

Capitalismo transnacional y capitalismo nacional en el Perú: un ensayo retrospectivo

Fernando González Vigil

Durante la Conquista y el Virreinato, el Perú fue "centro regional" del sistema español de acumulación y dominación política. En su territorio se desarrollaron los principales "núcleos" de acumulación (producción y circulación) de la región latinoamericana, que permitieron el surgimiento de bolsones regionales y locales de acumulación; pero la actividad económica y política de estos núcleos estaba fuertemente ligada a la metrópoli española, lo que otorgaba un carácter eminentemente subordinado a estos procesos de acumulación regionales y locales, impedía el surgimiento de espacios económicos suficientemente autónomos y prefiguraba así el carácter eminentemente comercial y financiero de esos capitales locales, así como la histórica relevancia del poder del gobierno central en Lima.

En cambio, las zonas más periféricas del sistema colonial español (como Chile), por su ubicación menos importante, tuvieron mejores oportunidades históricas para generar intereses relativamente más autónomos y cla-

ses criollas y gobiernos más independientes de la metrópoli. Además, la competencia inter-colonialista (España vs. Inglaterra, Francia y Holanda) y el creciente poder comercial y manufacturero de Inglaterra, especialmente, minaron el control regional hacia estas zonas periféricas y los circuitos de producción y comercio controlados por el Virreinato de Lima, el cual —sin embargo— mantuvo una mayor relación con la metrópoli.

Por otro lado, el Perú había heredado su carácter de "centro regional" del período pre-hispánico, en el que las sociedades contaban con relaciones sociales muy desarrolladas y estables y con una gran tradición de organización estatal vertical. El Perú era, por lo tanto, un campo relativamente poco propicio para el surgimiento de productores independientes que compitiesen bajo la hegemonía del intercambio (en comparación con las regiones entonces menos desarrolladas de Latinoamérica). El sistema andino (ayllu, poder central, reciprocidad-redistribución) establecía relaciones de poder y de propiedad

(tierra, hombres, medios de producción) muy definidas. El sistema español, para usarlo en su beneficio, inició un lento proceso de "desestructuración funcional" y logró progresivamente, a través del sistema hacienda-comunidad, el control de la mano de obra, de la tierra y de los recursos naturales y productivos locales. Este proceso de desestructuración se realizó en el territorio peruano bajo la forma de un "dualismo estructural". En la Costa existían sociedades pequeñas, dispersadas por los valles, con una organización económica y política menos definida y dependientes del intercambio. Era, por lo tanto, más fácil dominarlas e imponerles una economía más mercantil y posteriormente capitalista.

Ya desde entonces se esbozaba elementalmente el esquema de división internacional del trabajo que adquiriría completa vigencia a partir del siglo XIX. El Perú proveía recursos mineros, pero de metales preciosos, cuya abundancia inicial no estimula grandes inversiones ni mejoras tecnológicas sustantivas y limita, por lo tanto, el desarrollo productivo local. Se trataba simplemente de la comercialización del mineral al interior del Virreinato y con el exterior. Por otro lado, la explotación brutal de la mano de obra y la necesidad funcional de mantener el sistema hacienda-comunidad hacían que el mercado de trabajo, teóricamente abundante, escaseara relativamente. El control de los recursos naturales, la explotación del trabajo bajo modalidades no estrictamente salariales sino proletarizadas (para no quebrar el poder del sistema hacienda-comunidad que era la base de la desestructuración del mundo andino y para evitar los movimientos de liberación y rebelión) y las formas mercantiles o comerciales que asumen los capitales locales son, pues, los soportes de la acumulación local subordinada a la internacional que configuran las características políticas y económicas del Perú así como su estructura social.

Pero el sistema colonial permitía una producción local de subsistencia relativamente satisfactoria, aunque ya se advertía el surgimiento de ciertas actividades agrícolas (en la Costa, sobre todo) que fueron orientándose progresivamente a la exportación, lo que ocasionó el consiguiente abandono paulatino

de la agricultura de subsistencia, y el mayor desarrollo de ciertas actividades de consumo básico en otras zonas de Latinoamérica (es el caso del trigo en Chile y Argentina) frente a las cuales el Perú se convirtió en simple importador.

Este esquema no impidió, sin embargo, como no lo ha hecho en nuestros días, que bajo ciertas condiciones internacionales favorables (la competencia inter-colonial y cierta descentralización económica del poder español en América Latina) surgieran "obrajes" o manufacturas locales de bienes de consumo que cobraron gran impulso en el siglo XVII, pero que luego decayeron cuando esas mismas condiciones internacionales se tornaron adversas.

Durante la República, se afirmó el rol del Perú en la división internacional del trabajo como proveedor de bienes primarios (guano, plata y lanas) y como importador de manufacturas. La situación interna (el caos y la destrucción de la época posterior a la Independencia; la pérdida del poder del Gobierno Central y la regionalización del poder económico y político; los acaudalados locales con actividades comerciales para el interior y el exterior y con sistemas monetarios y financieros dispersos; las formas tradicionales de poder y explotación en los Andes con el sistema hacienda-comunidad); y las características propias del sistema colonial inglés (las importaciones primarias para desvalorizar su fuerza de trabajo y reducir el costo del capital fijo; la búsqueda de mercados externos para colocar excedentes de mercancías y de dinero; el lugar relativamente secundario del Perú en ese nuevo sistema internacional donde ya no es "centro regional" de primera línea en comparación con Asia, África y las excolonias británicas en los Estados Unidos, por ejemplo) explican por qué se agudiza el intercambio desigual propio a esa división internacional del trabajo y que el capital británico tuvo que utilizar funcionalmente a los comerciantes locales e incluso a los hacendados andinos como eslabones intermediarios en su sistema de dominación económica y política, pero sin dejar de desencadenar fuerzas de subordinación y de desestructuración de las bases del poder de esos grupos dominantes locales.

