

1914. SOCIEDAD Y PARLAMENTO: REFLEXIONES EN TORNO A UNA CRISIS

Pablo F. Luna

RESUMEN

El contexto de una crisis financiera de mediana importancia (la de 1914, al inicio de la Gran Guerra), cuya administración habría de exigir, empero, el enfrentamiento de problemas nuevos en el Perú, nos ha ofrecido la oportunidad de efectuar una incursión al interior de las prácticas y mentalidades del personal político del Estado peruano de entonces. Gracias a la utilización de los Diarios de Debates Parlamentarios, fuente para el trabajo histórico que no ha sido aún suficientemente frecuentada, hemos podido aproximarnos un poco más concretamente al proceso mismo de adopción de la política económico-financiera, y a sus conflictos respectivos, en la coyuntura del comienzo de la guerra mundial. Observando las relaciones entre el Poder Político y la Sociedad Civil peruanos, a comienzos del siglo XX, hemos podido constatar simultáneamente ciertas permanencias respecto a la manera que ha adoptado el ejercicio del Poder en nuestro país. O, dicho en otros términos, de analizar en un pasado reciente algunas de las evoluciones del sistema político peruano contemporáneo, que hoy se nos presentan sintéticas y condensadas, e incluso petrificadas.

ABSTRACT

The context of a medium-importance financial crisis –such as the 1914 one, at the beginning of the Great War–, that would present a series of problems new to Peru, has given us the opportunity to probe into the practices and idiosyncracies of the political members of the Peruvian State of that time. By analyzing the Journal of Parliamentary Debates –a source for historical research still little used– we have been able to concretely examine the process of adoption of economic and financial policies, and the conflicts inherent to it, in the context of the beginning of the first world war. By observing the relationships between the Political Power and the Civil Society we have been able to verify some constants about the way policy decisions are taken. That is, we have been able to analyze, in terms of a recent past, some of the evolutions of the contemporary peruvian political system, which today appear to us as syntetical and condensed, or even petrified.

El inicio de la Primera Guerra Mundial y sus rápidos efectos internacionales, a nivel financiero y comercial, van a repercutir sensiblemente sobre la economía y la sociedad peruanas. Acontecimiento ciertamente exterior al Perú de entonces, el comienzo de las hostilidades en Europa, en agosto de 1914, afectará, empero, a la actividad productiva, mercantil y bancaria de nuestro país. Luego veremos de qué manera.

El trabajo que aquí presentamos¹, que se limita temporalmente a la coyuntura inmediata al desencadenamiento de la guerra, desea, mucho más que analizar minu-

ciosamente las consecuencias del conflicto mundial sobre el Perú, utilizar dicho contexto (evidentemente extraordinario y muy particular), para examinar el comportamiento de los sectores sociales dirigentes y del personal político del Estado peruano de ese entonces, confrontados a una situación de crisis, por así decirlo, inédita.

Hemos elegido para ello como materia de análisis, al conjunto de los debates de política económica y financiera de las Cámaras Legislativas peruanas, durante la Legislatura Ordinaria de 1914², que coincide precisamente con el período durante el cual la guerra europea hace sentir sus efec-

tos primeros.

Los debates parlamentarios traducirán durante esa coyuntura, como lo veremos luego, el accionar de los intereses fundamentales, económicos y financieros, pre-
valecientes en nuestro país, en su búsqueda de soluciones y paliativos a la crisis.

Que nos sea permitido, sin embargo, ya desde ahora, el evocar una de las limitaciones objetivas de nuestro estudio, intrínseca al instrumento de trabajo, por el que hemos optado: no estamos procediendo aquí al análisis de las estructuras económicas peruanas de aquel momento, y ello a pesar de que frecuentemente (y necesariamente), debamos acudir a la descripción de algunas de sus características.

Vamos a ocuparnos en realidad del reflejo en el Congreso peruano (examinando debates, proposiciones, memoriales presentados, informes de comisiones legislativas, etc.), del movimiento económico y financiero (también social, desde luego), puesto en funcionamiento, tanto por los primeros efectos del conflicto mundial, como por las medidas de política económica adoptadas por los tres gabinetes ministeriales que se van a suceder durante la legislatura.

Adelantemos ya que la reacción de las élites parlamentarias peruanas, en esta coyuntura, va a mostrarnos aspectos de gran interés, referentes a sus concepciones y prácticas (no sólo financieras), revelándonos, por ende, algunos elementos sintéticos sobre la naturaleza particular de las clases dirigentes peruanas.

I. LOS DIARIOS DE LOS DEBATES PARLAMENTARIOS: PROBLEMAS METODOLOGICOS

Antes de reseñar con mayor precisión la utilidad efectiva que nosotros creemos encontrar en el uso de los Diarios de los Debates Parlamentarios, en tanto que fuente para el trabajo histórico, y fuera de la limitación general que acabamos de invocar (cada fuente tiene, en última instancia, sus propias limitaciones generales), desearíamos insistir sobre algunas otras

dificultades metodológicas un poco más concretas, es decir, un poco más ligadas a la propia historia de la vida electoral y de la democracia representativa en el Perú.

Hacia comienzos del siglo XX, el ámbito de la actividad parlamentaria en nuestro país era ciertamente reducido, a pesar de lo que al respecto pudieran pensar los representantes al Congreso y el conjunto del personal político; independientemente de la ampulosidad retórica y de las, a veces, situaciones y desenlaces histriónicos que se observaban en las sesiones parlamentarias.

La representatividad de las cámaras, indudablemente a imagen de la del Estado peruano, se caracterizaba sobre todo por su estrechez³.

La preponderancia y el control del Partido Civil en las diferentes instancias del Estado eran, ya en la primera década del presente siglo, prácticamente absolutos⁴.

El sistema electoral vigente, a pesar de las reformas introducidas durante el período del presidente Piérola, hacia 1896, conservaba sus mismas características censitarias y familiares, con predominio de la violencia durante los procesos, fruto de las disputas entre los notables locales.

El número efectivo de los electores, aún hasta 1915, mantenía su proporción de 3 o/o, con relación a la población total del país⁵. La exclusión de las poblaciones nacionales mayoritarias, quechua y aymara, en todo lo relativo a la administración estatal, continuaba inalterada.

Desde febrero de 1914, e interrumpiendo de esta manera un período de casi veinte años de régimen parlamentario y de continuidad electoral, el Perú se hallaba gobernado por una junta militar, comandada por el Coronel Benavides.

El ejército peruano había decidido intervenir abiertamente en la vida política, para poner término al régimen del presidente Billinghurst, en un momento en que éste se planteaba precisamente, en la soledad de su aislamiento al interior del Congreso, la necesidad de ampliar (mínimamente), la representatividad del Parlamento⁶. Ya desde 1912, luego de la "revolución incruenta" de los artesanos y obreros de Lima y Callao, del mes de mayo, se obser-

vaban los primeros síntomas de un “desborde” del Estado (la terminología puede ser reciente, el fenómeno es antiguo), y de una crisis (aguda, hasta cierto punto), en el seno del personal político peruano.

Cuando el Congreso instalaba sus sesiones ordinarias, el 28 de julio de 1914, el Coronel Benavides culminaba sus gestiones para aglutinar en torno suyo a las mayorías parlamentarias civilistas necesarias para gobernar, sin alterar las formalidades del sistema. Apenas algunos meses antes, en el discurso de inauguración de las actividades académicas de la Universidad de San Marcos, Víctor Andrés Belaúnde, el futuro intelectual de los sectores conservadores peruanos del siglo XX, había lanzado un severo requisito contra el sistema político imperante⁷, denunciando al *caciquismo provincialista* incrustado en el Parlamento, como cómplice subordinado de un poder Ejecutivo y Presidencial centralista, incontrolado y arbitrario. Impera en nuestro país, argumentaba Belaúnde en aquel entonces:

“... un régimen parlamentario en la forma y autoritario en el fondo, basado en un trastruque inmoral y absurdo de funciones. El Ejecutivo legisla por su influencia incontrolada en las Cámaras y los representantes administran por los nombramientos...”

Podríamos entonces afirmar que, al comenzar el presente siglo, el Parlamento peruano se encontraba lejos de ofrecernos la imagen de una representación por lo menos mínima, de los conglomerados sociales y nacionales de nuestro país, de sus intereses, de sus problemas y de sus aspiraciones.

Los debates parlamentarios reflejarán entonces casi exclusivamente las preocupaciones ligadas al ejercicio directo del poder, económico-financiero y político, y aquellas problemáticas de los sectores sociales relacionados directamente a la utilización usufructuaria de los aparatos estatales. En ello radica, al mismo tiempo, el interés de la fuente que hemos escogido. Se trata ciertamente de una limitación, pero igualmente de una ventaja.

El recurso a los Diarios de los Debates, como tendremos luego la oportunidad de mostrarlo, ofrece la posibilidad de estudiar algunos aspectos, muchas veces dejados de lado o negligidos, relativos a *cómo* se verificaban efectivamente las prácticas del Estado, durante el período que nos ocupa, más allá de los necesarios (imprescindibles aunque no definitivos), análisis estadísticos seriales.

