

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

ESCUELA DE POSGRADO



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DEL PERÚ

LA FORMACIÓN DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN UN RÉGIMEN MILITAR:
LA EXPROPIACIÓN DE LA GRAN MINERÍA DURANTE EL GOBIERNO REVOLUCIONARIO DE LA
FUERZA ARMADA (1968-1975)

TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE MAGISTER EN HISTORIA

PRESENTADA POR

VÍCTOR MANUEL TORRES LACA

ASESOR

CARLOS CONTRERAS CARRANZA

JURADO

JESÚS COSAMALÓN AGUILAR

ANTONIO ZAPATA VELASCO

LIMA, PERÚ

2016

Índice

Introducción	p. 3
Capítulo 1: El sector minero en el proyecto revolucionario	p. 14
1.1 La importancia del sector	p. 14
1.2 Los planes de los golpistas	p. 24
Capítulo 2: Minería y economía	p. 33
2.1 La reforma del sector	p. 33
2.2 Efectos sobre las cuentas nacionales	p. 48
Capítulo 3: Minería y grupos de poder	p. 60
3.1 Consideraciones teóricas	p. 60
3.2 Pugnas internas	p. 71
Conclusiones	p. 81
Bibliografía	p.85

Introducción

Los estudios generales sobre la política económica en el Perú suelen abordar el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (1968-1980) a partir del análisis de las reformas emprendidas y su impacto socioeconómico con lo que dejan poco espacio para evaluar el proceso de toma de decisiones que llevó a las mismas. A este respecto se suele asumir que las acciones del régimen militar constituyeron el reflejo de una ideología coherente. Tal conjunto de ideas se identifican con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en tanto se llevó el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones hasta sus últimas consecuencias. Una influencia alternativa y no necesariamente excluyente es el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) asociado a una Doctrina de Seguridad Nacional según la cual eran necesarias profundas reformas estructurales para garantizar la defensa del país. En textos especializados en el periodo la mirada es más fina pues se enfatiza cómo el programa

económico del velasquismo se alteró en la práctica por cuanto las consideraciones políticas adquirieron prioridad por sobre las económicas. En ambos casos, se encuentra implícita la noción de un régimen militar con una ideología y objetivos coherentes ya sea que los hayan llevado a la práctica o haya debido adaptarlos a las circunstancias.

Entre los ejemplos del primer caso se encuentran dos de los textos generales más conocidos sobre la historia económica del Perú contemporáneo, los de Carlos Parodi Trece y John Sheahan. Para el primero, el modelo subyacente era el de la CEPAL, al cual identifica con la Industrialización por Sustitución de Importaciones (Parodi Trece 2000, 110). El segundo autor, aunque niega la existencia de un programa preexistente para las reformas del velasquismo señala que estas tenían “temas centrales bastante claros: promover una sociedad cooperativa, reducir los conflictos de clase y fortalecer la autonomía nacional” (Sheahan 2001, 181). Ideas similares se pueden encontrar en el libro *Fluctuaciones económicas y shocks externos, Perú 1950-1996*, elaborado por profesores del departamento de economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Al plantear una visión panorámica de las distintas políticas caracterizan brevemente cada gobierno, incluyendo el del general Velasco Alvarado. De acuerdo con ellos, bajo este régimen “...el modelo primario exportador es reemplazado realmente por la ISI. La estrategia de industrialización se radicaliza tanto en términos del grado de protección del mercado interno como del grado de intervención del estado en la economía” (Dancourt, Mendoza y Vilcapoma 1997, 11).

El sustento para este tipo de apreciaciones es, por lo general, la documentación elaborada por el mismo gobierno militar. Un claro ejemplo de este uso es un ensayo

sobre el rol del Estado en la historia económica del Perú contemporáneo elaborado por Augusto Álvarez Rodrich. Al tratar el régimen velasquista, este emplea como fuentes principales para caracterizar las intenciones y estrategias del régimen el Manifiesto Revolucionario del 3 de octubre de 1968 y el Plan del Perú, elaborado por el Instituto Nacional de Planificación (INP). De acuerdo con estos, el propósito central del gobierno era implementar un nuevo rol para el Estado como propietario, inversionista y, a la par, fuerte regulador del sector privado a fin de resolver el problema central de la economía nacional: la estructura de la propiedad (Alvarez Rodrich 1995, 72-73).

En contraste, los trabajos dedicados exclusivamente al análisis del gobierno revolucionario suelen presentar un análisis más fino de las intenciones y complicaciones detrás del proceso de reformas. En esta versión existen objetivos claros pero su realización se ve complicada por las circunstancias políticas y económicas. Así, al decir de Rosemary Thorp si bien el detonante del golpe militar contra Belaunde fueron las negociaciones entre este y la International Petroleum Company (IPC), la razón de fondo era “la frustración con el tipo de desarrollo que había estado experimentando el Perú” (Thorp 1995, 117). Dicho esto, la investigadora distingue una brecha entre el discurso y la práctica del régimen militar. Señala que si bien existían puntos clave en la retórica militar, “el contenido real surgió sólo gradualmente y la coherencia inicial ha sido fácilmente exagerada” (Thorp 1995, 118). ¿Cómo explicar esta discrepancia entre lo dicho y lo hecho? Una de las respuestas planteadas es que la realidad nacional e internacional forzó a los militares a improvisar sobre la marcha. En su clásico libro coescrito con Geoffrey Bertram, lo explica de la siguiente manera

Es un hecho que la política se desarrolló especialmente sobre una base ad-hoc, debido a que las presiones coyunturales obligaban a la Junta a asumir primero una dirección y luego otra; la reforma agraria, en particular, se caracterizó por estos sucesivos cambios de dirección al querer el gobierno conciliar los intereses de grupos de presión antagónicos. (Thorp y Bertram 1988, 462-463)

Esta tesis de la influencia decisiva de factores políticos en el diseño de las políticas económicas aplicadas durante el gobierno militar es compartida por varios otros investigadores. La mayoría de estos tienen en común el haber realizado sus publicaciones hacia finales de la década del setenta, en contraste con los textos más recientes arriba reseñados, quizás eso explique su mayor atención a los detalles del periodo. En el libro *Anatomía de un fracaso económico: Perú, 1968-1978*, Schydrowsky y Wicht señalan como “La política desplazó a la economía; la intuición y la audacia predominaron sobre el conocimiento y el análisis económico” (Schydrowsky y Wicht 1979, 26). Del mismo modo, para explicar la irracionalidad aparente de un gobierno dispendioso en un contexto de apuros en la balanza de pagos, Gonzáles de Olarte y Samamé señalan que “La necesidad del gobierno dictatorial de legitimarse explica, en parte, el sesgo populista de las políticas económicas (Gonzales de Olarte y Samamé 1994, 29).

E.V.K. Fitzgerald hace también hincapié en la importancia de los factores políticos en los cálculos del gobierno revolucionario, quizás el ejemplo más claro que da al respecto es el subsidio a la importación de alimentos, en detrimento de los beneficiarios de la Reforma Agraria, uno de los principales caballitos de batalla del régimen (Fitzgerald 1981, 305). Sin embargo, este autor señala también que fueron más las propias

inconsistencias del programas de los militares que las presiones políticas las que se tradujeron en una considerable ambigüedad en la aplicación del programa de reformas (Fitzgerald 1981, 90).

En los pocos textos que analizan el proceso mismo de toma de decisiones al interior del gobierno revolucionario se presenta una versión más refinada de estas ideas. Fitzgerald es uno de estos e identifica un quiebre entre el gobierno de Belaunde y el de Velasco a este respecto. A su entender, antes de 1968:

...las decisiones de política macroeconómica estaban en gran parte en manos del Ministerio de Economía y del Banco Central de Reserva, donde reinaban los principios del *laissez-faire*, aun cuando sus iniciativas podían ser bloqueadas por el Congreso, como sucedió en el caso de la reforma tributaria. Sin embargo, después de 1968, el INP y los ministerios “económicos” como (el de Industrias y Agricultura) empezaron a tener cierto dominio sobre la política económica, entrando en desacuerdo con el BCR, que trataba de mantener una orientación similar a la de antes de 1968, basada en el control monetario y crediticio (Fitzgerald 1981, 288).

De acuerdo con este enfoque no existiría una ideología coherente propia del gobierno en conjunto pero sí una propia de sus elementos más progresistas agrupados en el INP y los ministerios económicos. En algunos textos esta distinción es más compleja aún, de acuerdo con el texto de Schydrowsky y Wicht ya mencionado debe distinguirse entre las instituciones públicas como el Instituto Nacional de Planificación (INP), el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) o el Banco Central de Reserva y la cúpula del poder, dominada por Velasco y sus más cercanos

colaboradores. A decir de los autores no existía una clara coordinación entre ambas instancias lo que redundaba en esfuerzos aislados y divergentes entre sí (Schydrowsky y Wicht 1979, 31). A una veta similar apunta Sheahan al señalar cómo los militares a cargo de la dirección de las empresas públicas “demostraron una imaginación ilimitada para justificar proyectos de inversión a gran escala” en detrimento de las políticas gubernamentales (Sheahan 2001, 184). Sin embargo, en este último texto no existe un mayor análisis de las razones de tal incongruencia.

En este nivel de análisis se evidencian fisuras en la idea del Estado como actor unitario, ya sea por evidentes descoordinaciones entre las distintas agencias estatales o por las disputas entre sectores conservadores y progresistas. A juicio de Fitzgerald el papel central en este juego de poderes lo desempeñó el INP que habría sido el “medio para coordinar la política económica y programar la inversión pública, actuando como centro nervioso del nuevo modelo de planificación” (Fitzgerald 1981, 328). Esta hipótesis sobre el rol central del INP es motivo de debate, autores como David Becker plantean que este era más bien fuente de lineamientos generales frente a los cuales los ministerios y demás unidades ejecutoras tenían gran libertad de acción (Becker 1983, 57). En controversias como esta, a veces parece olvidarse la fragilidad institucional de las entidades encargadas de la política económica y la escasez de especialistas en estos asuntos en el país. De acuerdo con el testimonio de Pedro Pablo Kuczynski sobre el segundo gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968) no existía por aquel entonces en el Ministerio de Hacienda ni un equipo económico ni un sistema efectivo de control de gastos. Ante la ausencia de análisis académicos, la política se veía influenciada por presiones políticas y de los grupos de interés relevantes según el caso, por ejemplo, la Sociedad de Industrias (Kuczynski 1980, 90-91). Esta

institucionalidad recién se encontraba en proceso de formación durante el régimen militar de manera que se debe tener cuidado con exagerar la importancia de los entes “técnicos” por sobre los intereses “políticos”, tanto externos como internos al gobierno, en el manejo de la economía.

El presente trabajo busca reexaminar el proceso de toma de decisiones dentro de un régimen autoritario a partir del caso de las expropiaciones en el sector minero durante el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada en el Perú (1968-1980). Se parte de la premisa de que la política desarrollada en este sector no constituye un todo coherente sino que es reflejo de pugnas políticas entre distintos grupos de poder al interior del gobierno así como de las fuertes presiones económicas a las que estaba sometido el régimen. Se ha tomado como caso de estudio el caso de la minería debido a la gran importancia que tuvo y tiene dentro de la economía nacional así como en el proyecto reformista de los militares. Esta importancia contrasta la poca atención que ha recibido por parte de la mayoría de analistas del periodo. Estos suelen concentrarse en el estudio de la Reforma Agraria o el programa de industrialización, raras veces en la actividad que debía proveer las divisas necesarias para estos procesos.

Una de las pocas excepciones a este respecto es el libro de David Becker, *The new bourgeoisie and the limits of dependency : mining, class, and power in revolutionary Peru*, en el cual se plantea que el desarrollo del sector minero durante el gobierno militar se corresponde con la aparición de una nueva burguesía como clase dominante en el país, proceso en el cual habría desempeñado un rol central la minería. El texto tiene como respaldo una investigación consistente, destaca en particular el empleo de fuentes orales con varios de los protagonistas del proceso, por ejemplo, los ejecutivos

nacionales y extranjeros de las empresas mineras así como los burócratas civiles y militares del Ministerio de Energía y Minas (MEM) así como de otras instancias gubernamentales. De acuerdo con esta investigación habría existido una dirección clara por parte del MEM y, en particular, de la Dirección General de Minería, ambas encabezadas por militares asesorados por especialistas peruanos formados en compañías como la Cerro de Pasco Corporation pero deseosos por poner sus conocimientos al servicio del país, incluso contra sus antiguos jefes. Dado que estas mismas personas son sus fuentes principales no deja de notarse un cierto tono triunfalista, en particular, cuando se describen las negociaciones con los inversionistas extranjeros como en el caso de la Southern Peru y el contrato para la explotación de Cuajone.

Se plantea así la tesis como un complemento al estudio de Becker, ampliando el marco de la investigación. Con este fin se enfocará en el contexto político y económico en el cual se tomaron las decisiones el sector minero. Así, se trabajarán los distintos intereses en conflicto al interior del gobierno, por un lado, los distintos grupos de poder en constante disputa por tomar las riendas del proceso revolucionario. Por el otro, se analizarán detenidamente las complicaciones fiscales y económicas que afectaron la política gubernamental, en particular, las crecientes dificultades para equilibrar la balanza de pagos. De esta manera, se considera posible alcanzar una visión más “pragmática” del proceso de toma de decisiones detrás de la expropiación de la gran minería. Con los propósitos ya mencionados se hará especial hincapié en el caso de la empresa Marcona Mining por ser esta la más extraña de las expropiaciones en la gran minería. Se produjo en un momento poco aparente para los propósitos del Gobierno Revolucionario tal como se explica en el capítulo dos. El análisis de la

racionalidad detrás de aparentes contradicciones es ciertamente una de las vetas más interesantes de la historiografía.

En lo que se refiere a las fuentes, estudios como los arriba mencionados han enfrentado el problema de tener que explicar las políticas económicas del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada con escasas luces sobre los debates al interior del régimen. Documentos oficiales como el Manifiesto, el Estatuto o las distintas reformas presentan las resultantes de estas disputas pero no la dinámica de las mismas. Otro tanto puede decirse de las estadísticas oficiales. Para compensar este sesgo se puede recurrir a fuentes periodísticas de la época, así por ejemplo, la revista *Caretas* y el periódico *Peruvian Times* son de particular interés por la información que manejan acerca de la coyuntura política. Sin embargo, el problema con estas es su confiabilidad, los periodistas escriben “al pie del cañón” lo que limita su perspectiva al corto plazo; del mismo modo, no siempre mencionan el origen de la información de manera que se hace imposible su verificabilidad. Una tercera cantera son los testimonios de los personajes involucrados en el régimen tanto aquellos recogidos directamente por los autores de los estudios como aquellos que pudieron recopilar de entrevistas ya publicadas. Entre los primeros se encuentra el texto de David Becker, entre las fuentes para los segundos se encuentran las entrevistas realizadas por María del Pilar Tello a varios ministros del gobierno revolucionario (Tello Leyva 1983) y la larga entrevista al general Morales Bermúdez publicada como libro por el periodista Federico Prieto Celi (Prieto 1996). Evidentemente estas son también fuentes a ser tomadas con pinzas pues reflejan las subjetividades propias del entrevistado y, en varios casos, suelen tener un claro propósito justificatorio.

Afortunadamente para los investigadores, en los últimos años se han hecho públicas colecciones de documentos que permiten contrastar las fuentes tradicionales y así brindar nuevas perspectivas. En los repositorios de la Pontificia Universidad Católica del Perú se encuentran los borradores de las Actas de Consejo de Ministros del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada desde el 3 de octubre de 1968 hasta el 28 de octubre de 1975. Se trata de 3,822 folios numerados algunos redactados en máquina de escribir pero la mayoría manuscritos en lapiceros de distintos colores por el secretario del Consejo de Ministros, el coronel Arturo Valdez Palacio. Las transcripciones se inician el mismo día del golpe de Estado encabezado por el general Juan Velasco Alvarado contra el presidente Fernando Belaunde Terry, se extienden por toda la primera fase del régimen militar hasta el golpe de estado del 29 de agosto de 1975 cuando asumió el poder el general Francisco Morales Bermúdez Cerruti e incluyen los dos primeros meses del gobierno de este último. Por ser borradores, el texto presenta anotaciones, enmendaduras y tachaduras

En las actas se registran las incidencias de las reuniones del Consejo de Ministros, las cuales tenían lugar normalmente los días martes aunque podían agregarse sesiones extras en función a la coyuntura, por lo general, estas reuniones adicionales tenían lugar los viernes. Debe recordarse que de acuerdo con el Estatuto del Gobierno Revolucionario, el presidente de la República asumía las funciones del Poder Ejecutivo y también las del Legislativo pero estas últimas solo cuando contara con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros (Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada 1968). De esta manera, en las actas se registran los puntos de vista de los distintos ministros, los debates que entre estos se producían y las formas en las que se alcanzaban los acuerdos. El que se trate de borradores y no de las actas oficiales

constituye una ventaja para el historiador pues algunas secciones del texto han sido tachadas lo que indica que no alcanzaron la versión definitiva. Sin embargo, el investigador debe cuidarse de no exagerar la importancia de esta fuente pues no se registran los acuerdos tomados tras bambalinas o las realizadas en otras instancias, por ejemplo, en el Comité de Asesoramiento a la Presidencia.

Una fuente adicional empleada en la investigación y, al igual que la anterior, solo recientemente puesta a disposición de los investigadores son los Kissinger Cables. Se trata de 1.7 millones de documentos de los servicios diplomáticos y de inteligencia de los Estados Unidos correspondientes al periodo 1973-1976. Estos fueron desclasificados por el gobierno de los Estados Unidos recientemente a través de la página web del National Archives and Record Administration. La ONG WikiLeaks ha pasado estos documentos del formato pdf a un formato de texto lo que ha permitido construir una base de datos para ubicar con facilidad cualquiera de los distintos temas que estos tratan (Kissinger Cables 2013).

Deseo agradecer la orientación, consejos y paciencia de Carlos Contreras, asesor de la presente tesis, sin cuyo auxilio estos escritos no hubiesen visto la luz. Igualmente al Instituto Riva-Agüero y a la Fundación Bustamante de la Fuente quienes apoyaron la presente tesis otorgándome la beca que lleva sus nombres. Por último, a mi familia, por su apoyo y comprensión por el largo tiempo dedicado a la investigación. Quedo en deuda con todos ellos.

Capítulo 1

El sector minero en el proyecto revolucionario

Para poder evaluar la reestructuración de la gran minería por parte del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada el presente capítulo se aboca a analizar las características del sector hacia fines de la década del sesenta: su importancia dentro de la economía nacional y el rol que desempeñaba dentro de la política fiscal. Sobre esta base se pasa a examinar los planteamientos de los militares con respecto a esta actividad en documentos oficiales como el Manifiesto Revolucionario, el Plan Inca o los proyectos preparados por el Instituto Nacional de Planificación. Como un complemento de los mismos se trabajarán las discusiones relevantes ocurridas en el Consejo de Ministros según han sido recogidas en los borradores de las actas de este organismo.

