

¿Por qué las autocracias promueven la inestabilidad política y económica?: Perú, 1948-1956

Luis Felipe Zegarra B.

Resumen

Algunos autores sostienen que las autocracias, a diferencia de las democracias, pueden imponer reglas de juego que favorezcan la inversión privada y el crecimiento económico, sin hacer caso a los grupos de poder que solo procuran mantener sus privilegios. La autocracia de Odría (1948-1956) parece ser un ejemplo que sustenta esta teoría. Durante el ochenio de Odría, la concentración del poder permitió aplicar un programa económico liberal e incentivar la inversión privada en varios sectores productivos, sobre todo en la minería y la agricultura de exportación. Sin embargo, la aplicación de medidas favorables a la inversión privada y al crecimiento económico se debió exclusivamente a que los grupos de presión más influyentes en las decisiones del dictador Odría, fueron precisamente quienes estaban a favor de tales medidas. Si, por el contrario, los grupos de presión más poderosos hubieran propuesto medidas excesivamente intervencionistas, entonces, las reglas de juego habrían desfavorecido el crecimiento económico. Por otro lado, si bien Odría pudo imponer un programa económico liberal en los primeros años de su gobierno, con el transcurso del tiempo le fue imposible mantener el mismo programa y tuvo que apelar a políticas populistas con el fin de mantener la estabilidad política de su gobierno. En realidad, el gobierno de Odría es un ejemplo de que las autocracias promueven la inestabilidad de las reglas de juego y la aplicación de políticas populistas.

Abstract

Some authors think autocracies, unlike democracies, can follow economic policies that promote private investment and economic growth, without being influenced by demands of some lobbies, which pretend to maintain and expand their privileges. Odría's autocracy (1948-1956) seems to be an example of the autocratic advantage. During Odría's government, concentration of political power permitted Odría to pursue a orthodox economic program and promote private investment on mining and exporting agriculture. However, those policies were possible because the lobbies very close to the government in those years

(exporters) promoted such policies. If the most powerful lobbies had demanded protectionist policies, economic policies would have been totally different. On other hand, even though at the beginning of his government, Odría could impose a liberal economic program, along the years he had to concede some populist privileges to popular organizations in order to guarantee political stability. Actually, Odría's government is a clear example that autocracies, instead of pursuing orthodox economic programs during a long period, provoke instability and populism.

INTRODUCCIÓN¹

En la literatura existente acerca de las interrelaciones entre el tipo de régimen político y el crecimiento económico, algunos sostienen que para lograr un marco institucional que respete el libre mercado, que garantice el cumplimiento de los contratos y, por lo tanto, que favorezca el crecimiento económico, es necesario que el poder esté concentrado en manos de un dictador². Bajo este punto de vista, las autocracias tienen la ventaja de que pueden imponer las reformas necesarias sin tener en cuenta las demandas de los grupos de presión que desean exoneraciones tributarias, subsidios y, en general, un tratamiento diferenciado, ni las demandas de los sectores populares que desean la redistribución del ingreso, lo cual podría llevar no solo a la intervención del Estado en la economía, sino además a la violación de los derechos de propiedad de algunos sectores. A diferencia de las autocracias, las democracias favorecerían la materialización de los deseos de ciertos grupos de presión y de los sectores populares, por lo que las políticas económicas no respetarían el libre mercado, no garantizarían los derechos de propiedad y se propiciaría la aplicación de políticas populistas.

Este debate ha tomado mayor importancia en los países subdesarrollados con regímenes democráticos que han experimentado severas crisis económicas, como consecuencia de un marco institucional que restringía el libre mercado y permitía la aplicación de políticas populistas. Por ejemplo, en Latinoamérica, los gobiernos democráticos de Salvador Allende en Chile, Collor de Mello en Brasil y Alan García en Perú, aplicaron políticas económicas intervencionistas y populistas que provocaron severas crisis económicas en sus países. Por el contrario, los gobiernos de Augusto Pinochet en Chile y Alberto Fujimori en Perú lograron, gracias al rompimiento del orden constitucional, imponer programas económicos liberales; y en el Sudeste Asiático, diversos países lograron varios años de crecimiento económico gracias a las medidas aplicadas por gobiernos dictatoriales.

En el Perú, esta concepción de la vida política y del manejo económico estuvo presente desde siempre en nuestra vida republicana. Por ejemplo, Bartolomé Herrera, representante de los conservadores a mediados del siglo XIX, se preguntaba si la mayoría de un pueblo se hallaba en capacidad y si tenía el derecho de hacer las leyes. Y se respondía: "No: no tiene tal capacidad . . . El derecho de dictar las leyes pertenece a los más inteligentes -a la

1. El autor agradece los comentarios del profesor Percy Cayo y la asistencia de Oswaldo Molina. Sin embargo, los comentarios esbozados en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor.

2. Para mayor información, revisar Barro (1994) y McGuire y Olson (1996).

aristocracia del saber, creada por la naturaleza" (Herrera 1929). Y años más tarde, cuando la "Patria Nueva" de Leguía, sus partidarios, justificando su presencia y su manera de manejar el destino político del país, aseguraban que en el Perú "hacía falta un 'caudillo constructor' que hiciera las veces de un organizador del país, creando estabilidad política y, en consecuencia, fomentando el desarrollo económico. Entonces, sólo cuando el país estuviera 'maduro' se podrían crear las estructuras políticas democráticas que estarían en capacidad de asegurar el orden y la vida institucional" (Cotler 1978: 191). En general, al margen de las políticas económicas que aplicasen, proteccionistas o de apertura, que buscasen la equidad o la eficiencia, desde siempre han existido en nuestro país quienes han sostenido que la participación de la población en las decisiones económicas no debe ser fomentada, al menos hasta lograr el progreso económico.

La autocracia de Odría (1948-1956) parece ser un ejemplo que sustenta esta teoría. Durante el ochenio de Odría, la concentración del poder permitió aplicar un programa económico liberal e incentivar la inversión privada en varios sectores productivos, sobre todo en la minería y la agricultura de exportación. Sin embargo, tal como veremos en este documento, la autocracia de Odría aplicó medidas económicas que difícilmente se mantendrían en el largo plazo. Es más, si bien en un inicio aplicó medidas económicas liberales, con el transcurso de los años, Odría manejó los recursos públicos en forma populista. En estas circunstancias, no deberíamos sostener que la concentración del poder en manos de Odría fue favorable al crecimiento económico. La primera hipótesis de este documento es que, durante el gobierno de Odría, la aplicación de medidas favorables a la inversión privada y al crecimiento económico se debió exclusivamente a que los grupos de presión más influyentes en las decisiones del dictador, fueron precisamente quienes estaban a favor de tales medidas. Si, por el contrario, los grupos de presión más poderosos hubieran propuesto medidas excesivamente intervencionistas, entonces, las reglas de juego habrían desfavorecido el crecimiento económico. En estas circunstancias, la concentración del poder no garantizaba, de manera alguna, la estabilidad de las reglas de juego.

La segunda hipótesis de este documento es que si bien Odría pudo imponer un programa económico liberal en los primeros años de su gobierno, con el transcurso del tiempo le fue imposible mantener el mismo programa. A diferencia de lo ocurrido a principios de siglo y finales del anterior en nuestro país, durante la República Aristocrática, cuando los gobernantes podían imponer programas liberales sin mayor participación de la ciudadanía; en la década de 1950, la masiva migración hacia la ciudad, el fortalecimiento de los sindicatos y las corrientes de pensamiento socialistas, dificultaron la imposición de un programa liberal. Debido a ello, Odría tuvo que apelar a políticas populistas con el fin de mantener la estabilidad política de su gobierno.

Tal como veremos en las siguientes líneas, la concentración del poder no garantiza la aplicación de políticas económicas en favor del crecimiento económico. La diferencia entre las autocracias y las democracias representativas (que cuentan con un efectivo equilibrio de poderes) es que, en las autocracias, las medidas económicas están en función de qué grupo de presión posee una mayor influencia sobre el dictador, lo que no garantiza ningún grado de estabilidad de las reglas de juego. Aun más, por más que el dictador intente imponer un programa económico liberal durante los primeros años de su gobierno, en el mediano plazo deberá retroceder frente a la presión de los sectores populares, a los cuales tratará de acallar con mayor gasto público, con la agravante de que el gasto se maneja en forma centralizada e incentiva el clientelismo, la corrupción y la asignación ineficiente de los recursos públicos.

1. ANTECEDENTES: EL POPULISMO ECONÓMICO DE BUSTAMANTE

1.1 La debilidad democrática de finales de 1940

Hasta antes de 1945, la representación de la sociedad civil en nuestro país había sido sumamente restringida. Durante toda la historia republicana, el sistema político peruano se caracterizó por el predominio de los militares y de los sectores oligárquicos en la dirección política del país, la persecución de los líderes que proclamaban representar a los sectores populares, entre ellos los militantes apristas, y en general la marginación de los sectores medios y populares de la vida política.

En este contexto, el triunfo de Bustamante y Rivero en las elecciones de 1945 como líder del Frente Democrático Nacional (FDN), que congregaba a intelectuales y políticos, entre los cuales los más importantes fueron los apristas y los reformistas moderados, pareció representar un cambio profundo en la forma de hacer política en el país, pese a que la participación popular en el proceso electoral era aún limitada³. Dado que el APRA tenía aceptación entre los sectores medios y populares urbanos, una vez que el FDN llegó al poder, los sectores populares sintieron que al fin podrían satisfacer sus demandas, deseos que se vieron fortalecidos por la aparición de un mayor número de sindicatos⁴.

3. En las elecciones de 1945, solamente podían votar los varones alfabetos, los que representaban alrededor del 20% de la población adulta. El mismo partido aprista ni siquiera propuso modificar esa restricción electoral (Cotler 1978), otra razón por la que podemos afirmar que el mercado político peruano era sumamente imperfecto.

4. Entre 1945 y 1947 se reconocieron 264 sindicatos, cifra que duplicó la alcanzada durante el anterior gobierno (el de Prado). Entre los nuevos sindicatos se encontraban 42 sindicatos agrícolas, 38 sindicatos mineros, 78 organizaciones de obreros fabriles y 34 sindicatos de empleados de comercio, la banca y seguros (Cotler 1978).