Ello nos parece particularmente beneficioso, para el examen y la reflexión en torno a los aspectos fiscales y financieros relacionados con las operaciones en que interviene el Estado, es decir, dos elementos de singular importancia para nuestro propósito general⁸. Presupuestos, préstamos y endeudamiento, recaudación fiscal, operaciones con el sistema bancario: he aquí cuatro aspectos que los Diarios de los Debates ayudan a precisar, con cierto detalle. Es alrededor de ello que expondremos, citaremos y trataremos de sintetizar.

Entonces (y debiendo admitir que la lectura de las discusiones en el Parlamento peruano no es siempre una actividad provechosa o cargada de interés), quisiéramos señalar que nuestra atención se concentrará en tres tipos de problemas: en primer lugar, desde luego, en todo el debate sobre las medidas legislativas y los decretos presidenciales, previstos y adoptados, para contrarrestar los efectos del inicio de la guerra; medidas y decretos que habremos previamente explicado. En segundo lugar, en todas aquellas discusiones que, aunque sin ligazón directa con el conflicto bélico europeo y sus efectos, permitan, no obstante, de comprender ciertas concepciones y manera de actuar de los medios políticos y financieros del Perú. Por último, en aquellas explicaciones relativas al funcionamiento de los mecanismos del Estado o a las prácticas gubernamentales, o aún, en ciertas afirmaciones tácitas (reflejos inconscientes de la conciencia parlamentaria), que nos ilustren sobre ciertas costumbres del personal político del país.

Nos ocuparemos principalmente del contenido de las discusiones, pero también de ciertos detalles formales, cuando éstos revelarán su utilidad para entender, por

ejemplo, el fondo de determinados problemas fiscales o financieros.

II. ECONOMIA, FINANZAS Y ESTADO, EN LA VISPERA DE LA GRAN GUERRA

Antes de entrar directamente al meollo de nuestro trabajo, conviene, indiscutiblemente, fijar algunas de las tendencias económicas y financieras del Perú de entonces.

Sepamos, de entrada, que la situación general de la economía peruana era relativamente compleja.

A pesar del aumento de sus exportaciones, ya desde finales del siglo pasado, la salud financiera del país acusaba la presencia de una crisis en gestación.

Luego veremos cómo el inicio del conflicto mundial habría de acelerar la evolución del proceso y revelar con mayor claridad las contradicciones inherentes al crecimiento económico experimentado.

1. El proceso productivo y sus limitaciones

Al promediar la segunda década de este siglo, antes del inicio de la Gran Guerra, la economía peruana se hallaba ya definitivamente en la fase expansiva de un nuevo ciclo de mediano plazo.

Luego de la retirada de los ejércitos chilenos al final de la Guerra del Pacífico, con un mayor afianzamiento desde mediados de la última década del siglo pasado (coincidiendo con el esfuerzo de estabilidad institucional que implementaba el régimen del presidente Piérola), la actividad productiva peruana había empezado a adquirir el ritmo de un crecimiento efectivo.

Sus ejes se ubicaban, como en el siglo XIX, en las exportaciones y en el sector externo, apoyándose sobre actividades ya existentes en el país, estimuladas por la demanda internacional y potenciadas (prioritariamente, aunque no exclusivamente), por el crecimiento de una inversión extranjera de origen norteamericano, que manifestaba su vigor desde comienzos de siglo.

Entre 1903 y 1913, como un reflejo de lo que ocurría para el conjunto de la extracción de minerales, el valor de la producción de cobre (en todas sus formas), se había multiplicado por cuatro, con un crecimiento anual del volumen de producción del 11 o/o, particularmente notable en el caso de las barras de cobre⁹.

Entre 1900 y 1914, la producción algodonera se había multiplicado por tres¹⁰.

La producción azucarera, es decir la, por entonces, principal fuente agrícola de divisas, había conocido un crecimiento igualmente sostenido, aunque menos espectacular¹¹; entre 1905 y 1912, su producción había pasado de 134 mil toneladas métricas a 186 mil, de las que 80 o/o (constantemente), se orientaban al mercado internacional¹².

Esta evolución relativamente dinámica de los principales sectores de la estructura productiva, era acompañada de otros procesos innovadores: se intensificaba la actividad manufacturera urbana, en los sectores textil, alimentario, de curtiembre, cuero y zapatos, de bebidas, etc., en Lima y otras ciudades del país; se constituía progresivamente una (aún incipiente, sin embargo), red financiera y bancaria, que ponía en contacto a los principales centros de negocios. Los bancos, en particular (sucursales de nuevos bancos extranjeros, pero sobre todo los que ya estaban implantados, desde fines del XIX), extendían sus ramificaciones a lo largo del país y adquirían de modo particular en Lima y Callao, un peso financiero significativo.

Se podía observar este mismo movimiento de expansión en otros sectores como Seguros, Transporte Urbano, producción de Electricidad, Comercio al por mayor y al detalle, ...¹³

Conviene, no obstante, el evocar algunas de las características generales de la realidad peruana del momento, con la intención de relativizar, razonablemente, la significación efectiva de todo este proceso de crecimiento, de modernización y de dinamismo (ciertos), a que asistíamos.

Se trata, en primer lugar, de la presencia ya confirmada, durante la segunda

década del siglo XX, de un nuevo agente económico en la sociedad peruana: el capital extranjero (norteamericano), de la inversión productiva; un agente que disponía netamente de medios financieros consistentes y convincentes¹⁴, y que se hallaba en clara ventaja, confrontado y comparado a los grupos económicos y financieros de origen peruano, que se venían constituyendo paulatinamente, desde fines del siglo XIX, en la cresta del nuevo ciclo económico.

Hoy lo sabemos con certeza: el capital norteamericano, en los inicios de su expansión mundial, a la búsqueda de nuevos mercados y de condiciones de valorización óptimas, debía aprovechar ampliamente de la guerra mundial de 1914-1918, del corto-circuito comercial y financiero que representaba para las potencias europeas, para asegurar su implantación en determinadas regiones del mundo¹⁵.

Seamos entonces prudentes cuando examinemos la expansión económica peruana de las dos primeras décadas de este siglo: el contexto internacional y las características propias del crecimiento económico peruano ("tourné vers l'extérieur", como en el siglo XIX; como los sectores dirigentes peruanos, nos atreveríamos a afirmar), se erigían en obstáculos mayores para propiciar (sobre bases sólidas) un proceso de acumulación interior centrado en el desarrollo del mercado interno.

Luego constataremos en nuestro análisis de las discusiones de las Cámaras, la ausencia (casi total) de esta última inquietud.

Como ausente estaba también (y ésta es otra limitación fundamental de la evolución económica del Perú de entonces), la inmensa Cuestión Nacional peruana, que se traducía, desde el comienzo de la República, por la marginalización absoluta (y en primer lugar económica, entendiéndolo por ello el potencial mercantil, es decir, la posibilidad de la expansión del mercado interno por la demanda y el consumo), de las mayorías quechua y aymara.

Para completar un cuadro de referencia, cuya complejidad, debemos reconocerlo, era grande y alejada de la generalidad y de la simplificación, observemos que esta

situación se presentaba al interior de un territorio poblado de manera débil y desigual, con unas condiciones sanitarias que se superponían y que a veces anulaban cualquier evolución demográfica favorable.

Esta relativización del proceso de modernización que el Perú venía experimentando, retoma paralelamente (y tal vez tenía que ser así), la problemática que ya tuvimos ocasión de invocar, al comienzo de este trabajo, respecto a la representatividad del Estado peruano de 1914.

Es decir, en términos un poco más sintéticos y generales, uno de los obstáculos (y no uno de los menos importantes), que impedían la liberación (el desencadenamiento), de las fuerzas productivas en nuestro país; lo político y lo económico encontrando así un terreno común, para señalar el anacronismo de las relaciones de poder que regían en la sociedad.

La naturaleza del Estado peruano, medida históricamente, parece condensar, en aquel momento, al conjunto de las limitaciones objetivas para el desarrollo socioeconómico.

Intentemos abordar este asunto global de una manera concreta, aunque parcial; examinemos su traducción precisa a través del análisis de la política fiscal de dicho Estado, de sus mecanismos de financiamiento y de sus relaciones con el sistema bancario. Lo que será igualmente una introducción indispensable al examen de las discusiones parlamentarias.

2. Las finanzas del Estado

Hacia la víspera del conflicto mundial, claramente ya desde comienzos de la segunda década (durante el primer gobierno de A.B. Leguía), el Estado peruano mantenía una política persistente de déficits fiscales, con independencia de los gabinetes ministeriales o de los Ministros de Hacienda que se sucedían. Y ello, a pesar de una recaudación fiscal que era, por lo general, mayor que las previsiones presupuestales.

Esta situación desembocaba, naturalmente, sobre un crecimiento notable del endeudamiento, particularmente de corto

plazo, oneroso; primero interno y luego externo.

El estudio de los ingresos fiscales¹⁶ nos demuestra que su fuente principal estaba constituida por los derechos de importación, como en el siglo XIX. Persistía, también (ello habría de durar hasta la tercera década del siglo XX), la antigua práctica (de "antiguo régimen"), consistente en la subasta, más o menos pública, del derecho de recaudar los diferentes impuestos.