1.1 La importancia del sector

La importancia de un sector dentro de la economía de un país puede ser evaluada a partir de distintas variables con resultados distintos en cada caso. La forma más simple es comparar los aportes de los diferentes sectores productivos al Producto Bruto Interno. De acuerdo con cifras del Banco Central de Reserva, tomando 1994 como año base, la estructura del PBI evolucionó de la siguiente manera entre 1950 y 1968

Cuadro 1 PBI por sectores productivos, porcentajes

	1950	1960	1968
Agropecuario	11.9	8.8	6.6
Pesca	0.2	0.6	1.1
Minería	7.0	9.7	8.4
Manufactura	14.5	18.3	18.4
Electricidad y agua	0.4	0.5	0.6
Construcción	3.4	3.2	2.7
Comercio	10.7	10.8	10.9
Otros servicios	42.0	38.2	41.1
Impuestos a los productos y derechos de importación	10.0	9.9	10.1

(Banco Central de Reserva del Perú 2014)

Las cifras muestran que durante la década de 1950 la minería incrementó su participación en el PBI en casi tres puntos porcentuales, desarrollo que corresponde a la entrada en operación de los proyectos mineros de Toquepala y Marcona. En la década siguiente, la falta de grandes proyectos de inversión impidió mantener el ritmo de crecimiento lo cual se tradujo en un retroceso de alrededor de un punto. Aun así, para 1968, la minería había pasado de poco más de un tercio a poco más de la mitad del sector primario, lo que se explica en gran medida por el colapso del sector agropecuario que difícilmente podía ser compensado por el rápido crecimiento de la pesca. Entre 1950 y 1968 el sector primario fue superado por el secundario pues mientras que el primero pasó de 19.1 a 16.2%, el segundo pasó de 18.2 a 21.7%,

mientras que el sector terciario se mantuvo relativamente constante alrededor de 52%. Desde esta perspectiva, la capacidad de la minería para contribuir al crecimiento económico anual parecería limitada si se asume como es razonable un bajo grado de eslabonamiento con el resto de los sectores productivos.

Una segunda manera de examinar la relevancia de un sector económico es analizar la proporción de la Población Económicamente Activa que emplea.

Cuadro 2 PEA por ramas de actividad económica, porcentajes

	1961	1970
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	49.5	45.1
Minas y canteras	2.2	1.9
Industria manufacturera	13.2	14.5
Construcción	3.3	3
Comercio	8.9	10.9
Servicios	18.9	21.3
No especificada	2.6	2.2
Aspirantes a trabajador	1.1	1.1

(Oficina Nacional de Estadísticas y Censos 1974, 193)

De este cuadro queda en evidencia que si la minería contribuye en escasa medida al valor agregado bruto del país menos aún lo hace al empleo, área en la cual se observa un claro predominio de la agricultura a lo largo de todo el periodo examinado. Sin embargo, la comparación de los cuadros 1 y 2 permite algunas observaciones interesantes sobre la productividad de cada sector. Resulta claro que la minería es un

sector altamente intensivo en capital, mientras que lo opuesto puede decirse de la agricultura. De hecho, aunque las categorías empleadas en ambos cuadros no son equivalentes parece posible afirmar que la minería era la punta de lanza de la modernidad en la economía nacional dejando muy atrás a la industria a pesar de las amplias facilidades de las que disponía esta para la importación de bienes de capital cuando menos desde la dación de la Ley de Promoción Industrial de 1959.

Si en vez de comparar el aporte de la minería al total de la producción nacional o al empleo de la PEA se analiza su aporte a los flujos económicos entre el Perú y el resto del mundo se aprecia una imagen muy distinta de la relevancia del sector minero de la que hasta acá se ha observado.

Cuadro 3 Exportaciones FOB por grupo de productos, porcentajes

	1950	1960	1968
Pesqueros	2.9	9.5	27.4
Agrícolas	53.7	34.4	19.0
Mineros	20.6	42.8	48.7
Petróleo y derivados	12.7	4.0	1.0
No tradicionales	10.1	9.3	3.9

(Banco Central de Reserva del Perú 2014)

Durante el periodo 1950-1960 se produjeron cambios de gran importancia en la composición de las exportaciones peruanas. Los productos agrícolas, principalmente algodón y azúcar, redujeron considerablemente su participación en el total de la misma manera que el petróleo y sus derivados. En cambio la comercialización de

recursos mineros y pesqueros avanzó a pasos agigantados de manera que pasaron de un cuarto a tres cuartas partes del total. Las causas para esta evolución son múltiples, por un lado la entrada en producción de Toquepala y Marcona, ya mencionada, permitió el rápido crecimiento de las exportaciones mineras mientras que la demanda mundial por alimento para ganado financió el boom pesquero. Por el otro, la falta de nuevos descubrimientos y la creciente demanda interna llevó a las exportaciones petroleras a la insignificancia mientras que el algodón y el azúcar afrontaban considerables dificultades para financiar la expansión de las áreas bajo cultivo (Thorp y Bertram 1988, 390).

Ahora bien, para calcular la importancia de las exportaciones dentro de la economía en su conjunto es necesario analizar su rol dentro de los flujos generales de dinero entre el país y el extranjero, es decir, dentro de la balanza de pagos.

Cuadro 4 Balanza de pagos, porcentaje del PBI

	1950	1960	1968
I. BALANZA EN CUENTA CORRIENTE	1.1	0.4	-0.9
1. Balanza comercial	4.8	4.6	3.8
a. Exportaciones FOB	19.4	20.0	19.1
b. Importaciones FOB	-14.6	-15.3	-15.3
2. Servicios	-1.2	-2.3	-2.1
a. Exportaciones	1.8	2.2	3.1

b. Importaciones	-3.0	-4.5	-5.2
3. Renta de factores	-2.6	-3.0	-3.4
a. Privado	-2.4	-2.6	-2.6
b. Público	-0.2	-0.3	-0.8
4. Transferencias corrientes	0.1	0.9	0.8
II. CUENTA FINANCIERA	1.0	0.7	1.8
1. Sector privado	-0.2	1.2	-0.3
2. Sector público	-0.1	-0.4	1.8
3. Capitales de corto plazo	1.3	-0.1	0.3
III. FINANCIAMIENTO EXCEPCIONAL	0.0	0.0	0.0
IV. ERRORES Y OMISIONES NETOS	-1.9	-0.8	-1.3
V. FLUJO DE RESERVAS NETAS DEL BCRP	0.2	0.2	-0.4

(Banco Central de Reserva del Perú 2014)

Del análisis de las cifras del cuadro se puede deducir la notable dependencia del país sobre sus exportaciones para cubrir sus necesidades de divisas. En efecto, el superávit en la balanza comercial compensaba los déficits en las cuentas de servicios y de renta de factores, que a su vez se explican por la importancia de la inversión extranjera en la economía nacional y la consiguiente necesidad de remitir utilidades al exterior. Recién

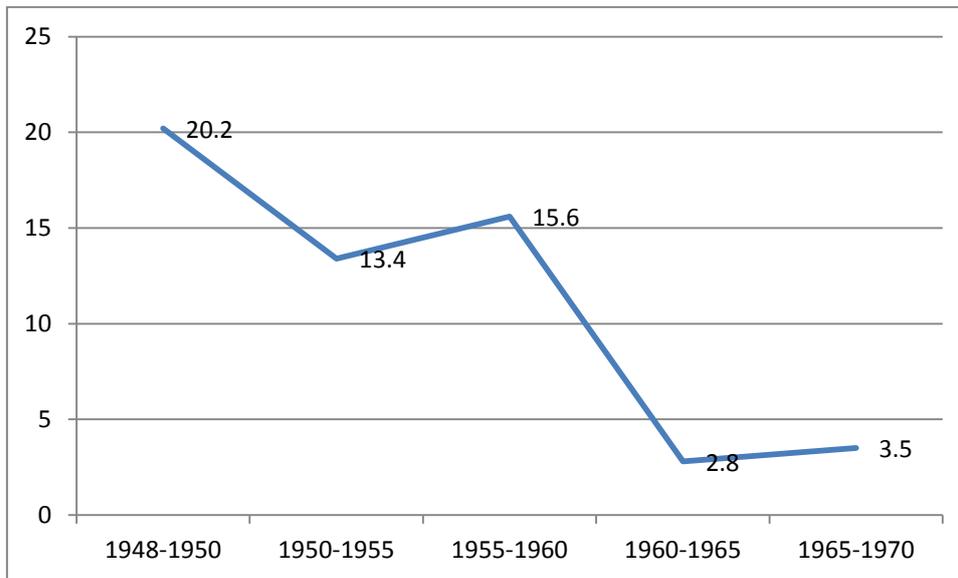
en la década de 1960 adquieren alguna notoriedad las transferencias corrientes, en buena medida por el incremento de la ayuda estadounidense en el marco de programas como la Alianza para el Progreso. Aun así, apenas equivalen a un cinco por ciento de los ingresos por exportaciones. Igualmente anémicos son los ingresos en la cuenta financiera que además experimentaron una preocupante transformación. Si bien a fines de los sesentas se obtenía por este rubro casi dos puntos del PBI frente a solo uno a inicios de los cincuenta, buena parte de este superávit se explica por endeudamiento del sector público lo que contrasta con el colapso de la inversión a largo plazo. Una alternativa era el endeudamiento fiscal pero los créditos externos son difícilmente sostenibles como mecanismo de financiación si no existe una fuente de divisas que cubra las amortizaciones. Durante la mayor parte de la historia del Perú la única alternativa de solución han sido las exportaciones y, en especial las mineras que para para 1968 equivalían al 9.3% del PBI. El endeudamiento interno no era una alternativa viable en un país con una economía dual con un pequeño sector moderno y un gran sector informal en el que se ubicaba la mayor parte del PBI y la PEA. No es de extrañar entonces que cuando surgieron problemas en la balanza de pagos a fines de la década de 1960 el esquema de solución planteado por el régimen de Belaunde fue una refinanciación de los pagos de la deuda externa, préstamos a largo plazo de AID, en ambos casos como parches temporales hasta que la recuperación de la inversión minera permitiera generar a mediano plazo los ingresos en divisas necesarios para resolver los problemas estructurales (Kuczynski 1980, 262).

Hacia 1968, este sector tan importante de la economía se encontraba repartido entre tres grandes empresas extranjeras que arribaron al Perú en dos oleadas claramente identificables. El acelerado crecimiento económico mundial de inicios del siglo XX y el

Código de Minería de 1901 crearon las condiciones favorables para la formación, ese mismo año, de la Cerro de Pasco Corporation con capitales estadounidenses. Esta empresa operaba yacimientos de cobre, plomo y zinc en el departamento del mismo nombre en el centro del país, así como las refinerías necesarias para su procesamiento. La importancia económica y política alcanzada por la empresa quedó demostrada durante el gobierno de Manuel Odría, cuando a su insistencia y dictado se expidió el Código de Minería de 1950 en el que se sancionaban importantes ventajas tributarias para nuevas inversiones (Becker 1983, 31-34).

No fue la Cerro la principal beneficiaria del nuevo marco legal sino dos nuevas empresas, la Southern Peru Copper Corporation y la Marcona Mining Corporation, ambas propiedad de empresas estadounidenses. La primera firmó un contrato con el gobierno de Odría en 1954 para la explotación de los yacimientos de cobre de Toquepala, en el departamento de Tacna. La segunda hizo lo propio en 1952 para los depósitos de hierro de Marcona en el departamento de Ica. En ambos casos se trata de operaciones a gran escala y de elevado nivel tecnológico que transformaron el sector minero peruano al punto que para 1968 este absorbía un 34.5% de las inversiones externas estadounidenses en minería y metalurgia en todo el mundo, mientras que la cifra para 1950 solo ascendía a 10.4% (Becker 1983, 35-41).

Sin embargo, a pesar de las favorables condiciones legales para el sector el crecimiento del quantum de las exportaciones se fue ralentizando, tal como se puede ver en el siguiente gráfico

Gráfico 1 Crecimiento del quantum de la producción de los seis principales metales¹


(Thorp y Bertram 1988, 334)

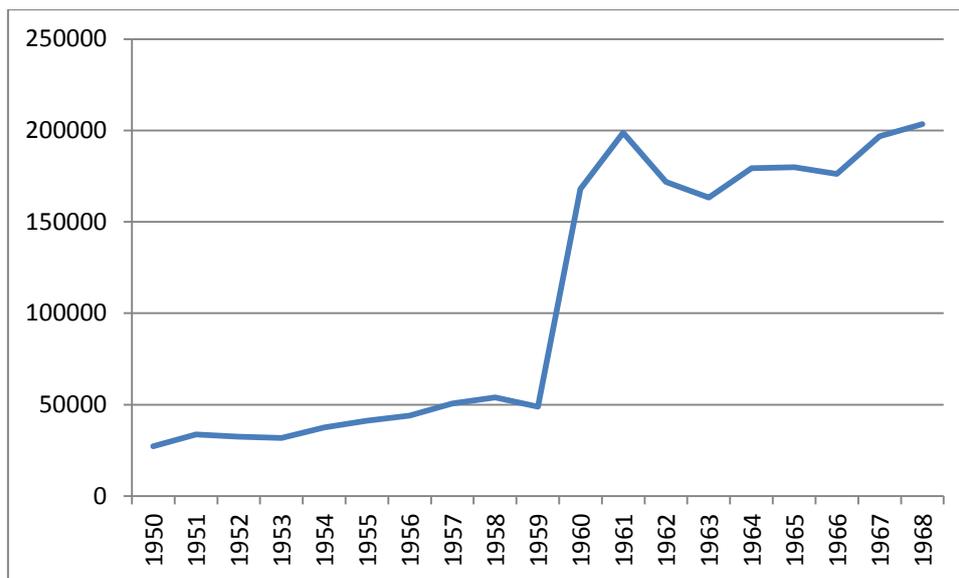
De acuerdo con Thorp y Bertram, las causas que explican este declive devienen del predominio extranjero en esta actividad. Las grandes empresas tenían, como es natural, estrategias globales de producción y dentro de estas no resultaba imprescindible poner en explotación nuevos yacimientos en el Perú a menos que el Estado ofreciera condiciones sumamente favorables. Es decir, la relación entre empresas y estado era asimétrica pues las primeras no necesitaban tanto explotar nuevos yacimientos en el Perú como el Estado necesitaba las divisas que estos proyectos generados. En tales condiciones resultaba conveniente para las primeras adoptar un compás de espera hasta que se presente una mejor oportunidad (Thorp y Bertram 1988, 333).

Este desarrollo es particularmente notable en el caso del principal producto de exportación de la minería peruana, el cobre. Como se aprecia en el siguiente gráfico

¹ Cobre, plata, plomo, zinc, hierro, oro

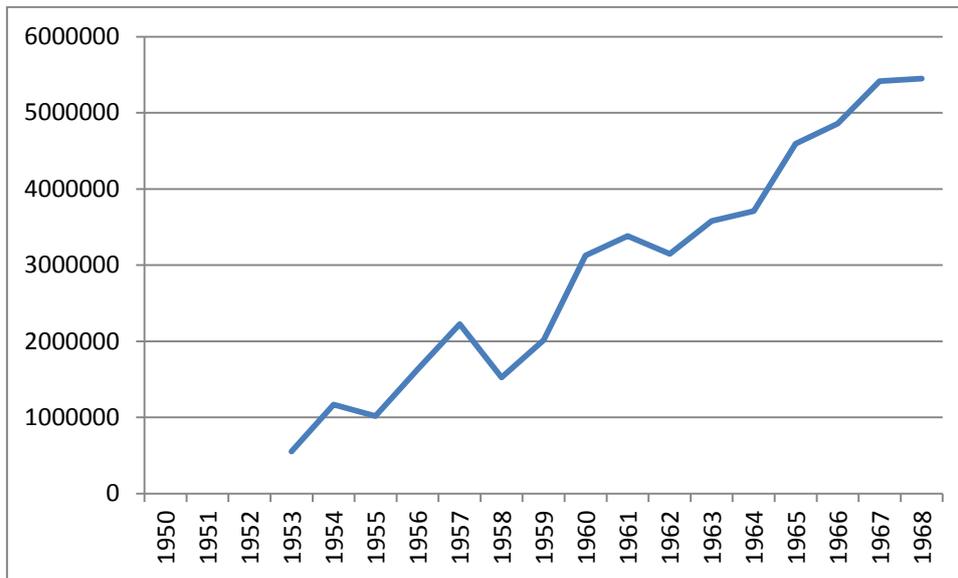
tras un crecimiento moderado a inicios de la década de 1950 la producción se cuadruplica gracias a la entrada en línea de Toquepala a finales del decenio. En contraste, la década del sesenta constituyó un periodo de estancamiento e incluso declive.

Gráfico 2 Exportaciones de cobre, en miles de toneladas



(Banco Central de Reserva del Perú 1969, 94)

La historia es distinta en el caso del hierro, como se puede ver en el siguiente gráfico, pues este mineral mantiene un ritmo de ascenso constante durante los dos decenios analizados. Probablemente la explicación aquí tenga que ver más con las condiciones del mercado de destino de este mineral, Japón. En efecto, esta nación atravesaba un periodo de raudo crecimiento durante este periodo de manera que la demanda estuvo en constante aumento. En contraste, en el principal mercado del cobre peruano, los Estados Unidos, se tenía una economía madura con una abundancia de yacimientos cupríferos en las más diversas partes del mundo en manos de compañías de esa nacionalidad.

Gráfico 3 Exportaciones de hierro, en miles de toneladas


(Banco Central de Reserva del Perú 1969, 94)

1.2 Los planes de los golpistas

En la madrugada del 3 de octubre de 1968, fuerzas especiales del Ejército del Perú ingresaron a Palacio de Gobierno y capturaron al presidente Fernando Belaunde. En aquel entonces no se esperaba grandes iniciativas por parte del nuevo régimen, quizás una repetición de la Junta Militar de 1962-1963 con algunas reformas menores y una pronta convocatoria a elecciones. Sin embargo, los acontecimientos sucesivos habrían de probar cuan equivocadas eran estas observaciones.

¿Quiénes eran estos golpistas? Se han tejido diversas interpretaciones en torno a los orígenes del golpe; George Philip señala cómo se tejieron durante los años setenta una interpretación desde la izquierda y una desde la derecha nacional. De acuerdo con la primera, los militares golpistas eran la expresión política de grupos sociales surgidos al

amparo del desarrollo de los sectores modernos de la economía nacional, por ejemplo, la industria. Aunque suficientemente poderosos como para representar un desafío al dominio oligárquico, carecían de la fuerza necesaria para reemplazar el antiguo orden tal como lo demostraría el fracaso del APRA y Acción Popular en sus intentos por implementar reformas estructurales. Desde esta perspectiva, los militares de 1968 buscaban resolver este impase en favor de estos sectores modernos. En cambio, desde la perspectiva de la derecha, el golpe habría obedecido a cambios al interior de la institución militar, en especial, una educación más sofisticada en instituciones como el CAEM, una nueva concepción de la seguridad nacional y una creciente autoconfianza en su capacidad para gobernar que iba de la mano con una percepción de la incapacidad de los civiles para reformar el país (Philip 1978, 4-8).

Los propios protagonistas del golpe dieron su versión sobre los hechos en entrevistas y publicaciones en los años siguientes a su salida del gobierno. Los testimonios coinciden en que la toma del poder y sus objetivos fueron planificados por un grupo reducido de generales; Juan Velasco Alvarado, comandante general del Ejército, Ernesto Montagne Sánchez, inspector general, Alberto Maldonado Yañez, comandante de la segunda región militar, Alfredo Arrisueño Cornejo, comandante de la División Blindada y el general Edgardo Mercado Jarrín, comandante del Centro de Instrucción Militar del Perú (CIMP). Junto con ellos participaron cuatro coroneles, Enrique Gallegos Venero, Jorge Fernández Maldonado Solari, Rafael Hoyos Rubio y Leonidas Rodríguez Figueroa todos los cuales habían pasado el arma de inteligencia. Fue este grupo el encargado de planificar la acción así como de la elaboración de los documentos fundamentales del proceso revolucionario: el Manifiesto, el Estatuto y las bases del plan de gobierno (Mercado Jarrín 1983, 288).