El capital británico favoreció sobre todo la recuperación del poder central del Estado por parte de Lima y la progresiva unificación del sistema financiero. Sin embargo, el peso específico del Estado (durante el primer civilismo) y de la emergente burguesía predominantemente costeña, comercial y financiera hicieron que, a la larga, se produjesen conflictos entre el capital británico, el Estado y los capitales locales más importantes, que llegaron a su máxima tensión con el problema del salitre y desembocaron en la Guerra con Chile. También fueron motivo de conflicto los intentos por fomentar el desarrollo de ciertas manufacturas locales, especialmente de bienes de consumo, que no tenían cabida dentro de esta nueva división internacional del trabajo.

Luego de la Guerra, el capital transnacional fue afirmando su poder gracias a un Estado y una burguesía local ahora más vinculados al sistema internacional. El agro de exportación se dinamizó (sobre todo en los rubros de azúcar, algodón y lanas), y las materias primas minerales cayeron bajo un mayor control extranjero. Se logró mayor vinculación entre la Costa y la Sierra, gracias a una infraestructura de transporte que benefició tanto al capital extranjero como a las actividades comerciales de los capitales privados. Sin embargo, como parte de la alianza entre los sectores de la clase dominante, no se atentó directamente contra el poder de los gamonales serranos. Los cambios en los cultivos costeños en favor de los exportadores y el mantenimiento de sistemas de baja productividad y subsistencia en la Sierra, crearon constantemente problemas en el suministro de alimentos. El auge exportador permitió, sin embargo, una expansión financiera e industrial de las manufacturas (de bienes de consumo e incluso de ciertos bienes de capital), lo que originó el surgimiento de nuevas capas industriales en el mercado interno y también capas urbanas.

Ya desde las primeras décadas del presente siglo, el capital transnacional de origen americano afirmó su dominio sobre la economía peruana en el control de las principales actividades de exportación, tanto las agrarias como las petroleras y las mineras (en las que los nuevos metales como el co-

bre reemplazaron a la plata en lo que se refiere al volumen de exportación). Algunos de estos grandes capitales exportadores asumieron también la producción para el mercado interno junto con los nuevos capitales eminentemente manufactureros cuyos principales inversionistas fueron originalmente inmigrantes. Se trata, sin embargo, de una producción para el mercado interno complementaria de la de la exportación, destinada sobre todo a, alimentos y textiles, y cuya dinámica está subordinada a las fluctuaciones de la demanda y a los precios internacionales.

Con el fin de satisfacer las grandes necesidades de modernización y proletarianización que requerían las actividades exportadoras apoyadas por el capital transnacional, atender a las demandas de las emergentes capas medias y de los empresarios manufactureros y solucionar las exigencias de las nuevas capas de proletarios y trabajadores urbanos de diversa índole, el Gobierno de Leguía tomó una serie de medidas que iniciaron un proceso histórico conducente a minar las bases del poder de los gamonales y de los terratenientes tradicionales serranos: se reforzó el poder burocrático y militar del Gobierno Central, se trató de someter a los poderes regionales y locales y se desarrolló un vasto programa de obras públicas sobre la base del endeudamiento externo, paralelo al proceso de urbanización y que aceleró la integración física y económica entre la Costa y la Sierra. A pesar de sus dimensiones populistas, el programa de Leguía, que implicaba cierta modernización capitalista, no satisfizo de ningún modo las exigencias campesinas ni las demandas de los sectores más radicalizados (los indigenistas y los anarquistas) que sólo encontraron luego, en el APRA sobre todo y también en el PC, los canales de expresión política más organizados y los programas deseados.

Después de la Segunda Guerra Mundial, durante el período de recesión de las economías industrializadas y de contracción del mercado internacional, se dieron las condiciones internacionales favorables para la industrialización por medio de la sustitución de importaciones en varios países latinoamericanos. En el Perú, adquirieron gran importancia las etapas manufactureras de algunas in-

dustrias fabricantes de bienes de consumo dirigidas al mercado interior (alimentos, textiles, bebidas y productos farmacéuticos, en particular). Estas ramas sustituían las importaciones de bienes finales por la producción local, pero simultáneamente aumentaban las importaciones de insumos y bienes intermedios. Debido a este mecanismo, así como al incremento de la inversión directa de las empresas transnacionales en las etapas manufactureras (sobre todo en alimentación y productos farmacéuticos, y un poco menos en bebidas y textiles), estas ramas intensificaron sus vínculos con el sistema internacional a pesar de su orientación hacia el mercado interior. Más aún, algunas de estas ramas (alimentos y textiles, en especial) tenían entre sus dedicaciones más importantes las transformaciones manufactureras locales de materias primas de origen agropecuario que también servían a las actividades exportadoras. Se trataban, por lo tanto, de extensiones locales del sector exportador, y su dinámica dependía tanto del mercado interior como del mercado exterior.

Al terminar el conflicto bélico mundial, se reinició un proceso internacional de expansión del comercio y de la producción que modificó las condiciones internacionales de los países en desarrollo. En el Perú, hubo un breve pero importante período (1945-48), en el cual, los sectores democráticos y reformistas encabezados por el APRA intentaron poner en práctica un esquema que transformase radicalmente las condiciones productivas del agro y de las actividades explotadoras de recursos naturales, y que, al mismo tiempo, apoyase a las industrias destinadas al mercado interior. Este intento fracasó políticamente y fue sustituido por un régimen conservador de inspiración libre-cambista en lo económico, que dio completa libertad al capital extranjero norteamericano para explotar los recursos mineros y petroleros y consolidó, de este modo, la supremacía del capital transnacional sobre el sector exportador de bienes primarios. A ello se debió que, durante la década de los años cincuenta, los productos mineros aumentarían su importancia dentro del total de las exportaciones peruanas, en detrimento de los productos de origen agrario. Por cierto que la situación in-

ternacional de este período tuvo mucho que ver con esto (la Guerra de Corea y la expansión de las industrias metal-mecánica y electrónica en las naciones industrializadas). También continuó durante esta década la industrialización en las ramas de bienes de consumo que fueron progresivamente diversificando y diferenciando sus líneas de productos para atender preferentemente a los estratos medios y altos de los sectores urbanos en expansión. Pero el mantenimiento de estructuras socio-económicas atrasadas en el mundo rural, la preferencia por las explotaciones agrícolas y ganaderas orientadas a la exportación o insumidoras de una agroindustria local (controlada por transnacionales y por algunos oligopolios nacionales) orientada al mercado interior urbano, y la fuerte tendencia de esa agroindustria a importar insumos de acuerdo con la lógica de la ganancia internacional acrecentaron la insuficiencia de la oferta local para satisfacer las necesidades básicas de la población, especialmente en el campo alimentario.