De la misma manera, perduraba la aplicación, en los contratos de empréstito del Estado, del viejo principio de dar expresamente en garantía y administración, la recaudación de una u otra de sus fuentes de ingresos.

Mas generalmente, podríamos afirmar que el conjunto de los ingresos ordinarios del Estado reposaba sobre un sistema de imposición que se aplicaba, casi exclusivamente, al consumo y a la circulación de los productos, y no a la propiedad, a la renta o a los beneficios de explotación, y menos aún a la producción de bienes; con una preponderancia notable, entonces, del impuesto indirecto.

El examen de los gastos¹⁷, indica que el 70 o/o de ellos se orientaba hacia tres sectores: Gobierno, Guerra y Marina, y Finanzas; lo que se explica por el mantenimiento de las estructuras de clientelaje local y regional del Partido Civil en la dirección del Estado, por los desembolsos en gastos militares (armamento y misiones militares extranjeras) de un ejército en conflictos fronterizos con cada uno de los Estados vecinos, y por el servicio de un endeudamiento creciente¹⁸.

Los mecanismos de una política fiscal deficitaria como la enunciada, se ligaban entre sí como en un amplio abanico de obtención de fondos y de liquidación de cuentas¹⁹.

En primer lugar, por supuesto, por medio de la emisión periódica de títulos y valores diversos (Bonos, Certificados del Tesoro, ...), tanto para coleccionar directamente el ahorro privado, como para pagar consumos del Estado en bienes y servicios provistos por particulares. Luego, por medio de la plena utilización de las prerrogativas

inscritas en los diferentes contratos de recaudación fiscal subastada, ya sea para obtener préstamos de corto plazo, proporcionados por la entidad reguladora, ya sea para efectuar el pago de bienes y servicios "cargados" sobre los futuros ingresos de las compañías recaudadoras, o aun, para agenciarse de avances de dinero, por comerciantes y particulares, garantizados por las mismas sociedades de recaudación. También, mediante las operaciones directas con los bancos instalados en el Perú, tanto para concertar préstamos (con uno, varios o todos los bancos del sistema), garantizados con determinadas fuentes fiscales de ingresos, como para obtener "avances en cuenta corriente" de los mismos bancos, lo que hacía que dichas entidades desempeñasen frecuentemente el rol del Tesoro del Estado, servicio muy oneroso para éste, como puede suponerse.

Finalmente, a través de la utilización por el Estado de los bancos existentes en el país (utilización recíproca, sería el término más adecuado), para conseguir fondos del extranjero, garantizados por determinadas rúbricas de la recaudación fiscal, por medio de tratos y combinaciones más o menos secretos.

Nos encontramos entonces, y para resumir, delante de un Estado que, sin disponer totalmente del control de sus propios recursos, puesto que hacía de ellos un objeto de negociaciones y de pugnas político-financieras, hacía reposar su relación fiscal con la sociedad civil sobre un esquema impositivo por demás anacrónico.

Deberíamos interrogarnos, no obstante, sobre la posibilidad real, en aquel entonces, de concebir y de aplicar esquemas tributarios alternativos, que fueren tolerables por los sectores dominantes de la economía peruana, es decir, compatibles con sus patrones de acumulación.

Tal Estado llevaba a cabo una política de gastos mayormente improductiva, sin un gran proyecto (o idea) nacional, maniatado (determinado), por las exigencias de un ejército que, apenas restablecido de la debacle de 1879-1880, tenía ya que enfrentarse a otros conflictos fronterizos.

Poco a poco, avanzando por la espiral del endeudamiento generalizado, el Estado peruano se transformaba en presa favorita de los negocios bancarios, por lo menos para las más importantes de estas instituciones financieras.

Reflexionemos entonces sobre la fragilidad objetiva de tal Estado, sobre sus limitaciones para (no digamos favorecer o estimular, sino para) secundar el desarrollo socio-económico del país; en fin, sobre su impotencia y escasa autonomía relativa, para admitir (o tal vez imaginar), otro papel distinto que el que la misma clase dirigente peruana podía atribuirse. Primaba una identidad absoluta; la monotonía del poder civilista era consternante.

3. El sistema bancario peruano

La implantación bancaria extranjera en el Perú, hacia comienzos de la segunda década de este siglo, se mantuvo limitada, en comparación a la de otros países de América Latina²⁰. A la estrechez de la plaza financiera de Lima se agregaba, para explicar este fenómeno, el volumen globalmente reducido (a pesar de todo) de la actividad económica en nuestro país.

Antes de describir rápidamente las actividades de cada uno de los grandes bancos instalados, señalemos algunos elementos generales del sistema financiero y monetario peruano, anterior al inicio de la guerra mundial.

Luego del desastre fiduciario de 1887-1888²¹, no circulaba en el país ningún género de papel moneda. La unidad monetaria peruana era la Libra peruana de oro, equivalente a la Libra esterlina de oro, que también tenía curso corriente y legal; cada libra se dividía en 10 soles de plata. El curso legal (poder liberatorio) de la moneda metálica de plata había sido limitado a 100 soles peruanos; la acuñación de la moneda de plata se encontraba suspendida desde 1897, luego de la desvalorización acelerada (mundial) de dicho metal y de su abundancia relativa en el país.

El sistema del patrón-oro había quedado definitivamente instaurado gracias al decreto del 14 de diciembre de 1901.

Este mismo año, y para favorecer el establecimiento del nuevo régimen monetario, se había procedido a una importante operación de desmonetización de plata, a cambio de Libras esterlinas traídas especialmente de Londres.

No existía entonces en el Perú ningún banco de emisión, ni tampoco banco de Estado o banco central, que se responsabilizara de la reglamentación y de la vigilancia de la actividad bancaria y de crédito; esta última estaba regida por algunos artículos del Código de Comercio peruano de 1902, que se había inspirado plenamente del Código español de 1885.

Las entidades bancarias realizaban un conjunto de operaciones que se dividían básicamente en cuatro segmentos: descuento y cambio internacional, depósitos a la vista y ahorros, créditos diversos y préstamos hipotecarios.

Se trataba fundamentalmente de cinco bancos:

— El Banco del Perú y Londres:²²

Constituido en 1887, sobre los escombros financieros de la Guerra del Pacífico; fruto de la fusión de varias sociedades bancarias alrededor del antiguo Banco del Callao, dirigido por el financista de origen cubano José Payán, y de la rama peruana del Bank of London, Mexico and South America. Aunque se le consideraba como un banco peruano, ya se hallaba controlado, hacia 1914, por intereses franceses y británicos, los que, luego de diversas operaciones de aumento de capital, detenían entonces 70 o/o de las acciones²³.

Había abierto, en 1913, sin mayor fortuna ulterior (cierre y transferencia a fines de la segunda década), un Crédito Hipotecario en París. El Banco del Perú y Londres ejercía el control de la Compañía Recaudadora de Impuestos, creada en 1913; participaba en otras actividades productivas y de servicios: tranvía metropolitano de Lima, compañía de electricidad, ferrocarriles, compañías de seguros, sociedades urbanizadoras, propiedades agrícolas, etc.; disponía, en sus cajas fuertes, de una gran cantidad de títulos emitidos por el Estado, consecuencia de sus múltiples nego-

cios con éste. Ampliamente presente en las principales ciudades del país, su influencia era considerable dentro del conjunto del sistema financiero peruano.

– **El Banco Alemán Transatlántico:**

Se había establecido en Lima en 1904, en tanto que rama peruana de la Deutsche Ueberseeische Bank; su importancia se desarrollaba, a pesar de lo reciente de su llegada, paralelamente al crecimiento de su volumen de actividades.

Se le reconocía una gestión rigurosa, inspiradora de confianza, pero también la flexibilidad de sus plazos de crédito (más amplios, por lo general, que los de los otros bancos), en particular en las operaciones efectuadas con la colonia alemana y con sus casas comerciales, o allegadas²⁴.

Ya desde 1909-1910, en los momentos en que el Estado peruano se lanzaba resueltamente por la vorágine del endeudamiento, este banco había optado por retirarse progresivamente de las actividades de financiamiento del fisco, conservando únicamente las operaciones de "cuenta corriente", menos riesgosas y siempre interesantes.

El Banco Alemán participaba también en la recaudación de impuestos, encargándose de la del Estanco de la sal, por intermedio de la Compañía Salinera; esta operación formaba parte, recordémoslo, del contrato de préstamo exterior (el primero, después de la firma del contrato Grace), de 1905, concluido entre el Estado peruano y bancos alemanes, de los que el instalado en el Perú era intermediario.

– **El Banco Italiano:**

Creado en 1889, por hombres de negocios de la colonia italiana del Perú: la segunda población inmigrante más importante de Lima y Callao (luego de la china), al iniciarse la segunda década del presente siglo²⁵. Una parte significativa de sus operaciones se relacionaba con el pequeño comercio y la artesanía.

– **El Banco Popular:**

Había sido establecido en 1899, creado por hombres de negocios y comer-

ciantes de origen peruano, ligados al grupo del financista Mariano Prado y Ugarteche. Su nacimiento había coincidido, a fines del siglo pasado, con la constitución, gracias a un contrato con el Estado, de una gran sociedad de recaudación de impuestos.