La elección de los generales no fue nada casual pues ostentaban en aquel momento las posiciones de mayor poder al interior del Ejército, Velasco y Montagne por tener una posición de autoridad sobre toda la institución y los otros tres por estar a cargo de tres de las más poderosas unidades militares. La Segunda Región Militar tenía jurisdicción sobre las tropas acuarteladas en Lima y departamentos aledaños; la División Blindada se encuentra acantonada en la ciudad capital y ha tenido una participación fundamental en la mayor parte de golpes de Estado del siglo XX; en cuanto al CIMP este se encontraba en Chorrillos, en las inmediaciones de la capital, no solo contaba a sus órdenes con cadetes e instructores sino con una amplia colección de sistemas de armas con los cuales realizaba sus funciones de adiestramiento.

En cambio, la elección de los coroneles ya nombrados va en otro sentido, todos ellos tenían una formación vinculada al área de inteligencia y se habían desempeñado en puestos afines. El arma de inteligencia había sido creada solo una década antes, en 1958 se fundó la Escuela de Inteligencia del Ejército, al año siguiente, el Servicio de Inteligencia del Ejército (SIE) y al subsiguiente el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) (Basombrío y Rospigliosi 2006, 245). El arma de inteligencia se planteó como objetivo el conocimiento de la realidad nacional y sus problemas para lo cual se enseñaba en la escuela a producir inteligencia estratégica no solo en el ámbito militar sino también sociológico, económico, geográfico y político, entre otros (Fernández Maldonado 1983, 121-122). Parece pues claro que en la dirección del golpe y el subsiguiente proceso revolucionario fue el arma de inteligencia la que contribuyó de manera decisiva y no tanto el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) que es usualmente identificado como el eje del cambio de la mentalidad militar que llevó al golpe de 1968. A esto apuntaba ya el coronel Víctor Villanueva cuando, a inicios de la década de 1970,

anotaba las discrepancias entre lo que se enseñaba y analizaba en el CAEM y las políticas de gobierno implementadas durante el velasquismo. Según este autor el enfoque en el centro estaba en la oligarquía como rémora para el desarrollo nacional pero no se trabajó el tema de la dependencia frente a las grandes potencias que es a lo que apuntaban reformas como la minera (Villanueva 1972, 183). El mismo general, Mercado Jarrín, quien enseñó en el CAEM pero también pasó por inteligencia señaló que la primera institución tuvo una participación indirecta al sentar las “bases ideológicas” del proceso revolucionario pero que el análisis de la realidad y sus problemas proviene de inteligencia (Mercado Jarrín 1983, 291-292).

Ahora bien, en una institución jerárquica como la Fuerza Armada es posible para un grupo relativamente reducido de oficiales de alta graduación aprovechar la disciplina y verticalidad de la institución para formar el consenso necesario para un golpe militar. Sin embargo, un proceso de reformas radical puede ser más complicado. Tal parece que en el proyecto inicial solo estaban contempladas algunas reformas de fácil consenso como la resolución del problema de la IPC y algún tipo de reforma agraria. En cambio el proyecto más avanzado que resultó en la publicación del Plan Inca en 1974 parece ser una creación posterior por parte del grupo de oficiales más radicales.

El primer documento en hacerse público fue el Manifiesto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, el mismo día del golpe. En lo que a la minería se refiere, el párrafo más interesante de este texto es el siguiente:

Poderosas fuerzas económicas, nacionales y extranjeras, en complicidad con peruanos indignos, detentan el poder político y económico inspiradas en lucrar desenfrenadamente, frustrando el anhelo popular en orden a la realización de

las básicas reformas estructurales, para continuar manteniendo el injusto orden social y económico existente, que permite que el usufructo de las riquezas nacionales esté al alcance de sólo los privilegiados, en tanto que las mayorías sufren las consecuencias de su marginación, lesiva a la dignidad de la persona humana (Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada 1968).

Si bien la retórica de este documento es agresiva y poco aparente para el diálogo y el compromiso es intencionalmente ambigua al identificar culpables. Las “poderosas fuerzas económicas” pueden referirse alternativamente a la IPC y sus aliados en la oligarquía nacional en particular o al conjunto de la gran inversión privada, nacional y extranjera. Incluso tras la toma de los campos petroleros de la Brea y Pariñas por parte de los militares parecía plausible aún que éste representaba un caso especial dado el largo conflicto con la IPC y los fuertes sentimientos nacionalistas en contra de la compañía entre la población. Así, en la primera nota de inteligencia del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre el nuevo régimen se afirmaba que el nuevo gobierno tendría una actitud pragmática y receptiva frente a las inversiones extranjeras (Walter 2010, 161).

Esta hipótesis es corroborada por las escasas menciones a la elaboración del plan de gobierno, el ya mentado Plan Inca, existentes en los borradores de las actas del Consejo de Ministros. En la primera sesión de este organismo, llevada a cabo el mismo día del golpe contra Belaunde, Velasco Alvarado señaló que el plan del Gobierno Revolucionario se encontraba en revisión, tras lo cual sería sometido a la aprobación del Consejo. Entre tanto, indicó que cada ministerio orientaría sus actividades en función a los objetivos generales establecidos en el Estatuto (Consejo de Ministros del

Perú, 3 de octubre de 1968, f. 1). La distribución prometida se realizó el 21 de octubre de 1968 tras lo cual se abrió un periodo de sugerencias y observaciones por parte de los ministros programado a ser discutido en la sesión del 29 de octubre pero en esta solo se consigna la aprobación de la reorganización del aparato estatal mediante la creación de nuevos ministerios (Consejo de Ministros del Perú, 22 de octubre de 1968, f. 80 y 29 de noviembre de 1968, f. 87). La falta de claridad en torno al plan queda corroborada por la primera sesión del mes de noviembre en la que se discute extensamente los problemas de críticas al gobierno en la prensa y se plantea la difusión del plan como respuesta a los mismos. Resulta curioso que el general FAP Rolando Gilardi Rodríguez, un hombre muy vinculado a Velasco que había sido nombrado comandante general de su arma un día antes, habló de la inexistencia de un plan previsto con anticipación y de que se estaba trabajando “de acuerdo a las circunstancias”. El propio Velasco lo refuta señalando que dicho documento ya ha sido distribuido pero en esta ocasión se refiere al mismo como “proyecto” (Consejo de Ministros del Perú, 5 de noviembre de 1968, f. 102). La siguiente mención se encuentra en las actas correspondientes a inicios de 1970, cuando Velasco indica que el plan de gobierno se encuentra en proceso de actualización a cargo del COAP para adecuarlo a los desarrollos ocurridos desde el inicio de la revolución (Consejo de Ministros del Perú, 23 de enero de 1970, f. 717).

Un documento más explícito que el Manifiesto sobre las intenciones del régimen, publicado varios años antes que el Plan Inca, es el “Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975”, cuya elaboración fue ordenada por el gobierno en abril de 1970 y cuyo primer volumen, el “Plan global”, fue aprobado en mayo de 1971. Este documento fue elaborado por el Instituto Nacional de Planificación (INP) con la colaboración de “más

de 500 funcionarios de la Administración Pública” (Instituto Nacional de Planificación 1971, 7). A pesar de este reclamo incluido en la presentación del texto, debe tenerse en cuenta que el texto no necesariamente refleja una visión de consenso sobre las políticas sectoriales sino más bien los puntos de vista de los funcionarios del INP, por tanto debe tomarse no como un plan quinquenal al estilo soviético sino como una declaración de intenciones a ser interpretadas con mucha libertad por los ministerios y demás órganos ejecutores (Becker 1983, 57).

Las reticencias a un incremento del poder del Sistema Nacional de Planificación (SNP) se graficaron en la férrea oposición del Comando Conjunto de la Fuerza Armada al proyecto de creación de un Ministerio de Planificación. El conflicto llegó al consejo a fines de 1970, cuando el jefe del INP intentó superar la oposición con un proyecto modificado. Sin embargo, en la sesión, el propio Velasco se encargó de quitarle cualquier posible apoyo reiterando la oposición de los comandantes en jefe de la Fuerza Armada e impidiendo la distribución del proyecto entre los asistentes. Incluso la solicitud de reforzar el SNP fue postergada sin fecha determinada (Consejo de Ministros del Perú, 3 de noviembre de 1970, ff. 1176-1177).

Hechas estas salvedades es clara la importancia del sector minero dentro del esquema de reformas de los militares es bastante clara en el documento pues afirma que es este sector “el que presenta mayores y más ventajosas posibilidades para el futuro cercano en la generación de excedente económico, fundamentalmente de divisas” (Instituto Nacional de Planificación 1971, 26). Esto es de particular importancia dado que el mismo texto calcula para el quinquenio 1971-1975 una balanza de pagos en cuenta corriente deficitaria en 677 millones de dólares como consecuencia de las ingentes

necesidades de inversión generadas por las reformas. Como consecuencia, no es de extrañar que se presente a este sector como uno de los principales beneficiarios de la inversión pública. Se calculaba que el Estado incrementaría el monto de la inversión pública en un 32% anual, bastante ambicioso aun teniendo en cuenta que se partía de un nivel bajo. Del total un 16.4% sería invertido en minería, el mismo porcentaje que en el sector transportes y solo superado por el 25.1% destinado al sector industrial (Instituto Nacional de Planificación 1971, 20).

La estrategia para convertir al sector minero en uno de los pilares económicos del resto de reformas estructurales se dividía, de acuerdo con el plan del INP, de tres objetivos centrales. El primero, como es natural, era la intensificación de la producción nacional pero con un mayor grado de procesamiento del mineral en el país y con el empleo de una mayor proporción de insumos nacionales. El segundo era una mayor participación del Estado tanto directamente en la prospección, exploración, búsqueda y comercialización, como indirectamente en la fiscalización de las empresas privadas. En tercer lugar, sentar las bases del futuro del sector buscando nuevos depósitos y formando el personal y los capitales necesarios para su explotación (Instituto Nacional de Planificación 1971, 137-138). La publicación del plan deja en claro para cualquier empresario involucrado en el sector que el Estado pasaría a ocupar un rol protagónico para bien o para mal así que resultaba necesario acomodarse a los nuevos tiempos.

Capítulo 2

Minería y economía

Una vez establecida la relevancia económica del sector minero toca analizar la política desarrollada por el régimen militar así como una de sus principales limitantes: las condiciones económicas y financieras del país. En el primer caso, el texto se enfocará en la evolución de la política gubernamental poniendo énfasis en aquellos aspectos que parezcan contradictorios, en particular, la expropiación de Marcona. A continuación se trabajará el rol desempeñado por la minería dentro de la economía durante la primera fase del gobierno revolucionario. En esta sección se hará hincapié en la variabilidad de los resultados obtenidos y en la urgencia que fue adquiriendo la necesidad de divisas del gobierno, premura que necesariamente impactó sobre la política minera.

2.1 La reforma del sector

Las transformaciones estructurales del sector minero bajo el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada tienen un antecedente inmediato en el régimen de Fernando Belaunde pero no en una iniciativa del partido de gobierno sino de la oposición. En 1965, en un contexto de nacionalismo exacerbado por la agudización de los problemas con la International Petroleum Company, el Partido Aprista tuvo la iniciativa de crear una Comisión Mutipartidaria integrada por senadores y diputados a fin de investigar las consecuencias del contrato de Toquepala. Los resultados de la investigación se hicieron públicos dos años después y revelaron a la opinión pública las favorables

condiciones de las que había dispuesto esta compañía para sus operaciones en el país. La consecuencia del escándalo fue la firma de un nuevo contrato y cambios en el marco legal de la actividad minera que fueron más cosméticos que reales pues aunque se incrementaban las tasas impositivas, este aumento era compensado por disposiciones favorables en términos de amortización y depreciación. Adicionalmente, la reforma tenía el efecto de legitimar las operaciones de Southern en Toquepala poniéndolas al amparo de nuevas investigaciones (Bossio 1976, 132-133).

Producido el golpe de estado militar contra el presidente Belaunde, el 3 de octubre de 1968 tomó algún tiempo para que los nuevos gobernantes revelaran sus intenciones frente al sector minero. Esto no debe sorprender si se tiene en cuenta el ritmo al que se movió el régimen en el caso de la International Petroleum Company contra la cual existía un amplio consenso entre la opinión pública peruana. En este caso se tomaron acciones iniciales con suma rapidez, se anuló el Acta de Talara, el acuerdo firmado entre la IPC y el gobierno de Belaunde, al día siguiente del golpe y se expropiaron los yacimientos y la refinería el 9 de octubre. Sin embargo, el proceso de embargo y expulsión de la empresa tomó hasta febrero de 1969 mientras se realizaban los procesos judiciales correspondientes. Recién en julio de ese mismo año se creó la empresa estatal destinada a hacerse cargo del sector: Petroperú, constituida sobre la base de la antigua Empresa Petrolera Fiscal sumada a los activos expropiados a la IPC.

En el caso de la minería la prioridad inicial del régimen parece haber sido la de poner en marcha al menos un gran proyecto minero con el fin de asegurarse las divisas requeridas para el proceso de reformas estructurales. Tal prioridad resulta patente a la luz de las consideraciones del capítulo anterior: exportaciones mineras que constituían

el pilar de la balanza de pagos pero cuyo crecimiento se habían estancado desde la década del sesenta y las menciones a la minería hechas en el Plan Nacional de Desarrollo publicado por el Instituto Nacional de Planificación. En el contexto de fines de la década del sesenta, esta premura tenía nombre: Cuajone. Cuajone era uno de los tres depósitos adyacentes entregados en concesión a la Southern Peru, los otros dos eran el de Toquepala, en operación desde fines de la década de 1950 y el de Quellaveco que, por encontrarse bajo el lecho de un río, requiere una inversión considerable y al momento en que se escriben estas líneas aún no ha sido puesto en operación.

Aunque la necesidad de divisas era urgente, el régimen militar no podía permitirse ceder a los requerimientos de la compañía pues ello implicaría contradecir los principios nacionalistas establecidos con tanta claridad en el Manifiesto y demás documentos oficiales. El proceso de negociaciones fue arduo y se prolongó desde noviembre de 1968, fecha en la que la compañía entregó su propuesta inicial, hasta diciembre de 1969, cuando se produjo la firma del contrato entre representantes de la empresa y del gobierno. El texto final del acuerdo contiene provisiones largamente superiores a las del contrato de Toquepala de 1954 en términos de beneficios para el Estado peruano. La empresa aceptaba una tasa impositiva mucho mayor, el derecho del Estado a una mayor supervisión de sus operaciones, y el retorno del yacimiento de Quellaveco al Estado en caso de que no presentara un plan de puesta en marcha hasta 1970, cosa que resultaba imposible. En contraparte, el gobierno aceptaba la continuidad de las operaciones de la compañía en el país lo que resultaba de crucial importancia para las operaciones de sus propietarios en el mercado mundial del cobre (Becker 1983, 99-112, 130).

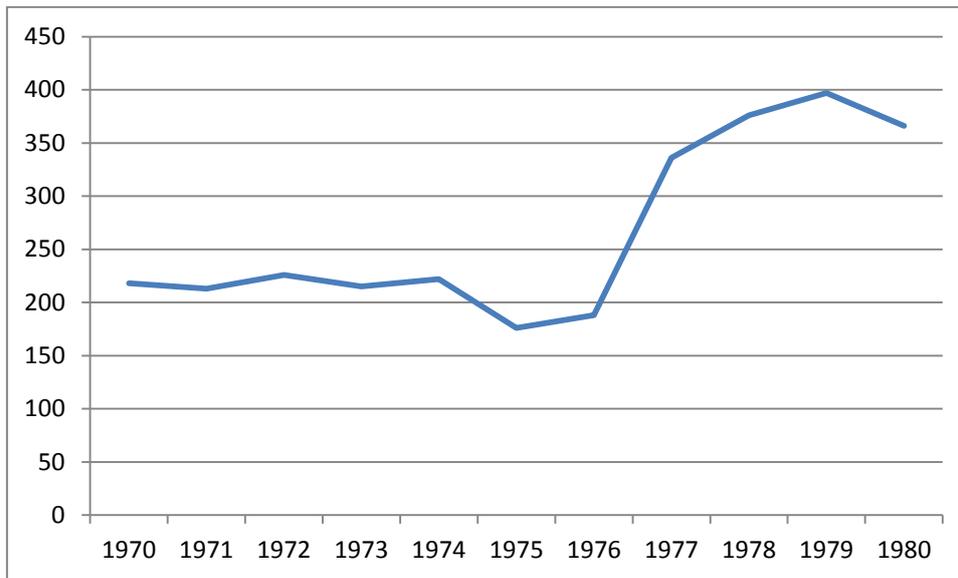
La naturaleza del contrato generó una ardua polémica al interior del gobierno tal como se puede colegir de los borradores de las actas del Consejo de Ministros. Un mes antes de la firma del contrato la discusión se tornó bastante acalorada, el general Ernesto Montagne, premier y ministro de guerra, abogó en favor de su aprobación como una manera de romper la “conjura de la oligarquía para evitar que vengan al país nuevos capitales e inversiones”. En contraste el argumento del general Francisco Morales Bermúdez, ministro de economía y finanzas, fue moderado, la firma del contrato facilitaría la refinanciación de la deuda externa. Frente a ellos, el general Edgardo Mercado Jarrín, ministro de relaciones exteriores recomendaba no precipitarse por considerar que representaba una claudicación de la línea revolucionaria que permitirá en el futuro la aparición de un partido que tendría como bandera la oposición al contrato. El debate continuó por un largo trecho hasta que al final se acordó enviar una carta a la Southern abogando por mejores condiciones (Consejo de Ministros del Perú, 7 de noviembre de 1969, ff. 569-586).

Las críticas por parte de los sectores más nacionalistas tampoco se hizo esperar en el país cuando el arreglo se hizo público, así en opinión de Juan Carlos Bossio, “el contrato de Cuajone fue sin embargo una concesión al capital extranjero” (Bossio 1976, 134). Sin embargo, el gobierno contaba por entonces con la suficiente legitimidad como para que estas no constituyeran mayor problema. Lo que sí constituyó un problema fue la financiación del proyecto pues el gobierno de los Estados Unidos impuso sobre el país un embargo sobre nuevos créditos a consecuencia de las expropiaciones emprendidas por el gobierno. Ello coincidió con el incremento de los costos de la puesta en marcha de Cuajone como consecuencia de la decisión de la empresa de ampliar la producción, por la inflación en los mercados

proveedores de los equipos necesarios y por el descubrimiento que la explotación del recurso era más complicada de lo esperado. En consecuencia se debió esperar a inicios de 1974 cuando el gobierno peruano y su contraparte estadounidense firmaron el acuerdo Greene por el cual el primero aceptaba pagar una compensación por todas las propiedades expropiadas y el segundo retiraba sus objeciones a la obtención de créditos para proyectos en el Perú (Becker 1983, 115-116). La vital importancia del proyecto para el gobierno quedó atestiguada un par de meses después cuando en sesión del consejo de ministros el general Guillermo Marco del Pont indicó que el endeudamiento del gobierno había estado basado en las expectativas de la producción minera, en especial por parte de Southern (Consejo de Ministros del Perú, 16 de abril de 1974, f. 3091).

Las expectativas del ministro recién pudieron verse cumplidas en octubre de 1976 cuando Cuajone empezó a producir y, en conjunto con la entrada en operaciones de Cerro Verde al año siguiente, produjo los resultados que pueden apreciarse en el siguiente gráfico:

Gráfico 4 Producción de cobre, en miles de toneladas



Los resultados son cifras preliminares a partir de 1977

(Banco Central de Reserva del Perú 1981, 130)

En el gráfico es claro el crecimiento de la producción a partir de 1977, al punto que dos años después ésta casi duplica los resultados promedio de la primera mitad de la década. Sin embargo, en un desarrollo que quienes negociaron el contrato de Cuajone no pudieron haber previsto, para entonces ya se había producido la caída del gobierno reformista de Juan Velasco Alvarado, de manera que los ingresos generados no sirvieron para financiar la revolución sino para obtener cierta estabilidad en el proceso de retiro del poder de los militares, bajo el liderazgo del presidente Francisco Morales Bermúdez.