Sin embargo, la movilización popular no se produjo con el fin de sentar las bases de una democracia sólida en el país, en la cual el debate, la negociación y el consenso entre los distintos sectores de la sociedad sean las clave en la formulación de la política económica. Por el contrario, nunca se pretendió negociar un programa económico con las fuerzas políticas representativas de los sectores empresariales, pues según los sindicatos y las organizaciones populares, crecientes en número y en fuerza política, la única manera de lograr mejoras era a costa de los oligarcas. Esta consideración, por parte de las masas populares, de que la manera para mejorar su situación consistía en no dialogar con las clases pudientes es comprensible, si consideramos que, por lo general, habían sido los oligarcas quienes a través de gobiernos dictatoriales y democráticos débiles, habían decidido unilateralmente cuáles eran los programas económicos que se debían seguir.

En estas circunstancias, tras el triunfo electoral del FDN, "parecía que las fuerzas oligarcas estuvieran por caer de sus pedestales por el movimiento de masas. Los cambios se dejaron sentir de inmediato con la multiplicación de organizaciones sindicales, obreras y campesinas que pedían aumentos salariales y nuevas y mejores condiciones de trabajo; en la formación de organizaciones estudiantiles y en la eliminación de los profesores oligarcas de las universidades, así como en la implantación del gobierno estudiantil en los centros de estudios superiores y la sustantiva ampliación de los márgenes de ingreso estudiantil; en el encumbramiento de nuevos escritores que representaban las reivindicaciones populares; en la rápida difusión de nuevos medios de comunicación que planteaban los aspectos de la problemática política y económica de los sectores populares. En fin, era muy claro el replegamiento de las fuerzas oligárquicas en todo orden, salvo el de la propiedad" (Cotler 1978: 262).

De esta manera, la ausencia casi total de representación de los sectores populares, durante toda nuestra historia republicana, en la formulación de las políticas económicas había generado una suerte de represión popular, que durante el gobierno de Bustamante emergió a la superficie política.

Sin embargo, los obstáculos para negociar y llegar a un consenso no dificultaron solamente el acercamiento entre sectores populares y sectores oligárquicos. Inclusive al interior del mismo FDN, las facciones que lo conformaban no pudieron definir un programa económico (Vásquez de los Ríos 1987). Esto se debió a que, en realidad, el FDN estaba formado por partidos políticos que no contaban con adecuados mecanismos de rendición de cuentas y que mantenían relaciones verticales con las organizaciones populares, con poco debate y negociación. En estas circunstancias, el FDN, compuesto por grupos políticos ideológica-

mente muy opuestos, nunca pudo definir un programa económico⁵, por lo que una vez que ganó las elecciones no supo qué hacer en la práctica.

Dado que hasta antes del gobierno de Bustamante los sectores populares no habían tenido representación política adecuada, el populismo económico tenía las puertas abiertas para desarrollarse. Es así que el APRA pudo aprovechar su poderosa presencia en el Congreso y en el Ejecutivo y aplicar, sin mayor debate público ni negociación con las demás fuerzas políticas, una política de controles de precios, de importaciones y de tipo de cambio, así como políticas macroeconómicas expansivas. Todas estas medidas propiciaron el aumento de la inflación, el desabastecimiento de los productos de primera necesidad, el surgimiento de mercados negros, el caos, la corrupción y el descontento popular.

1.2 El populismo aprista y la política de controles

Desde el inicio de su gobierno, Bustamante tuvo que hacer frente a las presiones del partido Aprista, de los sindicatos y de las distintas organizaciones populares por medidas económicas urgentes, que beneficien a los sectores populares. La manera más rápida que encontró el gobierno para satisfacer las exigencias populares fue el establecimiento de controles de precios, la restricción de las importaciones que competían con la producción nacional y la compra de dólares a diferentes tipos de cambio dictados por el gobierno.

En lo que se refiere a los controles de cambio y de las importaciones, el gobierno restringió—inclusive prohibió—las importaciones de bienes de consumo, especialmente las de lujo, y subsidió las importaciones de insumos y bienes de capital, con el fin de favorecer a la producción manufacturera. En enero de 1945, el gobierno fijó el tipo de cambio en S/. 6,5 y estableció el régimen de control de las importaciones, para lo cual los importadores requerían presentar licencias para recibir las divisas necesarias de parte del Banco Central de Reserva (BCR). Dado que los exportadores debían entregar al BCR el 100% de las divisas obtenidas por sus ventas al exterior, por las cuales obtendrían soles al tipo de cambio oficial⁶, el BCR era el único que podía vender dólares a los importadores. De esta manera, eran los funcionarios públicos—y no los propios productores y consumidores— quienes asignaban las divisas oficiales, según los objetivos del gobierno.

-
5. El FDN se constituyó como una entidad heterogénea en su composición, pues, el reformismo moderado era más conservador que el APRA. Como veremos más adelante, dos años después de que Bustamante asumió el mando político del país, se unió con la oligarquía en un *boicot* del Congreso con el fin de evitar que los apristas aprueben sus proyectos de ley.
 6. Esta fue una de las razones por las que los agroexportadores emprendieron una campaña contra el gobierno de Bustamante, que devino en el golpe de Estado de Odría en 1948.

Paralelamente a los controles del tipo de cambio y de las importaciones, el Estado aplicó una política de controles de precios, especialmente a los productos de primera necesidad⁷. Esta política, junto con la de control del tipo de cambio y la restricción de las importaciones, según sus defensores, tenía como objetivo contener la devaluación⁸ y las presiones inflacionarias, básicamente las referidas a los productos de primera necesidad, lo que devendría en la disminución del costo de vida. Sin embargo, en la práctica fue imposible evitar el caos y la corrupción en los controles de precios y de las importaciones, sobre todo cuando los precios y el tipo de cambio en el mercado negro eran cada vez mayores⁹.

El aumento constante de los precios en los mercados negros se produjo como consecuencia de la creciente demanda por alimentos ante el crecimiento demográfico y de la mayor urbanización, del estancamiento de la oferta agropecuaria y del crecimiento explosivo de los precios internacionales de los alimentos. En estas circunstancias, dado que era más rentable vender en el mercado negro que en los mercados oficiales, los controles provocaron el crecimiento de la especulación. Ante esto, el gobierno abrió puestos de venta oficiales para los artículos de primera necesidad sujetos a control de precios. Sin embargo, esta medida generó mayor caos, arbitrariedad y corrupción. El desabastecimiento estaba a la orden del día. En estas circunstancias, empezó a surgir la creencia de que, a diferencia del resto de la población, los aprietas sí podían acceder a los productos escasos.

En el caso de la restricción de las importaciones y del tipo de cambio fijo, también se fomentó la corrupción. Dado que el gobierno permitió la importación de bienes de capital e insumos y restringió la de bienes de consumo, especialmente textiles, se evitó la competencia extranjera, lo que favoreció a un pequeño grupo de empresarios a costa de las grandes mayorías de consumidores, quienes se enfrentaron a productos de baja calidad y caros.

Además, la restricción de las importaciones y del tipo de cambio fomentó la especulación. Dado que el tipo de cambio oficial se mantuvo por debajo de su valor en el mercado negro, importar con divisas oficiales se convirtió en una actividad altamente rentable, por lo que rápidamente aumentó el interés de las empresas por dedicarse al negocio. Esto se vio agravado por la falta de competencia y/o moralidad de las comisiones encargadas de supervisar la asignación de divisas oficiales. "El hecho es que la sobrefacturación parece

7. Aunque estos controles ya habían sido establecidos en 1943 con el fin de controlar la inflación, ellos fueron mantenidos y profundizados durante el gobierno de Bustamante.

8. Al eliminar la posibilidad de fuga de capitales y al restringir las importaciones.

9. La disparidad entre el tipo de cambio oficial y el tipo de cambio del mercado negro es evidente, si observamos que, en agosto de 1947, se autoriza la existencia del mercado libre para operaciones no comerciales. En ese entonces, el tipo de cambio libre llegó a ser S/. 15,79, cuando el tipo de cambio oficial continuaba en S/. 6,5 (Vásquez de los Ríos 1987).

haber sido una práctica bastante común" (Portocarrero M. 1983). En estas circunstancias, "el deseo evidente era obtener divisas al cambio oficial que, convertidas en importaciones, podían venderse al doble o triple de su valor. Muchas de las solicitudes no contaban probablemente con un adecuado respaldo en soles, pero tener una licencia aprobada era poseer un capital que podía multiplicarse" (*Ibid.*). Con el transcurso del tiempo aparecieron cada vez más importadores, no porque hubiese existido un crecimiento explosivo de la demanda por los productos importados, sino por la alta rentabilidad que implicaba comprar dólares baratos y comerciar los productos importados. Por ello, se expandió el crédito bancario dirigido principalmente a créditos para la importación. El gobierno intentó, por medio de la persuasión, que los bancos disminuyesen los préstamos dedicados a importar y aumentaran los dirigidos a la producción agrícola e industrial. Sin embargo, dado lo atractivo de dedicarse a la actividad importadora, los intentos del gobierno fueron infructuosos.

Debido a estos problemas, el gobierno decidió en junio de 1947, no solo prohibir ciertas importaciones sino, además, priorizar las importaciones legales, estableciendo cuatro categorías. La categoría A comprendía alimentos, necesidades del Estado e insumos para las industrias de exportación y mercado interno. Estos bienes podían importarse al tipo de cambio oficial. En las categorías B y C estaban comprendidos los bienes necesarios pero no indispensables, que podían importarse con las divisas propias, las cuales provenían del turismo, de la repatriación de capitales y de los certificados de oro. En la categoría D se encontraban los bienes de lujo o producidos en el país, cuya importación estaba prohibida. Además, el gobierno eliminó el requerimiento de licencia para la importación de bienes de las categorías B y C, para lo cual se utilizarían las divisas provenientes del mercado libre (*Ibid.*).