Desde hacía algunos años, sus intereses se concentraban en las actividades de cambio internacional, de la especulación inmobiliaria, de la producción de electricidad y en la propiedad agrícola.

– **El Banco Internacional:**

Creado en 1897, también por capitales de origen peruano, estaba más claramente ligado a los intereses de la propiedad terrateniente y de la exportación de productos agrícolas (Aspíllaga, Olavegoya, ...). A.B. Leguía había formado parte de su primer directorio.

En términos globales, la evolución de los bancos establecidos en el Perú, durante el período 1900-1914, había sido favorable²⁶. La ampliación de sus dominios de actividad había marchado paralela al aumento sostenido de sus capitales y reservas y a la distribución de dividendos a sus accionistas.

La cotización de sus acciones en la Bolsa de Lima (la pequeña Bolsa comercial fundada a fines del siglo pasado por los hombres de negocios ligados al grupo de José Payán) se situaba mayoritariamente por encima de su valor paritario. La influencia de cada una de estas entidades (y la de sus gerentes respectivos) se hacía cada vez más grande en la determinación de las alternativas financieras del país²⁷.

No obstante, y ya desde finales de 1912, empezaban a aparecer algunos indicios premonitorios de un malestar bancario en incubación. Dos causas centrales a ello: a) la desconfianza en los métodos y los negocios de los Bancos Italiano y Popular; b) la exagerada participación del conjunto del sistema bancario en el financiamiento de las actividades del Estado²⁸.

La traducción concreta de esta evolución negativa era la contracción notable de los depósitos de particulares y de las cuentas corrientes, y la disminución ostensible de la liquidez de los bancos²⁹.

Problemática momentánea o dificultad estructural; nos faltan, cierto es, más elementos (cuantitativos) de juicio para dirimir en esta cuestión; lo grave, en todo caso, era que se ponía en tela de juicio al elemento mismo que había favorecido el desenvolvimiento del sistema bancario: la confianza.

La coyuntura que se abría con el inicio del conflicto europeo precipitaría luego el desenlace de la crisis.

III. DECRETOS Y MEDIDAS LEGISLATIVAS APROBADAS AL COMIENZO DE LA GRAN GUERRA

Es entonces en este contexto que la primera guerra mundial va a hacer sentir sus consecuencias, y propiciar las medidas económicas y financieras de emergencia.

A continuación, y como última etapa introductoria al análisis de los Debates Parlamentarios, presentamos una síntesis de lo fundamental de las disposiciones adoptadas³⁰.

Conviene resumir, como cuestión previa, las características predominantes de los efectos inmediatos de la declaración de las hostilidades en Europa:

- Interrupción de los movimientos internacionales de las mercancías: parálisis del comercio exterior peruano y de los pagos internacionales (en especial de las letras contra Londres). Disminución brusca y significativa de los ingresos del Estado: alumbramiento repentino de la crisis fiscal-bancaria; agravación de la dificultad del gobierno para satisfacer lo exigible por los bancos.
- Pánico bancario: presión del público sobre sus depósitos; la moneda peruana aumentaba su valor de atesoramiento en detrimento de su función de cambio; los conductos de la circulación monetaria se desecaban.
- Parálisis de la actividad interna ligada al mundo monetario, perturbaciones de los pagos internos, aumento de los stocks de producción.

Esto habría de llevar a la adopción de las siguientes medidas:

a) Emisión de billetes bancarios no convertibles:

Ante la desaparición de la circulación del numerario metálico (primero el oro y luego la plata), producto del temor generado por el inicio del conflicto y la generalización de una anemia monetaria, los bancos exigían la autorización gubernamental para emitir billetes y enfrentar la crisis.

La Ley No. 1968 (22 de agosto de 1914) autorizaba la emisión de cheques circulares bancarios, garantizados en 35 o/o por oro efectivo y en 65 o/o por valores (exceptuando aquellos emitidos por el Estado); operación bajo el control de una Junta de Vigilancia, compuesta por miembros del Gobierno, del Parlamento, de los bancos y de la Cámara de Comercio de Lima.

Luego, y como consecuencia de la insistente presión de las entidades bancarias, la Ley No. 1982 (1 de octubre de 1914) autorizaría la ampliación de la emisión (en 100 o/o), con reducción de la garantía en oro para el total de la emisión a 20 o/o, el resto siempre cubierto por valores diversos, calificados por la Junta de Vigilancia. Ambas operaciones se completaban con nuevos préstamos bancarios al Gobierno³¹.

b) Las moratorias:

Medidas estrechamente ligadas a la primera.

Ante la corrida del Banco Alemán, luego de la publicación en los diarios de Lima de un fenómeno análogo en Santiago de Chile, y frente a la masiva precipitación del público hacia las ventanillas bancarias, para retirar sus fondos, el gobierno decretaba feriado obligatorio para los siete primeros días del mes de agosto.

El decreto presidencial del 6 de agosto instauraba luego la primera moratoria de 30 días, para el pago de todas las deudas y obligaciones exigibles, bancarias y comerciales, estableciendo que el pago máximo obligatorio no debía de sobrepasar del 5 o/o del monto de la deuda.

Otros decretos vendrían enseguida, un poco en el desorden y la confusión, a prolongar los efectos de esta primera moratoria, hasta diciembre de 1914, a la espera del informe de expertos encomendado a la Cámara de Comercio de Lima.

La Ley No. 1973 (8 de setiembre de 1914) había provocado la delegación total del Poder Legislativo hacia el Poder Ejecutivo de la capacidad de decretar moratorias, en los términos y por el lapso que éste juzgare necesarios.

c) Limitación en el comercio de los productos de primera necesidad:

La ley No. 1964 (8 de agosto de 1914) autorizaba al Ejecutivo a adoptar las medidas necesarias para prohibir la exportación o el reembarque de productos de primera necesidad, e incluso a suprimir los derechos que se aplicaban a su importación. Luego habrían de decretarse algunas excepciones a esta ley, en respuesta a determinadas exigencias regionales meridionales.

La ley No. 1967 (10 de agosto de 1914) autorizaba al Ejecutivo a luchar contra las alzas juzgadas injustificadas de los precios de este tipo de productos.

d) La prohibición de la exportación de oro y plata:

La ley No. 1965 (8 de agosto de 1914) prohibía, hasta nuevo aviso, la exportación de oro amonedado, metálico, en polvo o bajo cualquier otra forma, con excepción de los objetos de uso personal; lo mismo regía para las exportaciones de plata amonedada.

e) Otras medidas, de menor importancia relativa para los propósitos del presente trabajo, fueron:

la ley No. 2070 (2 de diciembre de 1914), que exigía la publicación al 1º de agosto de 1914 del estado de liquidez metálica de los bancos de la República, y luego quincenalmente, con el detalle del monto de oro y plata amonedados, tanto en el Perú como en el extranjero; el decreto del 22 de setiembre de 1914, que suprimía todos los gastos no definidos específicamente (con partida) en el Presu-

puesto; la ley No. 2014 (12 de noviembre de 1914), que dictaba la disminución automática de los gastos públicos, según las previsiones presupuestarias, en un 30 o/o; el decreto del 8 de agosto de 1914, que sancionaba que ninguna empresa podía despedir a sus obreros sin un anuncio previo, escrito y dirigido al subprefecto, de por lo menos 24 horas.

IV. ANALISIS DE LOS DEBATES EN EL PARLAMENTO PERUANO

Ya en el centro de nuestro trabajo, y para hacer más ordenada la presentación de los debates y discusiones producidos, desearíamos señalar, como se desprende de lo que hemos terminado de explicar previamente, que son tres los problemas centrales a los que se debe enfrentar la élite parlamentaria peruana de 1914, en particular su sector "de amplia versación en asuntos económicos y hacendarios", como se solía decir entonces: i) la cuestión del régimen monetario en vigencia y la emergencia de los flamantes Cheques circulares bancarios; ii) la problemática de los pagos interiores, intersectoriales, en un contexto de desconfianza, a la que se intentaba mitigar por medio de las moratorias; iii) la complejidad de los intercambios comerciales, en un país débilmente articulado, a la que se agregaban desde ahora las limitaciones impuestas a la entrada y a la salida de los productos.

Alrededor de estos tres problemas organizaremos nuestra exposición.

1. La emisión de cheques circulares bancarios

Su discusión ocupará la mayor parte de los debates de los parlamentarios peruanos durante la Legislatura ordinaria. Es posible distinguir dos etapas en dichos debates: i) la primera emisión, ii) su aumento en 100 o/o.

Recordemos que luego de los desastres monetarios de los años 70 y 80 del siglo pasado, la emisión de papel moneda era una idea mayoritariamente reprobada por los medios financieros del país; algunas se-

siones parlamentarias, consagradas íntegramente a esta problemática, vendrían a reflejar dicha aversión.

El análisis de las discusiones revela cómo, luego de un rechazo inicial a la proposición, se pasa poco a poco a su aceptación y finalmente a la negociación de la operación, con una cuestión central a dilucidar: la constitución del Fondo de Garantía y su composición, es decir, la definición de los elementos materiales que irían a garantizar el papel que se deseaba emitir.

