaliento a la producción alimentaria básica, escasez y especulación.

En el plano internacional, el período postbélico se caracterizaba por el reajuste de las principales economías a la producción civil. En este sentido tanto la producción como el comercio mundial irían restableciéndose a sus niveles prebélicos. Mientras esto sucedía, la limitada oferta elevaba el precio de los bienes de capital, manufacturas y materia prima. Las dos primeras significan un encarecimiento de nuestras importaciones y el último, se traducía en mayores divisas para el país.

En este contexto, la política económica que se configura es de corte populista¹². El gobierno introduce controles de comercio exterior y cambios, eleva los gastos públicos en remuneraciones, educación y subsidios, estudia los niveles arancelarios, controla los precios agrícolas e industriales y propicia el alza de haberes y la agrupación sindical. En seguida ensayaremos una evaluación de cada una de las políticas para después evaluar en conjunto.

Los controles de comercio exterior y cambios tenían un doble propósito: asegurar la escasa provisión de divisas a las importaciones de 'Utilidad y conveniencia nacionales' y mantener la estabilidad del tipo de cambio en 6.50.

En realidad para el FDN, el buen funcionamiento de estos controles era vital

para afianzarse en el poder. Los sectores productivos tenían importaciones diferidas por la guerra y la necesidad de renovar maquinaria y equipo, reponer stocks y ampliar sus plantas. En este sentido, era indispensable estructurar un sistema selectivo dado que las reservas eran limitadas para la extraordinaria demanda y lo que es más importante existían los recursos económicos para realizarla.

El gobierno dispuso la entrega de divisas de los exportadores. El sistema no contemplaba certificados de divisas transferibles sino simplemente la entrega en soles del equivalente a 6.50. Los criterios para la concesión de licencia eran generales y no específicos, los de importación por ejemplo, se aprobarían según 'la utilidad social del artículo, su producción en el país, el precio y las disponibilidades de cambio*.

Las restricciones para otorgar los permisos de exportación aunque más específicos limitaron la oferta de divisas. Estos permisos se concederían comprobada la venta de dólares y el abastecimiento del mercado nacional de los productos de consumo popular. Así, el azúcar en momentos en que alcanzaba extraordinarios precios externos, atendía el consumo interno sobre la base de un sistema de cuotas.

Además, se adoptó la clasificación de los comités de Prado donde existían seis grupos de importaciones generales y se aceleró la calificación de licencias y su aprobación.

El sistema estructurado así no presentaba un diseño de control sobre bases técnicas, sin articulación efectiva entre control de importaciones y de cambios, el sistema no podía selectivizar peticiones en ambas instancias dando lugar al criterio arbitrario.

Tampoco se consideró cuotas de moneda extranjera, no existía una priorización de importaciones acordada con los sectores productivos que llevara a catalogar las importaciones según su valor y/o volu-

men y que excluyera un buen número de ellas.

La falta de previsión y la improvisación fue característica de la Comisión de Regulación del Comercio Exterior. Esta no elaboró presupuestos de divisas disponibles ni requeridas, ni dispuso un fondo de estabilización. El sistema terminó descansando en el Banco Central e hizo peligrar sus niveles de encaje¹³.

Mas tarde, el gobierno optó por flexibilizar los controles entusiasmado por los mayores ingresos en divisas y esperando en demasía en la ayuda del capital extranjero. Fácilmente, accedió a las demandas de la oligarquía. En cuestión de meses, la inmensa cantidad de solicitudes de importación y la falta de previsión de divisas hizo que el sistema se derrumbara y colapsara a fin de año.

¿Porqué el colapso del sistema? Las razones se encuentran no sólo en el grave desequilibrio entre oferta y demanda de moneda extranjera sino en la mala administración del sistema y al acción sabotadora de los exportadores.

Es revelador que el presidente del Banco Central, Dr. Tudela justificara los controles para un período de tres a cuatro años¹⁴. El gobierno desperdició un recurso clave. Si esperaba mantener la tasa de cambio por ese lapso, era imprescindible un control tecnificado y dado que en sus filas no existía la capacidad técnica lo recomendable era asesorarse por equipos de países extranjeros como Argentina.

Además, coadyugaron la sobrevaluación del sol, la sobrefacturación de los exportadores y los grandes pedidos de especuladores e intermediarios.