La lógica de estas medidas era racionalizar el consumo de divisas. No importaba que se incrementen los precios de los bienes de las categorías B y C, pues ellos no eran consumidos mayormente por las clases populares. Es decir, se trataba de evitar el incremento del costo de vida de las clases más pobres. Sin embargo, los problemas no desaparecieron porque la demanda de dólares oficiales seguía siendo superior a la oferta y el tipo de cambio libre crecía rápidamente. Esto era un serio problema, pues, "los bienes importados con divisas oficiales tendían a aparecer en el mercado a precios del dólar libre" (*Ibid.*).

En setiembre de 1948, el gobierno dictó la devolución del 35% de las divisas de los exportadores, de tal manera que el 65% restante era retenido por el Estado. Además, estableció un impuesto a las importaciones B y C de S/. 3,50 por dólar y de S/. 10 para las importaciones D, las cuales hasta ese entonces fueron prohibidas.

Este relajamiento de los controles de las importaciones fue complementado con el relajamiento de los controles de precios y la disminución de la fiscalización de la comercialización. Se sustituyeron, entonces, los precios fijos por los precios tope y se autorizaron sucesivas alzas de estos (*Ibid.*). A pesar de ello, las alzas no solucionaron el problema de la escasez. El malestar entre la población era evidente.

1.3 Crisis política y golpe de Estado

La política económica del gobierno de Bustamante había sido claramente contraria a los intereses de los agroexportadores. La imposibilidad de disponer de las divisas provenientes de las exportaciones implicó que, en la práctica, sus ingresos se vieran reducidos artificialmente. Además, el gobierno había gravado con impuestos a las exportaciones, sobre todo del azúcar y el algodón, de tal modo que los impuestos a las exportaciones llegaron a significar el 50% del total de impuestos (*Ibid.*). Estas medidas llevaron a la protesta continua de los agroexportadores a través de diversos medios, uno de ellos el diario *La Prensa*, y a la formación de la Alianza Nacional.

Paralelamente, el aumento de la inflación y la escasez en los centros de abastecimiento trajeron consigo el descontento popular y la realización de huelgas. Estas movilizaciones populares fueron importantes por el creciente número de sindicatos formados en los meses anteriores. *La Prensa* dirigió, a su vez, una campaña en contra del programa económico, sin que el gobierno ni los parlamentarios apristas pudiesen hacer algo.

En este contexto político, en enero de 1947, en circunstancias poco claras, fue asesinado el director del diario *La Prensa*, Francisco Graña, quien había dirigido abiertamente la campaña contra la política económica aprista. Las sospechas apuntaron, como era de esperar, a los apristas, por lo que Bustamante decidió pedir la renuncia de los ministros pertenecientes a dicho partido para que las investigaciones sean lo más imparciales posible.

Con el fin de mejorar su imagen política, maltratada por los magros resultados económicos y por las sospechas del asesinato de Graña, el APRA, que contaba con mayoría en la Cámara de Diputados, intentó legislar en varios aspectos a favor de un mayor número de sindicatos y otras "conquistas populares". Ante esto, la oligarquía y los representantes del FDN no apristas se unieron contra la "dictadura parlamentaria aprista" (Vásquez de los Ríos 1987), por medio de un *boicot* al Congreso. Dichos parlamentarios decidieron no asistir a las sesiones de la Cámara de Senadores, de tal manera que el Congreso no pudo legislar desde el 28 de julio de 1947 hasta el golpe militar de Odría.

Luego del cierre del Congreso se sucedieron varios hechos políticos, cada vez con mayor fuerza, que alteraron más el ambiente social, todavía agitado por el asesinato de Francisco

Graña. Los precios de los alimentos seguían aumentando, por lo que los sectores populares se mostraban cada vez más insatisfechos. Al mismo tiempo, tras el cierre del Congreso, algunos sectores radicales apristas no creían ya en soluciones pacíficas. En enero de 1948 fue disuelta, por la fuerza, una asamblea sindical organizada por el APRA. En febrero, una turba asesinó al Prefecto de Cerro de Pasco, ante la escasez de arroz y azúcar. En junio ocurrió un levantamiento militar en Juliaca, dirigido por el teniente coronel Alfonso Llona con participación aprista. El 3 de octubre de 1948 fue sofocado, en forma sangrienta, un intento revolucionario en El Callao, en el cual tuvieron participación civiles y marinos apristas. El 4 de octubre, el gobierno declaró fuera de la ley al APRA.

El ambiente político se encontraba sumamente agitado. En tales condiciones, existía la posibilidad de que el APRA nuevamente organice un golpe militar. Ante esto, la Alianza Nacional, que congregaba a los representantes políticos de la oligarquía, sobre todo de los agroexportadores, organizó un golpe de Estado a mando del general Manuel Odría. El objetivo era claro: impedir que los apristas lleguen al poder vía un golpe de Estado y, al mismo tiempo, acabar con la política de controles y de reivindicaciones laborales de Bustamante. Para ello, los agroexportadores contaron con el apoyo de los industriales, quienes se encontraban temerosos por las movilizaciones laborales y la quiebra de varias empresas manufactureras. Odría encabezó, desde Arequipa, la "Revolución Restauradora" que, tras dos días de forcejeo, ganó la adhesión de las FF AA y que terminó con el derrocamiento de Bustamante y la toma del poder el 29 de octubre de 1948. De esta manera culminaba, abruptamente, el gobierno del debilitado FDN.

2. LA LIBERALIZACIÓN DE LOS MERCADOS

Durante su gobierno, Bustamante y Rivero estableció una serie de controles a los precios, a las importaciones y al tipo de cambio. Esta política de controles fue establecida a pedido de los dirigentes apristas, con el objetivo de contener las presiones inflacionarias e impedir el alza del costo de vida, lo que beneficiaría básicamente a los sectores populares. La política de controles no tuvo, sin embargo, los resultados esperados. Por el contrario, la inflación aumentó, las divisas se agotaron, el desabastecimiento dominó los mercados y el caos y la corrupción formaron parte del día. El descontento popular era comprensible ante estos resultados.

Los agroexportadores sostenían que la política económica de Bustamante había fracasado, porque no había permitido operar libremente al mercado. Los controles de precios, del tipo de cambio y del comercio exterior habían provocado caos y agravado el problema

inflacionario. Las políticas macroeconómicas, por otra parte, debían dejar de tener como objetivo aumentar la producción y el empleo, pues, lo que provocaban con el transcurrir de los meses era una mayor inflación y la devaluación de la moneda. El camino a seguir consistía en liberalizar los mercados y aplicar políticas macroeconómicas restrictivas. Dado el desastre económico de Bustamante, según los agroexportadores, no había más remedio que apoyar un golpe de Estado para que asuma el poder político un gobernante que aplique un programa económico ortodoxo, más aún si existía el riesgo de que los apristas tomaran el poder por medio de un golpe de Estado. Al contrario de lo que sostenían los apristas, comunistas e industriales, según los exportadores, la política de controles había sido la causante de la escasez, de la corrupción y de la mayor inflación. Los objetivos de la política de controles, es decir la reducción de la inflación y el abaratamiento del costo de vida, no se habían cumplido, por lo que era necesario que los mercados de divisas y de productos operen libremente, sin intromisión del Estado en la asignación de recursos (Instituto de Economía de Libre Mercado 1994). Los apristas, comunistas e industriales no estaban a favor de la eliminación total de los controles. Sostenían, más bien, que lo adecuado era permitir la importaciones de productos alimenticios y de materias primas y bienes de capital para la industria, restringiéndose las importaciones de bienes "de lujo". De esta manera, se posibilitaría la asignación "racional" de las divisas (Portocarrero M. 1983).

Estas posiciones divergentes en torno a la liberalización de los mercados era comprensible, pues cada grupo de presión podría ser afectado (positiva o negativamente) con la reducción de la intervención del Estado en los mercados privados. Por un lado, los exportadores habían sido afectados directamente, durante el gobierno de Bustamante, con la fijación del tipo de cambio por debajo del mercado libre, de tal manera que sus ingresos por exportaciones eran reducidos artificialmente. Además, una mayor inflación provocada por la política de controles significaba mayores costos de producción. En estas circunstancias, podemos comprender el apego de los exportadores por la liberalización de los mercados¹⁰. Sin embargo, esto no nos debe llevar a pensar que la liberalización de los mercados era favorable para los exportadores y perjudicial para los sectores populares: la evidencia empírica demuestra que el libre mercado favorece al conjunto de la sociedad.

La posición de los industriales era también comprensible. El liberalismo lleva a que haya ganadores y perdedores, aunque las ganancias de la sociedad en su conjunto sean mayores que las pérdidas (Hayek 1978). Uno de los grupos perdedores con la liberalización de los mercados es el de los industriales ineficientes. Claramente, los industriales no estaban de

10. Podemos también añadir que el gasto público era financiado principalmente con impuestos a las exportaciones, por lo que los exportadores eran altamente contrarios a las políticas macroeconómicas expansivas.

acuerdo con la mayor competencia extranjera, sobre todo si varios nacionales no se caracterizaban por su eficiencia y alta productividad. Era, entonces, beneficioso para ellos presionar al gobierno para que el proteccionismo industrial no sea abolido.

Los cambios introducidos por Odría en materia económica hacia la liberalización de los mercados, se dieron en un año y medio. No fue, pues, un cambio brusco de las reglas de juego. Ello se debió a la presión de los industriales que se perjudicarían con la eliminación de los controles de algunos precios de materias primas e insumos para la industria¹¹. De la misma manera, las nuevas reglas de juego no debían ser introducidas bruscamente si se quería evitar que se exalten los ánimos de los empleados y obreros, es decir, de las clases medias y populares, sobre todo urbanas. Es cierto que los sectores populares habían mostrado su descontento con las colas y el caos en los mercados, provocados por la política de controles, pero las medidas de libre mercado habían devenido en una fuerte devaluación de 137% en 1950 y, por lo tanto, en el alza de los precios de los productos importados. Además, a pesar de que prácticamente habían sido prohibidos los sindicatos y las movilizaciones populares, Odría sabía de la existencia de militares reformistas que podrían canalizar las demandas de ciertos industriales y de los sectores medios y populares, lo que representaba un peligro para la estabilidad de su gobierno (Caravedo 1974)¹².