Cada sector político-financiero (y social), directamente concernido por la medida y que podía hacer prevalecer (o por lo menos, dar a conocer) sus intereses en el Parlamento, buscará en la conformación de este Fondo de Garantía la solución de sus problemas particulares.

Los bancos, por ejemplo, que harán gala de una iniciativa desbordante, tratarán de obtener la rapidez de la emisión y su aumento inmediato, con el mínimo porcentaje de oro metálico (que ellos conservaban en sus bóvedas).

Emplearán sin reserva medios directos³², pero también dispondrán del apoyo abierto de numerosos parlamentarios.

El diputado P. Jiménez, dirá el 10 de setiembre, ya en la segunda fase de las discusiones:

“¿Por qué trazar puntos separatistas entre los bancos y el Gobierno?: Ah, señores, entre estas sociedades de crédito y el Estado del Perú existe cierta mancomunidad, están íntimamente unidos y tienen que correr el mismo destino. . . Es por eso que hay que colocarlos en aptitud de que sigan desempeñando su función reguladora del numerario en el Perú, que sigan en aptitud de atender a los que necesitan dinero para convertirlo en frutos, en salarios, en elemento unificador de todo el organismo nacional. . .”

El Gobierno central, por su lado, exigirá la aceptación de sus (innumerables) títulos y valores en dicho Fondo de Garantía, con el fin de realizar sus cotizaciones y obtener nueva liquidez en el corto plazo.

Las mayorías y minorías parlamentarias, en las dos cámaras, se conformarán

y se reacomodarán en torno a estos problemas.

El Fondo de Garantía aprobado para la primera emisión (ley No. 1968, anteriormente descrita) representará, al final de cuentas, el *primer punto de equilibrio* (inestable), encontrado por los sectores en negociación, para propiciar la operación fiduciaria. Este acuerdo marcará una breve pausa en el debate y señalará, al mismo tiempo, el comienzo de la segunda etapa de las discusiones, vale decir, el aumento (duplicación) del monto a emitir. Los bancos llevarán, entonces, claramente la iniciativa, asociados al gran comercio de exportación, sobre todo limeño³³.

El desenlace definitivo será la ley No. 1982, ya descrita.

Hecho resaltante (y consensual, finalmente) en toda la discusión: la exclusión total de los títulos y valores del Estado, dentro del Fondo de Garantía. Testimonio (en última instancia, no tan sorprendente) de la desconfianza que despertaba su presencia.

Se aducía constantemente en el Congreso, que la introducción de los papeles del Estado en dicho Fondo, no podía conducir sino a la inconvertibilidad del cheque circular, luego de la finalización de la guerra europea; garantía fiscal era, para la mayoría de los parlamentarios peruanos de entonces, sinónimo de billete fiscal, devaluado y posteriormente repudiado: el espectro de 1887-1888 reaparecía.

Retengamos, para los propósitos esenciales de nuestro trabajo, dos ideas centrales, ligadas entre sí: en primer lugar, la presencia y la actuación efectivas de tres sectores económico-sociales en el Parlamento; del reflejo de sus intereses, para decirlo más propiamente: la Banca, el Gran Comercio de Exportación y el Gobierno central. Constatación importante sobre la homogeneidad relativa de la extracción social del Parlamento peruano de 1914. Y por defecto, la ausencia de otros sectores: pequeños productores urbanos, artesanos, obreros, pequeños comerciantes. . ., cuyos intereses estaban, sin embargo, en juego.

Cuando el senador Antonio Miró Quesada se sorprende, en la sesión del 11

de setiembre de 1914, que “el público imponente en las instituciones de crédito” no se haya hecho notar y que agrega luego:

“Han hablado banqueros y comerciantes, han actuado los poderes públicos; artificialmente han aparecido hasta las clases populares terciando en la discusión, con párrafos admirables de economía política y de finanzas; pero los correntistas y depositantes, esos no han tomado parte en un problema que tan directamente les interesa...”;

no está revelando, en realidad, ningún secreto, sino delineando con cierta lucidez el perfil social que viene adoptando la solución a la crisis. Su sorpresa, la del Parlamento, es al mismo tiempo una preocupación y un reproche.

En segundo lugar, el peso político de los bancos, fruto indudablemente de su importancia económico-financiera dentro del país. El mismo senador Miró Quesada, figura prominente del Partido Civil y director del diario *El Comercio*, opuesto terminantemente a la emisión fiduciaria desde los primeros días de agosto, va a describir el proceso que llevó a su aceptación, y después a su aumento, gracias al desarrollo por parte de los bancos, de una muy intensiva (y convincente) campaña.

Mientras que al inicio de la crisis, evoca Miró Quesada el *11 de setiembre*, existía un gran movimiento en el país, opuesto a la reaparición del papel moneda, y que no se cedía, finalmente, a este mal menor, que de una manera transitoria y temporal, empezaba entonces una presión activa:

“... de memoriales y de recursos, de amenazas y de intimidaciones, con el fin de aumentar la emisión, duplicándola cuando menos, y de debilitar, como consecuencia inevitable de este desdoblamiento del papel, las garantías que hoy lo respaldan”.

Esa actividad se proseguía sin “ni siquiera respetar la dignidad de la función parlamentaria”.

Luego, lógicamente, se asistiría a un “reviramiento de la opinión”, cuando “ha-

ce apenas cuatro semanas, el billete era generalmente rechazado”.

2. La problemática de las moratorias

Cuestión relacionada de manera fundamental con el recurso a las emisiones de cheques circulares bancarios; su complejidad era, ciertamente, muy grande. El problema planteado era el de la reglamentación de los pagos interiores en el país, en un contexto de creciente aridez monetaria y de corto circuito internacional, mercantil y financiero.

Luego de algunas discusiones de carácter preliminar, en donde primaba sobre todo la indecisión, y siguiendo un poco el ejemplo de medidas similares adoptadas en los países europeos, la opinión de las cámaras empezó a converger hacia la necesidad de proceder a la sanción de moratorias, como mecanismo para enfrentar la crisis. Luego fue el consenso y las negociaciones respecto a las modalidades precisas de las moratorias:

— ¿qué género de obligaciones iba a ser afectado por la medida prevista: ¿sólo las obligaciones comerciales?; ¿todo tipo de obligaciones civiles?

— ¿se exigiría un porcentaje de pago mínimo por las obligaciones ya vencidas?; ¿a cuánto se fijaría dicho porcentaje?; ¿se determinarían tasas diferenciales de pago?

— ¿cuánto tiempo permanecerían en vigencia las moratorias?; ¿podía suspenderse su vigencia antes de que culminara el conflicto bélico mundial?

Ya hemos señalado con anterioridad cómo, luego de la declaratoria de días feriados, y en previsión a las temidas corridas bancarias, el Poder Ejecutivo había adoptado la iniciativa de decretar una primera moratoria de 30 días para el pago de todas las deudas y obligaciones exigibles, con un 5 o/o de pago máximo obligatorio. La misma medida sería reconducida (con plazos a veces diferentes), en las semanas siguientes.

El análisis de los debates en el Parlamento ha revelado algunas de las prácticas financieras del país y la fragilidad endémica

de su sistema de crédito, compulsado con las normas entonces admitidas: por ejemplo, los avances de dinero por los Bancos a particulares, sin las mínimas garantías.

En una extensa intervención, en la sesión de su cámara del *24 de octubre de 1914*, el diputado J.M. Manzanilla denunciará, sin ninguna refutación ulterior (ni la del Ministro de Hacienda —el tercero de la Legislatura— A. Sousa), cómo la mayoría de las operaciones de los bancos en el país, en lo que a apertura de crédito se refería, se habían caracterizado por la ausencia de resguardos de solidez.

En estrecha vinculación con este último aspecto, la lectura de los Debates Parlamentarios ha demostrado también, ya en 1914, la creciente imbricación de los medios financiero y bancario con los del alto comercio.

Refiriéndose a las relaciones entre los banqueros y los grandes comerciantes del país, el senador Miró Quesada señalaba el *14 de setiembre*:

“... los últimos son satélites naturales de los primeros, giran en torno de ellos, de ellos reciben el crédito que les permite vivir, de ellos el dinero que los imponentes prestan a los bancos y que los bancos prestan a los hombres de negocios. Sus intereses son pues solidarios; por lo mismo no es extraño que banqueros y comerciantes hayan logrado ponerse de acuerdo... (el parlamentario está aquí explicando la concordancia precisa de intereses entre Comerciantes y Banqueros, para la emisión fiduciaria)”.

Hemos observado, de la misma manera, por medio del examen de las discusiones parlamentarias, la existencia de una comprensión desigual, en el seno de las Cámaras Legislativas del país, con relación a los problemas precisos planteados por la aplicación de las moratorias: las intervenciones registradas en el Senado han traducido una mayor riqueza en el análisis y una mayor capacidad de previsión con respecto a las consecuencias generales de la medida. Se explica ello, tal vez, por el papel diferente (inherente, quizás, a su composición).

que dichas cámaras jugaban dentro de las estructuras del Estado peruano.