Por su parte, el APRA y el RM tuvieron un excesivo optimismo —algunas veces sin ninguna base— en la cristalización de créditos e inversiones del capital norteamericano. Ellos intentaron recurrir al endeudamiento externo para sostener las políticas populistas y el crecimiento expansivo de la economía. Era la alternativa ideal

frente a la extracción de excedentes de los exportadores.

La misión Montero Bernaldes trajo un informe sobre las perspectivas de la ayuda norteamericana y un convenio por ratificarse sobre el servicio de la deuda externa. Las condiciones de dicho servicio fueron fuerte —pero demagógicamente— criticadas por Beltrán —que renunció al cargo de embajador de EE. UU.— a tal punto que Haya de la Torre tuvo que retroceder luego de manifestar el apoyo decidido del APRA a los términos del acuerdo.

Las presiones de los exportadores surtieron efecto y el acuerdo fue dejado en suspenso. A pesar de todo, el gobierno hizo reiterados esfuerzos; sin embargo, no pudo conseguir los créditos ansiados para estabilizar el tipo de cambio, realizar grandes irrigaciones, lograr inversiones y créditos para la industria y ampliar los servicios del estado en educación, salud y vivienda.

El contrato de Sechura que aseguraba la inversión petrolera y resultaba la ansiada riqueza fue postegado para el 47 por la ayuda de congresistas no apristas del FDN que ya empezaban a distanciarse del APRA. Similar suerte corrieron el Congreso Económico y la Corporación Financiera.

Así, la ayuda externa no se concreta y la extracción de excedentes a la oligarquía y principalmente al sector exportador fue inevitable. El gobierno sostuvo la expansión del gasto público —remuneraciones, subsidios, educación y otros— con la elevación de impuestos a la renta, la creación de impuestos progresivos a la exportación de azúcar y metales, la fijación de derechos de exportación de algodón y en menor grado, la emisión inorgánica.

En verdad, el gobierno tuvo poco margen de maniobra, acabó con la política de obtener dinero fácil del Banco Central —práctica que permitió al gobierno praxista el crecimiento exorbitante de los gastos fiscales— con lo cual vio recortados los recursos del fisco y no pudo efectuar no pocos proyectos de tinte populista por falta

de financiamiento.

Además, la política de subsidios fue resultando cada vez mas gravosa para el tesoro, hasta que en 1947, los abultados montos revierten la tendencia contractiva del déficit fiscal.

En el plano monetario, el gobierno no adoptó una política monetaria propiamente dicha. El crecimiento de la demanda interna permitió la pronta activación de los abundantes recursos bancarios que el gobierno se mostró incapaz de canalizar productivamente toda vez que sus esfuerzos se limitaban a recomendaciones de carácter personal a los directivos bancarios.

Así, la respuesta del APRA a su clientela política se tradujo a nivel de remuneraciones y subsidios y en segundo plano, en gastos en educación pública. Cerrada la posibilidad de la ayuda norteamericana, esta respuesta de muy corto plazo no se podía sostener por mucho tiempo dado el estado de las finanzas públicas y el gran riesgo de inflación.

La alternativa era sustentar el crecimiento de mercado y las mejoras hacia los trabajadores en el desarrollo de las actividades internas. El dinamismo del sector industrial permitiría mantener los haberes a niveles adecuados; no obstante, en la práctica, ni el APRA ni los miembros no apristas del FDN contemplaron una verdadera promoción gubernamental a la industria.

La respuesta del frente a las demandas industriales fue escasamente proindustrial, la política arancelaria no modificó significativamente los niveles de protección, la Ley General de Industrias quedó encarpada y los créditos vía Banco Central no alcanzaron los montos previstos. Por el contrario, los industriales terminaron sosteniendo las medidas populistas con sus contribuciones al erario público.

Asimismo, los controles de precio con los que se pretendió abaratar el costo de vida de los trabajadores subvencionó el consumo urbano y obligó a los productores agrícolas -trigo, carne, azúcar, y otros- e

industriales -tejidos, cemento, ladrillos y otros- a vender sus bienes a precios incompatibles con los costos, por la inflación.

La política laboral y de remuneraciones del APRA permitió la proliferación del movimiento sindical y la existencia de salarios reales crecientes en el sector agrario e industrial contraviniendo en esto último las peticiones de los industriales. Las capas medias sin la capacidad de presión del movimiento sindical obrero no obtuvieron similares beneficios padeciendo el peso de la inflación.