Ahora bien, a partir de la década de los años cincuenta se intensificó la internacionalización del capital y de la producción en todo el mundo. Ello trajo como consecuencia la aceleración del proceso de deslocalización industrial hacia las zonas periféricas, incluso de varias ramas fabricantes de bienes intermedios y de bienes de consumo duradero y de capital. Se dieron por entonces las condiciones internacionales para que países como el Perú pusieran en marcha estrategias de industrialización por medio de la sustitución de importaciones, cuya principal característica es que no implicaban un abandono de la estrategia primario-exportadora, sino que se hallaban —en el caso peruano al menos— estrechamente vinculadas y subordinadas a la dinámica del sector exportador tradicional. En el Perú, el régimen civil de 1956, el militar de 1961 y el civil de 1961 llevaron a cabo una política industrial de apoyo a la sustitución de importaciones de bienes intermedios que sentó las bases para el crecimiento de nuevas ramas de bienes de consumo duradero y de capital. Estas ramas, sobre todo las de bienes intermedios, se convirtieron en los motores de la expansión del sector manufacturero, el cual, a fines de los

años sesenta, era ya el sector económico de mayor peso dentro del PBI global, y tenía como principales actividades la producción de bienes intermedios y de bienes de consumo duradero y de capital. Durante la década de los años setenta, el sector manufacturero mantuvo, en sus rasgos esenciales, esta dinámica.

Es imposible soslayar la importancia del rol fundamental desempeñado por las nuevas condiciones del sistema internacional en la definición del carácter y la orientación del proceso de industrialización peruano durante las tres décadas que van de 1950 a 1980. Su influencia no se limita a las fluctuaciones del mercado internacional de nuestros principales productos de exportación. Síntoma de la creciente internacionalización económica es el hecho de que varias empresas de capital transnacional que empezaron teniendo como única o principal actividad la exportación de bienes primarios desarrollasen entonces programas de diversificación e integración vertical en el interior del aparato productivo peruano, iniciando así la aparición de varias ramas de bienes intermedios y de bienes de consumo duradero y de capital (la Cerro y la Grace son los ejemplos clásicos).

Esta extensión del campo de acción del capital transnacional (de origen norteamericano fundamentalmente) ilustra mejor que nada la profunda relación existente entre las estrategias primario-exportadoras y las de sustitución de importaciones. También permite comprender por qué la sustitución de importaciones, al mismo tiempo que produjo la ampliación de los vínculos interindustriales en el interior del aparato productivo peruano y un aumento en el empleo de los insumos locales, acarreó también una creciente necesidad de importar insumos y tecnologías foráneos y la consiguiente profundización de la articulación productivo-tecnológico-financiera de la industria peruana con el sistema industrial internacional.

En la década de los años sesenta y con el mismo resultado, nuevas subsidiarias de empresas transnacionales (en este caso también de origen japonés y europeo) iniciaron sus operaciones destinadas a sustituir importaciones en ramas de bienes de consumo duradero y de capital. Estos bienes estuvie-

ron fundamentalmente dirigidos a los estratos de consumidores solventes urbanos y reforzaron así la regresividad de la distribución global del ingreso nacional. El capital transnacional era entonces un vehículo clave para la industrialización peruana en bienes intermedios y en bienes de consumo duradero y de capital y, de este modo, incluía a la economía peruana en su ámbito de control y la vinculaba aún más a la economía internacional.

Además, junto con el incremento progresivo de las exportaciones mineras y petroleras, se afirmaba la hegemonía del capital transnacional minero (y también petrolero, pero en menor medida) dentro de la burguesía exportadora. A esto se sumaban los grandes capitales nacionales acumulados gracias al "boom" pesquero que se inició a fines de los años cincuenta, y algunos de los cuales incursionaron en ciertas fabricaciones de bienes intermedios y de bienes de capital (embarcaciones pesqueras en especial), pero también en actividades financieras, inmobiliarias y de medios de comunicación.

El nuevo poderío de estos sectores capitalistas, que controlaban los rubros más dinámicos del sector exportador y que se volcaron con gran ímpetu hacia las actividades secundarias y terciarias, significó una pérdida relativa de poder (en el campo económico, por cierto) para la fracción burguesa agro-exportadora, la que, no obstante, se mantuvo como cabeza gremial y política del sector exportador gracias a la SNA. Además, a partir de 1963 los capitales algodoneros sufrieron serios reveses, debido a las condiciones adversas en el mercado internacional del algodón, de modo que esta fracción particularmente conservadora de la burguesía agro-exportadora fue progresivamente debilitándose.

Un hecho importante que debe destacarse con respecto a estos desplazamientos del poder económico en el seno de la burguesía exportadora es que los nuevos grupos minero, petrolero y pesquero, a diferencia de los grupos agro-exportadores tradicionales, estaban menos comprometidos con el viejo poder terrateniente y gamonal, en especial el de la Sierra, y estaban, en cambio, más interesados en la industrialización del aparato

productivo para satisfacer el mercado interior. Debemos mencionar además el aumento del poder de los industriales manufactureros y financieros como resultado de la industrialización de varias ramas de bienes de consumo y, también, de algunas de bienes intermedios.