En diciembre de 1948, Odría estableció el libre comercio para las mercaderías autorizadas y eliminó las licencias para importar. A partir de entonces, los importadores requerían adquirir divisas al tipo de cambio libre. Además, mediante dicho decreto, el Estado retenía solo el 45% de las divisas provenientes de las exportaciones, siendo el restante 55% de libre disposición de los exportadores¹³.

Aunque en términos generales estas medidas favorecían a la sociedad en su conjunto, perjudicaban a algunas empresas industriales que producían para el mercado interno y, por lo tanto, a sus trabajadores. Ante esto, Odría dictó una serie de concesiones a empleados y obreros, tales como el establecimiento de un régimen de participación de los empleados y obreros en las utilidades de las empresas, la creación de una Caja de Trabajo constituida por acciones intransferibles¹⁴ y el establecimiento del salario dominical (Caravedo 1974). Sin embargo, este decreto no sería aplicado tal como fue inicialmente concebido, debido a las presiones de los agroexportadores e industriales.

11. Los industriales tenían entonces cierto poder político, pues, influían en las decisiones del gobierno (Caravedo 1974).

12. Debido a ello, Odría optó por aumentar el gasto público para las Fuerzas Armadas.

13. Hasta entonces, el Estado retenía el 65% de las divisas y el restante 35% era de libre disposición de los exportadores.

14. El valor de las acciones intransferibles era igual al 80% de las utilidades repartidas a cada trabajador. El restante 20% le era entregado en efectivo.

La eliminación de los controles a las importaciones no estuvo acompañada de la eliminación de los controles de precios, pues Odría sabía que ello perjudicaría a ciertos industriales. Sin embargo, la influencia de los industriales disminuyó con el transcurso de los meses, sobre todo después del nombramiento, en marzo de 1949, de la Comisión Consultiva del Ministerio de Hacienda y Comercio, que significó un mayor poder político de los agroexportadores en el gobierno¹⁵. Solo entonces, los controles de precios fueron suspendidos y se dictó la devolución del 100% de los dólares, libras esterlinas y francos obtenidos por los exportadores¹⁶. Estas medidas fueron apoyadas abiertamente por los exportadores e, incluso, por algunos industriales¹⁷.

3. LA MINERÍA, EL PETRÓLEO Y LOS CAPITALISTAS NORTEAMERICANOS

En la actividad minera, fueron los capitalistas norteamericanos, apoyados por los agroexportadores, quienes presionaron con el fin de lograr un marco regulatorio favorable a la inversión privada. Es cierto que la definición de los derechos de propiedad en la actividad minera fue clara, lo que incentivó la inversión privada y el crecimiento de la producción minera. Sin embargo, la aprobación y la promulgación de la Ley de Minería en 1950 y de la Ley del Petróleo en 1952, que definían los derechos de propiedad en el sector minero, se produjeron exclusivamente como consecuencia de la presión de un grupo de capitalistas norteamericanos interesados en invertir en el sector y aprovechar la coyuntura internacional de precios altos de los minerales, y no a partir del debate entre las diversas fuerzas políticas representativas de la sociedad¹⁸.

En el caso de la Ley de Minería, la misión Klein, representativa de los intereses de mineros norteamericanos, negoció directamente con miembros del gobierno peruano con el fin de lograr una ley favorable. Según Goodsell (1974: 153-54), la Ley de Minería estuvo "fuertemente influenciada, si es que no dictada, por los deseos de la Cerro". Thorp y Bertram añaden que "el hecho de que ASARCO (empresa minera norteamericana) estaba directa-

15. Esta Comisión estuvo compuesta por Pedro Beltrán (presidente del BCR), Manuel Vicente Villarán, Francisco Echenique, Hernando de Lavalle, Emilio Guimoye, Claudio Fernández Concha y Manuel Moncloa y Ordóñez, la gran mayoría de ellos representantes de la burguesía agroexportadora (Caravedo 1974).

16. Estas medidas fueron dictadas en julio de 1949 (Vásquez de los Ríos 1987).

17. La devolución del 100% de las divisas a los exportadores significaba una mayor capacidad de los industriales para importar maquinaria y materia prima para la industria.

18. A comienzos de la década de 1950, la guerra de Corea se tradujo en una mayor demanda por armamentos y, por lo tanto, una mayor demanda por metales, lo que devino en el aumento de los precios internacionales de nuestras exportaciones mineras. Además, el gobierno de Estados Unidos llevó a cabo una política de acumulación de plomo y el zinc, la cual mantuvo los precios altos artificialmente (Thorp y Bertram, 1988: 317).

mente envuelta en la presión para una nueva legislación favorable que cubriese el proyecto de Toquepala es evidente en los descensos y reuniones de un grupo de altos funcionarios de ASARCO que visitaron Perú a comienzos de 1949" (Thorp y Bertram 1988: 317). En el caso de la Ley de Petróleo, similarmente se promulgó en forma poco transparente, como consecuencia de la presión de varios inversionistas extranjeros.

Esto no quiere decir que la definición de los derechos de propiedad, a partir de las Leyes de Minería y de Petróleo, haya sido inadecuada para el conjunto de la sociedad. Por el contrario, ambas leyes propiciaron una mayor confianza entre los inversionistas del sector, lo que devendría en mayor inversión, producción y empleo. Entre las ventajas de la Ley de Minería se encontraba el reemplazo de las altas tasas impositivas existentes a la exportación por impuestos sobre los ingresos netos, lo que homogeneizó el tratamiento tributario con otras actividades económicas y permitió mejorar los márgenes de utilidades. Además, la nueva legislación permitió que las compañías mineras extranjeras descontaran el pago de sus impuestos peruanos de sus obligaciones impositivas en sus países de origen, por medio de la doble tributación. Otra ventaja de la ley fue la estabilidad de las tasas impositivas, las cuales fueron garantizadas por un período de veinticinco años. Por otro lado, el artículo 56 autorizaba "al gobierno a conceder exenciones tributarias a las compañías que explotaban yacimientos minerales 'marginales' (de alto riesgo), permitiéndoles así una rápida amortización de la inversión inicial" (Thorp y Bertram 1988: 318). Por su parte, por medio de la Ley del Petróleo, se autorizó al gobierno a conceder nuevas concesiones de exploración y producción y se fijaron los términos bajo los cuales dichas concesiones se podían mantener. Además, se eliminaron las reservas estatales existentes y se abrieron estas áreas a los denuncios, pero se otorgó al gobierno el poder de declarar cualquier área como reserva si así lo creyese conveniente. Por otro lado, se abolió el viejo sistema del impuesto a las exportaciones y se eliminaron las regalías a la producción, los cuales, al igual que en el caso de la Ley de Minería, fueron sustituidos por un sistema de impuestos al ingreso para las compañías de petróleo, que contemplaba exenciones por depreciación, agotamiento y reinversión (Thorp y Bertram 1988: 338).

La definición clara de los derechos de propiedad en el sector minero y de hidrocarburos y las ventajas en favor de los inversionistas privados en el sector, establecidas por medio de las Leyes de Minería y de Petróleo, permitieron aprovechar la coyuntura favorable de precios altos e incentivaron la inversión y la producción en el sector minero y de hidrocarburos. Entre 1950 y 1960, la producción minera metálica se incrementó en 13,8% promedio anual, con lo que la participación de la minería metálica al interior del PBI pasó del 4,5% en 1950 al 6% en 1955 y 9,9% en 1960. Paralelamente, las exportaciones mineras metálicas aumentaron en 6,7% promedio anual entre 1950 y 1960, con lo que mientras

que en 1950 las exportaciones mineras metálicas representaban alrededor del 23% de todas las exportaciones peruanas, dicho porcentaje llegó a 34% en 1955 y 43% en 1960.

En el caso de la actividad petrolera, también hubo un creciente interés por explorar, razón por la cual la inversión en el sector aumentó. Sin embargo, la producción y la exportación de hidrocarburos no creció como se esperaba porque no se encontraron campos petroleros de mayor importancia. La producción de hidrocarburos se incrementó tan solo en 2,2% promedio anual entre 1950 y 1960, con lo que su participación al interior del PBI se redujo de 7,7% en 1950 a 6,4% en 1955 y 5,7% en 1960. Paralelamente, las exportaciones de hidrocarburos se redujeron en 3% promedio anual entre 1950 y 1960, con lo que, mientras que en 1950 significaron el 13% de las exportaciones totales, dicho porcentaje se redujo a 8% en 1955 y a 4% en 1960.

En un inicio, luego de la promulgación de las leyes de minería y de petróleo, la expansión de la minería y de la actividad petrolera se produjo como consecuencia de las mayores inversiones nacionales. Este panorama fue más visible en el caso de la producción de metales no ferrosos. Como señalan Thorp y Bertram (1988: 318), "las compañías nacionales estuvieron a la cabeza en el desarrollo de la producción de metales no ferrosos durante la primera mitad de la década de 1950". En 1956, el 62% de la producción de plomo y el 47% de la de zinc estaban en manos de compañías nacionales. Entre 1949 y 1953, de las 24 empresas nuevas y más significativas en la producción de plomo y zinc, 22 estaban controladas y financiadas por capitales peruanos (*Ibid.*: 318-19). Esta gran importancia de los capitales nacionales es comprensible si tomamos en cuenta la acumulación de "oportunidades de inversión durante los períodos de escasez y control de los años cuarenta, época en la cual no era posible la obtención de capital y las perspectivas de exportación eran inciertas" (*Ibid.*: 319).

Paulatinamente, en la medida que las ventajas del nuevo marco legal se hicieron evidentes, el interés de los capitalistas foráneos por invertir en el sector se materializó en un mayor flujo de inversión directa. Con el transcurso de la década de 1950, la participación de los capitales extranjeros (principalmente norteamericanos) en la minería metálica y en la actividad petrolera se incrementó ante la explotación de los yacimientos más grandes, los cuales requerían de un largo período de preparación para entrar en plena producción. Se inició, por ejemplo, la expansión en Toquepala, mientras que la recientemente constituida Southern Peru Copper Corporation (SPCC) firmó en 1954 un acuerdo con el gobierno, en virtud del artículo 56 del Código Minero, por el cual la SPCC solo pagaría el 30% de los impuestos sobre los ingresos netos, hasta que las utilidades acumuladas netas igualaran la inversión inicial requerida para hacer producir a la mina (Thorp y Bertram 1988: 320).