Una de las empresas incluidas en el acuerdo Greene fue la Cerro de Pasco Corporation. Aunque había sido una de las pioneras de la inversión estadounidense en el Perú para la década de 1960 se había convertido en un lastre pues había paralizado sus inversiones en nuevos proyectos mineros e incluso se encontraba en pleno proceso de

descapitalización de sus activos locales para financiar inversiones en otros lugares. Para mayor afrenta del nacionalismo peruano uno de esos lugares donde la Cerro había fijado sus ojos era Chile. De esta manera, las utilidades generadas por sus operaciones en el Perú eran reinvertidas en el que para un amplio sector de la población era su enemigo tradicional. Dado este errático comportamiento no es difícil de prever que las alternativas para la empresa una vez instalado el régimen de Velasco eran solo dos, negociar su venta o ser expropiada. Dado que la primera opción fracasó ante las fuertes exigencias de los directores de la compañía, la expropiación, llevada a cabo el 1 de enero de 1974 representaba la crónica de una muerte anunciada (Becker 1983, 160).

Hasta aquí parece sencillo identificar una clara racionalidad en el accionar del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada frente a la minería: negociar con las empresas dispuestas a aceptar mejores condiciones para el país y expropiar a aquellas recalcitrantes que parecían petrificadas en el Perú de 1950 o, peor aún, de 1901. Las consecuencias de estas acciones vis a vis el gobierno estadounidense y los créditos externos requeridos con urgencia para aliviar los problemas de la balanza de pagos parecían haberse solucionado a inicios de 1974 con el acuerdo Greene. Quedaba entonces esperar a la maduración de Cuajone así como fortalecer MineroPerú, una empresa estatal creada para monopolizar la comercialización de los minerales producidos en el país. Sin embargo, tan solo un año después, se aprobó en sesión del Consejo de Ministros del 22 de julio de 1975 la nacionalización de la Marcona Mining, la tercera de las grandes empresas mineras extranjeras en el Perú (Consejo de Ministros del Perú, 22 de julio de 1975, f. 3636).

¿Qué importancia tenía la expropiación de Marcona para deshacer lo avanzado? En los textos académicos dedicados al periodo el argumento más frecuente para explicar esta nacionalización suele ser que la empresa obtenía beneficios excesivos de sus operaciones con el consiguiente perjuicio tanto para el Estado como para sus trabajadores, es decir, insertan la expropiación en el marco de la política general del gobierno tal como fue definida en sus documentos iniciales. (Bossio 1976, 137)

Parece posible dar otra mirada a este fenómeno si se examina en mayor detalle el contexto político y económico en el que se dio. Hacia 1975 la posición del gobierno militar era más bien débil en particular si se le compara con su fortaleza siete años antes. Aunque la economía aún crecía existía un fuerte déficit en la balanza de pagos que se financiaba mediante un cada vez más complicado endeudamiento externo. En lo político, era evidente el descontento de la población, pues las reformas implementadas lejos de apaciguar los reclamos existentes los fomentaron, lo que se tradujo, por ejemplo, en el masivo aumento de las huelgas a partir de 1973. El propio Velasco había perdido su capacidad de conducir la revolución a consecuencia de sus problemas de salud y se hacían cada vez más manifiestas las divisiones al interior de la dirigencia militar. Esta monografía plantea que, en este contexto, la toma de Marcona constituyó una huida hacia adelante del sector militar más radical, encabezado por Velasco, a fin de asegurar la continuidad de la línea revolucionaria ante el posible retiro del propio presidente.

La *Marcona Mining* fue creada en 1953 como una asociación entre las empresas Utah International y Cyprus Mines para la explotación de los yacimientos de hierro del mismo nombre, bajo los auspicios del Código de Minería peruano de 1950. El comercio

de este mineral presenta una estructura muy distinta al de los minerales no ferrosos por cuanto los costos de transporte pueden representar entre 25 y 50% del precio total por lo cual es necesario enfocarse en esta área para asegurar la competitividad en el mercado internacional. Esto es más cierto aún para el caso de Marcona por cuanto su principal mercado, Japón, se encuentra a gran distancia de sus yacimientos, mientras que los proveedores alternativos de este país se encuentran a la mitad de la distancia, en Australia (Gantz 1977, 475).

En este contexto, no es de extrañar, que Marcona haya creado una imbricada estructura corporativa diseñada para maximizar las utilidades de la compañía, optimizando los costos de transporte. Así, Marcona Mining, vendía su producción a Marcona International, con sede en Panamá, la cual se encargaba de comercializar el mineral. Para ello, había constituido una sociedad naviera con sede en Liberia, Marcona Carriers, a la cual subcontractaba el transporte hacia el Extremo Oriente. Esta última compañía, contaba con cinco subsidiarias que eran las que realmente efectuaban el transporte. De esta manera, explotación y comercialización se encontraban fuertemente integradas entre empresas hermanas, la mayoría de ellas ubicadas en paraísos fiscales a fin de incrementar las utilidades exentas de impuestos. La importancia del hierro peruano para este conglomerado queda corroborada por el hecho de que representaba un 60% del mineral transportado (Sánchez Albavera 1981, 99-101).

La habilidad de Marcona para enfrentar los desafíos de la comercialización del hierro estaba aparejada con una habilidad para sortear los problemas que aquejaban a la gran minería en el Perú. A diferencia de sus pares, la Southern y la Cerro, durante la

mayoría de sus años de operación en el país, la empresa optó por renegociar voluntariamente sus contratos con el Estado peruano a fin de evitar convertirse en blanco de ataques nacionalistas (Goodsell 1974, 50-51). De acuerdo con Charles Goodsell, la empresa era difícil de criticar desde el punto de vista nacionalista, por cuanto no solo pagaba los impuestos normales sino que además daba un 25% de regalías a la Corporación del Santa, empresa estatal de la cual recibió los yacimientos. A cambio de ello la empresa es beneficiada por un contrato de estabilidad tributaria mientras recupera su inversión y disponibilidad garantizada de moneda extranjera (Goodsell 1974, 51). Los yacimientos habrían de revertir al Estado peruano al finalizar el periodo de concesión en 1982.

Al producirse, el golpe de Estado de octubre de 1968, Marcona parecía encontrarse en una buena posición para lidiar con el nuevo régimen y sus planes reformistas. A diferencia de otras empresas extranjeras en el país, Marcona no se había involucrado directamente con el gobierno de Belaunde sino que había mantenido un perfil bajo durante todo el periodo. Así, a una semana de producido el golpe, el presidente de la Marcona Corporation, Charles Robinson, pudo declarar públicamente que la empresa estaba interesada en expandir sus instalaciones cuanto antes, con una inversión de \$25 millones. Tal actitud de apoyo al régimen le habría permitido a la empresa prosperar y expandirse bajo la revolución (Goodsell 1974, 106). Tres años después, cuando ya había corrido mucha agua bajo el puente, Enrique East, director ejecutivo de la Marcona, todavía podía declarar en privado que los generales peruanos eran “razonables” y “abiertos a la comunicación” (Goodsell 1974, 85).

Sin embargo, una lectura entre líneas de estas declaraciones puede entrever en ellas una amenaza implícita de que si las políticas de los militares se volvieron intolerables la empresa se iría. Estas ideas se confirman en una entrevista dada por Robinson en marzo de 1970 a la revista *Forbes*, publicada luego publicado en Peruvian Times. En ella, el presidente de la empresa señaló que los militares peruanos no parecían tener claro el rumbo que querían seguir lo cual lo tenía desilusionado pero que siendo Marcona una empresa de transporte de recursos más que simplemente una minera, podían llevar su flota a otras partes en el mercado de minerales sin perder ganancias. Al respecto Forbes editorializó que los peruanos no tendrían destino ni barcos a los cuales llevar su mineral sin Marcona (Goodsell 1974, 161). El contexto en que se dieron estas declaraciones era de apuros para el gobierno militar por la necesidad de refinanciar deudas contraídas por la administración anterior así como por la necesidad de recursos frescos para nuevos proyectos de inversión. A pesar de ello no se perdieron los contactos entre la compañía y el Estado, en fecha tan tardía como agosto de 1974, Robinson fue el anfitrión de una gran cena en homenaje a dos altos funcionarios peruanos, Miguel Angel de la Flor, ministro de Relaciones Exteriores y Jorge Fernández Maldonado, ministro de Energía y Minas (Kissinger Cables, Departamento de Estado a Embajada en Lima, 31 de agosto de 1974).

Pero la capacidad de negociación de Marcona se redujo durante el régimen militar por cuanto el valor de retorno para el país cayó rápidamente. En efecto, hacia 1973 Marcona generaba \$60.7 millones por exportaciones, mucho menos en proporción al mineral extraído que el resto de empresas de la gran minería a causa del menor valor del hierro por volumen en comparación con metales no ferrosos. En consecuencia, las utilidades de Marcona Mining también fueron bajas entre 1968-1975, mientras que

umentaban las ganancias de las otras subsidiarias, en particular de la naviera, lo cual causó preocupación en círculos peruanos (Becker 1983, 40). Los propios resultados de la empresa parecían abrir camino para su expropiación y eso no se escapaba a los ojos del estado peruano. En noviembre de 1974, el ministro de la Flor expresó su preocupación por el gran déficit reportado por Marcona en octubre y la posibilidad de que se repita en noviembre ante funcionarios del Departamento de Estado de los EE.UU. Adujo que esto podría ser un indicio de inversiones escondidas y que una compañía en déficit no realiza nuevas inversiones, no aumenta los sueldos ni cumple con sus obligaciones sociales (Kissinger Cables, Embajada en Brasilia a embajadas en Lima y Santiago de Chile, 22 de noviembre de 1974).

De acuerdo con David Gantz, negociador por parte del gobierno estadounidense del acuerdo de compensación de Marcona, la empresa era bastante eficiente en términos de sus métodos de producción y transporte pero los problemas vienen porque hacia inicios de la década de 1970 la compañía se vio atrapada en un ciclo complejo de aumento de sus costos de operación en el Perú, al punto que a partir de 1972 no se reportaron utilidades. Esto redundó en perjuicio de los trabajadores de la empresa que, por la ley de comunidad industrial debían recibir parte de las ganancias generadas. El sindicato se constituyó en lobby en pro de la expropiación justo en momentos en que una mayor eficiencia en los envíos y mayores fletes incrementaban las utilidades en la naviera que no eran sujetos a impuestos en el Perú (Gantz 1977, 475-476).

Tal tipo de argumentos contrastan fuertemente con la visión de los sectores que abogaban por la expropiación en el Perú; tal postura ha sido recogida en la mayoría de

textos editados en el país que tocan este caso. Así, por ejemplo, Fernando Sánchez Albavera, critica las prácticas de la empresa en base a un reporte preparado en 1978 por Ivan Wiessel, experto de la UNCTAD, para el Ministerio de Comercio del Perú. De acuerdo con el mismo los costos de producción de la empresa se dispararon durante el régimen militar, afectando considerablemente las utilidades de la empresa. Esto había sido posible por cuanto Marcona era capaz de manipular sus costos de transporte a fin de evadir impuestos en el país (Sánchez Albavera 1981, 104-106). Un argumento similar es presentado por Laura Guasti, según la cual Marcona aunque aceptó inicialmente (1970) las condiciones del gobierno para expandir su producción de hierro, al cabo de tres años, decidió que no se justificaba una mayor inversión. Habría desarrollado entonces una conducta ilegal que se consideró como un directo desafío a la soberanía del gobierno, evadiendo impuestos y ocultando beneficios, entre otras irregularidades (Guasti 1985, 215).

Las acusaciones en torno a la manipulación de los precios de transferencia parecen haberse originado en conferencias y escritos del economista estadounidense Shane Hunt, quien a su vez los derivó de un artículo de Constantino Vaitsos sobre el empleo de este tipo de prácticas por parte de empresas multinacionales en la industria colombiana. Tal visión encajaba con la visión latinoamericana de la teoría de la dependencia, de manera que no debe sorprender que Vaitsos entrara a trabajar en la Comunidad Andina ese mismo año para la formulación de la Decisión 24 sobre las multinacionales en el área andina. En esa misma época, Hunt dio una conferencia en el CAEM bajo patrocinio de la embajada de Estados Unidos en base al trabajo de Vaitsos que no había sido publicado en español y luego escribe un documento sobre el mismo que tuvo buena lectoría en América Latina (Hunt 2011, 33-35).

Este evento académico podría haber sido un chispazo que catalizó las reacciones sobre Marcona. El propio Hunt intentó investigar la aplicabilidad de tales conceptos al caso peruano pero solo encontró evidencias significativas para el caso de Marcona. En su trabajo, Hunt señala que en el caso del hierro no existe un mercado formal por lo que no hay un precio mundial ampliamente cotizado por lo que el precio varía según los contratos. En particular varían considerablemente los valores FOB, más aún que los CIF, por la alta proporción que representan los costos del flete del valor total, al punto que se hace casi imposible identificar los precios de transferencia con fines tributarios, más aún si opera con una única naviera de la forma en que lo hace Marcona. El incentivo para evadir en el Perú estribaría en que Marcona es una *Western Hemisphere Trade Corporation*, por lo cual solo paga 34% de impuesto corporativo en los Estados Unidos, 14 puntos que la tasa regular. Si a ello se aúna sus subsidiarias en paraísos fiscales como Panamá o Liberia, el único problema para la compañía en términos de utilidades sería la carga tributaria peruana (Hunt 2011, 309-310).

Sin embargo, a pesar de lo atractivo de la hipótesis, la evidencia estadística recopilada por Hunt da indicios de una posible subvaluación pero no establece de manera definitiva la existencia de tales prácticas. Presenta más indicios que pruebas aun cuando son claras las buenas utilidades obtenidas por la empresa de sus operaciones en el Perú, en promedio 28% entre 1953 y 1971 (Hunt 2011, 310-315). La duda sobre estas conclusiones queda avalada por cuanto el autor presentó sus resultados a la empresa antes de su publicación pero la respuesta de la compañía fue contundente señalando que el investigador no había entendido cabalmente sus procedimientos contables; tal respuesta hizo dudar a Hunt al punto que no publicó su estudio. La propuesta recibió críticas similares en círculos empresariales estadounidenses, los

cuales criticaron las conclusiones argumentando la dificultad de establecer un precio de mercado para transacciones intracorporativas sujetas a precios de transferencia y que este debería incluir al menos parte de los costos fijos de todas las ventas, inclusive las internas de la empresa (Hunt 2011, 34-35).

En la presión contra la compañía por sus escasas ganancias el gobierno no se encontraba solo sino en aparente alianza con el sindicato de trabajadores de Marcona, el cual implementó una campaña publicitaria para denunciar la ausencia de beneficios para el año 1973 como una maniobra de la compañía para incumplir con sus trabajadores. Ante la doble presión la compañía entró en negociaciones con el gobierno con una propuesta base que consideraba que salvaguardaba los intereses del gobierno y de la empresa. Esta consistía en una expropiación del yacimiento a cambio de la concesión de un contrato de operación por un periodo de diez años. Así el gobierno se evitaba las represalias que podría tener en el mercado internacional una expropiación por la fuerza con la consiguiente interrupción en la comercialización del mineral (Kissinger Cables, Embajada en Lima a Departamento de Estado, 2 de diciembre de 1974).

Pero la postura del gobierno peruano se radicalizó a medida que pasaban los días. El 29 de enero de 1975 el presidente Velasco dio una conferencia de prensa muy comentada por la dureza de sus declaraciones. En la misma señaló sobre el caso Marcona que esta empresa sería nacionalizada “a la buena o a la mala” y que este se trataba de un hecho inminente. En la versión publicada de la entrevista se eliminó la última expresión pero se mantuvo la aseveración de una inminente expropiación (Kissinger Cables, Embajada en Lima a Departamento de Estado, 30 de enero de 1975).

Para marzo, la retórica se había agudizado con acusaciones de defraudación de impuestos, lo que a los ojos de la compañía podía ser no elementos adicionales de negociación sino la base para justificar una expropiación sin compensación, en especial por la difusión masiva que estas tuvieron en la prensa (Kissinger Cables, Embajada en Lima a Departamento de Estado, 20 de marzo de 1975).

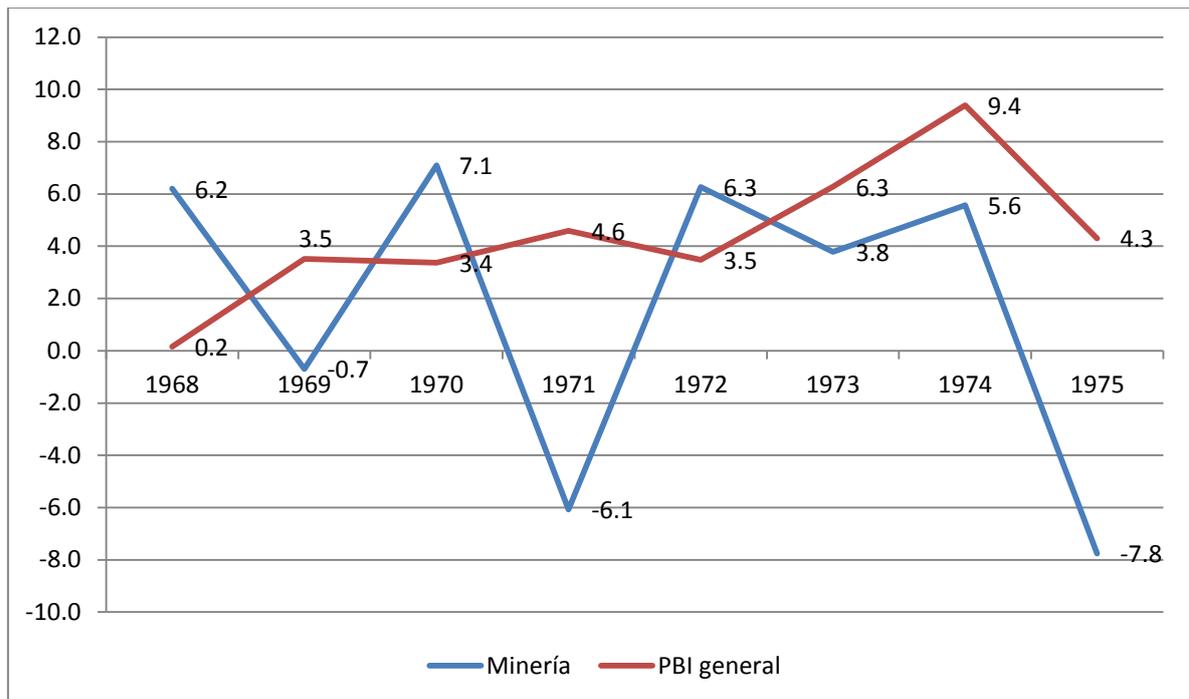
Finalmente, la expropiación fue anunciada al país en un mensaje televisado del ministro Fernández Maldonado el 24 de julio de 1975 pero con un aviso previo al gobierno estadounidense. En efecto, el día anterior el ministro del Interior Pedro Richter Prada en su calidad de ministro de Relaciones Exteriores pro tempore advirtió de la decisión al embajador de los Estados Unidos en un evento social señalando que realizaba este aviso por encargo del mismo Velasco. La decisión de expropiar resultaba inexplicable a ojos de los funcionarios estadounidenses en Lima pues era imposible para el gobierno peruano mantener la producción y la comercialización sin el personal estadounidense de la empresa. Ante esta incógnita solo pudieron elucubrar que la medida quizás respondía a la necesidad de Velasco de anunciar una medida revolucionaria antes de las Fiestas Patrias (Kissinger Cables, Embajada en Lima a Departamento de Estado, 24 de julio de 1975).