No debemos olvidar que las empresas y los grupos transnacionales y nacionales más dinámicos de todas estas actividades eran portadores de la estrecha vinculación existente entre el sector exportador primario y la expansión de la industria manufacturera para el mercado interior. Pero lo cierto es que la continuación del proceso de industrialización requería una modernización del conjunto de la economía y, muy especialmente, de la reorganización del sector agrario que permanecía bajo regímenes de propiedad y tenencia de los recursos productivos y con niveles de productividad que correspondían a formas sociales atrasadas, con las cuales estaban menos comprometidos los nuevos grupos exportadores y manufactureros. De esta manera, estaban dadas las condiciones objetivas que hacían posible el surgimiento del proyecto reformista de Acción Popular.

Otra consecuencia de los cambios en la estructura productiva del país es que ante el creciente y férreo control transnacional sobre la economía, vastos sectores populares se movilizaron en una campaña anti-imperialista encabezada esta vez por los nuevos grupos progresistas e izquierdistas y ya no por el APRA que asumió una actitud relativamente moderada. Lo curioso es que, en esa campaña, participaron, aunque con otros fines y objetivos y con gran cautela, algunos representantes de los intereses financieros, importadores y manufactureros nacionales preocupados por la cuestión de la hegemonía política en la clase dominante, pero lo hacían desde posiciones nacionalistas burguesas y se limitaban a atacar el caso más impopular: el de la IPC. ES por ello por lo que la solución del problema de la IPC se incorporó al programa del gobierno belaudista que se inició en 1963.

Pero el gobierno de Belaúnde defraudó las expectativas que había despertado su mensaje reformista y populista en los primeros meses, en particular en lo que atañe

a los dos puntos arriba mencionados: la reforma agraria y el tratamiento del capital extranjero. Varias de las razones de ese fracaso están vinculadas directamente con las contradicciones inherentes al proceso de industrialización y a las pugnas de la clase dominante, cosas que no pueden ser entendidas fuera del proceso histórico de integración de la economía peruana en el sistema capitalista internacional.

En primer término, como la industrialización manufacturera para el mercado interno ocupó el rol central que antes habían desempeñado en la acumulación las actividades de exportación de bienes primarios y materias primas, los principales grupos de poder económico asumieron ambas actividades, de modo que se hizo muy difícil percibir una clara diferenciación de los intereses económicos del mercado exterior frente a los del mercado interior y, en los casos en que esta diferencia se manifestaba, se trataba simplemente de un conflicto de orden secundario entre capitales que dependían del mercado interior en diversos grados, pero que estaban todos subordinados a la lógica global de acumulación impuesta por el capital extranjero y por los grandes capitales nacionales asociados al capital transnacional.

Esto implica, por un lado, que el impulso industrializante y modernizador tenía que situarse dentro de los límites permitidos por esa lógica de acumulación de conjunto y, por otro, que, ante la ausencia de conflictos antagónicos de primer orden en el plano económico, las innegables diferencias existentes entre los principales sectores de la clase dominante peruana tendían a ser abordadas dentro de una manera conciliadora, buscando arreglos que resultasen mutuamente provechosos.

Esto nos permite entender por qué la tradicional burguesía agro-exportadora, aunque debilitada, pudo ejercer todavía durante la década de los años sesenta un importante rol político y tuvo tiempo para reorientar parte de sus intereses económicos, cosa que efectivamente hicieron algunos de sus exponentes con gran visión. Los sectores agro-exportadores pactaron políticamente con el APRA en el Congreso para frenar desde ahí los intentos reformistas de la alianza AP-

DC, y consiguieron, en efecto, modificar el proyecto de la reforma agraria y boicotear su aplicación en defensa de los intereses básicamente azucareros y algodoneros de los propietarios costeños, y como protección, en parte, a sus viejos aliados los gamonales serranos. Más tarde, en los últimos años del gobierno de Belaunde, la burguesía agro-exportadora se unió en un gran frente político derechista que abarcaba a elementos conservadores de AP, de la DC y del partido de Odría, y que se formó con la mira puesta en las elecciones presidenciales que debían efectuarse en 1969.

En segundo lugar, el poder hegemónico del gran capital transnacional y nacional se basaba en el control de los recursos naturales y de las materias primas para su explotación con destino al mercado internacional o para su transformación en la industria manufacturera local creada en el proceso de la sustitución de importaciones. El control de los recursos naturales y de las materias primas para la obtención de ventajas competitivas y la edificación de barreras oligopolísticas tuvo varias consecuencias. Quizás la más importante de ellas sea la "funcionalidad" que para la rentabilidad del gran capital tiene la supervivencia de condiciones socio-económicas de atraso y miseria en el mundo rural y en las áreas deprimidas urbanas, así como su necesaria articulación con aquellos grupos nacionales que a escalas regionales o nacional acumulan en actividades de comercio, transporte y financieras. Esto es cierto en un grado tal que no es exagerado afirmar que el carácter eminente comercial, financiero, especulativo y rentista de la mayor parte de los sectores de la burguesía nacional es algo así como el complemento funcional del atraso del agro y del control hegemónico ejercido por el gran capital (transnacional y nacional) sobre las más modernas actividades de exportación y transformación manufacturera de recursos primarios.

Por otro lado, también es fundamental para la estructuración de mercados oligopólicos en beneficio de las ganancias de ese mismo gran capital la proporción de insumos y bienes intermedios importados, dentro de la estructura de costos, y el impacto de éstos sobre los precios con los consiguientes niveles

diferenciales de apropiación del excedente bruto generado. El control sobre los recursos naturales y las materias primas abarca tanto a los insumos disponibles localmente como a los comercializados en el mercado internacional.