Mientras tanto, la Cerro de Pasco Copper Corporation explotaba plomo y zinc en Cerro de Pasco y Casapalca.

Debido a la mayor producción de los yacimientos más grandes, las compañías mineras extranjeras mejoraron su participación en la actividad. Mientras que en 1950, el 49% de la producción minera total (incluyendo la producción de hidrocarburos) se debía a las cinco mayores empresas extranjeras, dicho porcentaje se incrementó a 56% en 1955 y 73% en 1960. El aumento de la inversión foránea en la minería peruana fue superior en comparación con otros países. Mientras que entre 1950 y 1965 se produjo un incremento del 379% en el valor de las inversiones directas norteamericanas en la minería peruana, en la minería chilena el aumento fue de 45% (Hunt 1966). En algunos rubros como el petróleo y el hierro, la participación extranjera fue del 100%, en cobre 88%, el 67% en zinc, y el 50% en plomo y plata (Cotler 1978).

4. LA AGRICULTURA

La posición del gobierno de Odría, con relación al desarrollo de la agricultura de exportación y de la agricultura de pan llevar, reflejó también los intereses de los grupos de presión más influyentes. Dado que fueron los agroexportadores los más cercanos a Odría, las medidas económicas y los recursos públicos tuvieron como uno de sus objetivos el crecimiento de este sector. Los terratenientes, por su parte, sufrieron la marginación política, tras lo cual el desempeño de la agricultura de pan llevar no fue satisfactorio.

4.1 Los agroexportadores

La alianza de los agroexportadores con Odría y su posterior ascenso al poder, significó la preponderancia de los intereses de este grupo en la determinación de la política económica. Por un lado, tal como hemos mencionado, el gobierno de Odría eliminó los distintos controles sobre precios, tipo de cambio y disposición de divisas. Sin embargo, la influencia de los agroexportadores en la política del gobierno no se reflejó solamente en las medidas de liberalización de los mercados sino, además, en los grandes proyectos de inversión pública destinados a grandes obras de irrigación, en especial en la costa norte, en las regiones de cultivo algodónero. Entre 1948 y 1955, la inversión pública destinada a irrigaciones fue de 433 millones de soles, de los cuales más del 50% correspondió al financiamiento de la obra de derivación del río Quiroz al Piura, en la costa norte, el cual permitió irrigar 31 mil hectáreas, y el 17% se invirtió en la derivación del río Chotano al Chancay, en los límites de Cajamarca y Lambayeque, como parte del proyecto Olmos (Caravedo 1983).

Gracias a estas grandes obras de irrigación en la costa, el área cultivada del algodón se expandió de 134 mil hectáreas en 1950 a 252 mil en 1960, expansión que se produjo en el primer quinquenio de la década. En el caso de la caña de azúcar, el área cultivada aumentó de 53 mil hectáreas en 1950 a 69 mil en 1960. En muchos casos, la expansión de las tierras para el cultivo de los productos de exportación se dio a costa de las tierras destinadas para la agricultura de alimentos o de pan llevar (Thorp y Bertram 1988: 351).

Adicionalmente a la inversión pública en irrigaciones y expansión del área agrícola para la agricultura de exportación, el Estado prestó apoyo financiero al sector a través de los préstamos del Banco Agrario. Mientras que, en 1948, el 19% de las colocaciones de la Banca de Fomento correspondió al Banco Agrario, en 1950, dicho porcentaje aumentó a 27% y a 58% en 1955. Esto nos muestra que por más que los agroexportadores promovieron la liberalización de los mercados, también fueron favorecidos con créditos del Banco Agrario. En este caso, claramente, la influencia de los agroexportadores en la política de Odría fue dañina para la economía peruana.

Como consecuencia de los créditos obtenidos a través del Banco Agrario, los agroexportadores pudieron mejorar su productividad. La adquisición de maquinaria, así lo permitió. Por ejemplo, la cantidad de tractores en su posesión aumentó en más del 80%, de 3.200 en 1951 a casi 6.000 en 1956 (Caravedo 1983). La maquinización se dio especialmente en la costa. Así se tiene que, además de las máquinas importadas de manera particular, se establecieron servicios de tractores en casi toda la costa y en algunas zonas de la sierra.

La política del gobierno en favor de los agroexportadores les permitió el aprovechamiento, a comienzos de 1950, de la coyuntura externa de precios altos del algodón, el azúcar y el café, como consecuencia de la guerra de Corea y la mayor demanda internacional por esos productos. En el caso del azúcar, los precios internacionales se mantuvieron elevados hasta 1952, mientras que en el caso del algodón, los precios se mantuvieron elevados de manera artificial por el gobierno norteamericano hasta 1956.

Como consecuencia de estos factores internos y externos, la importancia de la producción agrícola en el total de la producción agrícola pasó de 5,5% en 1950 a 6,8% en 1960. La producción de algodón rama aumentó en 6,5% promedio anual entre 1950 y 1960, y las exportaciones de algodón aumentaron de US\$ 68 millones a US\$ 73 millones. Por otro lado, la producción de caña de azúcar aumentó en 6,3% promedio anual, y las exportaciones aumentaron de US\$ 30 millones a US\$ 48 millones.

4.2. Los terratenientes

Al contrario de lo sucedido con los agroexportadores, los terratenientes estuvieron bastante lejos del entorno de Odría, de tal manera que las decisiones de política nunca estuvieron orientadas a favorecer a la agricultura de pan llevar. Entre 1948 y 1953, la agricultura de pan llevar, que absorbía alrededor del 80% de la fuerza laboral agrícola, recibió en promedio solo el 24% del crédito otorgado por el Banco Agrario. En lo que se refiere a la asistencia técnica, se estimó que para fines de 1950 solo había 40 agentes de extensión y aproximadamente 180 asistentes técnicos en todo el país, cantidad muy reducida si consideramos que, por lo menos, se necesitaban 700. La costa era la única región que disponía de fertilizantes importados; y de los nacionales, podemos decir que solo el 11% del guano se vendía en la sierra (Thorp y Bertram 1988: 430-31). Junto a estas serias limitaciones técnicas, hay que agregar que, como ya lo hemos señalado anteriormente, las grandes inversiones estatales se centraban exclusivamente en dotar de nuevas tierras irrigadas a la agricultura de exportación (*Ibid.*: 431).

Por otro lado, es ilustrativo de este juego de poder que si bien el gobierno de Odría liberalizó la mayor parte de los mercados, no eliminó todos los controles y más bien mantuvo algunos de ellos a los precios de los alimentos con el fin de evitar el alza brusca de sus precios, lo que hubiese ocasionado malestar entre la masa urbana. Si bien estos controles se limitaban oficialmente al pan, por medio de diferentes mecanismos se influía en el precio del arroz, la carne y otros productos básicos, lo que afectaba seriamente la rentabilidad que obtenían los productores (*Ibid.*: 431).

Como consecuencia, si bien la superficie sembrada de los principales productos agrícolas de pan llevar aumentó entre 1950 y 1960, con excepción del trigo, la producción se estancó en este período, principalmente desde 1952, sobre todo en el caso del trigo y la papa. En total, la producción agrícola para el mercado interno aumentó tan solo en 3,2% promedio anual entre 1950 y 1960, mientras que la producción agrícola para la exportación aumentó en 7,6% promedio anual en el mismo período. Como consecuencia de estas diferencias, la participación de la agricultura para el mercado interno al interior de la producción agrícola, disminuyó de 71% en 1950 a 62% en 1960.

Ante el estancamiento de la producción para el mercado interno (como consecuencia del menor espacio para cultivar y la imposibilidad de aumentar su productividad) y una demanda interna creciente, las importaciones por productos de pan llevar aumentaron. Mientras que las importaciones de alimentos significaron el 13,6% del total de importaciones en 1951, dicho porcentaje aumentó a 15,7% en 1955 (*Ibid.*).

Frente al estancamiento de la producción de pan llevar, algunos proponían eliminar los controles a los precios, para aumentar la rentabilidad de esos cultivos y promover una mayor productividad. Pero al mismo tiempo surgió la idea, incluso entre algunos agroexportadores, de que debería llevarse a cabo algún tipo de reforma agraria que dinamizara el sector. Se pensaba que en la medida en que hubiese tierras sin cultivar en la sierra y formas casi feudales de producción con relaciones señoriales, no se podría mejorar su productividad. Si bien en el gobierno de Odría no se hizo nada al respecto, estas ideas empezaron a tomar fuerza, aun más con la influencia de las corrientes de pensamiento socialista que predominaban en la época. La aceptación de una reforma agraria, como posibilidad por parte del grupo dominante de la política nacional, se hizo evidente algunos meses después, en las elecciones de 1956, comicios en los cuales los tres candidatos que se presentaron abogaban por alguna clase de reforma agraria (*Ibíd.*: 432).

5. EL SECTOR INDUSTRIAL: DEL LIBERALISMO AL PROTECCIONISMO

5.1 El liberalismo inicial y la industria

Durante el gobierno de Bustamante, los industriales habían sido favorecidos con la restricción de la competencia extranjera y con un tipo de cambio por debajo de su valor en el mercado libre, con lo que podían adquirir insumos y maquinaria con un dólar barato. Frente a esta realidad, los agroexportadores siempre mostraron su protesta y postularon que el país requería más bien la liberalización de los mercados, la apertura comercial y la devolución del 100% de las divisas a los exportadores, lo que significaría que el Banco Central no podría ya ofrecer dólares baratos a los industriales.