El APRA tuvo un verdadero propósito de realizar una gran labor social, lo vemos en los numerosos proyectos de ley como por ejemplo, el salario dominical y la indemnización por tiempo de servicios ; sin embargo, sus proyectos fueron paralizados por la demora en su estudio en el Senado algunas veces; por la falta de financiamiento, en otros; y por la propaganda opositora de los diarios, gremios empresariales y del propio Concejo Nacional del Comercio y de la Producción, instancia de agrupación de la oligarquía.

También es importante anotar que causó alarma por sus métodos hegemónicos y por mostrarse incapaz de contener y encausar la movilización de masas que pronto devino en el temido rebasamiento social en forma tal que Bustamante pronto sumó a la inestabilidad política, la intranquilidad social.

Así, el FDN terminó implementando políticas que no satisficieron a los integrantes de la coalición tanto por el lado de las clases más necesitadas como por el lado de los grupos industriales.

Es importante anotar que el crecimiento del sector industrial fue producto de la coyuntura interna más que de una política proindustrial, los problemas de racionamiento de divisas les significó un mercado relativamente cautivo y obtener en algunos casos bienes importados para la industria nacional. También es explicable por el empuje de los mismos industriales y el eré-

dito a través del Banco Industrial. Cabe señalar que los industriales terminaron percibiendo que la industria 'no ofrece garantías al inversionista —y que— se le aniquiló con reclamos colectivos incontrollables.'

De una evaluación de las medidas de política económica se tiene que los exportadores nacionales fueron los más perjudicados en este ensayo de tránsito democrático.

El control de cambios aseguró la venta de dólares a precios sub valuados ocasionándoles considerables pérdidas. En 1946, el tipo de cambio libre tenía una cotización de 7.90 soles mientras el oficial se mantenía en 6.50. Además, el control de comercio exterior no admitía compensaciones entre las exportaciones y las importaciones del sector exportador; no obstante, en la práctica, las compañías exportadoras extranjeras estaban eximidas de esa regulación.

La política tributaria gravó más fuertemente al sector exportador pero especialmente al azucarero. En 1946, del 40 o/o del aumento presupuestal, el 60 o/o provenía del impuesto acumulativo al azúcar.

En circunstancias en que el azúcar obtenía precios extraordinarios en el mercado internacional, el FDN colocó un sistema de cuotas por productor y por zona para la venta del producto en el mercado nacional. Al igual que este bien agrícola otros productos extuvieron sujetos a regulación de precio como el algodón, el café y otros importados.

Finalmente, por primera vez, los agroexportadores tuvieron que aceptar la constitución de sindicatos, el pago de salarios reales y las huelgas de brazos caídos.

5. La crisis económica y política

En 1947, sobreviene la crisis económica y con ella la crisis política. El gobierno retrocede ante el colapso del control del comercio exterior y cambios e inicia la libe-

ralización paulatina. A la vez otorga a la oligarquía participación en los otros sistemas de control luego que estos colapsan.

En enero de ese año, el crimen Graña resulta un duro golpe para el FDN que aparece navegando en el desgobierno. El asesinato da lugar a la renuncia de los miembros apristas del gabinete. En medio de la zozobra política Bustamante incorpora a Odría y otros ministros militares a fin de robustecer su alianza original que se está quebrando seriamente. Paralelamente, empieza a contener las reivindicaciones populares.

De otro lado, el colapso del control en el sector externo acelera el proceso de organización de los industriales quienes de Junio de 1946 a Setiembre de 1947 logran conformar once comités más.

El crimen Graña trae como consecuencia que los industriales dejen de respaldar las políticas populistas y empiecen a desentenderse de la coalición. El colapso en los controles hace que los industriales acepten intervenir en su perfeccionamiento; sin embargo, los exportadores no adoptan una posición similar, sino contraria.

En Julio de 1947, el receso parlamentario marca la defunción del FDN y el distanciamiento definitivo entre Bustamante y el APRA, el receso, hábil golpe de la Alianza Nacional, consigue paralizar la Cámara de Senadores y por ende, el estudio de los proyectos anteriormente citados.

A principios del 47, el nuevo sistema de control de comercio exterior y cambios es mejor estructurado que el anterior¹⁷. Considera por primera vez la injerencia de las principales entidades productivas, clasifica las importaciones por prioridades A, B y C y establece una relación de excluidas.