Por estas razones, la necesaria reorganización del agro debía llevarse a cabo sin poner en verdadero peligro a los agentes más poderosos de esa vasta red de relaciones de dominación que se construyó históricamente en torno del control de los insumos primarios y que obtenía sus ganancias con el atraso y con la miseria rural. A este principio básico debían someterse todos los otros propósitos que corrientemente se señalan al hablar de reforma agraria: cambio del sistema de tenencia de la tierra y del agua, aumento de la productividad agropecuaria, mecanización, crédito, etc. Se trataba pues, de una reforma agraria adaptada a las especiales características del ordenamiento capitalista en el Perú y que, por más paradójico que pueda parecer, no se propuso nunca hacer del sector agropecuario nacional el sustento social y material de un desarrollo capitalista apoyado por la expansión del aparato productivo y del mercado interior. Esto es muy claro si recordamos —por ejemplo— que el creciente problema alimentario es el resultado histórico de la inserción de la producción alimentaria peruana en el sistema internacional. Ello trajo diversas consecuencias: el estancamiento de la producción nacional de alimentos básicos, su orientación preferencial hacia las capas urbanas relativamente más solventes y el peso cada vez más importante del capital transnacional y de los insumos importados en la agroindustria peruana. Era, por lo tanto, muy difícil que de los propios sectores del capital privado dominante en ese entonces naciese un proceso de reforma agraria auténticamente radical (incluso desde una perspectiva completamente capitalista). Estas fueron las razones que explican por qué, a pesar del debilitamiento de su poder, la burguesía agro-exportadora y los terratenientes serranos conservaron un importante rol político (especialmente los agro-exportadores) y no fueron eliminados por las más modernas capas burguesas exportadoras, manufactureras, comerciantes o fi-

nancieras.

En tercer lugar, y en estrecha vinculación con lo mencionado en los párrafos anteriores, frente a la singular estructura de la clase dominante peruana y al poder hegemónico del capital transnacional, el Estado era la única fracción del bloque dominante que tenía —al menos en principio— la posibilidad de liderar un proyecto audaz (es decir relativamente autónomo y soberano) de industrialización y modernización capitalista de la sociedad peruana. En efecto, durante el régimen belaudista el Estado aumentó el gasto y la inversión públicos y apoyó la sustitución de importaciones. Pero su rol básico siguió siendo el tradicional: promover, en un papel subordinado, la acumulación privada y realizar obras de infraestructura física y social; sólo intervino de manera muy escasa en algunas actividades productivas. El Estado asumió plenamente la representación directa del sector privado y, en consecuencia, estuvo atravesado por las contradicciones propias de la clase dominante, de modo que tuvo que dedicarse más a conciliar y pactar que a arbitrar y dirigir. Es por eso por lo que no pudo ser ni mínimamente coherente con su inicial postura nacionalista ante la IPC, ya que enfrentarse de manera radical a esa empresa hubiese significado implícitamente cuestionar el completo dominio del capital transnacional sobre los recursos primarios de nuestra economía. Era algo así como sentar un "pésimo precedente". Por supuesto, con mayor motivo ese Estado fue incapaz de aceptar las exigencias de las fuerzas sociales y políticas más progresistas, lo que hubiese significado una aplicación consecuente, aunque parcial, de sus iniciales postulados de corte populista y reformista (recuérdese la suerte que corrió Cooperación Popular, así como las reacciones oficiales ante los movimientos campesinos y las guerrillas).

Durante el régimen de Velasco Alvarado, que se inició en 1968, se dieron varias condiciones objetivas y subjetivas que hicieron posible que el Estado iniciara un vasto programa de reformas estructurales de avanzada y asumiera el papel de catalizador de las tendencias contradictorias de la clase dominante interviniendo en favor de los sectores más modernos, dinámicos y desarrollados.

Sin embargo, los rasgos básicos de la estructura y del crecimiento productivos permanecieron en lo esencial dentro del patrón de industrialización ya esbozado desde los años sesenta, en estrecha vinculación con los cambios del sistema internacional.

El gobierno de Velasco afrontó algunos de los principales problemas económicos y políticos en los que Belaúnde había fracasado por las razones que hemos mencionado, y tuvo a su favor el hecho de ser un régimen de intermediación política que podía asumir de manera imprecisa e indirecta la representación del resto de la clase dominante. Es decir, fue un régimen que conservó un considerable margen de autonomía respecto de las contradicciones de la clase dominante, y pudo, por lo tanto, no sólo arbitrar entre ellas, sino también implementar una serie de reformas (la agraria, en particular) que atacaron directamente los intereses de los sectores más tradicionales como la vieja oligarquía serrana y costeña y que, simultáneamente, favorecían la expansión de los sectores más ligadas al desarrollo industrial.

Recordemos que éstos últimos habían obtenido la supremacía económica de manera indiscutible desde los años cincuenta gracias tanto a las industrias extractivas de exportación minera y pesquera como a las industrias manufactureras para el mercado interior, y que simultáneamente la vieja oligarquía había ido perdiendo su importancia económica. En este sentido, las reformas que se hicieron a partir de 1968 respondieron a las exigencias generadas por el proceso histórico previo, pero lo verdaderamente importante es que la realización de estas reformas fue posible, en buena parte, por la existencia de un régimen que por su naturaleza y orientación era a la vez un elemento endógeno y exógeno para la clase dominante de ese entonces. Gracias a ello este régimen pudo ver más allá de las contradicciones inmediatas, tomar sus decisiones de manera personal, asumir plenamente los resultados políticos y económicos de sus primeras medidas y dirigir así el curso de la historia por un rumbo quizás distinto del inicialmente deseado, pero que ha significado importantes cambios en la estructura de la clase dominante y en la sociedad peruana como conjunto.

Además, con la personalidad de Velasco y con los institutos armados en la cima del gobierno, el Estado tenía ahora la suficiente fortaleza y autoridad para convertirse en un agente efectivo decidido a conducir el proceso de desarrollo, imponiendo desde arriba una política decidida a los sectores de la clase dominante. Fue así que el Estado incrementó notablemente su participación en el gasto y la inversión total de la economía, interviniendo agresivamente en el campo económico mediante una compleja red de controles y regulaciones de muy diversa índole, y asumiendo el control empresarial directo de varias actividades productivas cuya explotación anteriormente había estado exclusivamente en manos del capital privado.