En los primeros años del gobierno de Odría, la política económica tuvo como uno de sus pilares la apertura comercial, con el fin de incentivar la competencia extranjera y el aprovechamiento de las ventajas comparativas, lo que significó la disminución considerable del proteccionismo que gozaron los industriales durante el gobierno de Bustamante. En el aspecto comercial, la política económica de Odría se caracterizó por la eliminación de los distintos mecanismos de restricción de importaciones y por la liberalización del comercio externo. En 1949, por ejemplo, fueron disminuidos los impuestos a las importaciones a un rango de 4-7% sobre el valor CIF (que no podían ser aplicados en ciertos casos por acuerdos bilaterales de comercio y cuyas tarifas habían sido dañadas por la inflación). Posteriormente, Perú fue aceptado como miembro del GATT (marco de comercio mundial), en cuya negociación solo participó un representante de la Sociedad Nacional de Industrias y que no fue del todo "satisfactoria" para el sector (Vásquez de los Ríos 1987).

La política económica de apertura comercial se tradujo en el aumento de la competencia que tenían que enfrentar las empresas industriales nacionales, lo que por supuesto preocupó a varias empresas ineficientes, de baja productividad, cuyos productos tenían elevados precios y baja calidad. Por ello, mientras que en 1942 el proteccionismo industrial de Bustamante había devenido en que la industria nacional abasteciera a cerca del 67% del mercado interno y en 1945 al 77%, con la apertura comercial, durante el gobierno de Odría, la participación de la industria nacional en el mercado interno descendió al 65% en 1950 y al 59% en 1952 (Thorp y Bertram 1988).

La competencia de los productos importados llevó a la quiebra a diferentes empresas nacionales ineficientes, que no podían competir con las mercaderías extranjeras producidas con altos niveles de productividad y bajos costos. Para poder competir con los productos importados, los industriales requerían aumentar su productividad. Una de las maneras para lograrlo era con la compra o alquiler de maquinaria, lo cual sería posible a través de préstamos, sobre todo en el sector financiero privado porque el crédito preferencial proveniente de la Banca de Fomento fue cada vez más restringido, a diferencia del sector agropecuario, básicamente exportador. Mientras que la participación del Banco Agrario en el total de los préstamos de la Banca de Fomento aumentó entre 1948 y 1956, la participación del Banco Industrial disminuyó de 17% en 1948 a 12% en 1956, llegando inclusive a un 7% en 1955.

En los primeros meses de su gobierno, las medidas liberales de Odría no provocaron abiertas críticas de los industriales, quienes adoptaron más bien una posición pasiva, frente al desastre político y económico durante el gobierno de Bustamante. Sin embargo, en la medida en que las empresas industriales no lograban subsistir ante la competencia extranjera, los industriales empezaron a presionar cada vez más al gobierno. En varias oportunidades, la Sociedad Nacional de Industrias solicitó la ampliación de los recursos del Banco Industrial y mostró su preocupación por la carencia de fondos (*Ibid.*). Como parte de estos reclamos, en noviembre de 1951, los industriales presentaron a la Cámara de Diputados un proyecto para reflotar el Banco Industrial, proyecto que finalmente no fue aprobado¹⁹.

A pesar de la coyuntura desfavorable, la producción industrial creció en 8% entre 1950 y 1955, por lo que la participación del sector manufacturero en el PBI aumentó de 13,3% a 14,4% en esos cinco años. Sin embargo, este crecimiento se refirió principalmente a la

19. El proyecto buscaba aumentar los recursos del banco del sector a través de un impuesto de 10% sobre el valor de los productos importados, que sean también producidos dentro del país y que estuvieran fuera del alcance del acuerdo del GATT (Vásquez de los Ríos 1987).

producción industrial para el extranjero y no para el mercado interno. La participación de la producción industrial destinada a la exportación en la producción industrial total, aumentó de 18% en 1950 a 25,8% en 1960.

5.2 El retorno al proteccionismo industrial

A diferencia de la producción industrial destinada a la exportación, durante el gobierno de Odría, la producción industrial destinada al mercado interno sufrió los embates de la competencia extranjera y el recorte de los privilegios que había gozado durante el gobierno de Bustamante. Varias empresas industriales quebraron y algunos sectores populares ligados al sector industrial (específicamente, sindicatos de trabajadores) mostraban su descontento.

Frente a esta situación, desde un inicio de su gobierno, Odría intentó acallar a los sectores populares, a través de un mayor gasto público. Pese a que el gobierno había dictado una serie de normas legales que reprimían las manifestaciones populares, no podemos negar que Odría trató de contentar a los sectores populares y así garantizar la estabilidad del gobierno, para evitar que los militares reformistas, en cualquier momento, canalizaran el descontento popular contra el gobierno. Sin embargo, la capacidad de gasto se redujo drásticamente a partir de 1953, debido al estancamiento de las exportaciones y, por lo tanto, de los ingresos tributarios.

Entre 1948 y 1952, las exportaciones crecieron en forma sostenida a una tasa promedio anual de 10,9%. Sin embargo, este panorama cambió en 1953, cuando las exportaciones cayeron en 7,3% como consecuencia de la disminución de los precios internacionales, debido al fin de la guerra de Corea. Por esta razón, y dado que el gobierno mantenía un elevado gasto frente a unos cada vez más disminuidos ingresos por la crisis del sector exportador, se produjeron desequilibrios fiscales y comerciales, lo que devino en la devaluación del tipo de cambio y en un brote inflacionario (Vásquez de los Ríos 1987).

A partir de 1953, el gobierno mostró un mayor interés por el desarrollo industrial. A través de la industrialización, el gobierno pretendía aumentar los ingresos tributarios con el fin de evitar contracciones del gasto público. En caso contrario, el gobierno no tendría las armas para acallar a los sectores populares, ante lo cual los militares reformistas podrían ganar en importancia. La preocupación fue mayor en el caso de ciertos sindicatos industriales, tales como el del sector textil (la de mayor organización y movilización sindical), los cuales ya habían ocasionado un ambiente de intranquilidad que el gobierno buscaba evitar (*Ibid.*).

Este vuelco hacia la industria se puede apreciar en diferentes acciones estatales. En 1952, el gobierno mostró su intención de aumentar las restricciones a las importaciones de bienes semejantes a los producidos localmente. Por otro lado, el gobierno aseguró la exclusiva utilización de insumos locales en obras públicas. Se incrementaron los derechos de importación ad valorem sobre los textiles, incremento que se extendería luego a los diferentes bienes. Se interrumpió la importación desde países de Europa central y China, por presentar precios supuestamente desleales (*Ibid.*). Y, lo que es más importante, en 1955 se comenzó a elaborar el anteproyecto de una ley de promoción industrial que, si bien terminó siendo aprobada en 1959 durante el gobierno de Prado (1956-1962), mostraba claramente la preocupación de Odría y de su entorno (Thorp y Bertram 1988). Frente a estos hechos, la actitud de los agroexportadores fue de oposición, tanto así que muchas medidas no pudieron ser aplicadas.

6. CENTRALISMO POLÍTICO, SECTORES POPULARES Y POPULISMO FISCAL

Ya en la década de 1950, los sectores populares urbanos llegaron a tener una fuerza importante, por lo que desde antes del gobierno de Odría, los formuladores de las políticas económicas no podían ignorar a estos sectores. Los sectores populares urbanos llegaron a tener una fuerza de presión importante sobre el gobernante de turno por la masiva migración del campo hacia la ciudad y la aparición de sindicatos y organizaciones populares, hechos que se produjeron desde 1940. En estas circunstancias, con sindicatos capaces de conglomerar a una mayor cantidad de trabajadores, la estabilidad del gobierno pasaba por satisfacer ciertas urgencias de los sectores populares urbanos.

6.1 Odría, los migrantes y la mayor presión popular urbana

En la década de 1940, el fenómeno migratorio del campo a la ciudad empezó a tomar fuerza y a modificar el juego político: pese a la reacción negativa de diversos sectores de la sociedad limeña²⁰, Odría no podía negar que los migrantes significaban mayores demandas populares y una mayor presión por incrementar el gasto social. Los sectores populares urbanos ya no podían dejar de ser tomados en cuenta en la formulación de las

20. La migración modificó seriamente los patrones socioculturales de las ciudades, especialmente de Lima, al agudizar "los sentimientos ambivalentes de desprecio y temor de los tradicionales sectores medios urbanos y de la clase dominante hacia los sectores populares campesinos. En la medida que la 'indiada' bajaba de las serranías rodeando tumultuosamente las ciudades costeñas, inundando con sus hábitos campesinos y su extraño hablar las ciudades 'blancas y criollas', abriéndose paso y destruyendo 'el puente, el río y la alameda' colonial, desdibujaban rápidamente esa 'Lima que se va'. Temor y desprecio conjugaban los sentimientos de esas clases, que veían en esta marea un peligro contra la propiedad y las 'buenas costumbres de la gente decente'. A los intereses clasistas se sumaban los sentimientos étnicos de los que consideraban tener 'limpieza de sangre'" (Cotler 1978: 289).

políticas económicas. En este sentido, el fenómeno migratorio modificó notablemente el panorama político al que se enfrentó Odría²¹. Mientras que los presidentes de principios de siglo habían podido gobernar sin mayor debate ni concesión a los sectores populares urbanos, al encontrarse desorganizados y no constituir fuerzas sindicales importantes, el dictador Odría más bien tenía que hacer frente a sindicatos laborales cada vez más fuertes y más importantes, dada la creciente magnitud de los sectores populares urbanos.

Pese a esta cambiante realidad, en los primeros años del gobierno de Odría, las reglas de juego fueron formuladas sin tener en cuenta los deseos de los sectores populares, quienes, como en casi toda la historia republicana, fueron marginados de la toma de decisiones. El gobierno, los agroexportadores y algunos capitalistas extranjeros siguieron manteniendo a los trabajadores, urbanos y rurales, al margen del debate económico.

Sin embargo, con el transcurso de los meses, Odría se daría cuenta de que en el escenario político de 1950 ya no era posible mantener a los sectores populares urbanos al margen de la formulación de las políticas económicas. De hecho, la creciente presión popular urbana fue un factor importante que explica por qué el gobierno de Odría no satisfizo todos los deseos de los agroexportadores y emprendió una política fiscal populista, con el fin de tranquilizar a los sectores laborales urbanos, quienes tenían capacidad de reacción, pese a la represión política del gobierno.