El gobierno, sin embargo, desgasta políticamente no logra establecer un acuerdo para diseñar un sistema que fijara cuotas de moneda extranjera para cada categoría de importación.

En este punto, los industriales se

muestran dispuestos a colaborar y empiezan a elaborar a nivel interno un presupuesto de divisas requeridas, para importaciones impostergables sobre la base de las efectuadas en 1945 y 1946. Contrasta con esta actitud, la posición de los exportadores quienes siguen sobrefacturando y señalan que la naturaleza de sus operaciones tiene 'un concepto incompatible con el de cuotas'.

En el tercer trimestre se pone en práctica las nuevas medidas para el control y se flexibiliza el sistema, en menos de tres meses, el intento de liberalización fracasa, debido a una elevación excesiva del tipo de cambio libre producto de la demanda —en parte especulativa— que excedía con creces la oferta.

Bustamante retornó al controlismo impidiendo mayores presiones inflacionarias y un deterioro más agudo en las relaciones con las capas medias y sectores medios. Poco tiempo después, las reservas caen de 13.2 a 7.4 y la balanza en cuenta corriente se contrae de 21.1 a 13.2 millones de dólares¹⁸.

La inflación por su parte tuvo como causa principal las colocaciones bancadas y en segundo término, los subsidios. La inflación en el 47 pasó de 9.4 o/o a 29.4 o/o a raíz del experimento de liberalización y la flexibilización de los controles de precio.

Además, la producción agrícola se estancó no pudiendo cubrir la demanda interna especialmente de trigo, carne y arroz. La inversión se contrajo en 23 o/o¹⁹ y la especulación se difundió en todos sus niveles.

Así, la experiencia populista del periodo de Bustamante devino en crisis económica debido a las propias medidas de política económica que tornaron irreconciliables los objetivos de industriales, capas medias y sectores obreros.

También actuó en el mismo sentido, la acción deliberada de los exportadores que ayudaron a desquiciar el sistema, fomentaron las actividades especulativas y publicitaron en favor suyo la escasez de

productos básicos creando un clima de intolerancia. Cabe agregar que el retroceso seguido por el populismo peruano en la post-guerra es típico de los proyectos populistas de América Latina.

6. Los pasos hacia la estabilización

Los primeros esfuerzos de estabilización surgieron en noviembre del 47, y no obstante, no fueron resultado de una programación articulada. El gobierno intentó retraer fondos del mercado elevando la tasa de descuento en 1 o/o, luego que los bancos subieran la tasa de interés. La primera medida de índole monetario resultó claramente inefectiva por la magnitud de los recursos que comprendía.

En el sector externo, el gobierno ante su incapacidad para manejar el problema de las divisas, insiste en los controles y encarga su reorganización a los industriales.

Estos a pesar que ponen en función sus presupuestos y otorgan licencias globales no logran impedir un nuevo colapso debido a la agudísima escasez de moneda extranjera.

Es interesante señalar que en el momento en que los industriales tienen en sus manos el control, los exportadores no sólo se niegan a elaborar un presupuesto de divisas —Maduefio les ofreció los formularios de presupuesto de la SNI para que realizaran una labor similar— sino que empiezan a solicitar la entrega de sus divisas al punto en que en abril del 48, Gildemeister se rehusa a dar sus ingresos de exportación y declara que el control es anticonstitucional.

Este choque de intereses no da como resultado un enfrentamiento entre industriales y exportadores. Los primeros aún no estaban lo suficientemente cohesionados ni poseían una capacidad de poder como la de los exportadores.

Esto hizo que estos no se presentaran para respaldar a Bustamante buscando una nueva alianza —esta vez sin el APRA—

para consolidar el desarrollo industrial y lograr el gobierno promotor de dicho desarrollo. Además, por la magnitud de los recursos en juego no se explicaba el enfrentamiento.

De otro lado en el presupuesto, los gastos públicos son recortados al no contar —por el receso— con los impuestos indirectos previstos. Los controles de precio de los bienes de consumo popular mas indispensables y los subsidios son levantados tímidamente en prevención de una mayor zozobra social.

Estos intentos para estabilizar la economía fracasaron al no atacar la sobrevaluación. Lo que se trató de hacer fue ensayar la deflación de la economía en forma similar a como lo propuso Ferrero en el 45; sin embargo, el gobierno aunque contrajo gastos públicos no pudo retraer el crédito.