Asimismo, se otorgó mayor importancia a la planificación de la economía, aunque es cierto que ésta tuvo un carácter más bien formal y se mantuvo ajena a la producción básica, incluso la del sector público.

No todos los miembros de la clase dominante privada reaccionaron de la misma manera ante la nueva actitud expansiva del Estado. Los grupos más lúcidos, que percibieron rápidamente que el apoyo estatal al desarrollo industrial local favorecía a sus futuros intereses económicos, trataron por el diálogo y la concertación y trataron hábilmente al Estado como un socio público que en lo sustantivo formaba parte del conjunto de la clase dominante. Otros, la mayoría por cierto, se opusieron abiertamente al expansionismo estatal, aunque en la práctica supieron beneficiarse de los múltiples incentivos y protecciones a sus negocios.

Pero más allá de estas diferencias, la clase dominante en conjunto reaccionó de una manera que correspondía frente al Estado a la clásica contradicción capitalista. Por un lado, esta clase necesitaba del Estado que éste se hiciese cargo de ciertas transformaciones socio-económicas, que la protegiera y apoyase sus negocios mediante variados incentivos, prohibiciones y subsidios, que la proveyese de mano de obra y materias primas abundantes y baratas y que se hiciese cargo directamente de las actividades muy onerosas o de dudosa y lenta rentabilidad. Pero, al mismo tiempo, vigilaba que con el desempeño de todas estas funciones el Estado no excediese

sus límites e intentase asumir el control mayoritario de la apropiación y asignación de recursos. Cuando a mediados de la década del setenta los sectores privados de la clase dominante llegaron a la conclusión de que el Estado estaba sobrepasando esos límites, reaccionaron entonces unitariamente para detener y posteriormente reorganizar al Estado.

Debemos también tener en cuenta que esa misma autoridad y fortaleza tan ligada a la presencia militar en el gobierno le confería al Estado una singular capacidad de control y manejo de las posibles repercusiones sociales y políticas ocasionadas por las reformas estructurales implementadas. Esa capacidad fue, sin lugar a dudas, sobrestimada, pues la envergadura de los cambios iniciados trajo como consecuencia una secuela de legítimas expectativas y así el movimiento popular fue adquiriendo pronto dimensiones insospechadas. Se intentaron soluciones tecnocráticas para "administrar los desequilibrios" (económicos, políticos y sociales), pero en los hechos se prefirieron las vías aparentemente más expeditivas de manipulación y contención del ascenso popular.

Todos estos factores permitieron que entre 1968-75 se intentase aplicar el programa más ambicioso de nuestra historia contemporánea para ampliar el mercado interior y acelerar el desarrollo industrial de la economía peruana y, en tal sentido, ese período fue la continuación del proceso de industrialización capitalista en el Perú y de su inserción en el sistema internacional, a partir sobre todo de la década del cincuenta. Pero, al mismo tiempo, este período significó una ruptura con el pasado inmediato, no sólo por la naturaleza y magnitud de la participación estatal en la economía, sino también por los cambios que ocasionó en el bloque dominante y en la estructura general de las clases y grupos sociales, además de otras razones que explicamos a continuación.

Este régimen militar no fue similar a los otros de la época republicana. Entre sus más conspicuos jefes militares hubo un grupo formado en una mentalidad de cambio y transformaciones radicales, que contaba con la asesoría y el apoyo directo de grupos tecnocráticos civiles con ideologías socialistas. Se trató de un régimen militar que progresi-

vamente fue cristalizando un proyecto reformista radical con proyecciones revolucionarias y que en el terreno ideológico postuló un modelo de tipo socialista que, en el plano de las intenciones, recusaba tanto al capitalismo como al comunismo.

Esto tuvo varias consecuencias, de las cuales señalaremos dos que nos parecen las más importantes. En primer lugar, este régimen tuvo serias intenciones de controlar algunos ejes centrales de la acumulación económica, lo que, en la práctica, implicó que el Estado trató de arrebatar al capital hegemónico (eminentemente transnacional) la propiedad de las principales fuentes de materias primas y recursos naturales y su transformación manufacturera en algunas industrias básicas locales. Aunque el desafío estatal se limitó casi exclusivamente a la propiedad, y en ese sentido era en parte compatible con las tendencias más recientes en el sistema internacional (más centradas en lo tecnológico y financiero como mecanismos primordiales de control), no es menos cierto que, en una economía como la peruana eminentemente exportadora y/o transformadora de recursos primarios, la mayor participación estatal en la producción y comercialización exterior de esos recursos significaba un excesivo peligro para el gran capital transnacional, que, como ya hemos dicho, basaba su hegemonía precisamente en el dominio casi absoluto de la explotación industrial de esos recursos, primarios.

En segundo lugar, en lo que se refiere a la estructura de propiedad y de los mecanismos de dominación ideo-política, el régimen tomó algunas decisiones que fueron recibidas por las esferas privadas como una amenaza y el inicio de su cancelación histórica como clase dominante. El sistema de comunidades laborales otorgaba a los trabajadores una creciente participación no sólo en las utilidades, sino también en la propiedad y en la gestión de las empresas de las más importantes actividades económicas. La forma de propiedad social confería a los trabajadores el control exclusivo de ciertas empresas y, aunque su grado de materialización fue bastante insignificante en comparación con los otros sectores de propiedad, durante un tiempo, al menos, el Estado insistió en sus

declaraciones en la necesidad de apoyar y estimular a este sector. Y en 1974 el estado tomó el control directo de los grandes diarios de circulación nacional.