Mientras que la Cámara de Diputados se ligaba mayoritariamente a las preocupaciones locales y regionales (del “caciquismo provincialista”, había afirmado V.A. Belaúnde, apenas algunos meses atrás), la Cámara de Senadores se conectaba más fácilmente (aunque no exclusivamente), con los mecanismos del poder central, político y financiero. Se trata de un asunto que queda, evidentemente, por estudiar con mayor profundidad.

Notemos, de igual modo, el consenso que se desprende, esta vez en las dos cámaras, para proceder a la cesión (y renuncia) de sus prerrogativas legislativas en favor del Poder Ejecutivo, en lo que a la determinación precisa de las condiciones de las moratorias se refiere (ley No. 1973, vista anteriormente).

Punto central de este movimiento: un Estado débil, de débil representatividad, se centraliza aún más y concentra más poder de decisión en los momentos de crisis, despojándose voluntariamente de su formalidad. La práctica autoritaria del Estado peruano nos instruye claramente sobre el rol definitorio de la componente presidencial, dentro del sistema político civilista. Conviene recordar al respecto, que estamos aquí en los inicios del siglo XX, es decir, hace apenas siete u ocho décadas.

Las discusiones en el Parlamento nos han permitido igualmente captar, con relativa precisión, las dificultades y tensiones creadas por la crisis de pagos interiores y las moratorias decretadas, sobre una de las relaciones entre agentes económicos y financieros, es decir, entre sectores sociales afectados por tales problemas. La forma general que adoptará dicha situación se resume en la exigencia de que los bancos no puedan pedir a sus clientes el pago de un porcentaje de las obligaciones exigibles mayor que aquel que estos mismos clientes no podían exigir a sus propios deudores.

El origen de dichas tensiones había sido el establecimiento de tasas diferenciales de pago máximo obligatorio, que favorecían ampliamente a las obligaciones en beneficio de los bancos, contraídas por el

pequeño y mediano comercio y el público en general. Lo que provocaba, en términos netos, una transferencia de recursos financieros en provecho de las entidades bancarias³⁴.

Los debates en el Senado tocarán, además, la difícil situación creada al comercio, por el cierre del mercado de Londres.

Dichas discusiones, empero, permanecerán en el terreno de las reflexiones y de los comentarios; algunos senadores se interrogarán, sin embargo, sobre la real conveniencia de dejar que sea la lógica de los mecanismos del mercado (en una situación de guerra mundial), la que pueda en nuestro país conducir a una resolución de las contradicciones creadas (o agudizadas).

Las moratorias y la complejidad de su aplicación serán también la oportunidad para la expresión, en el seno del Congreso, de las exigencias regionales y locales. Este fenómeno se manifestará mediante la reacción de los intereses meridionales del país, en particular, contra el carácter nacional (es decir, para la totalidad del Perú), que se asignaba a las disposiciones de mora para los pagos.

El diputado por Condesuyos (Arequipa), J. Revilla, dirá en la sesión del 7 de agosto:

“Es sabido que el mal, en los momentos actuales, radica sólo en la capital de la República y en algunas capitales de departamento. Quien conoce el resto de la República sabe que hay pueblos enteros, ciudades importantes, que no tienen caudales en los bancos, no tienen esas necesidades que sentimos en la capital en este momento. Allá se verifican las transacciones con el numerario que tienen en su casa los particulares. Y si esto es así, ¿por qué vamos a legislar también en este caso para esas poblaciones, originando complicaciones que pueden evitarse, toda vez que en ellos no falta numerario?”

A ello responderá el diputado por Chiclayo, A. Solf y Muro, miembro, igualmente, de la Comisión Económica Especial de la cámara, creada para proponer en materia de crisis y de moratorias:

“La situación económica de la capital repercute en todo el país, así como también esa situación viene a ser un reflejo de lo que pasa en el resto del territorio. . .

La difícil situación económica de la capital y la difícil situación de los bancos, que son los que llevan la savia y la vida a todo el organismo económico, tiene que dejarse sentir evidentemente en todas partes, siendo mayor o menor su intensidad, según se trate de pueblos más o menos importantes, o más o menos alejados de la capital.

Es claro que en las capitales de departamento, como por ejemplo Trujillo en el norte y Arequipa en el sur, se sentirá con más intensidad la crisis, que lo que se sentirá en algunos otros lugares que no son capitales de departamento, sino simplemente capitales de provincias o capitales de distritos, o pueblos. . .

En los lugares en que hasta ahora no han llegado los efectos de la crisis, llegarán con el tiempo, el tiempo que sea necesario para que el mal que se siente en la capital de la República, que es el Gran Mercado del Perú, se extienda a los demás lugares. . .

¿Qué es lo que su Señoría quiere?; ¿qué se exceptúe de las disposiciones de esta ley a determinada provincia o a un grupo de provincias?”

Ni el Parlamento, ni el Poder Ejecutivo cederán a este tipo de demandas regionales; las moratorias regirán para el conjunto del país, para todas sus provincias y regiones. Nos parece interesante de subrayar el desenlace de la problemática que fue planteada.

Señalemos del mismo modo, la calificación que hace de Lima (el “Gran Mercado” de la República), el diputado por Chiclayo: se trata, tal vez, del reflejo de la realidad de la estructura económica del momento (una manera de expresarlo, es posible agregar); pero podría realmente tratarse de la limitación de la perspectiva de una clase social, que no se elevaba (aún), a pensar en el conjunto del Perú (y de sus habitantes), como a su gran mercado potencial.

3. Las limitaciones a la circulación de los productos

Tercer conjunto de problemas, discutidos con amplitud y con exhaustividad por las Cámaras Legislativas peruanas, particularmente en la de Diputados, durante la coyuntura del inicio de la gran guerra. Desearíamos aquí priorizar dos debates, cuya importancia nos parece resaltante: en primer lugar, aquel que se relaciona con la comprensión de las élites parlamentarias respecto de las nociones de proteccionismo y librecambismo. En segundo lugar, la metamorfosis y la reaparición de las exigencias regionales (meridionales), de particularismo, con relación a determinadas disposiciones que limitaban la exportación de los productos de primera necesidad.

El primer tema es traído a colación por las dificultades que causaba el alza de los precios de la harina de trigo, producto de la escasez generada por la guerra. De un lado habrá, para sintetizar la discusión, los defensores de los Molineros, productores de harina de trigo, instalados en el Perú, y del Arancel diferencial vigente (desde lustros atrás), que había favorecido su llegada e implantación.

El diputado por Chucuito (Puno), F. Fariña, expondrá, en la sesión del 6 de agosto:

“¿Qué quiere decir la tarifa diferencial? Es la invitación al capital extranjero para que venga, al amparo de la ley, a establecer una industria.

El país tiene su palabra empeñada. El país está clamando por capital y lo necesita hoy tan imperiosamente como lo necesitó en tiempos pasados y tiene que apelar a todos los medios para conseguirlo.

¿El capital extranjero creará en el compromiso cuando ve que se le infringe? No, excelentísimo señor.

Hay que meditar en la gravedad de la medida, en la solidaridad económica, en la solidaridad mundial.”

De otro lado se situarán aquellos que, tomando como muestra el caso de la harina de trigo y de las dificultades existentes, desearían la supresión definitiva del

arancel en cuestión.

Por ejemplo, la intervención del diputado por Callao, A. Secada, durante la misma sesión, y en respuesta a F. Fariña:

“Defiende el honorable señor Fariña la tarifa diferencial, porque dice que es la garantía que tienen la industria y los capitales ligados al país.

Me va a perdonar el h.s. Fariña que le observe que esa protección no puede ser absolutamente indefinida, no puede ser una protección que importe un monopolio, un privilegio especial, ni tampoco una protección que pueda dañar los intereses nacionales. . . ; que una industria que no pueda sostener la competencia, a pesar de la protección que se le brinda durante veinticinco años, no tiene razón de ser. . . Si con toda la protección que han tenido los molinos en el Perú, hoy no pueden elaborar harina barata y resistir la competencia del similar extranjero, es indudable que se trata de una industria monopolizadora, una industria irritante, una industria que el país no tiene por qué proteger y menos indefinidamente. . .”

El diputado Secada había precedido esta intervención, en cierta medida, culminante de su argumentación, por el anuncio siguiente:

“Sin la tarifa prohibitiva, tendríamos la harina de la República Argentina... (Secada cita aquí el nombre del comerciante y las características de la harina que se podría importar). . . ; de manera que esa hambruna con que amenazaba el señor Fariña, para el caso de que se suprimieran los molinos, no es sino una amenaza ideológica y muy explicable por el deseo que tiene su señoría, no diré de defender la industria, sino de ampararla hasta donde es posible. . .”

Con estos dos géneros de intervenciones representativas, la discusión proseguirá; la problemática ocupó ampliamente las sesiones de la cámara, *los días 6, 7 y 11 de agosto*.

Reflexionemos atentamente sobre los términos en los que aparece planteada la cuestión: por un lado, la defensa cerrada y la protección a la llegada del capital ex-

tranjero a nuestro país, indudablemente como traducción de la idea, profundamente enraizada, desde el siglo XIX, en las mentalidades de los sectores dirigentes del Perú, sobre la necesidad de valorizar las riquezas (abundantes) de nuestro territorio, gracias al capital extranjero, fuente de trabajo (y de salarios), para la población peruana.