En cambio, el programa de estabilización de setiembre del 48 estuvo diseñado por el FMI. El programa atacó los puntos básicos como la sobrevaluación del sol por medio de los recargos a las importaciones. Además, estimuló las exportaciones con la entrega del 35 o/o del valor de éstas en certificados de divisas transferibles e intentó retraer los recursos bancarios con la facultad de elevar el encaje legal mínimo.

Los recargos aunque impopulares lograron recaudar 28.8 millones de soles para amortizar la deuda por subsidios²⁰. El encaje mínimo no fue elevado pues el gobierno sabía que si bien contraería los fondos bancarios a prestarse probablemente también retraería más las utilidades que los bancos. Finalmente, los exportadores no aceptaron la entrega del 35 o/o debido a que estos no sólo ansiaban la entrega total de divisas sino el dominio del poder político.

Bustamante trató de estabilizarse políticamente a medida que intentaba la estabilización económica. La reacción popular por la elevación de precios y la eliminación lenta de subsidios lo convenció de

reforzar su posición frente al APRA y los exportadores.

Así, en febrero de 1948, constituye un gabinete enteramente militar. Otorga al Contralmirante Saldías el cargo de Ministro de Hacienda mientras Odría es Ministro del Interior. Para ese entonces, éste último conspiraba con Beltrán, jefe de la Alianza Nacional.

Acto seguido denuncia públicamente al APRA, su exfuerza cogobernante. El APRA señala '... tiene en su constitución interna todas las características de una dictadura y en su acción política sobre el país aspira a una dominación integral por la fuerza, basada en la disciplina de la obediencia y de la consigna' Un mes más tarde, coloca al APRA totalmente fuera de la maquinaria del estado con la supresión de los municipios transitorios.

Bustamante se hallaba con dos frentes, el APRA y los exportadores; mientras, los industriales no toman una acción decidida en favor del gobierno y el clima social se torna cada vez más conflictivo. Por su parte, el APRA que continuaba aferrado al controlismo denuncia las medidas antipopulares del gobierno y se alza en armas el 3 de octubre fracasando en su intento.

Aplastada la conspiración aprista y expulsada el APRA del escenario político sigue sin obstáculos la conspiración Blanca, con la Alianza Nacional al frente.

7. Fin político de Bustamante

Bustamante en tres años tuvo que reconstruir sus gabinetes sucesivamente llegando a tener siete gabinetes y seis ministros de hacienda. Luego de haber obtenido el 67 o/o de los votos pasó a perder el visto bueno de los industriales para terminar sin respaldo popular. La oligarquía y una parte importante del alto mando militar le asestan el golpe en octubre del 48, la revolución 'restauradora' de Odría manda al presidente al destierro y cierra uno de

los episodios más cercanos de la democracia.

El desarrollo nacional donde la industrialización y el crecimiento del mer-

cado interno nos permitieran un desarrollo menos dependiente y más identificado con las necesidades del país queda como un sueño.

NOTAS

- (1) Portocarrero Gonzalo. El fracaso de la política nacional y la liberalización de la economía peruana. Economía, fuerzas políticas y política económica: 1945-1950 Lima s/f, pp. 57-58.
- (2) Cascabel Octubre de 1945 No. 549, p. 392
- (3) Bustamante y Rivero José Luis. Tres años de Lucha por la democracia en el Perú. Buenos Aires 1949. Memorándum de la Paz del 13 de Marzo de 1945. pp. 13-14.
- (4) Kantor Harry. El movimiento aprista peruano. Ed. Pleamar. Buenos Aires, 1964. p. 52.
- (5) Bustamante (1949). Op. cit. p. 22.
- (6) Ver por ejemplo, Diario de debates de la Cámara de Senadores, legislación ordinaria 1945, Vol. 1, 6ta. sesión ordinaria, pp. 286-288 y Análisis de la situación monetaria. En Boletín de la Cámara de Comercio de Lima. Julio 1945, p. 317.
- (7) Diario de Debates de la Cámara de Senadores. Legislación Ordinaria 1945, Tomo III, pp. 1305-1306.
- (8) Palabras de Augusto Maurer, Presidente de la Sociedad Nacional de Industrias. Industria Peruana, Vol. XV, No. 7, pp. 287-289
- (9) Exposición de Montero en la Cámara de Senadores, 15 de Noviembre de 1945. Diario de Debates del Senado. Legislación Ordinaria 1945. Vol. IV, p. 2328.
- (10) Ver Bonilla F., Constitución política del Perú, Ed. Mercurio. Lima 1974, Arts. 129-166-172-173 y sexta disposición transitoria.
- (11) El Comité Nacional del Comercio y de la Producción estaba constituido por la Sociedad Nacional Agraria, Asociación de Ganaderos, Sociedad Nacional de Minería, Cámara de Comercio de Lima, Sociedad Nacional de Industrias, Cámara de Comercio del Callao, Sociedad Progreso de la Pequeña Minería, Asociación de Horticultores de Lima y Callao y la Asociación de Comercio e Industria de Arequipa.
- (12) Ver García Mirella. Populismo y política económica: 1945-1948. Tesis de Bachiller. Universidad del Pacífico 1984. Capítulo III, pp. 95-184.
- (13) Ver Memoria del Banco Central de Reserva 1946, pp. 27-28.
- (14) Memoria del Banco Central de Reserva 1946, p. 28.
- (15) Ver García (1984), Op. Cit. p. 135.
- (16) Ver García (1984), Op. Cit. p. 178.
- (17) Véase García (1984), pp. 192-201 para un análisis más detenido de los controles de cambio en 1947.
- (18) García (1984), Op. Cit. p. 205.
- (19) CEPAL, Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo industrial del Perú. Naciones Unidas. México, 1959, P- 11-
- (20) García (1984), Op. Cit., p. 236
- (21) Bustamante y Rivero, José Luis. Mensaje del Presidente del 28 de Febrero de 1948, Lima, p. 14.