2.2 Efectos sobre las cuentas nacionales

La evolución de las políticas sectoriales del sector minero estuvo estrechamente relacionada a las condiciones económicas y fiscales del periodo. Las necesidades y dificultades económicas del régimen deben ser tomadas en cuenta necesariamente para entender el porqué de tales decisiones. Ya se ha mencionado en la sección 1.2 la

relevancia del sector minero en los planes oficiales del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, sin embargo, esta prioridad no se vio reflejada en el desempeño del sector durante el periodo tal como se puede ver en el siguiente gráfico.

Gráfico 5 Crecimiento anual del sector minero y del PBI en general



(Banco Central de Reserva del Perú 2014)

Se puede apreciar los violentos bandazos de crecimiento del sector minero con cifras altas para 1968, 1970 y 1972-1974 pero también el estancamiento de 1969 y las vertiginosas caídas de 1971 y 1975. Tal desempeño no guarda relación con el de la economía en general pues esta mantuvo tasas de crecimiento estables e incluso ascendentes durante la mayor parte del periodo. Esta divergencia explica la reducción de la participación de la minería en la economía como puede verse a continuación

Cuadro 5 PBI por sectores productivos, porcentajes

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Agropecuario	6.6	6.8	6.9	6.8	6.4	6.1	5.8	5.6
Pesca	1.1	1.0	1.2	0.8	0.4	0.3	0.4	0.3
Minería	8.4	8.1	8.1	7.4	7.6	7.4	7.2	6.4
Manufactura	18.4	18.0	18.3	19.3	18.9	19.2	19.2	19.2
Electricidad y agua	0.6	0.6	0.6	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8
Construcción	2.7	2.7	2.9	3.1	3.3	3.4	3.8	3.7
Comercio	10.9	11.3	10.6	11.3	11.4	11.4	11.6	12.3
Otros servicios	41.1	41.2	41.2	40.3	41.2	41.2	40.5	41.2
Impuestos a los productos y derechos de importación	10.1	10.3	10.0	10.4	10.1	10.3	10.8	10.6

(Banco Central de Reserva del Perú 2014)

En la tabla se aprecia que aunque no hay correlación entre el desempeño del sector minero y la economía en general si hay una estrecha vinculación con lo ocurrido en el resto del sector primario: la agricultura y la pesca. En conjunto, estos tres sectores pasaron del 16.2% del PBI a 12.3% entre 1968 y 1975, una caída del 25% que es consecuencia de la inestabilidad generada por la reforma agraria así como del colapso de la pesca en el mar peruano a consecuencia del fenómeno de El Niño y la sobreexplotación de la anchoveta.

A pesar de estas complicaciones el sector minero mantuvo su posición como contribuyente mayoritario de las exportaciones peruanas

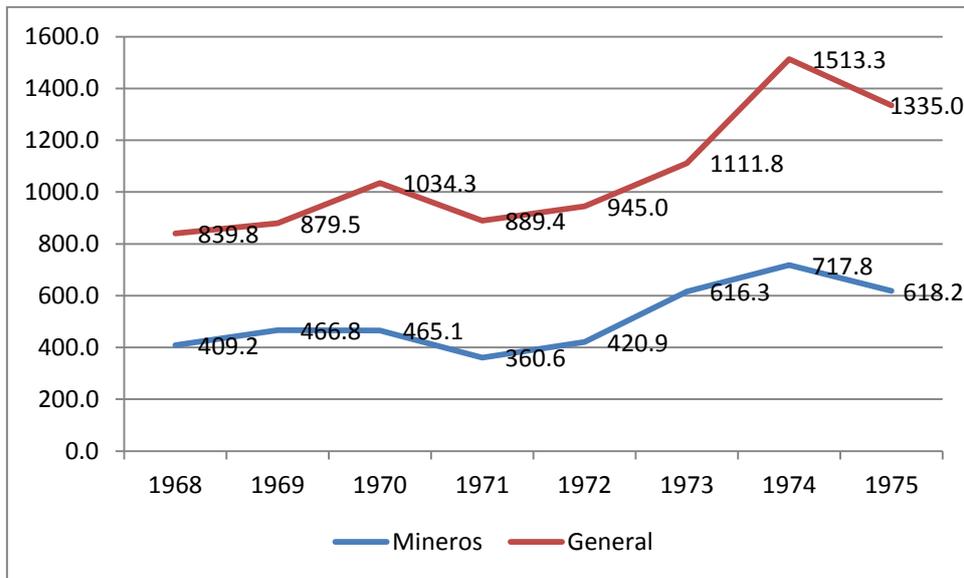
Cuadro 6 Exportaciones FOB por grupo de productos, porcentajes

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Pesqueros	27.4	24.5	33	36	27.3	12.4	16	14.6
Agrícolas	19.0	16.6	15.5	17.1	19.9	19.5	22.2	28.3
Mineros	48.7	53.1	45	40.5	44.5	55.4	47.4	46.3
Petróleo y derivados	1.0	0.8	0.7	0.6	0.7	1.4	1.9	3.3
No tradicionales	3.9	5	5.8	5.8	7.6	11.3	11.8	7.2

(Banco Central de Reserva del Perú 2014)

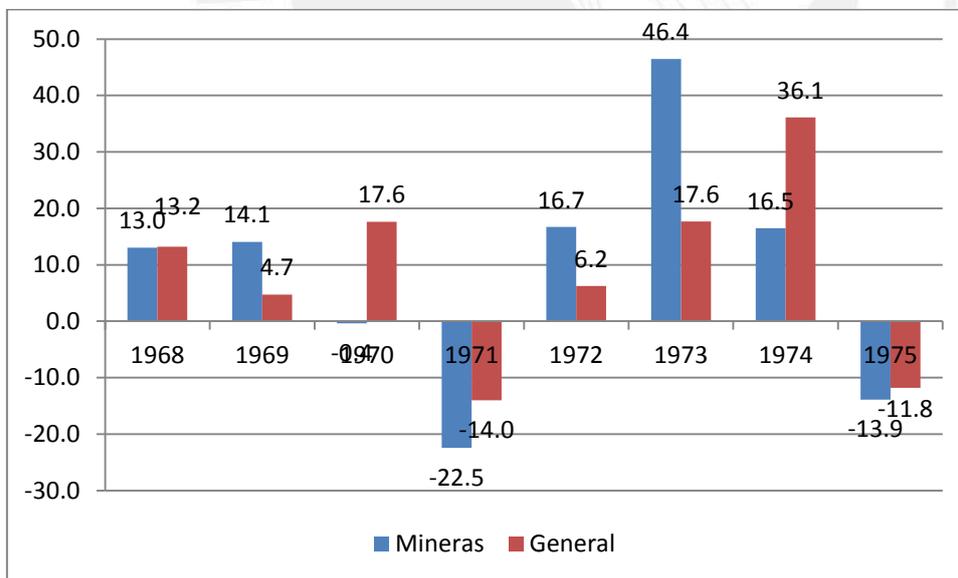
En este cuadro resulta claro el colapso de la actividad pesquera a partir de 1971 y en contraparte la recuperación del sector agrícola desde ese mismo año. Esto indica que la agricultura de exportación se recuperó rápidamente de la inestabilidad generada por la Reforma Agraria pero no así el sector dedicado a la producción para el pan llevar. En cuanto a la minería se aprecian variaciones interanuales de hasta diez puntos porcentuales lo que hace necesario referirse a los valores en dólares de las mismas para comprender lo ocurrido. En los siguientes dos gráficos se aprecia la evolución de las exportaciones mineras en dólares y en su tasa de crecimiento en comparación con las exportaciones totales.

Gráfico 6 Valor FOB de las exportaciones mineras y totales



(Banco Central de Reserva del Perú 2014)

Gráfico 7 Variaciones interanuales de las exportaciones mineras y totales



(Banco Central de Reserva del Perú 2014)

La semejanza entre la curva presentada en el gráfico 3 y la vista para el gráfico 1 es clara lo cual se explica por cuanto la producción minera peruana es destinada en casi

su totalidad a la exportación. Dado que estas representan la mitad aproximadamente de las exportaciones, el desempeño de la actividad minera resultaba (y aún resulta) decisivo para el sostenimiento de la balanza de pagos en condiciones en las que las necesidades de divisas se habían incrementado para sostener los requerimientos de las ambiciosas reformas estructurales emprendidas.

Cuadro 7 Balanza de pago, porcentaje del PBI

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
I. BALANZA EN CUENTA CORRIENTE	-0.9	0.0	2.7	-1.0	-0.8	-2.9	-8.0	-11.6
1. Balanza comercial	3.8	4.5	5.4	2.4	1.7	0.8	-3.5	-8.1
FOB								
a. Exportaciones	19.1	17.9	16.7	13.2	12.3	11.9	13.3	9.9
b. Importaciones	-15.3	-13.4	-11.3	-10.9	-10.6	-11.1	-16.8	-18.0
2. Servicios	-2.1	-1.3	-1.3	-1.6	-1.1	-1.4	-2.1	-1.8
a. Exportaciones	3.1	3.5	2.9	2.7	2.7	2.5	2.8	3.0
b. Importaciones	-5.2	-4.8	-4.2	-4.3	-3.8	-3.9	-4.9	-4.8
3. Renta de factores	-3.4	-3.8	-2.7	-2.3	-2.0	-2.8	-2.8	-2.3
a. Privado	-2.6	-3.0	-2.2	-1.6	-1.3	-2.0	-1.9	-1.0
b. Público	-0.8	-0.8	-0.5	-0.8	-0.7	-0.7	-0.9	-1.3

4. Transferencias corrientes	0.8	0.6	1.3	0.6	0.5	0.4	0.4	0.6
II. CUENTA FINANCIERA	1.8	1.8	0.7	-1.6	1.8	3.6	10.0	10.0
1. Sector privado	-0.3	0.4	-1.2	-0.6	-0.1	0.7	1.8	2.5
2. Sector público	1.8	2.5	1.6	0.2	1.6	3.4	6.1	5.9
3. Capitales de corto plazo	0.3	-1.1	0.3	-1.2	0.3	-0.5	2.1	1.5
III. FINANCIAMIENTO EXCEPCIONAL	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
IV. ERRORES Y OMISIONES NETOS	-1.3	-1.1	-0.4	2.1	0.9	0.2	0.5	-1.3
V. FLUJO DE RESERVAS NETAS DEL BCRP	-0.4	0.7	3.0	-0.4	1.9	1.0	2.4	-3.0

(Banco Central de Reserva del Perú 2014)

La tabla precedente sobre la evolución de la balanza de pagos durante el periodo analizado permite elaborar una serie de conclusiones sobre el impacto de las reformas militares en la economía nacional. En primer lugar, es clara la tendencia negativa de las exportaciones durante todo el periodo lo que redundó en un déficit de la balanza comercial durante casi todo el periodo. Este se agudizó a partir de 1974 cuando se dispararon las importaciones luego de haber estado contenidas durante cuatro años. Si a ello se agregan los déficits más pequeños provenientes de las cuentas de servicios y

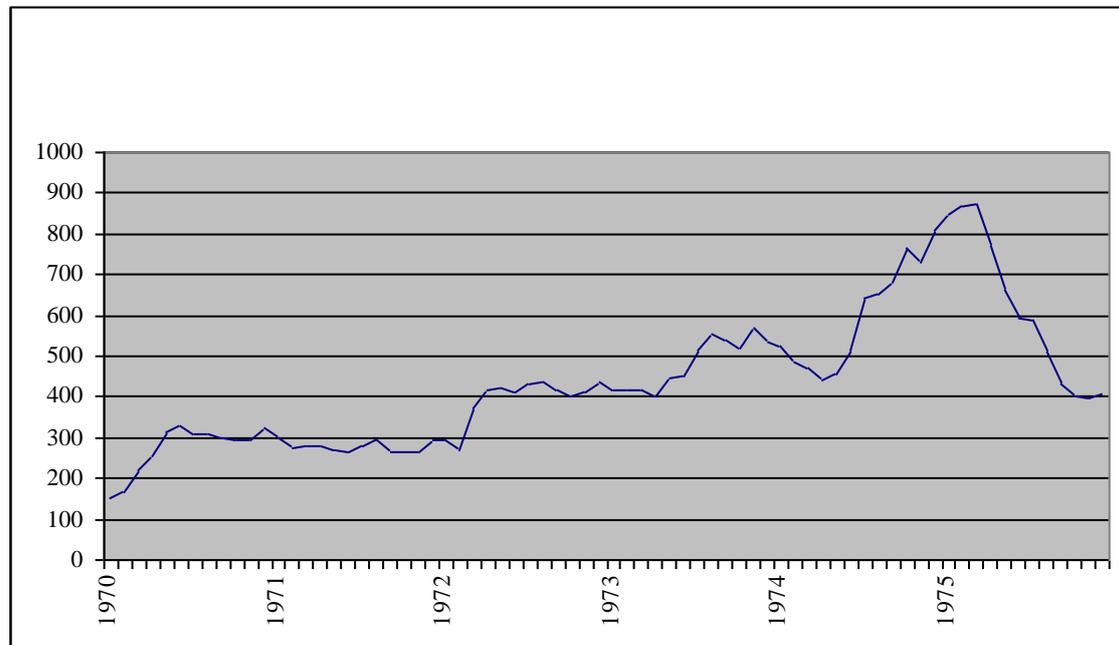
rentas de factores se tiene una brecha por cubrir a partir de 1971 que se agranda considerablemente tres años después.

La solución para estos problemas fue el recurso al endeudamiento por parte del Estado, pues en el caso de los privados en cuatro de los ocho años analizados se tiene un flujo de capitales negativos. Particularmente notable resulta el crecimiento observado a partir de 1972 pues dos años después los créditos del exterior ascienden a 10% del PBI, más de la mitad de los mismo por cuenta del sector público. Tal desarrollo parecía razonable en aquel entonces en función a dos premisas, la primera, la confianza en que los proyectos de reformas requerían tiempo para madurar, en particular los vinculados a proyectos de exportación como Cuajone y los campos petrolíferos en la selva. Se suponía que estos proveerían las divisas necesarias para equilibrar la balanza de pagos y los ingresos fiscales indispensables para pagar los créditos obtenidos.

La segunda premisa es que las tasas de interés bajas al momento en que se concertaron los préstamos se mantendrían para el futuro previsible. De hecho, la devaluación estadounidense que llevó al colapso del sistema de Bretton Woods en 1971 y la abundancia de petrodólares a partir del conflicto árabe-israelí de 1973 había creado excelentes condiciones para obtener dinero a tasas bajas. En el caso de los países latinoamericanos no exportadores de petróleo si se ajustan las tasas de referencia del mercado londinense (LIBOR) a los precios de sus productos de exportación, el costo de los créditos fue negativo entre 1972 y 1979 (French-Davis, Muñoz y Palma 1990, 172, 218). De hecho, el flujo de créditos fue de tal magnitud que no solo permitió compensar el déficit en cuenta corriente sino que incluso permitió

incrementar las reservas del Banco Central de Reserva hasta inicios de 1975. En ese año, la crisis fue inevitable y los fondos del BCR iniciaron un vertiginoso descenso que los llevó a números negativos para 1976.

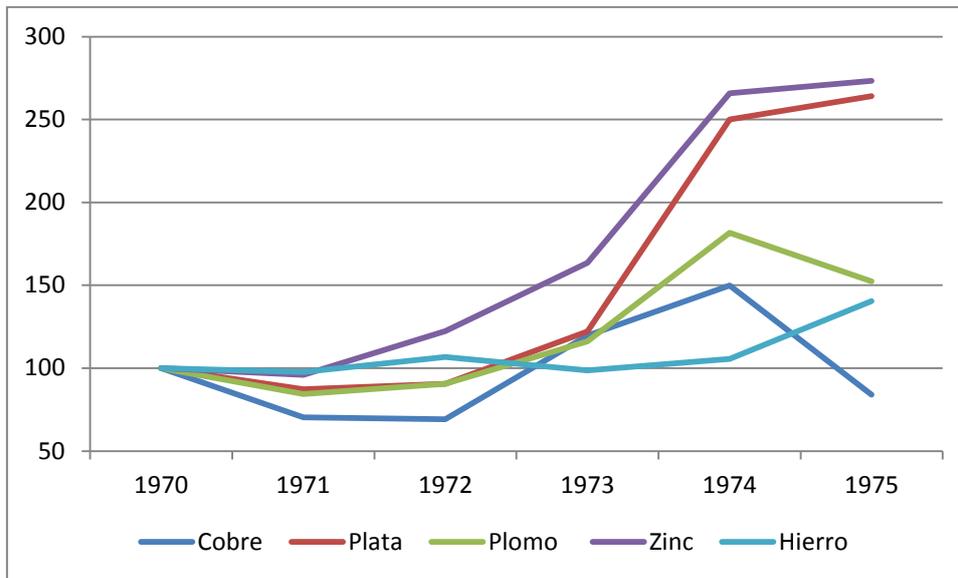
Gráfico 8 Reservas internacionales netas del BCR, millones de dólares corrientes



(Banco Central de Reserva del Perú 1993, 83)

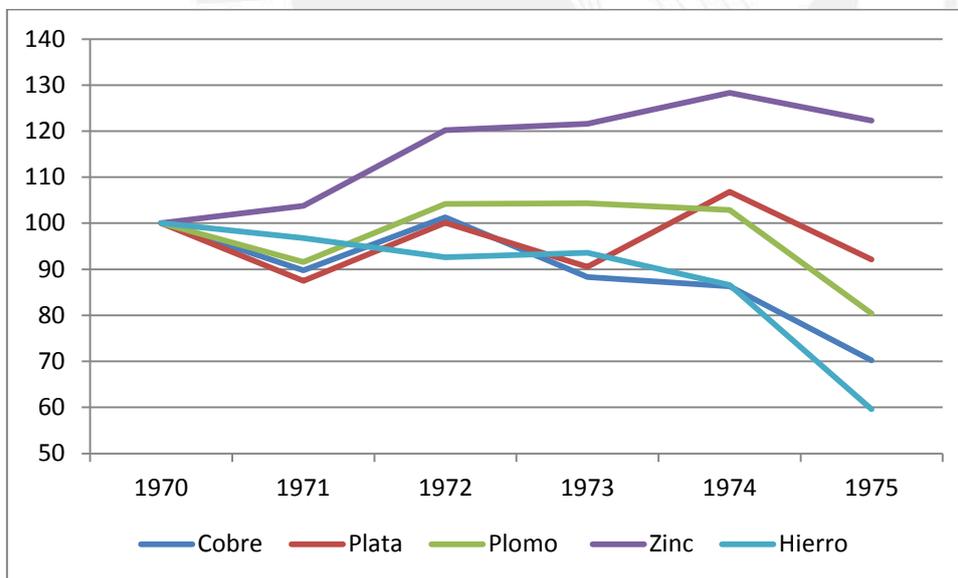
Pero, ¿cómo se explica el pobre desempeño del sector exportador en general y del minero en particular? Existen dos factores que deben ser analizados, la evolución de la producción por un lado y, por el otro, la evolución de los precios en el mercado internacional. En los gráficos siguientes se pueden apreciar ambas variables:

Gráfico 9 Índice del valor unitario de las exportaciones en soles (1970=100)



(Banco Central de Reserva del Perú 1977, 176)

Gráfico 10 Índice del quantum de las exportaciones (1970=100)

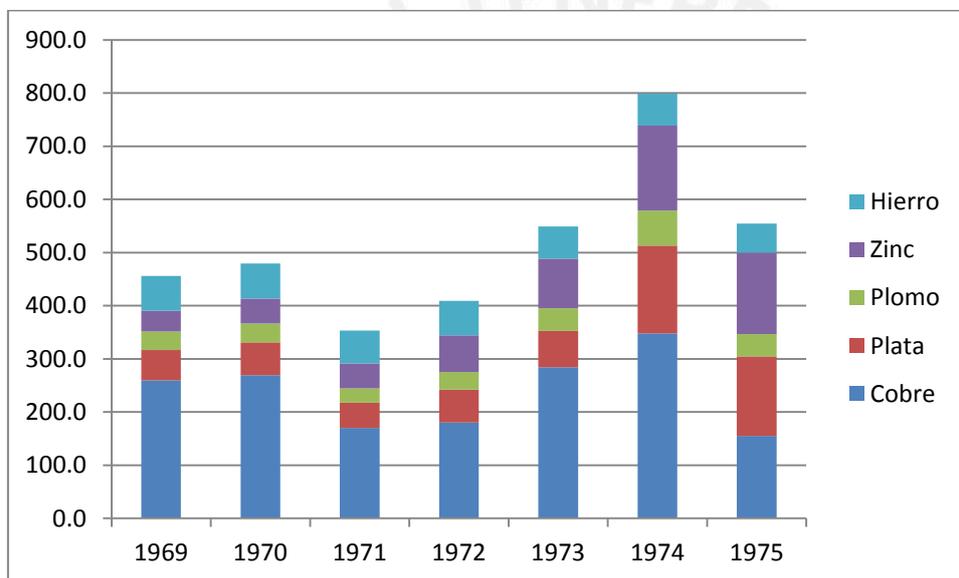


(Banco Central de Reserva del Perú 1977, 177)

En el caso de los precios se puede apreciar una caída de los precios hasta 1972 que fue particularmente grave para el cobre, el principal producto de exportación peruano. A

este declive le sucedió un periodo de alza bastante veloz a partir de 1973 que solo se vio mellado por el descenso de los precios del cobre en 1975. En lo que se refiere al volumen la tendencia es inversa, salvo el zinc el panorama es de estancamiento en los primeros años de la década y un claro declive a partir de 1973, con el cobre nuevamente como el principal afectado. Valores y cantidades se traducen en el siguiente gráfico del valor total de las exportaciones mineras.