Se trata, antes que nada, de la exigencia de hacer respetar un arancel (y la palabra del Estado), que protege la afluencia de la inversión extranjera destinada al sector productivo.

Podemos apreciar, por el otro lado, la definición y la defensa de un "interés nacional", ligado sobre todo a la competitividad de una industria nacional, cuya protección no puede ser sino limitada en el tiempo.

Esta proposición, que desea identificarse al interés de los consumidores, para la obtención de un producto lo más barato posible, gracias a la competencia entre los productores, con independencia de su nacionalidad, refleja, en última instancia, el "interés nacional" de los comerciantes, la defensa de las ganancias (las más inmediatas posibles) de la intermediación comercial.

Nos hallamos, en definitiva, delante de un debate ciertamente atípico, respecto al tema en cuestión; en donde se puede notar claramente la ausencia de un proyecto que definiría y defendería la acumulación y la capitalización interiores, a través de la protección arancelaria, en favor de un sector determinado de la sociedad peruana, de un segmento de su formación social.

Resalta, más bien, la contradicción (conviviente, finalmente) entre el "interés nacional" de la alianza con el capital extranjero y el "interés nacional" del gran comercio internacional (condescendiente, sin duda, con la gran propiedad agraria, en lo que a exportaciones se refiere).

El asunto queda planteado y la discusión abierta: estamos tocando, nos parece, algunos de los aspectos más relevantes del liberalismo (civilista) peruano. E igualmente, cabría agregar, algunos de los particularismos del proteccionismo criollo contemporáneo.

La temática de las limitaciones a la circulación de los productos de primera necesidad, será igualmente la oportunidad para la expresión de los intereses mercantiles regionales (en particular sureños).

Estos cuestionarán con severidad la aplicación nacional de la prohibición decretada por el Gobierno, para la exportación de dichos productos.

Contarán, esta vez, con el apoyo de la Comisión de Industrias de la Cámara de Diputados, que dirá en su informe del *11 de setiembre*, refiriéndose a las exportaciones del ganado meridional:

"En el caso de que el Gobierno, en uso de la referida autorización legislativa, impidiera la exportación de los productos de las ganaderías ya mencionadas a las plazas de Bolivia, Tacna e Iquique, los industriales de aquellas regiones quedarían excluidos de las únicas plazas de consumo que les ofrecen especiales ventajas, desde que es sabido que los mercados de nuestra costa no son consumidores de dichos productos, tanto porque ellos se surten ventajosamente del Centro y del Norte del territorio nacional, cuanto que por la carencia de vías de comunicación y los fletes prohibitivos de los ferrocarriles del sur, hacen inconveniente a dichos productores de acudir a los mercados costaneros..."

Dichos intereses meridionales, cuyas demandas comprendían numerosos productos de consumo, aparte del ganado por beneficiar, alcanzarán su cometido cuando el Parlamento y el Ejecutivo decretarán la no vigencia en los departamentos de Arequipa, Cuzco, Puno, Apurímac y Ayacucho, de la prohibición de salida de sus productos: la voluntad central del Estado cederá, esta vez, a las exigencias regionales.

V. SÍNTESIS FINAL

Al finalizar esta reflexión, que nos ha conducido por los corredores de las concepciones y de las prácticas de las élites parlamentarias de nuestro país, al inicio de la

primera guerra mundial, desearíamos concretizar algunas ideas centrales:

- El enfrentamiento de la crisis que irrumpe el mes de agosto de 1914, observado a través del Parlamento, nos habrá permitido identificar un poco más claramente los intereses fundamentales, asentados en nuestro país, defendidos por los aparatos legislativos de entonces. Es decir, para nombrarlos, aquellos ligados directa o indirectamente al sistema bancario y financiero y al gran comercio de exportación e importación. El poder representativo peruano nos muestra así, prioritariamente, un rostro financiero y comercial. Si antes lo intuíamos, ahora podemos hablar de constatación.
- Habremos conformado, igualmente, la debilidad de la representatividad del Estado, incluso si la restringimos (experimentalmente), al mundo criollo o al urbano. La crisis de 1914 planteará (muy limitadamente) en la conciencia parlamentaria esta última cuestión. La reflexión será en cambio nula, en lo que se refiere a la marginalización y la exclusión históricas de las mayorías nacionales del territorio peruano, quechua y aymara. Es verdad que las problemáticas planteadas por el comienzo de la gran guerra, no eran de aquellas que podían remover los cimientos del poder de los sectores dirigentes peruanos y provocar o inducir conmociones en las conciencias de sus élites parlamentarias. Estamos tentados de pensar, no obstante, que ello se explicaba igualmente por la estrechez de la perspectiva *Nacional* de una clase dirigente que, por ejemplo, limitaba a la capital del país su ambición y su visión del "gran mercado" de la República. Fuera, claro está, de los prejuicios y del desprecio raciales: ¿era posible imaginar siquiera, en el Perú de la segunda década del siglo

XX, un escaño parlamentario ocupado por un ciudadano aymara o quechua?; ¿la idea de ciudadano era compatible con la pertenencia a uno de los conglomerados poblacionales nativos mencionados? Las demandas regionales, por su lado, no irían más allá, en su cuestionamiento de las medidas sancionadas y en su reflexión particularista, de la búsqueda de un lugar dentro del acuerdo general que se perfilaba; compartían, al final de cuentas, localmente (y socialmente), las limitaciones evocadas.

- El poder central peruano habría de ceder a las exigencias concernientes a la exportación regional meridional (hacia Tacna —cautiva—, Chile y Bolivia) de productos de primera necesidad; lo que no haría, en cambio, ante el pedido de exclusión de los efectos de las moratorias. Pudiendo entonces ceder en el terreno de la circulación de la producción, no lo hacía en el dominio de la circulación monetaria, en el dominio financiero y de los intereses bancarios. Tocamos aquí, nos parece, los límites reales de la negociación operada entre los diferentes componentes, sociales y regionales, de la clase dominante peruana, para la administración de la crisis. Pero podríamos también hablar de hegemónías y preponderancias, de intereses fundamentales, no negociables.
- Una clase social y su personal político pueden enfrentar (y resolver, cuando es posible) los problemas que se les plantean, en función de los instrumentos y mecanismos de los que pueden disponer (o que pueden crear). En el caso de los grupos dirigentes peruanos de 1914, esta idea general parece haberse confirmado, en particular en lo que a la administración de la crisis se refiere, para la salvaguarda de sus intereses. Del resto, podríamos afirmar que, tal vez, históricamente,

no pudieron plantearse, o que ignoraron (involuntariamente), los problemas existentes que no podían ni

enfrentar, ni resolver. La investigación precisa, de continuarse, con la utilización de otros medios.

NOTAS

- (1) Una versión preliminar y parcial fue publicada en: "Août-Octobre 1914: Etat et classe dominante au Pérou au début de la Première Guerre Mondiale. Analyse des débats à la Chambre des Députés: Législature Ordinaire". *Documents de Recherche No. 10*. Laboratoire No. 111. C.N.R.S. Paris, 1988; 75 pp. Nuestra gratitud a los colegas y amigos que leyeron dicha versión y nos dieron su opinión. El profesor Jean Piel nos dirigió comentarios y críticas, pertinentes y estimulantes. A la atenta lectura del manuscrito, el maestro Pierre Vilar agregó, con la habitual benevolencia de su experiencia, unos comentarios y unos consejos de gran utilidad para nosotros.
Es enteramente nuestra, sin embargo, la responsabilidad de las deficiencias y limitaciones que pudieran observarse en el trabajo que aquí presentamos.
- (2) *Congreso Ordinario de 1914*: Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados. L.I. Gil. Lima, 1914; Vol. I: 853-xxiv p.; Vol. II: 434-xxiv p.
- (3) *Congreso Ordinario de 1914*: Diario de los Debates de la H. Cámara de Senadores. E.T. Lártiga. Lima, 1917; 1209-vii p.
- (4) El análisis de los Debates Parlamentarios confirmará claramente la ausencia de la representación, en las discusiones fundamentales del Parlamento Peruano, de sectores íntegros de la sociedad, cuyos intereses, empero, se hallarán afectados por los efectos de la guerra y por las medidas gubernamentales adoptadas.
- (5) *Basadre J.*: Elecciones y Centralismo en el Perú; apuntes para un esquema teórico. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima, 1980; pp. 41-60.
- (6) *Klaren P.*: "The origins of modern Peru, 1880-1930" en *The Cambridge History of Latin America*. Londres, 1986; Vol. V: p. 629.
- (7) Ver nuestro artículo sobre el período "bilinghurista": "El gobierno del 'pan grande'; Perú 1912-1914" en *Quaderns d'America* No. 5. Barcelona, 1988; pp. 4-7.
- (8) *Belaúnde V.A.*: Obras Completas (Primera serie: El Proyecto Nacional). Comisión Nacional del Centenario de V.A. Belaúnde. Imp. Lumen. Lima, 1987; Vol. II: Meditaciones Peruanas, pp. 73-131. Ver igualmente la reproducción de algunas extractos del discurso de 1914 en *Belaúnde V.A.*: Trayectoria y Destino. Memorias Completas. Ediventas. Lima, 1967; Vol. II: p. 474. Ver también *Pareja P-S J.*: El Maestro Belaúnde: vida, personalidad y pensamiento. Ed. Universitaria. Lima, 1962; pp. 56-58.
- (9) Subrayando la importancia que reviste, para la reconstitución histórica, el estudio del qué, del porqué y del cómo, en interacción. O recordando las recomendaciones de P. Vilar, para favorecer una articulación fructífera entre las metodologías de los historiadores y de los economistas. Ver: "Croissance économique et analyse historique", *Actes de la Première Conférence internationale d'histoire économique*, Stockholm, 1960. Paris-La Haye, Mouton Editeur/Paris, Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, 1960. Ha sido reproducido en, *Vilar P.*: Une histoire en construction. Hautes Etudes/Gallimard, Le Seuil. Paris, 1982; pp. 13-86. Ver la edición española en: Crecimiento y desarrollo; Economía e Historia; Reflexiones sobre el caso español. Ariel. Barcelona, 1974.
- (10) *Dávalos y L.P.*: La primera centuria. L.I. Gil. Lima, 1919; p. 358.
- (11) *Ibid.* p. 328.
- (12) Las limitaciones técnicas y naturales del país eran significativas: "Si los azucareros tuviesen bastante agua, aumentarían cuando menos al doble sus cultivos de caña: el obstáculo para el aumento de nuestra producción de azúcar es el agua y por eso se ve, sobre todo en el valle de Chicama (La Libertad) la compra de fundos, sólo por utilizar sus derechos a este líquido". *Romero C.*: Estadística de la Industria Azucarera en el Perú, correspondiente al año de 1914. Ministro de Fomento. Lima, 1915; p. 6.
- (13) *Larrabure C.*: Bref aperçu sur l'état financier et économique du Pérou. Société Belge