No obstante, en el caso de los sectores populares rurales, la marginación permaneció. Para el gobierno, las exigencias de los campesinos eran poco importantes porque, al fin y al cabo, ellos se encontraban desintegrados y no constituían una fuerza política con mayor poder²². Pese a que la migración modificó la realidad rural y urbana del país, la población rural seguía postrada en la pobreza, sin voz ni voto en el mercado político peruano. Las consecuencias negativas de esta marginación no fueron poco significativas. Con el transcurso de los años, esta situación alimentó los rencores entre campesinos y latifundistas y fue uno de los motores que impulsó a los militares a dar el golpe de Estado, en 1968, y a llevar a cabo la tristemente célebre reforma agraria.

6.2 El populismo fiscal de Odría

La marginación de los representantes políticos de los sectores populares fue mantenida durante el gobierno de Odría, quien apeló a la represión política contra las manifestacio-

21. Sin embargo, Odría no fue el primer presidente que enfrentó la masificación de las ciudades y el fortalecimiento de los sectores populares urbanos. Durante el gobierno de Bustamante, el número de sindicatos aumentó de manera considerable, básicamente por la mayor presión popular urbana. En el gobierno de Odría, por más que en un inicio intentó reprimir las manifestaciones populares, la fuerza de los sindicatos era difícil de obviar.

22. Pese a que el número de sindicatos agrícolas, por ejemplo, había aumentado durante el gobierno de Bustamante.

nes políticas del APRA y contra las movilizaciones de los sindicatos. Los sectores populares no podían canalizar sus demandas a través de los mecanismos formales de representación. De esta manera, Odría trató de imponer el programa económico propuesto por los agroexportadores y capitalistas extranjeros, es decir la liberalización de los mercados, el dictado de leyes favorables a la inversión privada y la aplicación de políticas macroeconómicas ortodoxas. Sin embargo, con el transcurso de los años, se daría cuenta de que era impracticable mantener un programa económico impuesto sin mayor consenso. A diferencia de lo ocurrido a principios de siglo, durante el gobierno de Odría, no se podía apelar a la represión política con el fin de evitar las críticas al programa económico. Ahora, dicha marginación política podía, más bien, ser un factor desestabilizador del régimen. Por un lado, la masiva migración de pobladores del campo hacia las ciudades, especialmente a Lima, y la mejor organización de los sectores laborales urbanos implicaron que los sectores populares urbanos tuvieran una mayor capacidad de reacción frente al gobierno. Aun más, cuando la liberalización de los mercados y la eliminación del control del tipo de cambio habían devenido en el alza de los precios, sobre todo de los productos importados. Esta reacción podía ser sumamente importante, a pesar de que el gobierno había dictado una serie de normas represivas contra los sindicatos y las movilizaciones populares. Por otro lado, como ya se mencionó, existían militares reformistas que, en cualquier momento, podrían encontrar apoyo popular para un levantamiento contra el gobierno.

En estas circunstancias, con el transcurso de los años, Odría tuvo que apelar a un mayor gasto público con el fin de mejorar su aceptación entre los sectores populares y mantener la estabilidad del gobierno. Ello fue posible gracias a la coyuntura internacional de alza de los precios de nuestras materias primas que permitió una mayor recaudación fiscal, proveniente principalmente de la actividad exportadora. En 1950, el Presupuesto de la República se incrementó en más del 50% y fue financiado con deuda interna y con impuestos, dada la imposibilidad de acceder a préstamos externos tras la moratoria decretada por Sánchez Cerro y su mantenimiento durante los siguientes gobiernos.

El aumento del gasto público provocó la protesta de los agroexportadores y su alejamiento de las filas del gobierno. Justamente, en uno de los boletines de la Cámara de Comercio, los agroexportadores sostuvieron que "el Presupuesto de 1950 debe limitarse a considerar solamente aquellos gastos que son necesarios e impostergables, para no ejercer una presión inflacionaria aumentando la demanda de bienes y servicios en los momentos en que los precios de algunos de éstos sufren el reajuste hacia arriba consecuente con la supresión de los controles. Debe pues, dejarse para más tarde, para cuando se haya logrado y consolidado esa estabilización, la ampliación de servicios y la ejecución de nuevas obras públicas en gran escala" (Caravedo 1974).

Dada la intención del gobierno de expandir el gasto público, los agroexportadores se alejaron del manejo directo de la política económica, aunque mantuvieron la presión para que el gobierno aplique políticas macroeconómicas ortodoxas y respete el libre comercio. Sin embargo, no pudieron impedir que el gasto público continúe incrementándose (entre 1951 y 1953, el Presupuesto se incrementó en 23% promedio anual).

De esta manera, por más que los agroexportadores ejercieron una presión importante sobre el dictador Odría, gracias a la cual lograron la liberalización de los mercados y la restricción monetaria, la misma postración de las clases populares devino en la modificación de algunas líneas del programa económico. Esto demostraba que, en realidad, las reglas de juego, durante la autocracia odríista, no estuvieron en función del bienestar de la sociedad en su conjunto, sino en función de la capacidad de los grupos de poder para influir en el gobernante central.

El problema principal con esta forma de gobernar el país es que si bien en las democracias representativas difícilmente se podría aplicar políticas fiscales totalmente ortodoxas, en el caso de las autocracias, como la de Odría, el manejo de los recursos fiscales es centralizado y favorece el crecimiento del clientelismo y la corrupción. En este caso, se opta por destinar los recursos fiscales a grandes obras públicas, muy agradables a la vista, pero no necesariamente rentables para la sociedad en su conjunto.

Efectivamente, entre 1951 y 1953, la partida Fomento de Obras Públicas del Presupuesto mostró un incremento de 39% promedio anual, por lo que su participación llegó al 7,3% del total de los egresos estatales. Hasta 1951, las inversiones públicas se concentraron en el sector Vivienda y Construcción y, sobre todo, en el rubro de edificaciones²³. A partir de 1952, la inversión pública consistió básicamente en obras de irrigación²⁴.

Esta mayor inversión pública favoreció enormemente a las ciudades y a la costa. Si bien se crearon las Juntas de Obras Públicas (JOP) para la administración de la inversión en los departamentos del Perú, la mayor parte de sus ingresos favoreció a las zonas cercanas a Lima, en especial al Callao. Con excepción de 1954, todos los demás años, la Junta del Callao recibió más del 40% del monto total de rentas de las JOP, mientras que las restantes

23. Tal como sostienen Portocarrero, Beltrán y Zimmerman, la política de construcción de más de 20 ciudades se inició en esos años. Son ejemplos de ello, la edificación de las Unidades Vecinales de Matute, Rimac y Mirones y de las agrupaciones de vivienda de San Eugenio, Barboncito e Hipólito Unanue (Portocarrero S., Beltrán y Zimmerman 1988).

24. Los proyectos más importantes fueron la desviación del río Quiroz al río Piura y el río Chotano al río Chancay (*Ibid.*).

tuvieron ingresos muy pequeños. Por otro lado, los ingresos fueron poco significativos, si los comparamos con el total de la inversión pública. En 1952, el monto total de las rentas de las Juntas significó el 5,2% de la inversión pública, mientras que en 1954 dicho porcentaje llegó al 6,2%.

El centralismo de Odría no debería quedar en duda, una vez que analicemos cómo se distribuyeron geográficamente las inversiones públicas. Según el mensaje de Odría de 1955, entre 1948 y 1955, la inversión pública en carreteras y caminos fue de 814 millones de soles, de los cuales el 70% se dedicó a asfaltar los tramos norte y sur de la Carretera Panamericana. En la Carretera Central (Lima-La Oroya-Tarma), se invirtió el 25% (Caravedo 1983). Por otro lado, entre 1948 y 1955, la inversión pública dedicada a irrigaciones fue de 433 millones de soles, de los cuales más del 50% se destinó al financiamiento de la obra de derivación del río Quiroz al Piura, en la costa norte, y el 17% a la derivación del río Chotano al Chancay, en los límites de Cajamarca y Lambayeque, como parte del proyecto Olmos (*Ibid.*). Una situación similar ocurrió con la inversión pública en electricidad. Durante el gobierno de Odría, se construyeron centrales pequeñas para dar luz pública a centros urbanos. Los departamentos favorecidos fueron los costeros.

Es cierto que, entre 1950 y 1953, los egresos estatales destinados a salud pública se incrementaron en 16% promedio anual, mientras que en el caso de la educación pública el incremento fue de 20% promedio anual. Sin embargo, el gasto público en educación y salud fue destinado principalmente a la construcción de grandes hospitales y escuelas, favoreciendo a ciertas ciudades.

La intención populista del gobierno fue evidente, además, con la creación del Seguro Social Obligatorio del Empleado, la creación del Ministerio de Asuntos Indígenas y Trabajo y el establecimiento del régimen de participación sobre las utilidades para los trabajadores, el cual fue reemplazado por un impuesto de 3% sobre las remuneraciones, que contribuyó con el Fondo de Salud y Bienestar Social, con el fin de financiar obras en beneficio de los trabajadores (Vásquez de los Ríos 1987).

Odría definía esta política como "eminente nacionalista, cuya primordial finalidad será mejorar la situación de las clases laboristas del país, para lo cual se trazará un plan de real y efectiva justicia social" (*Ibid.*). Sin embargo, en realidad, Odría optaba por un asistencialismo paternalista de caridad hacia los pobres, de "apoyo incondicional a todas las reivindicaciones inmediatas para impedir que se estructure una lucha organizada" (Sulmont 1975).

Para ello, Odría también quiso mejorar las relaciones con los militares. Entre 1948 y 1953, el gasto público dedicado a las Fuerzas Armadas se incrementó en 23% promedio anual²⁵. A través de esta medida, Odría intentaba asegurarse para sí el apoyo militar (Vásquez de los Ríos 1987). Este interés es comprensible, si recordamos los levantamientos armados a finales del gobierno de Bustamante y que justamente propiciaron su caída²⁶.

Entonces, los recursos públicos no fueron manejados de una manera eficiente. En el caso de que el sistema político hubiera sido más descentralizado, el funcionamiento eficiente de los mercados públicos hubiera permitido, por un lado, una reducción importante de los costos de transacción en los mercados privados y, por otro lado, el aumento de la productividad de los más necesitados, única manera de reducir la pobreza.