Gráfico 11 Índice del quantum de las exportaciones (1970=100)



(Banco Central de Reserva del Perú 1977, 175)

Para interpretar este gráfico correctamente debe tenerse en cuenta los largos tiempos de maduración y operación de los proyectos mineros, los cuales hacen que las alzas en el precio internacional no necesariamente se reflejen en incrementos en la producción. Sin embargo, sí resulta aparente que, incluso en un contexto de cotizaciones favorables, el país fue incapaz de mantener el nivel de producción minera, de manera que cuando terminaron los altos precios del cobre en 1975 la presión sobre la balanza

de pagos fue extrema pues se combinó con el rápido incremento de las importaciones hacia el final del periodo de Velasco.

Para entender la magnitud de una crisis de balanza de pagos, es necesario recordar que por aquel entonces se manejaba un tipo de cambio fijo establecido en 38.70 soles por dólar desde la devaluación monetaria llevada a cabo en 1967 por el gobierno de Belaunde. Las devaluaciones eran medidas ampliamente impopulares pues se consideraba que beneficiaban a los grandes exportadores en perjuicio del poder adquisitivo de las grandes mayorías (Rojas 1996, 236). No resulta difícil de entender entonces la reticencia de los gobiernos a recurrir a tales medidas. Sin embargo, los déficits en balanza de pagos presionan inexorablemente sobre el tipo de cambio al elevar las necesidades de divisas para cubrir los pagos al exterior. Ello obliga al gobierno a buscar financiamiento adicional a fin de sostener la moneda para lo cual puede recurrir al endeudamiento externo o a las reservas del Banco Central. Ya se vio en el cuadro 7 el considerable incremento en los desembolsos de créditos externos para el sector público a partir de 1973 y en el gráfico 8 la caída en picada de las reservas en 1975. Lo insostenible de ambas medidas queda de manifiesto por cuanto tras la caída de Velasco se sucedieron una serie de devaluaciones que llevaron al tipo de cambio promedio a 39.85 soles por dólar en septiembre y a 45 en octubre de 1975 (Banco Central de Reserva del Perú 2014)

Capítulo 3

Minería y grupos de poder

Habiendo revisado la interrelación entre el desempeño económico y la política minera toca analizar la influencia de los factores políticos, en concreto, las diferentes opiniones existentes dentro del gobierno y cómo la pugna entre ellas resultó en la política sectorial antedicha. Antes de hacerlo se presenta un breve excurso con algunas consideraciones teóricas que se considera de utilidad para dicho análisis. Estas se complementan con breves análisis de regímenes populistas y autoritarios en otras naciones latinoamericanas como México, Bolivia y Chile.

3.1 Consideraciones teóricas

A lo largo de las dos últimas décadas se han producido importantes avances teóricos en las ciencias políticas y económicas acerca de cómo modelar los patrones de conducta de gobiernos autoritarios; tal trabajo implica la construcción de un modelo “ideal” de lo que constituye un gobierno autoritario, en oposición a uno democrático. El primero se puede definir como un régimen en el cual el Estado es controlado por un líder o un pequeño grupo, que permite un muy limitado pluralismo político, carece de una ideología elaborada, no fomenta ni permite una amplia movilización política y ejerce el poder de maneras reiterativas pero mal definidas formalmente. En contraste el segundo implica un Estado altamente sensible a las preferencias de la sociedad en tanto los ciudadanos adultos son libres para formular y transmitir sus preferencias así como para hacer que estas sean tomadas en cuenta sin discriminación en el proceso de decisiones del Estado (Gasiorowski 1991, 106-107). Evidentemente estas definiciones constituyen estereotipos que no necesariamente calzan con la gran

diversidad de la experiencia histórica, sin embargo, resultan útiles como modelos para el análisis de las formas de actuar de estos regímenes.

En las definiciones clásicas sobre las diferencias entre regímenes democráticos y autoritarios se planteaba como una diferencia central que los primeros se mantienen en el poder mediante la represión. Sin embargo, tal hipótesis ha sido discutida por cuanto un dictador que gobierne solamente por medio de la represión creará tal estado de miedo entre la población que esta evitará demostrar cualquier forma de descontento de manera que será imposible para el gobernante saber qué piensan del gobierno en realidad. La permanente desconfianza resultante entre gobierno y gobernados es conocida como el “dilema del dictador” y de hecho es un problema conocido desde la Antigüedad Clásica. Hoy en día las ciencias políticas reconocen que ante este problema, los dictadores recurren a soluciones similares a las de los regímenes democráticos, es decir, no solo gobiernan en base a la represión sino que también buscan satisfacer las necesidades de la población a fin de obtener apoyo político (Wintrobe 2007, 366).

Tal postulado es refinado en el texto *The Logic of Political Survival* escrito por Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph Siverson y James Morrow. Estos autores añaden que sería un error considerar que los gobernantes tanto democráticos como autoritarios necesitan contentar a toda la población para mantenerse en el poder. En realidad, a quienes deben tomar en cuenta son a aquellas personas con poder real para influir en la designación del dirigente del país, grupo al cual denominan *selectorado*. Este conjunto varía según la naturaleza del sistema político, puede ser muy grande, en el caso de regímenes democráticos, y más bien reducido en el caso de

regímenes autoritarios. Dentro del mismo, el gobernante debe asegurarse el apoyo de una coalición que le permita imponerse al resto y mantenerse en el poder. En el caso de regímenes abiertos esto genera políticas que tienden a la provisión de bienes públicos (carreteras, escuelas, hospitales) a fin de satisfacer a un amplio sector de la población; en el caso de gobiernos autoritarios, esto implica la provisión de bienes privados (dinero, poder, puestos públicos, etc.) a fin de contentar a los personajes allegados al gobierno (Bueno de Mesquita 2006, 842). Estos constituyen extremos ideales entre los cuales se puede apreciar una amplia gama de posibles combinaciones en el empleo de los recursos del Estado para ofrecer bienes privados o públicos, tanto en dictaduras como en democracias.

La relación entre líder y la coalición que lo avala no es igual en todos los regímenes por cuanto los grupos organizados que legitiman este poder pueden ser de distinta naturaleza. El problema, una vez tomado el poder, es que líder y grupo se necesitan mutuamente pero a la par no pueden confiar ciegamente uno en el otro. De ahí que las alternativas para el dictador sean representar a este grupo o reprimir su poder disyuntiva que explica las luchas internas en los primeros años de un régimen autocrático (Haber 2006, 696). La estrategia más frecuente es la cooptación para la cual se requieren rentas provenientes, por ejemplo, de empresas estatales. Esto crea un incentivo en pro de la expropiación en el gobierno, pero también incentiva a las multinacionales a asociarse a figuras del régimen otorgándoles beneficios particulares a cambio de estabilidad. De esta manera, pueden sobrevivir, en especial, en áreas en las que resulta complicado tomar el control de la actividad para el Estado, por ejemplo, minería, petróleo (Haber 2006, 701).

Bajo estas premisas cabe reexaminar el análisis de las políticas económicas de gobiernos como el de Velasco. En contraste con las ideas reseñadas en la sección anterior, este enfoque deshecha la idea del Estado como actor unitario y la reemplaza por una serie de actores en alianza u oposición: el líder y los distintos grupos al interior del electorado. En segundo lugar, complementa la noción del desarrollo nacional como fin central de la política económica al añadir la necesidad fundamental de asegurar la supervivencia del régimen. Bajo estas perspectivas es posible reinterpretar la conducta de gobiernos como el de Velasco, pero antes vale la pena hacer una excursión hacia casos comparables en otros países de América Latina.

De acuerdo con la perspectiva teórica arriba descrita, gobiernos con pretensiones revolucionarias y tintes populistas como los de Lázaro Cárdenas en México y el Movimiento Nacional Revolucionario en Bolivia resultan una comparación interesante al caso del Perú de Velasco. Lo mismo puede decirse del primer peronismo en Argentina, aunque sería más complicado caracterizar a este como revolucionario. En estos casos se puede identificar una necesidad clara de asegurar el apoyo de sus círculos más cercanos, de allí que no resulte extraña la corrupción institucionalizada y la expropiación de las principales riquezas del país. A la par, les resulta esencial una estrecha relación entre líderes políticos y sus seguidores, usualmente en oposición a grupos considerados adversos a los intereses del pueblo, como la oligarquía (Knight 2005, 243-246). Como consecuencia también dependen del reparto de bienes públicos en beneficio de las grandes mayorías para sostener su legitimidad.

En 1935, Lázaro Cárdenas, en su intento por consolidar un poder político independiente, debió enfrentarse al líder máximo, Plutarco Calles, apoyado por el gran

empresariado. Para derrotarlo recurrió a la movilización popular a través de los sindicatos obreros (Medin 1997, 67-69). Los sindicatos ciertamente representan porciones importantes de la ciudadanía pero también pueden ser entendidos como grupos de interés. Resulta claro hasta para el más apasionado historiador cardenista que detrás del apoyo y desarrollo del movimiento obrero mexicano se encontraba el dinero estatal (Hodges y Gandy 1979, 58-59). Los estratos dirigenciales de los sindicatos manejaron tales fondos con propósitos propios que, en algunas instancias, llegaron a chocar con los del propio cardenismo, por ejemplo, en el tema de la afiliación del campesinado a la Confederación de Trabajadores de México (Medin 1997, 94-95).

Los casos de Argentina y Bolivia muestran ejemplos similares de movilización de grupos populares cooptados desde el Estado. Es conocida la importancia de los sindicatos obreros en la movilización política que llevó al poder a Juan Domingo Perón, pero esta no puede desligarse de la labor clientelar desplegada por este personaje a la cabeza de la Secretaría de Trabajo (Romero 1995, 143-150). Tales relaciones entre Estado y movimiento sindical se reforzaron con el justicialismo en el poder, aunque al igual que en el caso mexicano, el premio iba acompañado del intento por controlar los apetitos políticos de estos grupos (Romero 1995, 161). En Bolivia, este rol fue asumido no por los obreros sino por los trabajadores mineros, estos constituyeron el verdadero núcleo de la Confederación de Obreros Bolivianos (COB) y uno de sus dirigentes, Juan Lechín, fue quien dirigió su destino desde su fundación en 1952 hasta 1987. En el caso boliviano, la capacidad del Estado para cooptar el movimiento obrero era más limitada por lo limitado de sus recursos. De ahí que el gobierno se viera en apuros para controlar los desvíos izquierdistas de la dirigencia sindical (Dunkerley 1986, 50-53).

Resulta claro, entonces, que en estos tres países los movimientos sindicales constituyeron parte importante de la “coalición ganadora” en la terminología de Bueno de la Mesquita. Sin embargo, esta fortaleza dependía de la capacidad del Estado para cooptarlos y así evitar desviaciones hacia la izquierda. Al debilitarse el gobierno, el apoyo sindical suele fallar pues desaparecen los lazos que lo atan al gobierno a la par que se incrementan las divergencias ideológicas. Es así que el modelo resulta exitoso en un México capaz de distribuir a manos llenas gracias a los ingresos del petróleo pero resulta más complicado de mantener en una Argentina que queda a la deriva tras acabarse las reservas acumuladas durante la Segunda Guerra Mundial y menos aún en una Bolivia, dependiente de la ayuda estadounidense ante la debacle de las exportaciones de estaño.

Es precisamente la economía el punto clave en el cual se decide la prevalencia o no del nuevo régimen. En ausencia de recursos a distribuir para mantener contentos a los grupos que apoyan al gobierno no es posible sostener populismo alguno y menos aún emprender un programa de reformas con alguna pretensión de radicalismo. Es en esta arena donde se deciden las fortalezas y debilidades claves de un partido en el gobierno. El problema para los casos en estudio es que las políticas redistributivas necesarias para sostener el apoyo político requerido van en muchos casos en contra de principios básicos de la economía con lo cual socavan la misma base de la que dependen.

En el caso mexicano, tal como ya se ha mencionado, el petróleo es el elemento que marca una clara diferencia frente al resto de América Latina. Nacionalizado por Cárdenas constituyó una importante fuente de ingresos, en buena medida

desconectada del resto de la economía y por tanto independiente de posibles trastornos sociales. De esta manera, fue posible financiar los extensos programas de crédito y asistencia al campo así como el esfuerzo de industrialización nacional, entre varios otros programas asistencialistas. Generó también el margen necesario de tiempo y dinero para tolerar la ausencia de resultados inmediatos en estos dos sectores, ausencia que es típica de toda gran transformación. Una diferencia importante en este aspecto con el caso de Velasco es que por cuanto los niveles de tecnología en la industria petrolífera mexicana no eran muy altos fue posible emprender su explotación sin necesidad de recurrir a la cooperación técnica de las multinacionales (Fitzgerald 1981, 390).

En cambio, en el caso argentino, la principal fuente de divisas, la agroexportación, constituía un sector más conflictivo que el petróleo mexicano. Tal como se dijo, el programa peronistas empleó los fondos generados durante la Segunda Guerra Mundial cuando las exportaciones argentinas alcanzaron gran demanda y las importaciones se vieron limitadas por el conflicto bélico. Estas transferencias del agro intermediadas por el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio financiaron proyectos de industrialización que, en tanto orientados a mercados limitados, difícilmente podrían reemplazar las ingentes cantidades de divisas que absorbían. Ante la falta de incentivos, las actividades agropecuarias entraron en declive, amenazando la continuidad del proyecto (Romero 1995, 155-156).

El caso más crítico era el de Bolivia dada la extrema dependencia que tenía este país de sus exportaciones de estaño. La nacionalización de la minería emprendida por el MNR puede tomarse tanto como un esfuerzo por aplacar los reclamos de la COB y el

ala izquierda del partido como una manera de apropiar para el Estado una importante fuente de recursos. El problema es que la administración de la nueva empresa estatal, la Corporación Minera Boliviana, estaba sujeta a consideraciones políticas antes que económicas. La burocracia creció desmesuradamente a la par que la producción se estancaba por el empobrecimiento de las vetas. A la par, los beneficios generados por la minería fueron derivados al desarrollo de sectores como el petróleo, descapitalizando el sector (Dunkerley 1986, 63-65).

El análisis de la relación entre participación sindical y economía política en estos tres casos muestra patrones interesantes en términos de cómo se toman decisiones económicas en regímenes populistas. Es claro que estos gobiernos recibieron un fuerte apoyo sindical, aun cuando este tendía a desviarse más a la izquierda de lo que la línea oficial requería. Naturalmente que este apoyo venía a un costo para el Estado, que se traducía en relaciones clientelares entre gobierno y líderes sindicales pero también en políticas generales en beneficio del proletariado como el control de precios. Ambas requieren un gasto considerable que debía ser financiado principalmente por las exportaciones de materias primas, ahora nacionalizadas o controladas indirectamente. No es extraño entonces el derrumbe del populismo argentino y boliviano a la par que sus economías, mientras que la permanente demanda de petróleo por parte del vecino del norte y el relativo aislamiento de esta actividad de las luchas políticas, permitieron una mayor estabilidad en el caso de México. Esta necesidad de consolidar el poder político aún a un fuerte costo económico calza con los postulados de Tullock ya mencionados

Igualmente interesante para una comparación con el caso peruano es la experiencia chilena durante el gobierno de Salvador Allende. El abrupto final del régimen y los análisis elaborados desde el exilio por quienes lo integraron permite un mayor conocimiento sobre cómo se procesaron internamente las decisiones sobre política económica, ciertamente en mayor grado que para regímenes como el cardenista. Dado que Unidad Popular era una alianza heterogénea es comprensible que estas explicaciones fueran también divergentes y variadas.

En diciembre de 1974, se publicó en Argentina el libro *Chile: análisis de un año de gobierno militar* por Pablo Santillana orientado a analizar y criticar los desarrollos en Chile durante el primer año de Pinochet. En este se incluyó un apéndice titulado “Reflexiones críticas sobre el proceso revolucionario chileno”, escrito por Carlos Altamirano, secretario general del Partido Socialista chileno entre 1971 y 1979 (Altamirano 1974). Tres años después publicó en México la primera edición de su libro *Dialéctica de una derrota* donde se expone en sus puntos de vista acerca del gobierno de Allende.

En su primer texto, Altamirano postula que la política económica del gobierno de Allende tuvo como principal objetivo destruir “el núcleo de dominación formado por los intereses del imperialismo, la burguesía monopólica y los terratenientes” para así “crear un área social dominante en el conjunto de la economía” (Altamirano 1974, 419). Alega también que las medidas emprendidas para tal fin, como las nacionalizaciones y la redistribución del ingreso, y la rapidez con que fueron implementadas causaron cierta dislocación económica pero que aun así “durante los años 1971 y 1972, mantuvimos el ritmo de la economía” (Altamirano 1974, 421). Para

el autor, el problema central en el proceso fue la incapacidad de la coalición de para “conquistar la totalidad del poder” teniendo en cuenta los formidables oponentes que las reformas debían enfrentar tanto dentro como fuera del país (Altamirano 1974, 433-436).