- d'Etudes et d'Expansion. S.1., 1914; p. 11.
- (13) Ver, entre muchos otros, el testimonio contemporáneo del británico *Enock C.R.*: Peru, its former and present civilisation. Fisher. Londres, 1916; pp. 273-291.
- (14) Recordemos el caso de la Empresa Socavonera de Cerro de Pasco. Esta sociedad, de capital peruano y de iniciativa franco-peruana, se había encargado del drenaje de las aguas de las minas del Cerro de Pasco. Trabajo de elevada calidad técnica, el Estado había decidido que dicha sociedad recibiría en recompensa por este servicio, el 20 o/o de los minerales extraídos de las minas beneficiadas por el tubo de drenaje. Delante del rechazo de la Cerro de Pasco Mining Co. para ceder su 20 o/o correspondiente, incluso luego de la decisión conminatoria de la Corte Suprema de Lima, la Socavonera optará (a pesar del apoyo judicial del que disponía) por aceptar un compromiso financiero con la Cerro, bajo la forma de una participación accionaria en el holding Cerro de Pasco Copper Co., creado para tal efecto en Nueva York, a cambio del 20 o/o en cuestión. Este ejemplo es elocuente sobre las preferencias de corto plazo de la élite financiera peruana; sirve, simultáneamente, para medir la capacidad de resistencia y de negociación de la misma.
- (15) Para el conjunto de América Latina, ver, entre otros, *Wilson O.*: South America as an export field. Department of Commerce; Bureau of Foreign and Domestic Commerce (DC-BFDC); Special Agents Series (SAS) No. 81. Washington, 1912; 214 pp. Para el caso peruano, por ejemplo, *Bonilla H.*: "La emergencia del control norteamericano sobre la economía peruana: 1850-1930" en *Estudios Sociales Centro Americanos*. No. 13. San José de Costa Rica, 1976; pp. 97-122.
- (16) Hemos utilizado la información empírica de *McQueen Ch.*: Peruvian public finance; DC-BFDC; Trade Promotion Series No. 30. Washington, 1926; pp. 40-44 y ss.; *Row L.S.*: Early Effects of the war upon the finance, commerce and industry of Peru. Carnegie Endowment for International Peace. Oxford University Press. New York, 1920; pp. 12-17. Ver igualmente, *Manual de la Compañía Recaudadora de Impuestos*. L.I. Gil. Lima, 1913; 172 pp.
- (17) *Ibidem*.
- (18) *McQueen Ch.*: op. cit. p. 43.
- (19) El análisis de los Debates Parlamentarios nos ha permitido mejorar nuestra comprensión sobre estas prácticas; hemos incorporado dichos frutos en esta síntesis.
- (20) Entre otros, *Lough W.H.*: Banking opportunities in South America; DC-BFDC; SAS No. 106. Washington, 1915; 156 pp.; *Hurley E.*: Banking and credit in Argentina, Brazil, Chile and Peru; DC-BFDC; SAS No. 90. Washington, 1914; 72 pp.; *Halsey S.M.*: Investments in Latin America and the British west indies; DC-BFDC; SAS No. 169. Washington, 1918; 544 pp. (Perú: pp. 321-344).
- (21) Hemos analizado las consecuencias de dicha situación, para Lima y Callao especialmente, en: "1888: el rechazo definitivo del billete fiscal" en *La Urgencia del Cambio*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Lima, 1988; pp. 115-122.
- (22) Revisar el análisis de las actividades del Banco del Perú y Londres (y del sistema bancario, en su conjunto) en el importante trabajo de *Quiroz A.*: Financial institutions in Peruvian export economy and society, 1884-1930. Tesis Ph.D. Columbia University, 1983; 444 pp. (en particular el capítulo III). Un trabajo sobre similares problemáticas está en preparación en el Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, a cargo de graduandos de la Universidad.
- (23) *Lough W.*: op. cit. p. 93.
- (24) Las actividades del Banco Alemán ocupan un lugar central, dentro de aquellas de la colonia alemana en el país y en el conjunto de las relaciones germano-peruanas de comienzos de siglo; nosotros hemos analizado algunos de sus aspectos en, "El Perú y el Imperio Alemán antes de la primera guerra mundial" en *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*; Vol. No. 25. Colonia, 1988.
- (25) *Bonfiglio G.*: "Introducción al estudio de la inmigración europea en el Perú" en *Apuntes*; primer semestre 1986; No. 18. Lima; pp. 93-127 (apéndice estadístico).
- (26) *Lough W.*: Financial developments in South American countries; DC-BFDC; SAS No. 103. Washington, 1915; pp. 35-38.
- (27) *Basadre J.*: Historia de la República del Perú. E. Universitaria. Lima, 1970; Vol. X: pp. 243-296; Vol. XI: pp. 184-185, 231-235.
- (28) Los debates en las cámaras, en particular durante los primeros días de agosto, cuando se discutía sobre los orígenes (y los responsables directos) de las dificultades y de la crisis, van a denunciar ampliamente esta situación. Nuestra síntesis adelanta ya algunos de esos elementos.
- (29) Entre mayo de 1913 y mayo de 1914, la li-

quidez de los bancos cayó en 17 o/o; el porcentaje de Caja, con relación a los depósitos, pasó de 20 o/o a 15.6 o/o. *Lough W.: Financiamiento...* op. cit. p. 36. El senador Paz Soldán, en la sesión de su cámara del 14 de setiembre, denunciará la inflación de la Cartera de Documentos y Títulos de los bancos, entre 1899 y 1914; dichas entidades, dijo entonces el parlamentario: "...no han tenido la prudencia necesaria para mantenerse en el justo y prudente límite de sus especulaciones y deseos de ganancia".

(30) Ver, entre otros:

– *Leyes, Decretos y Resoluciones Supremas*, con motivo de la crisis financiera, año 1914. Biblioteca del Boletín de Industrias. Lima, 1914; 36 pp.

– *Rowe L.S.:* op.cit. pp. 24-37.

– *Basadre J.:* op.cit. Vol. XII: pp. 341-358.

(31) El total de las emisiones autorizadas en 1914, ascendientes a Lp. 2.5 millones, equivalían aproximadamente, si tomamos en cuenta las evaluaciones debatidas en las cámaras, a un

aumento de la masa monetaria de 60-70 o/o (por ejemplo, la intervención del diputado G. Balbuena del 10 de agosto, que calcula los efectos probables de la emisión). El análisis y las previsiones, a nivel de precios, se hallan empero perturbados, por la desaparición efectiva del circulante metálico, única moneda legal en el Perú de entonces.

(32) Ver los Memoriales presentados por los gerentes de los cinco bancos a las cámaras, desde el comienzo de la crisis, y luego, ya desde mediados del mes de agosto, para exigir el aumento de la emisión.

(33) Ejemplo, las leyes Nos. 1975 y 1977, de setiembre de 1914, que reducían progresivamente el porcentaje de oro dentro del Fondo de Garantía.

(34) Ver la extensa e interesante intervención del diputado por Ica, J.M. Manzanilla, personalidad del Partido Civil y profesor de Economía Política en la Universidad de San Marcos, el 24 de octubre, en su cámara.