Fueron estas medidas, en particular las relativas a las Comunidades Laborales, y no tanto el intervencionismo estatal en sí mismo, las que crearon la sensación en la clase dominante de que el proyecto de desarrollo del régimen tendía a destruir sus bases materiales e ideológicas de dominación. Es decir, lo principal fue el temor al ascenso del enemigo de clase: los trabajadores y, en general, el movimiento popular. Está claro también que la actitud del gobierno respecto del pueblo y de los trabajadores fue bastante contradictoria, pues en los hechos, empleó el mecanismo del Estado para ejercer sobre ellos un control vertical y evitar, de esta manera, que el proceso escapase de sus manos. En verdad, el contenido reformista y populista primó sobre el revolucionario. Pero éstas eran sutilezas para el sector privado que, no sin razón, veía en ese proceso una peligrosísima amenaza que, de no ser detenido a tiempo, terminaría por arrebatarles sin remedio, e independientemente de la verdadera voluntad del gobierno, su poder de clase.

Podemos afirmar pues, que el proyecto integral del régimen de Velasco significó una real amenaza a las fuentes del poder de las fracciones hegemónicas del capital transnacional y del resto de la clase dominante peruana. Fue, sin embargo, una amenaza de alcance limitado que pudo ser rechazada básicamente por tres razones. Primero, la clase dominante peruana seguía controlando innumerables bases del poder económico que ejercían gran influencia sobre diversas instancias del aparato estatal, lo que hizo varias veces que el gobierno negase en los hechos lo que afirmaba en sus planteamientos oficiales. Además, una buena parte de esa clase dominante, en especial la industrial manufacturera, fue en verdad muy beneficiada por la política industrial, que le ayudó a erigir barreras legales oligopolísticas y monopolísticas y a crear mercados cautivos, además de los innumerables incentivos y subsidios otorgados al capital, de manera que pudo acumular una considerable masa de excedentes sin

hacer grandes esfuerzos por aumentar su eficiencia empresarial o incrementar el ritmo de sus reinversiones y capitalizaciones que por otro lado, eran desalentadas por los mecanismos como el de la Comunidad Laboral.

Como ya lo hemos demostrado en otras oportunidades, esta política industrial asumió la absoluta protección de casi todo el aparato productivo manufacturero, apoyando en los hechos el tipo de dinámica, las desigualdades y desproporciones en el desarrollo de las diversas ramas y la orientación de mercado que tuvo desde antes de la década del setenta, lo que, en buena cuenta, implicó avalar el sustento productivo del poder de los sectores relativamente más modernos de la clase dominante. Como bien se ha dicho en varias ocasiones, esa política industrial tuvo una actitud esquizofrénica respecto del empresario privado: por un lado, alentaba su acumulación y, por el otro, amenazaba su existencia rectora en un futuro. De este modo, los sectores privados de la clase dominante conservaron el poder suficiente para detener el proceso antes que fuese demasiado tarde.

En segundo lugar, ni el régimen ni el Estado fueron suficientemente homogéneos y coherentes, de modo que pudieron subsistir en su interior concepciones y personas que, desde los primeros momentos, llevaron el "proyecto velasquista" primero a una difícil situación y finalmente a su cancelación. Estamos pensando aquí muy especialmente en la concepción y el manejo de la política económica global que, en varios sentidos, fue debilitando las reformas estructurales y el proyecto general de industrialización y que llegó a convertirse en un factor que colaboró a la precipitación de la crisis política, fiscal y financiera en 1975.

Mencionemos aquí dos aspectos importantes que ilustran lo que estamos afirmando. El loable propósito de proteger el poder adquisitivo de los consumidores urbanos se convirtió en una serie de instrumentos de la política que perjudicaron al productor agropecuario y favorecieron principalmente a las empresas agroindustriales fabricantes de bienes de consumo básicos de origen transnacional. De modo que la satisfacción de las necesidades alimentarias urbanas estuvo cada

vez más vinculada a la importación de materias primas e insumos alimentarios. Además, la reforma agraria dejó al margen a la mayoría de campesinos y a importantes sectores de trabajadores agrícolas y no fue adecuadamente acompañada por otras medidas de política económica que brindasen apoyo o asistencia técnica, comercial y financiera, por lo que el agro como conjunto creció menos que la población, aunque se registró un dinamismo relativamente mayor en los productos destinados al mercado urbano y/o a la transformación manufacturera. Este fue uno de los factores principales que contrarrestaron el proceso de expansión del aparato productivo y el mercado interiores.

Otro aspecto importante es el gran respeto de la política económica global por la lógica tradicional del inversionista privado y la forma como esa política afrontó el problema de captación y asignación de recursos a nivel general. No se modificó la tendencia del inversionista privado nacional a colocar preferentemente sus excedentes en actividades comerciales, financieras, inmobiliarias y especulativas de rentabilidad fácil a corto plazo y, por las razones ya mencionadas, se desalentó la inversión privada en actividades productivas de tipo industrial. Más aún, varios instrumentos de política tendieron a favorecer las importaciones indiscriminadas de materias primas, bienes intermedios, equipos y tecnologías, de modo que el sector privado pudo por esta vía canalizar o transferir sus excedentes hacia el exterior. El propio Estado y las empresas públicas tuvieron un comportamiento similar debido al alto número de materias importadas en los grandes proyectos de inversión pública. Los abundantes excedentes acumulados durante el período se escapaban así por estas vías y se producía entonces un cuadro de escasez de los recursos necesarios para financiar los crecientes requerimientos del ambicioso proyecto de industrialización. La política de ingresos públicos contribuyó en mucho a esta "escasez de ahorro", como la llaman los economistas. Los ingresos tributarios representaron en todos esos años una proporción muy baja del ingreso nacional y se hizo muy poco o casi nada por corregir su estructura regresiva y altamente basada en impuestos indi-

rectos y por frenar las excesivas exoneraciones y evasiones tributarias. Asimismo, la generación de fondos propios por parte de las empresas del Estado fue notoriamente insuficiente, no tanto por la mala administración, sino sobre todo por el empleo de una política basada en subsidios y subvenciones al sector privado. El resultado neto de esta política económica fue el recurso desenfrenado al endeudamiento interno y externo, lo que produjo una crisis fiscal y de balanza de pagos con el consiguiente estrangulamiento del esfuerzo de industrialización.