En el capítulo “Los problemas económicos de la transición al socialismo” del libro *Dialéctica de una derrota* Altamirano a pocos años de los sucesos intenta dilucidar qué problemas enfrentaba el intento revolucionario del gobierno de Allende en materia económica y cómo encajaba la política del sector en este contexto. Hay un fuerte hincapié sobre lo que él llama la “estructura económica heredada” a la que considera con mucho el mayor obstáculo al desarrollo chileno y una limitante considerable a la libertad de acción de un régimen socialista.

Del análisis se desprende la magnitud estructural de los problemas económicos chilenos a los cuales suma una coyuntura internacional caracterizada por bajos precios del cobre, el principal producto de exportación chileno, y la “agresión burguesa-imperialista” que desde los Estados Unidos buscaba socavar cualquier intento por llevar adelante la revolución (Altamirano 1979, 170-172). Es solo en ese contexto que, según el autor, se debe ponderar los aciertos y errores de la política económica del gobierno allendista. Así, se le hace evidente que en un contexto democrático en el cual no se ha derrotado a la burguesía ni se la ha desalojado de sus posiciones de poder, la política económica no puede ser un fin en sí mismo sino que debe convertirse en un medio para lograr la victoria política decisiva. De esta manera, se justifica el enfoque cortoplacista de la política de Allende. El shock de demanda, insostenible incluso en el mediano plazo, no era considerado una alternativa económica viable por quienes lo

implementaron sino un instrumento para asegurarse el apoyo político necesario para la conquista del poder. En sus propias palabras:

Aquella [la política económica] debía reactivar el sistema económico y mejorar las condiciones de vida de amplios sectores no solo por razones de justicia social, sino por la urgencia de consolidar un gobierno revolucionario surgido bajo los signos inequívocos de la conspiración reaccionario-imperialista y legitimado por una precaria mayoría relativa en las elecciones de 1970. (Altamirano 1979, 176)

Si bien considera que a este respecto la política gubernamental alcanzó resultados positivos en sus primeros años, estima Altamirano que fue un error garrafal no prever “la reacción vigorosa de las fuerzas destinadas a ser destruidas” (Altamirano 1979, 179). Bajo este esquema, la inflación, el mercado negro, la desarticulación de la producción, en general, los serios problemas que aquejaron la economía chilena en la segunda fase del gobierno de Allende se convierten en manifestaciones del adversario burgués interno e imperialista externo en un “contexto histórico-cultural que conlleva en sí un enorme potencial desestabilizados para cualquier proyecto revolucionario” (Altamirano 1979, 179-180).

Lo interesante del caso chileno para un análisis del Perú de Velasco es la claridad con la que los actores del proceso hablan del uso de la política económica para asegurar la continuidad política del régimen. Altamirano coinciden en esta intencionalidad política del manejo económico, en particular el segundo, al plantearla como herramienta en la lucha por eliminar todo obstáculo en el camino a la construcción del socialismo. Parecen pues comprobarse las ideas reseñadas en el acápite teórico de este escrito, los gobiernos analizados tanto autoritarios (Cárdenas, Perón, MNR) como democráticos

(Allende) orientan su política económica a la autopreservación primero. Para ello es necesario consolidar una plataforma de apoyo que perseguirán a pesar de consecuencias económicas perjudiciales. En el caso de Allende, esto llevó al colapso del régimen cuando este no estuvo dispuesto a dar el siguiente paso lógico en el camino a asegurar el poder.

3.2 Pugnas internas

Al examinar las políticas aplicadas por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada en cualquier sector es necesario tener en cuenta que ellas no constituyeron expresión de una única visión del país sino más bien la resultante de disputas intestinas entre puntos de vista diversos. La magnitud de la variación entre estos puntos de vista varía según el tema y el momento, pero es de vital importancia su análisis para comprender cabalmente cómo es que estas políticas llegaron a ser. Estas diferencias fueron notadas en medios periodísticos desde los primeros momentos del régimen, posteriormente fueron sistematizadas por los académicos que estudiaron el periodo de formas no necesariamente iguales; para el presente trabajo se ha seguido la clasificación elaborada por George Philip (Philip 1978, 75-99).

Dado que la Fuerza Armada es una institución marcadamente jerárquica es necesario concentrarse en el cuerpo de oficiales para analizar las diferencias de opinión en su interior. De acuerdo con Philip, desde el inicio del régimen se pueden distinguir tres grupos en la cúpula militar: los radicales, los conservadores y un grupo intermedio que denomina los “desarrollistas”. El primero se formó alrededor de Velasco y los coroneles que participaron en la preparación del golpe según ya se ha explicado, estos

pasaron a integrar el Comité de Asesoramiento a la Presidencia (COAP) tras el golpe, desde el cual cocinaron las reformas cada vez más radicales implementadas por el régimen. Este grupo tenía como objetivo acabar con el subdesarrollo y la injusticia social del país a través de un programa de reformas radicales inspirado en la teoría de la dependencia, por entonces en boga en América Latina (Philip 1978, 77-78). A medida que fueron ascendiendo en el escalafón militar pasaron a detentar cargos ministeriales, incrementando su capacidad de acción.

En contraposición al grupo radical se encontraban los conservadores, aquellos elementos que preferían mantener a la Fuerza Armada concentrada en su misión tradicional de defender al país en vez de dedicarse a su reforma. Entre ellos se encontraban varios los oficiales de mayor antigüedad y, por tanto, de mayor jerarquía, así como los principales oficiales de la Marina de Guerra. A pesar de la aparente fortaleza que podría tener este grupo en una institución donde el rango y los años de servicio pesan bastante, los conservadores se vieron superados por los radicales, básicamente gracias al ascendiente de Velasco Alvarado y su capacidad de liderazgo en la revolución (Fernández Maldonado 1983, 127). Entre estos se encontraban generales en importantes puestos de comando sin cuyo concurso no hubiera podido llevarse a cabo la toma del poder en 1968, es el caso de los generales Ernesto Montagne Sánchez quién asumió la comandancia general del Ejército y los puestos anexos de Primer Ministro y Ministro de Guerra que venían con este cargo, así como, Alfredo Arrisueño Cornejo, quien pasó a asumir el Ministerio de Fomento. Los debates iniciales entre radicales y conservadores al inicio del régimen han quedado registrados en las actas del Consejo de Ministros. Por ejemplo, en el caso de la International Petroleum Company aunque todos estaban de acuerdo en los vicios de su situación legal existió

un fuerte debate en torno a qué medidas en concreto deberían adoptarse frente a la empresa. Montagne y Arrisueño se opusieron férreamente a la ocupación militar de la empresa, medida que fue defendida por el propio Velasco Alvarado (Consejo de Ministros del Perú, 3 de octubre de 1968, ff. 2-3). El momento clave en el que este grupo perdió la partida fue a inicios de 1969 cuando Velasco pasaba al retiro y, por tanto, debía dejar la conducción del gobierno. En aquel entonces la correlación de fuerzas todavía favorecía a los conservadores pues los elementos radicales del ejército aún no ostentaban el rango de generales. Velasco debió maniobrar intensamente contra el comandante del ejército, Montagne, a quien le correspondía ocupar la presidencia en caso de su retiro, contra la Marina de Guerra que apoyaba a Montagne y contra la opinión de una mayoría del gabinete. Logró conservar el puesto gracias al apoyo incondicional del general FAP Rolando Gilardi pues interpretó Velasco que de acuerdo con el Estatuto un cambio en la dirección debía responder a un acuerdo unánime de la Junta de Gobierno, integrada por los comandantes de las tres armas, el apoyo de Gilardi a Velasco hizo imposible cualquier acuerdo unánime por relevarlo (Gilardi Rodríguez 1983, 196-198).

De esta manera fue que en los primeros años, los radicales pudieron imponer una dinámica ágil al proceso revolucionario que se manifestó en la seguidilla de reformas radicales implementadas en los primeros años. Pero se puede identificar una tercera postura, a mitad de camino entre radicales y conservadores, a quienes Philip llama los desarrollistas. Quienes lo integraban no parecen haber formado un grupo coherente como los radicales pero fueron de importancia para concertar las reformas y ganar su aprobación en el Consejo de Ministros. Inicialmente el principal representante de este grupo fue el general Mercado Jarrín, quien alcanzó el Premierato y el cargo de Ministro

de Guerra en su calidad de Comandante General del Ejército en enero de 1973, pero no pudo o no supo aprovechar la oportunidad que representó la enfermedad de Velasco para asumir el poder. Al recuperarse Velasco no le quedó más que pasar al retiro y quien ocupó esa misma posición expectante fue el general Morales Bermúdez quien tomó la posta en la Comandancia General y los cargos adjuntos en febrero de 1975.

El sector minero no estuvo exento de las disputas entre estas distintas facciones, de manera que uno puede encontrar distintos puntos de vista sobre la lógica de su evolución durante el gobierno militar según la opinión de qué participante se tome en cuenta. Quizás la opinión más importante es la de Jorge Fernández Maldonado, ministro de Fomento y Obras Públicas, sector en el cual se encuadraba la minería, entre el 1 de marzo de 1969 y el 31 de mayo del mismo año; luego cabeza del recién creado Ministerio de Energía y Minas desde el 1 de abril del mismo año, lo que lo convierte en el personaje que mayor tiempo encabezó un mismo ministerio bajo el velascato. Fernández Maldonado pertenecía al grupo de coroneles que preparó el golpe del 3 de octubre de 1968 y tras el mismo, integrante del COAP. En entrevista concedida a María del Pilar Tello inicios de la década de 1980, señala como objetivo central de la revolución la construcción de una “sociedad socialista” (Fernández Maldonado 1983, 129). Resulta claro entonces que el sector Energía y Minas se encontró bajo el control estable de uno de los miembros de la facción radical pero es necesario analizar cuáles eran sus planes para el mismo y qué obstáculos enfrentó para llevarlos a cabo.

De acuerdo con la opinión de Fernández Maldonado, las aparentes contradicciones en la política minera de los militares, descritas al inicio de este trabajo, no son tales sino que se pueden entender dentro de un esquema coherente. La clave está en la afirmación contenida en el Plan Inca sobre el objetivo del sector: “Máximo desarrollo del potencial minero poniéndolo al servicio del país mediante la actividad predominante del Estado” (Fernández Maldonado 1983, 174). Si bien este plan fue recién hecho conocer en 1974, todos los integrantes del grupo radical coinciden en que eran lineamientos existentes desde el inicio del proceso revolucionario, pero no divulgados para no alertar a los posibles afectados. A fin de alcanzar esta meta, el gobierno habría implementado una estrategia gradual que permitiría al Estado hacerse cargo de la explotación de los grandes yacimientos mineros así como de la refinación y comercialización de su producción. Primero se expropiarían los yacimientos que no estaban en operación, que pasarían a la empresa estatal MineroPerú; luego se procedería a la expropiación de las empresas de la gran minería: la Cerro, Marcona y la Southern, en ese orden, a la par que MineroPerú incrementaba su participación en el refinamiento y comercialización de los minerales (Fernández Maldonado 1983, 175-176).

En este esquema del proceso de reformas del sector minero no hay espacio para titubeos, cuando más, retrocesos circunstanciales que en modo alguno afectan la dirección del sector. Así, el contrato de Cuajone era, en la visión del ministro de Energía y Minas, un trago amargo necesario en un contexto en que la coyuntura económica apremiaba como consecuencia de las sanciones estadounidenses y era necesario el ingreso de nuevos capitales al país (Fernández Maldonado 1983, 177-178). Ello no implicaba una renuncia a su nacionalización, solo una postergación hasta que el

proyecto estuviera en marcha. Las mismas empresas a ser expropiadas fueron puestas sobre aviso de esta intención con la publicación del Plan Inca en 1974 y una exposición televisada de Fernández Maldonado en marzo de 1975 en que se exployó sobre el objetivo de que los grandes yacimientos y refinación de metales estarían exclusivamente en manos del Estado (Fernández Maldonado 1983, 179-180). Esto explica la toma de la Cerro en diciembre de 1974, la expropiación de Marcona en julio de 1975 y la toma anticipada de Southern en 1976, tras la entrada en operaciones de Cuajone. La última etapa de este proceso habría sido impedida por el derrocamiento del general Velasco, su reemplazo por Morales Bermúdez y la subsiguiente purga de los elementos radicales del régimen.

Pero, ¿hasta qué punto se corresponde esta visión con la dinámica del proceso de reformas en el sector minero bajo el velascato? La versión de Fernández Maldonado transmite una imagen de homogeneidad en los objetivos de la revolución que se contradice con la división en facciones descrita al iniciarse este acápite. De hecho, un examen detenido de los debates al interior del gabinete tal como quedaron registrados en los borradores de las Actas del Consejo de Ministros muestra diferencias importante de opinión que se traslucen a pesar de las formalidades propias de las discusiones en esta instancia. Así, por ejemplo, el “trago amargo” del contrato de Cuajone fue la resultante de una extensa discusión entre los ministros sobre la necesidad de ceder o no. En este debate ya reseñado en el subcapítulo 2.1 se pueden apreciar las posturas de los tres grupos al interior del gobierno militar arriba identificados. El general Montagne apoya la firma del contrato como una medida antioligárquica mientras que el general Mercado Jarrín propone esperar para evitar alimentar un futuro partido radical. Si bien se trata de posturas contradictorias los

argumentos están en ambos casos dentro del programa de reformas genérico y relativamente moderado que se analizó en el Manifiesto del Gobierno Revolucionario. En cambio, el almirante Enrique Carbonell Crespo, ministro de Marina discrepa de Mercado con argumento irónicos “no sabía que teníamos suficiente fuerza económica para enfrentarnos a los Estados Unidos” o que “somos tan poderosos como para continuar nuestro proceso económico sin la firma del contrato” (Consejo de Ministros del Perú, 7 de noviembre de 1975, ff. 569-586). En esta coyuntura predominó la necesidad de ceder para asegurar el porvenir de la revolución pero queda claro que la postura de Fernández Maldonado no representaba en absoluto un visión única y coherente sobre la política minera.

Es necesario entonces, analizar la coyuntura de 1975 para explicar la toma de Marcona a mediados del mismo año, no basta con suponer que esta corresponde a un plan premeditado para la toma de la gran minería sino que es necesario analizar la correlación de fuerzas al interior del gobierno y la coyuntura en la cual se desenvuelven sus disputas. El régimen militar hacia 1975 no era el mismo que había expropiado la IPC en 1968, para entonces, la unidad misma de las Fuerzas Armadas había comenzado a resquebrajarse. Dos hechos ocurridos en el primer semestre de 1975 dieron prueba de la gravedad de este problema: una huelga entre las fuerzas policiales que degeneró en disturbios y saqueos masivos en Lima en febrero de 1975 y una insurrección en la Marina de Guerra en junio de 1975, ocultada de los medios de prensa, pero no por ello menos grave. La primera se inició el 3 de febrero con el acuartelamiento de la Guardia Civil en el local de Radiopatrulla en La Victoria. Al día siguiente, el consejo de ministros acordó por unanimidad “que se tomen como sea” los cuarteles amotinados en una sesión que contó con la presencia del general Oscar

Vargas Prieto, presidente del Comando Conjunto de la Fuerza Armada, y del general Leonidas Rodríguez Figueroa, comandante de la Segunda Región Militar, en su calidad de encargados de la seguridad (Consejo de Ministros del Perú, 4 de febrero de 1975, f. 3434).

La operación se llevó a cabo al día siguiente y, aunque consiguió su objetivo, dejó la ciudad sin resguardo alguno pues las tropas bajo el mando de Vargas y Rodríguez no tomaron los puestos de los policías en las calles. Ello devino en actos de vandalismo, incendios y saqueos que incluyeron sospechosos ataques a las oficinas de SINAMOS y a los locales de los diarios Correo y Expreso. Tarde ya, la Fuerza Armada desplegó sus efectivos y recuperó el orden en una operación que dejó un número incierto de muertos y heridos. La transcripción de la siguiente sesión del consejo da una idea de hasta qué punto el gobierno estaba perdiendo el control de la situación. En esta sesión Vargas Prieto da cuenta de una reunión con Armando Villanueva y Ramiro Prialé, altos dirigentes del Partido Aprista, quienes deslindaron responsabilidades en los sucesos, insinuaron la participación de los Estados Unidos en los desmanes y expresaron el apoyo de su organización frente a lo que consideran el enemigo común: Chile. Tras este informe, Velasco declara a los ministros que no se sabe quién está detrás de los disturbios y se pregunta retóricamente qué hubiera pasado si el APRA salía armado a la calle, su respuesta: una hecatombe. La única consecuencia práctica de esta sesión es la reanudación de la discusión en torno a la creación de una organización política que sirva de respaldo a la revolución (Consejo de Ministros del Perú, 11 de febrero de 1975, ff. 3448-3452). Años después, ya retirado del poder, Velasco hizo pública su convicción de que esta asonada fue un intento de derrocarlo, en el cual estuvieron

involucrados miembros de la Fuerza Armada como el general Vargas Prieto (Hildebrandt 1977, 31).

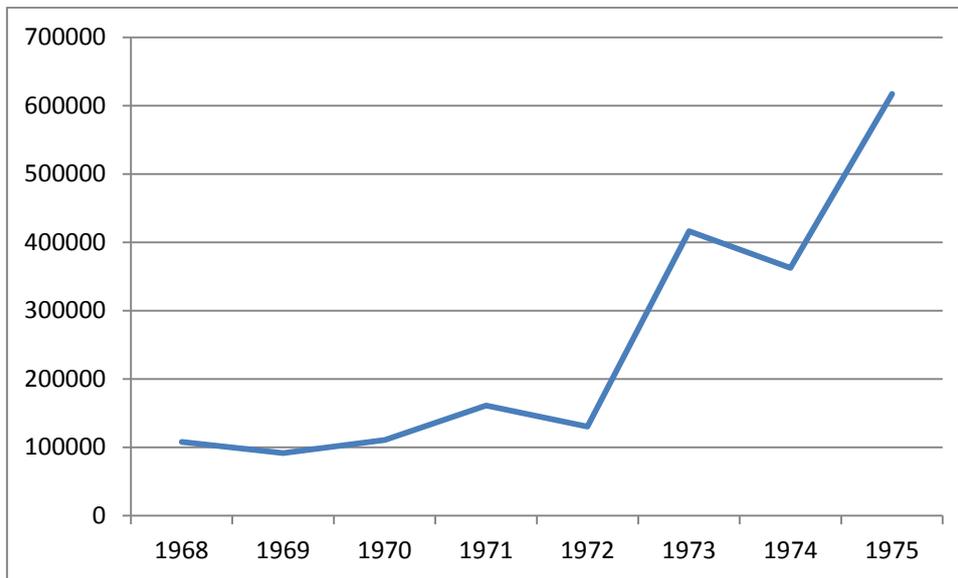
En cuanto a la Armada, esta se encontraba en una situación de disconformidad tras el retiro forzado del almirante Vargas Caballero en marzo de 1974 y su reemplazo por uno de los pocos almirantes vinculados al velasquismo, José Arce Larco. Tras el pase al retiro de este a fines de 1974 asumió el cargo el vicealmirante Guillermo Faura, también vinculado a palacio de gobierno. Este ascenso fue motivo de nueva indignación entre los marinos pues ante la normativa de que el oficial de mayor antigüedad sea quien dirija cada arma, se debieron pasar al retiro tres oficiales para que Faura pueda ocupar la posición (Arce Larco 1983, 24-25).

Tamaña ofensa no podía quedar sin respuesta, a fines de junio de 1975 Faura viajó a la ciudad de Iquitos para inspeccionar la Fuerza Fluvial del Amazonas. Dada la oportunidad, los buques de la Armada se hicieron a la mar y emitieron un pronunciamiento en el cual demandaban el pase al retiro del comandante general por “actos que socavan las bases institucionales de nuestra Marina de Guerra” (Faura 1983, 110-111). El intento de Faura por controlar la situación presentándose ante la escuadra fue abortado por el presidente de la República. Para entonces ya había sido decidido su reemplazo por el vicealmirante Augusto Galvez en coordinación con el Comandante General del Ejército, Francisco Morales Bermúdez (Faura 1983, 198-199).