7. CONCLUSIONES

A través del análisis y discusión de los aspectos políticos y económicos del gobierno de Odría, en este documento hemos tratado de demostrar dos hipótesis. La primera es que la aplicación de medidas favorables a la inversión privada y al crecimiento económico se debió, exclusivamente, a que los grupos de presión más influyentes en las decisiones del dictador fueron, precisamente, quienes estaban a favor de tales medidas. Si, por el contrario, los grupos de presión más poderosos hubieran sido aquellos interesados en mantener el proteccionismo industrial y los controles de precios, las reglas de juego hubieran sido totalmente contrarias.

Odría, los agroexportadores y algunos capitalistas norteamericanos fueron los propulsores de un programa económico que, en líneas generales, dictaba el libre mercado, la definición clara de los derechos de propiedad en algunos sectores económicos (como la minería, mas no la agricultura) y políticas monetarias restrictivas. Sin embargo, la concentración del poder en manos del dictador le hubiera permitido aplicar un programa económico totalmente opuesto. Que en un principio el gobierno de Odría haya aplicado un programa económico favorable al crecimiento económico, fue consecuencia de que quienes poseían la mayor capacidad de presión fueron aquellos que demandaban el libre mercado y las políticas macroeconómicas ortodoxas. Ello, sin embargo, no ofrecía ningún grado de estabilidad. Este es precisamente el gran riesgo de las autocracias y de las democracias

25. Es decir, el total de egresos públicos dedicados a los ministerios de Guerra, de Aeronáutica y de Marina.

26. Precisamente, ese mayor gasto público en las Fuerzas Armadas explica, al menos en parte, por qué a pesar de los disturbios y el desprestigio del gobierno de Odría en los últimos años, las FF AA no respaldaron intentos golpistas (Vásquez de los Ríos 1987).

delegativas. Regímenes con concentración del poder favorecen la aplicación de políticas económicas de quienes ostentan el poder y de sus allegados. Por el contrario, democracias representativas, con equilibrio de poderes, tenderán a aplicar medidas económicas menos extremas, pero al menos más estables. El debate y la negociación entre las distintas fuerzas políticas de la sociedad así lo garantizan.

La segunda hipótesis de este documento es que si bien Odría pudo imponer un programa económico liberal en los primeros años de su gobierno, con el transcurso del tiempo le fue imposible mantener el mismo programa. A diferencia de lo ocurrido a principios de siglo y finales del anterior en nuestro país, durante la República Aristocrática, cuando algunos gobernantes podían imponer programas liberales, en la década de 1950, la masiva migración hacia la ciudad, el fortalecimiento de los sindicatos y las corrientes de pensamiento socialistas, devinieron en que Odría tuvo que modificar el programa inicial.

De hecho, si bien la autocracia de Odría aplicó en un principio prácticamente el programa económico que postulaban los agroexportadores y los capitalistas extranjeros, con el transcurso de los años, el dictador se dio cuenta de que era poco probable que un programa económico impuesto desde arriba pudiera mantenerse por mucho tiempo. Es decir, por más que la concentración del poder permita al autócrata y a sus allegados la aplicación de medidas económicas favorables al crecimiento económico, ellas podrían no mantenerse en el mediano plazo. Este fue precisamente el problema que enfrentó Odría. Si bien a principios de siglo todavía era posible postergar a las grandes mayorías y a sus representantes de la vida política del país y del manejo económico, en la década de 1950, los sectores populares ya no estaban tan desorganizados. Es cierto que eran pocos los líderes políticos preocupados realmente en el bienestar de las mayorías y que sus intereses no estaban integrados en una propuesta nacional. Sin embargo, la capacidad organizativa de los sectores populares urbanos se había desarrollado con el transcurso de las décadas. A pesar de que Odría había dictado una serie de normas legales que, en la práctica, significaban la represión política de aquellos que estaban contra el régimen, el dictador sabía que era muy difícil evitar las consecuencias del descontento popular en la estabilidad del régimen, si él no hacía algunas concesiones. Por ello, ya desde 1950, la política fiscal buscó satisfacer algunas necesidades de quienes podían causar más daños a la estabilidad de su gobierno. Así, los sectores populares y los militares reformistas fueron beneficiados con los recursos fiscales.

En estas circunstancias, por más que el programa económico aplicado en los primeros años del gobierno de Odría fue adecuado porque incentivó la inversión privada y el crecimiento económico gracias a la liberalización de los mercados, y la definición clara de

los derechos de propiedad, dichas reglas de juego eran potencialmente inestables, pues, en cualquier momento podían ser modificadas, como de hecho ocurrió durante el mismo gobierno de Odría.

En general, podemos decir que las autocracias no garantizan reglas de juego favorables al crecimiento económico, sino más bien una mayor variabilidad de resultados que en las democracias sólidas. Por lo tanto, si buscamos un crecimiento económico sostenible, deberíamos procurar mejorar el equilibrio de poderes, la independencia del Parlamento y el Poder Judicial, la mayor participación ciudadana en el debate público, la descentralización de las funciones del Estado en favor de los gobiernos locales. Solo de esta manera, las reglas de juego serán más estables y lograremos el ansiado crecimiento económico.

BIBLIOGRAFÍA

- Alberts, Joop (1977). *Migración hacia áreas metropolitanas de América Latina. Un estudio comparativo*. Santiago de Chile: CELADE.
- Alianza Nacional (1949). *El problema económico del Perú*. Lima: Empresa Periodística S.A.
- Barro, Robert (1994). *Democracy and Growth*, NBER Working Paper No. 4909. Cambridge: NBER, octubre.
- Caravedo, Baltazar (1983). *Descentralismo y democracia*. Lima: GREDES.
- Caravedo, Baltazar (1974). *Conflictos interburgueses durante el ochenio de Odría (1948-1956)*, Serie Publicaciones Previas, N° 6. Lima: CISEPA, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Carey, James (1964). *Peru and the United States: 1900-1962*. South Bend, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Conaghan, Catherine y James Malloy (1994). *Unsettling Statecraft. Democracy and neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburgh y London: University of Pittsburgh Press.
- Cotler, Julio (1978). *Clases, Estado y Nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos-IEP.
- Delgado Silva, Angel (1983). "Municipios y Regionalización", en Carlos Barnechea (ed.), *El problema regional hoy (Situación y lineamientos alternativos)*. Lima: CENEAP.
- Gonzales de Olarte, Efraín y Lilian Samamé (1994). *El péndulo peruano. Políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*. Lima: IEP.
- Gonzales de Olarte, Efraín (1989). *Crisis y democracia: el Perú en busca de un nuevo paradigma de desarrollo*, Documento de Trabajo, N° 21. Lima: IEP.
- Goodsell, C.T. (1974). *American Corporations Peruvian Politics*. Harvard: Harvard University Press.
- Hayek, Frederick (1978). *The Constitution of Liberty*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hayn, Rolf (1953). *Peruvian Foreign Exchanges 1929-1950*. Tesis doctoral, University of Wisconsin.
- Herrera, Bartolomé (1929). *Escritos y discursos*, Vol. I. Lima: Ed. Rosay.
- Hunt, Shane (1966). *The Growth Performance of Peru*. Princeton: Princeton University.
- Huntington, Samuel P. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Instituto de Economía de Libre Mercado-IELM (1994). *Pedro G. Beltrán, Pensamiento y Acción (Selección de textos)*. Lima: IELM.
- McGuire, Martin y Mancur Olson (1996). "The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force", en *Journal of Economic Literature*, vol. 34, N° 1, marzo, pp. 72-96.
- Pease, Henry (1977). *El ocaso del poder oligárquico*. Lima: Desco.
- Portocarrero, M., Gonzalo (1983). *De Bustamante a Odría: el fracaso del Frente Democrático Nacional. 1945-1950*. Lima: Mosca Azul Editores.
- Portocarrero, M., Gonzalo (1982). *Ideologías, funciones del Estado y políticas económicas. Perú: 1900-1980*. Lima: Huacho.
- Portocarrero, M., Gonzalo (1978). *Empresarios: Sociedad Nacional de Industrias y proceso político 1950-1969*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-PUCP.
- Portocarrero, M., Gonzalo (1977). *Términos externos e internos del intercambio en la economía peruana 1950-1973*. Lima: PUCP.
- Portocarrero, Patricia (1979). *Descomposición de la dictadura Odríista y la Coyuntura Electoral de 1956*. Memoria para optar el Grado de Bachiller, Lima: PUCP.

- Portocarrero, S., Felipe; Arlette Beltrán B. y María Elena Romero (1992). *Compendio estadístico del Perú: 1900-1990*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Portocarrero, S., Felipe; Arlette Beltrán B. y Alex Zimmerman N. (1988). *Inversiones públicas en el Perú (1900-1968): una aproximación cuantitativa*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Rojas, Jorge (1993). *El Perú hasta 1960: políticas liberales en una economía abierta*, Serie Documentos de Trabajo, N° 109. Lima: PUCP.
- Samamé, Boggio, Mario (1974). *Minería peruana. Biografía y estrategia de una actividad decisiva*. Lima: Ed. Gras. Labor.
- Sulmont, Denis (1975). *El movimiento obrero en el Perú, 1900-1956*. Lima: PUCP.
- Thorp, Rosemary y Geoffrey Bertram (1988). *Perú 1890-1977. Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Mosca Azul editores, Fundación Friedrich Ebert, Universidad del Pacífico. Traducción de *Peru 1890-1977. Growth and Policy in an Open Economy*. New York: Columbia University Press.
- Vásquez de los Ríos, Alberto (1987). *Economía y política durante el Gobierno de Odría (1948-1956)*. Tesis para la obtención del Grado de Bachiller en Economía, Lima: Universidad del Pacífico.
- Zegarra, Basurco, Luis Felipe (2001), "Acción colectiva, regímenes políticos y crecimiento económico: hacia una discusión teórica", en *Apuntes*, No. 46. Lima: Universidad del Pacífico, Primer Semestre 2000, pp. 5-28.
- Zegarra, Basurco, Luis Felipe (1999). *Las causas y consecuencias de la corrupción. Un análisis teórico y empírico*, Serie Documento de trabajo, N° 35. Lima: Universidad del Pacífico.