En tercer lugar, se produjo efectivamente un enfrentamiento entre el gobierno y el capital extranjero, con una intensidad que no tiene paralelo en la historia contemporánea peruana, y cuyas importantes consecuencias no pueden ser ignoradas ni minimizadas. Pero ese enfrentamiento fue parcial y limitado, ya que, debido a las contradicciones inherentes al desarrollo del capitalismo en el Perú, el propio Estado impulsó simultáneamente otros mecanismos que reforzaron la integración al sistema internacional y apuntalaron el control global del capital transnacional sobre el proceso de acumulación en el Perú.

Fue así que, guiado por viejas y obsoletas concepciones sobre el imperialismo y el fenómeno de la dependencia externa, el Estado concentró sus esfuerzos en convertirse en intermediario monopólico en el flujo del comercio exterior de bienes primarios y en asumir la propiedad de ciertas industrias extractivas y manufactureras de bienes intermedios básicos. Los hechos se encargarían de demostrar que ese rol de intermediario y el dominio sobre la propiedad son condiciones necesarias pero no suficientes para asegurar el control de los ejes de la acumulación.

También fue limitada la aplicación de la "Decisión 24" en lo que a contratos de tecnología extranjera se refiere, ya que tanto la distribución sectorial como las principales cláusulas restrictivas de esos contratos permanecieron prácticamente iguales. La acción fiscalizadora se limitó a la cuestión importante pero puntual de rebajar la tasa de regalías y el monto de sus remisiones al exterior.

Por otro lado, en el sector manufacturero, la intervención directa del Estado en

varias ramas de bienes intermedios básicos estuvo acompañada de una promoción a las principales ramas de bienes de consumo (duradero y no duradero). Se fomentó, por ejemplo, la asociación de capitales extranjeros con capitales nacionales privados en fórmulas mixtas de propiedad, lo que coincidía con algunas de las tendencias más recientes y modernas de la inversión a escala internacional. Gracias a ello el capital transnacional pudo seguir controlando la fabricación de algunos de los más importantes productos de consumo corriente y tener un rol central en la determinación del valor de la fuerza de trabajo y en la fijación del patrón de satisfacción de las necesidades básicas de la población y mantuvo también su hegemonía en las ramas más dinámicas de bienes de consumo duradero y de capital. Esto último fue muy importante, ya que esas ramas tuvieron prioridad en las negociaciones encaminadas a la constitución de los programas sectoriales de integración andina. En ellas se realizó la asociación de intereses entre el Estado y el capital transnacional para la expansión hacia el mercado subregional del Pacto Andino.

Otro campo de convergencia entre los intereses del Estado y los del capital transnacional fue la política de promoción a las exportaciones no tradicionales que tuvieron un gran crecimiento a partir de 1972, lo que sin duda significó una respuesta correcta a las urgentes necesidades de diversificación y elevación del valor agregado manufacturero de las exportaciones peruanas, pero simultáneamente trajo como consecuencia una nueva afirmación de la relevancia del mercado exterior como destino de la producción industrial peruana, de acuerdo con las tendencias más actuales de deslocalización de la producción industrial a escala mundial como expresión del creciente proceso de internacionalización del capital.

Fueron, sin embargo, las importaciones y los empréstitos internacionales los mecanismos a través de los cuales se reforzó aún más el proceso de integración de la economía peruana en el sistema capitalista internacional. Durante el primer lustro de los setenta se mantuvieron los mismos factores de la década del sesenta. Ya hemos visto al analizar este período cómo la sustitución de im-

portaciones, en las condiciones específicas del ordenamiento capitalista que rige al Perú, generaba crecientes necesidades de importaciones de insumos, bienes de capital y tecnologías y reforzaba, por lo tanto, la vinculación de la producción industrial local con la producción industrial internacional. Ello no se oponía, sin embargo, al logro de un mayor nivel de las industrias locales ni a la permanencia de cierto rol en la división internacional del trabajo referido fundamentalmente a la exportación y/o manufacturación de recursos naturales. El examen de la composición de los productos de nuestras exportaciones no tradicionales no hace sino confirmar este esquema de inserción.

Al respecto, hemos ya señalado que la política económica y el comportamiento de inversionista privado y del inversionista público alimentaron esa masiva e indiscriminada propensión a importar y que esta política económica y esta lógica de inversión (pública y privada) condujeron al creciente endeudamiento externo y a la crisis.

El Perú, al igual que muchas otras naciones del Tercer Mundo, profundizó su inserción en el sistema internacional al recurrir insistentemente al capital financiero internacional, lo que, además de ser perfectamente coherente con las tendencias de los mercados financieros internacionales a principios de los setenta y con la estrategia global de largo plazo del capital transnacional, significó, en el caso concreto del Perú, que el capital financiero pudo desempeñar un rol

clave en el estrangulamiento económico y político del "proyecto velasquista" y, a partir de entonces, se ha hecho más evidente su gravitación en la definición de las grandes líneas de la política económica. Ha producido además un esquema de desarrollo capitalista que subordina la expansión del mercado interior a las exigencias de la inserción peruana en el sistema internacional en calidad de proveedor de recursos naturales en estado primario y también con ciertos grados de manufacturación. De esta manera se estrecharon los vínculos entre el Estado y el capital transnacional.

Permítasenos concluir afirmando que la historia económica del Perú abunda en ejemplos que demuestran la improbabilidad de un desarrollo capitalista eminentemente nacional, endógenamente inducido, autónomo y soberano. El papel del Perú en la economía internacional y las contradicciones de la clase dominante peruana y del Estado en particular se han encargado, en varias oportunidades, de frenar o llevar al fracaso los intentos que con esa intención se desarrollaron en diferentes momentos de nuestra historia, incluyendo al más reciente, integral y radical que fue el liderado por Velasco Alvarado. La evolución del sistema capitalista a escala internacional, del cual el Perú es parte integrante, ha ido encasillando el desarrollo del capitalismo peruano dentro de los límites y requerimientos impuestos por el capitalismo transnacional.