Entre la población en general también parecía haberse perdido el entusiasmo por la revolución. Existía una clara brecha entre la retórica del gobierno y los resultados prácticos que este había obtenido lo cual generó frustración y descontento en el

campo y la ciudad. Un indicador de estos problemas lo puede dar el siguiente cuadro sobre las horas hombre perdidas por huelgas durante el gobierno de Velasco

Gráfico 12 Horas-hombre perdidas (miles)



(Huber 1983, 62)

La diferencia entre el periodo 1968-1972 y el que va de 1973 a 1975 es abismal. La respuesta del gobierno fue el incremento de la represión, el cierre de los pocos medios de prensa que seguían una línea independiente del gobierno y la deportación de líderes de oposición y periodistas entre otros potenciales agitadores.

A los problemas internos se sumaba una delicada coyuntura internacional, en la misma sesión del Consejo de Ministros en que se tomó la decisión de expropiar Marcona se llevó a cabo una exposición del Comando Conjunto de la Fuerza Armada sobre las amenazas a la seguridad externa e interna del país. Esta revela que ante la falta de información disponible sobre las negociaciones emprendidas entre Bolivia y Chile a propósito de la mediterraneidad de la primera, el régimen militar peruano se preparó

el peor escenario posible. Se consideraba inminente la posibilidad de un conflicto con Chile, pero las evaluaciones presentadas demostraban que la posición del Perú para enfrentar tal eventualidad no era la mejor, dado el aislamiento del país en la región y a la existencia de grupos de oposición, violenta en algunos casos, en ambos extremos del espectro político (Consejo de Ministros del Perú, 22 de julio de 1975, ff. 3629-3643).

Los problemas económicos no se quedaban atrás, la balanza de pagos atravesó fuertes presiones durante 1975 debido a un grave déficit en la balanza comercial tal como se señaló en el capítulo anterior. Como resultado el Gobierno se vio obligado a realizar un serio ajuste fiscal hacia junio cuando se incrementaron los precios de alimentos y combustibles a fin de reducir los subsidios existentes en estos sectores (Philip 1978, 154). Ambos rubros eran cubiertos en buena parte con importaciones, de manera que el costo creciente de su subvención era uno de los factores que incidían sobre la balanza de pagos. Sin embargo, los ajustes no fueron suficientes y, aunque en 1975 se batió el record de ingresos al país por concepto de desembolsos de crédito externo, no se pudo cubrir los forados en la balanza de pagos. Como resultado las reservas internacionales experimentaron un notable declive con respecto al pico alcanzado a inicios del año, para julio se habían reducido en cuarenta por ciento con respecto a enero.

Como ya se ha señalado, a inicios del proceso revolucionario también habían existido fuerzas centrífugas al interior de la Fuerza Armada pero, en aquella ocasión fue el liderazgo de Velasco el que logró revertir las tendencias a la fragmentación y consolidar el proceso de reformas. Para 1975 no se podía esperar lo mismo debido a la delicada condición del presidente, el aneurisma que afectó gravemente su salud en

1973 dio un vuelco para peor lo que obligó a amputarle la pierna. Es por esta razón que existe un vacío en los borradores de las actas del consejo de ministros entre el 25 de febrero y el 6 de marzo y que las sesiones de los meses de marzo y abril sean bastante breves. La debilidad del líder puso en duda su capacidad para mantener la dirección del proceso revolucionario.

Fue en este contexto que se produjo la expropiación de Marcona, aparentemente como un manotazo del propio Velasco por reafirmar su liderazgo y la continuación de las reformas. Al respecto, las actas registran por lo menos desde mayo de 1975 como Velasco apunta a la necesidad de realizar un acto revolucionario para mediados de año, poniendo el 7 de junio, día de la bandera, como fecha objetivo; señala que hace este pedido por cuanto la expropiación de Marcona es aún inviable mientras no se solucione el problema del transporte del mineral a los mercados de exportación (Consejo de Ministros del Perú, 13 de mayo de 1975, f. 3522). Lo importante del caso de Marcona queda atestiguado por la formación de una comisión interministerial, integrada por los ministros de Energía y Minas, Jorge Fernández Maldonado, Marina, Guillermo Faura Gaig, Transportes y Comunicaciones, Raúl Meneses Arata, a la que se integró posteriormente el ministro de Comercio, Luis Arias Graziani (Consejo de Ministros del Perú, 27 de mayo de 1975, 3540). El grupo de trabajo se puso en contacto con los potenciales compradores del hierro de Marcona, particular, en Japón los cuales coincidieron en afirmar que las ventas podrían seguir con normalidad siempre y cuando se llegue a un acuerdo apropiado con la Marcona Mining; igualmente se abocó a buscar barcos apropiados para el transporte del mineral para lo cual la Compañía Peruana de Vapores debió realizar compras apropiadas (Consejo de Ministros del Perú, 3 de junio de 1975, ff. 3550-3551). Finalmente la expropiación

llegó el 22 de junio cuando la segunda exigencia había sido resuelta, pero no así la primera. Ello llevó a problemas con la compañía y con el gobierno de los Estados Unidos que pusieron en peligro préstamos y proyectos necesarios para mantener la balanza de pagos. Claramente no se trataba del mejor momento ni por la coyuntura nacional ni por la internacional pero es comprensible dada la problemática situación política en la que parece haberse sentido atrapado Velasco.

No le quedaba mucho tiempo de hecho, sus problemas de salud pusieron sobre el tapete nuevamente la cuestión de la sucesión presidencial. Las distintas facciones se reagruparon en torno a este problema creándose alianzas a fin de preservar mejor sus intereses en caso de desaparición del líder revolucionario. La resultante fue una coalición entre militares radicales y conservadores encabezada por el general Francisco Morales Bermúdez que aceleró la transición, derrocando a Velasco en agosto de 1975. Tal medida fue posible por cuanto Morales se presentó a cada bando como el hombre mejor posicionado para llevar a cabo sus respectivos objetivos. Los radicales confiaron en sus credenciales revolucionarios y no movieron un dedo por Velasco al momento del golpe (Fernández Maldonado 1983, 141-142).

Conclusiones

El presente trabajo pretendió presentar una aproximación novedosa al problema de explicar las conductas de los regímenes autoritarios. Para ello se tomó como caso de estudio la expropiación de la gran minería durante el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada en el Perú. Se consideró relevante este ejemplo por cuanto un breve repaso de las principales acciones al respecto mostraba algunas contradicciones difíciles de explicar, en particular, la nacionalización de la Marcona Mining Corporation en momentos en que parecía haberse alcanzado un modus vivendi favorable entre los militares revolucionarios y el gobierno de los Estados Unidos.

En el primer capítulo se presentó el contexto necesario para presentar el argumento. Se explicó la estructura de la gran minería en el Perú, haciendo hincapié en el predominio de la propiedad extranjera y su contribución a la economía nacional. Sobre

esto último resulta claro que la relevancia del sector radica en su aporte al balance de las cuentas nacionales por ser desde la década de 1950 la principal proveedora de divisas para el país. En este mismo capítulo se rastrearon las menciones a la minería en los documentos oficiales publicados por el régimen militar, en especial en el Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975. De estos se desprende que en el esquema de los nuevos gobernantes la minería tendría una función central como proveedora de los recursos necesarios para financiar el ambicioso programa de reformas que se habían trazado.

En el capítulo dos el enfoque estuvo en los aspectos económicos de la reforma del sector minero durante el régimen militar. En el primer subcapítulo se analizaron las reformas emprendidas en el sector comenzando con la negociación del contrato del yacimiento de Cuajone con la Southern Peru, luego la expropiación de la Cerro de Pasco Corporation y finalmente la expropiación de la Marcona Mining Corporation. No se trabajó en detalle el desarrollo de la empresa estatal Minero Perú por estar fuera del alcance de la presente investigación. De este breve recorrido parece claro de un lado la lógica de las primeras dos iniciativas mencionadas no así el caso de la Marcona por cuanto reavivó el conflicto con los Estados Unidos y forzó a largas negociaciones por una compensación que solo pudieron cerrarse cuando se produjo un cambio en la presidencia y el reformista radical Juan Velasco Alvarado fue reemplazado por el mucho más tibio Francisco Morales Bermúdez

En este mismo capítulo se trabajó el impacto de la política minera sobre la economía nacional, poniendo el acento nuevamente sobre las condiciones de la balanza de pagos. De esta sección cobran particular atención los amplios vaivenes en la cantidad

de divisas provistas al país por la minería lo que indica las dificultades que encontró el gobierno para convertirla en el verdadero sustento de su programa de reformas. Se explicó también como el crédito externo, ampliamente disponible por aquel entonces suplió estas carencias en la esperanza de la pronta puesta en operaciones de nuevos proyectos mineros como el privado Cuajone y el estatal Cerro Verde.

En el tercer capítulo se puso el enfoque en las pugnas de poder al interior del gobierno y su influencia en el desarrollo de la política sectorial minera. El primer subcapítulo estuvo dedicado a cuestiones teóricas pues se considera que los desarrollos en el campo de las ciencias políticas contribuyen a aclarar la lógica detrás de las luchas por el poder. En particular, resulta de interés la necesidad de gobiernos autoritarios como el de Velasco por satisfacer a sus aliados en el poder a fin de mantener una necesaria legitimidad. Se evaluaron también casos similares en otros países latinoamericanos como Chile bajo Salvador Allende o México bajo Lázaro Cárdenas.

Sobre ésta base teórica se pasó a analizar las pugnas por el poder al interior del régimen velasquista. Para ello se puso especial énfasis en el sector de los militares más radicales pues estos controlaron el sector minero durante la mayor parte del periodo bajo la conducción del Ministro de Energía y Minas, general Jorge Fernández-Maldonado. En el contexto de crisis económica y política a partir de 1973 se plantea que el general Juan Velasco Alvarado intentó mantenerse como punta de lanza de la revolución lo que explica su radicalización hacia 1975. El cierre de medios de comunicación, la deportación de opositores y la nacionalización de la Marcona Mining serían parte de esta estrategia política. De esta manera, una aparente contradicción económica pasa a ser explicada en función a una lógica de política interna, algo que

suele pasar desapercibido en estudios enfocados solo en los aspectos económicos o políticos de este régimen.



Bibliografía

- Altamirano, Carlos. *Dialéctica de una derrota*. Tercera edición. México: Siglo Veintiuno, 1979.
- Altamirano, Carlos. «Reflexiones críticas sobre el proceso revolucionario chileno.» En *Chile: análisis de un año de gobierno militar*, de Pablo Santillana, 417-445. Buenos Aires: Prensa Latinoamericana, 1974.
- Alvarez Rodrich, Augusto. «Del Estado empresario al Estado regulador.» En *Perú 1964-1994: economía, sociedad y política*, editado por Julio Cotler, 69-91. Lima: IEP, 1995.
- Arce Larco, José. «Agresión imperialista.» En *¿Golpe o revolución? Hablan los militares del 68*, de María del Pilar Tello, 15-35. Lima: SAGSA, 1983.
- Banco Central de Reserva del Perú. «Cuadros anuales históricos.» 16 de Diciembre de 2014. <http://www.bcrp.gob.pe/estadisticas/cuadros-anuales-historicos.html> (último acceso: 18 de Diciembre de 2014).
- . *Memoria del Banco Central de Reserva del Perú 1968*. Lima: BCR, 1969.
- . *Memoria del Banco Central de Reserva del Perú 1976*. Lima: BCR, 1977.
- . *Memorias del Banco Central de Reserva del Perú 1980*. Lima: BCR, 1981.
- . *Perú: compendio estadístico del sector externo*. Lima: BCR, 1993.
- Basombrío, Carlos, y Fernando Rospigliosi. *La seguridad y sus instituciones en el Perú a inicios del siglo XXI: reformas democráticas o neomilitarismo*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2006.
- Becker, David. *The New Bourgeoisie and the Limits of Dependency: Mining, Class, and Power in Revolutionary Peru*. Princeton: Princeton University Press, 1983.
- Bossio, Juan Carlos. «Cambios en la política minero metalúrgica.» En *Cambios estructurales en el Perú: 1968-1975*, editado por Ernest Kerbusch, 121-144. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 1976.
- Bueno de Mesquita, Bruce. «Central Issues in the Study of International Conflict.» En *The Oxford Handbook of Political Economy*, editado por Barry Weingast y Donald Wittman, 832-868. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Consejo de Ministros del Perú. «Actas de sesión del Consejo de Ministros [borradores].» s.f.
- Dancourt, Oscar, Waldo Mendoza, y Leopoldo Vilcapoma. *Fluctuaciones económicas y shocks externos, Perú 1950-1996*. Lima: PUCP, 1997.
- Dunkerley, James. *Rebelión en las venas: la lucha política en Bolivia 1952-1982*. La Paz: Quipus, 1986.

- Faura, Guillermo. *Motín en la Marina*. Vol. I, de *¿Golpe o revolución?*, de María del Pilar Tello, 95-116. Lima: SAGSA, 1983.
- Fernández Maldonado, Jorge. *Socialismo militar*. Vol. I, de *¿Golpe o revolución? Hablan los militares del 68*, de María del Pilar Tello, 117-187. Lima: SAGSA, 1983.
- Ffrench-Davis, Ricardo, Óscar Muñoz, y José Palma. «The Latin American economies, 1950-1990.» En *Latin America: Economy and Society Since 1930*, editado por Leslie Bethell, 149-237. (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).
- Fitzgerald, Edmund Valpy Knox. *La economía política del Perú 1956-1978, desarrollo económico y reestructuración del capital*. Lima: IEP, 1981.
- Gantz, David. «The Marcona Settlement: New Forms of Negotiation and Compensation for Nationalized Property.» *The American Journal of International Law* 71, nº 3 (Julio 1977): 474-493.
- «The Political Regimes Project.» En *On Measuring Democracy: its Consequences and Concomitants*, de Mark Gasiorowski, editado por Alex Inkeles, 105-121. Piscataway, NJ: Transaction Publishers, 1991.
- Gilardi Rodríguez, Rolando. «La junta de gobierno.» En *¿Golpe o revolución? Hablan los militares del 68*, de María del Pilar Tello, 189-226. Lima: SAGSA, 1983.
- Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada. «DL4 Complejo Industrial de Talara, Refinería, Instalaciones y Anexos son expropiados por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada.» 1968 de Octubre de 1968. <http://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/17066-oct-9-1968.pdf> (último acceso: 15 de Enero de 2014).
- . «Estatuto del Gobierno Revolucionario.» *El Comercio*, 4 de Octubre de 1968: 1.
- . «Manifiesto del Gobierno Revolucionario.» *El Comercio*, 3 de Octubre de 1968: 1.
- Gonzales de Olarte, Efraín, y Lilian Samamé. *El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*. Segunda edición. Lima: IEP, 1994.
- Goodsell, Charles. *American Corporations and Peruvian Politics*. Cambridge: Harvard University Press, 1974.
- Guasti, Laura. «El gobierno militar peruano y las corporaciones internacionales.» En *El gobierno militar, una experiencia peruana 1968-1980*, editado por Cynthia McClintock, Lowenthal y Abraham, 207-230. Lima: IEP, 1985.
- Haber, Stephen. «Authoritarian Government.» En *The Oxford Handbook of Political Economy*, editado por Barry Weingast y Donald Wittman, 692-707. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Hildebrandt, César. «Velasco se confiesa.» *Caretas*, nº 512 (Febrero 1977): 28-35.

- Hodges, Donald, y Ross Gandy. *México 1910-1976: reform or revolution?* Londres: Zed Press, 1979.
- Huber, Evelyne. «The Peruvian Military Government, Labor Mobilization, and the Political Strength of the Left.» *Latin American Research Review* XVIII, nº 2 (1983): 57-93.
- Hunt, Shane. *La formación de la economía peruana: distribución y crecimiento en la historia del Perú y América Latina*. Lima: BCR/IEP/PUCP, 2011.
- Instituto Nacional de Planificación . *Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975. Volumen I Plan Global*. Lima: Instituto Nacional de Planificación, 1971.
- «Kissinger Cables.» *WikiLeaks*. Abril de 2013. <https://search.wikileaks.org/plusd/> (último acceso: 25 de Noviembre de 2014).
- Knight, Alan. *Revolución, democracia y populismo en América Latina*. Santiago de Chile: Centro de Estudios Bicentenario, 2005.
- Kruijt, Dirk. *La revolución por decreto*. Lima: Mosca Azul, 1991.
- Kuczynski, Pedro Pablo. *Democracia bajo presión económica, el primer gobierno de Belaúnde, 1963-1968*. Lima: Ediciones Treintatrés / Mosca Azul Editores, 1980.
- Library of Congress. *Revelations from the Russian Archives*. 22 de Julio de 2010. <http://www.loc.gov/exhibits/archives/intro.html> (último acceso: 15 de Diciembre de 2012).
- Masterson, Daniel. *Fuerza Armada y sociedad en el Perú moderno*. Lima: IDEPE, 2001.
- Medin, Tzvi. *Ideología y praxis política de Lázaro Cárdenas*. México, D.F.: Siglo Veintiuno, 1997.
- Mercado Jarrín, Edgardo. «Canciller tercermundista.» En *¿Golpe o revolución?, Hablan los militares del 68*, de María del Pilar Tello, 283-309. Lima: SAGSA, 1983.
- Oficina Nacional de Estadísticas y Censos. *La población en el Perú*. Lima: ONEC, 1974.
- Parodi Trece, Carlos. *Perú 1960-2000: políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: Universidad del Pacífico, 2000.
- Philip, George. *The Rise and Fall of the Peruvian Military Radicals*. Londres: University of London, 1978.
- Prieto, Federico. *Regreso a la democracia. Entrevista Biográfica al General Francisco Morales Bermúdez Cerruti. Presidente del Perú (1975-1980)*. Lima: Realidades, 1996.
- Rojas, Jorge. *Las políticas comerciales y cambiarias en el Perú, 1960-1995*. PUCP: Lima, 1996.
- Romero, Luis Alberto. *Breve historia contemporánea de la Argentina*. México, D.F.: FCE, 1995.
- Sánchez Albavera, Fernando. *Minería, capital transnacional y poder en el Perú*. Lima: DESCO, 1981.

- Schydrowsky, Daniel, y Juan Julio Wicht. *Anatomía de un fracaso económico: Perú, 1968-1978*. Cuarta edición. Lima: Universidad del Pacífico, 1979.
- Sheahan, John. *La economía peruana desde 1950: buscando una sociedad mejor*. Lima: IEP, 2001.
- Tello Leyva, María del Pilar. *Golpe o Revolución: hablan los militares del 68*. II vols. Lima: SAGSA, 1983.
- Thorp, Rosemary. *Gestión económica y desarrollo en Perú y Colombia*. Lima: Universidad del Pacífico, 1995.
- Thorp, Rosemary, y Geoffrey Bertram. *Perú: 1890-1977 Crecimiento y políticas en una economía abierta*. Segunda edición. Lima: Mosca Azul, 1988.
- Villanueva, Víctor. *El CAEM y la revolución de las Fuerzas Armadas*. Lima: Campodónico, 1972.
- Walter, Richard J. *Peru and the United States, 1960-1975: how their ambassadors managed foreign relations in a turbulent era*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2010.
- Wintrobe, Ronald. «Dictatorship: Analytical Approaches.» En *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, editado por Carles Boix y Susan Stokes, 363-394. Oxford: Oxford University Press, 2007.