BIBLIOGRAFIA

- BUSTAMANTE Y RIVERO, José Luis. Mensaje del presidente del 28 de febrero de 1948.
- BUSTAMANTE Y RIVERO, José Luis. Tres aflos de lucha por la democracia en el Perú. Buenos Aires, 1949.
- CASTAÑEDA, Jorge Eugenio. Compilación sobre el control de cambios. Casa de la moneda Lima, 1949.
- CEPAL. Análisis y proyección del desarrollo económico. Naciones Unidas. México, 1959.
- DRAGISIC, John. The peruvian stabilization policies 1939-1968. D Ph Thesis. University of Wisconsin, 1971.
- DE LAS CASAS, Luis Felipe. El sectorario. Ed. Ital Perú. Lima, 1981.
- FERRERO, Rómulo. Historia de la Cámara de Comercio de Lima entre 1939 y 1962. *En* Historia de la Cámara de Comercio de Lima. Imp. Valverde. Lima, 1963.
- GARCIA, Mirella. Populismo y política económica: 1945-1948. Tesis de bachiller, Universidad del Pacífico, 1984.
- HAYN, Rolf. Peruvian monetary and foreign exchange policy 1940-1950. *En* Interamerican economic affairs. Vol 8 No. 4 Spring 1955.
- HAYN, Rolf. Peruvian exchange controls 1945-1948. *En* Interamerican economic affairs. Vol 10 No. 4 Spring 1957.
- KANTOR, Harry. El movimiento aprista peruano. Ed. Pleamar. Buenos Aires, 1964.
- MACARIO, Santiago. Proteccionismo e industrialización en América Latina. *En* Selección de textos del seminario problemas económicos de América Latina. Universidad del Pacífico. Lima, 1964.
- PORTOCARRERO, Gonzalo. El fracaso de la política nacional y la liberalización de la economía peruana. Economía, fuerzas políticas y política económica: 1945-1950. Lima, s/f.
- SULMONT, Denis. El movimiento obrero en el Perú: 1900-1956. Pontificia Universidad Católica. Lima, 1978.
- THORP, Rose Mary y BERTHAM, Geoffrey. Perú: 1890-1977. Growth and policy in an open economy. The Me. Millan Press Ltda. London, 1977.

REVISTA Y PUBLICACIONES PERIODICAS

- Boletines de la Cámara de Comercio de Lima.
- Bonilla F. Constitución política del Perú. Ed. Mercurio, 1974.
- Cascabel. Lima, varios.
- Diarios de debates de la cámara de senadores. Lima, 1945-1947.
- Diarios de debates de la cámara de diputados. Lima, 1946.
- Industria Peruana, Lima, 1945-1948.
- Memorias del Banco Central de Reserva. Lima, 1945-1948.
- Memorias de la Sociedad Nacional Agraria. Lima, 1945-1948.
- Revista de Hacienda No. 24. Lima, 1945.