

**INFORME FINAL DEL PROYECTO DE INVESTIGACIÓN:  
“INSTITUCIONES DE CONTROL DEL ESTADO PERUANO.  
HISTORIA Y POLÍTICAS EN LA CGR, SBS Y SUNAT”**

**ANTONIO ZAPATA VELASCO**

***IEP*** INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS



**CIES - CONSORCIO DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL**

## CONTENIDO

1. ABSTRACT	3
2. PREFACIO	4
3. CAPÍTULO I: LA ERA LIBERAL	7
4. CAPÍTULO II: EL DOCENIO MILITAR	56
5. CAPÍTULO III: LOS AÑOS NOVENTA	99
6. CONCLUSIONES	148
7. RECOMENDACIONES	172
8. BIBLIOGRAFÍA	177

## Abstract

Este trabajo estudia tres instituciones estatales que realizan funciones de control, tributación y supervisión bancaria: la Contraloría General de la República, la Superintendencia de Administración Tributaria y Aduanas y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs. El análisis se enlaza con la historia económica y política del Perú del siglo XX y tiene como ejes los conceptos de autonomía, profesionalización y transparencia. Estas instituciones nacieron comenzando el siglo XX y expresan la llegada plena del capitalismo moderno e industrial al Perú. Son instituciones que ordenan la vida económica nacional y cumplen un papel en la lucha contra la corrupción. La historia que hemos narrado pone énfasis en tres períodos; un primer momento de la era liberal que cubre de 1895-1945; el reformismo militar, 1968-1980 y la década neoliberal, 1990-2000.

## Abstract

This paper deals with three state institutions that carry out the functions of control, taxes and banking supervision: the Comptroller General of the Republic, the Superintendency of Tax Administration and Customs and the Superintendency of Banking. The analysis was linked to the economic and political history of the twentieth century; was organized on the concepts of autonomy, professionalism and transparency. These institutions were born beginning of the twentieth century and express the full arrival of modern capitalism to Peru. They are institutions that command the national economic life and play a role in opposing corruption. The story that we told emphasizes three periods, a first time of the era of liberal covering 1895-1945; reformism military 1968-1980, and the decade neoliberal, 1990-2000.

## PREFACIO

En las páginas siguientes revisaremos la historia moderna de tres instituciones públicas con responsabilidades en el ordenamiento económico nacional. Se trata de las entidades encargadas de las funciones de control, tributos y supervisión bancaria. Estas instituciones son relevantes por varias razones. Inicialmente estuvimos motivados por su papel en la lucha contra la corrupción. En efecto, si estas tres instituciones funcionaran técnicamente, como proponen, pues la corrupción pública disminuiría radicalmente. En el caso de la Contraloría General de la República, CGR, ese efecto sería inmediato. En el caso de las otras dos entidades: la Superintendencia de Administración Tributaria, SUNAT y la Superintendencia de Banca, Seguros y AFPs, SBS, en forma más bien indirecta. Como vivimos en un país que atraviesa tantos problemas en relación a la venalidad de sus gobernantes y la extensión de conductas patrimoniales, bien merecía la atención la evolución histórica de instituciones cuya función incluye el combate por las buenas prácticas económicas.

Posteriormente, al estudiarlas, hemos ampliado el ángulo de tratamiento. No solamente interesa solamente la lucha contra la corrupción, sino también la estabilidad y continuidad del manejo de la política económica. Sucede que estas instituciones confieren estabilidad a la marcha de los negocios y pueden implementar algunos instrumentos contracíclicos que aumentan su interés como garantes del movimiento económico capitalista dentro del país.<sup>1</sup> Una vez comprendido su papel crucial en la historia económica nacional, hubiera sido ideal incorporar al BCR en el estudio, para tener un panorama más completo de los organismos constitucionalmente autónomos con responsabilidad en el área económica. Pero, no lo tuvimos presente en el comienzo y queda pendiente su incorporación a un estudio futuro.

Por otro lado, este texto se pregunta por las correlaciones entre la historia institucional y las etapas del desarrollo económico nacional. Para efectuar el análisis propuesto, hemos dividido el siglo XX en tres grandes ciclos económicos. El primero corre de

---

<sup>1</sup> Un estudio completo de las relaciones entre instituciones y economía se debe a Douglass C. North, *Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño económico*, México: FCE, 2006.

1895 a 1962 y estuvo dominado por el liberalismo clásico, que entre nosotros continuó vigente incluso después de la gran crisis mundial de 1929, cuando la mayor parte de América Latina viró a la protección del mercado interno y la industrialización por substitución de importaciones. En el caso peruano, luego del fin de la II Guerra Mundial sobrevino un período de intensa crisis social que condujo al declive de la República Oligárquica, no obstante sus logros macro económicos durante los años cincuenta. Hemos construido el primer capítulo abarcando de 1895 a 1945 y ahí nos detenemos porque juzgamos cumplido nuestro objetivo de precisar los elementos claves que corresponden al ciclo liberal.

Hubiera sido ideal continuar un estudio que trace la línea del tiempo completa, pero no hemos tenido tiempo suficiente para el análisis y redacción. Por ello, hemos construido los tres capítulos pensando en captar la esencia de las instituciones frente a cada ciclo macro económico. A continuación, un segundo capítulo se focaliza en el docenio militar, 1968-1980. Nuestro objetivo es aprehender las características esenciales del segundo gran ciclo económico correspondiente al populismo, analizando al régimen militar que constituyó su momento de mayor radicalidad. La idea es que las tendencias correspondientes al período se vieron reflejadas de modo muy nítido en este período, cuando los militares intentaron recuperar el tiempo perdido. Como América Latina había virado al populismo treinta años atrás, los militares del sesentaiocho quisieron alcanzar a los demás países gracias a la adopción de un modelo radical dentro del mismo populismo. Aunque su rumbo avanzó mucho, llegó muy tarde y a su caída siguió un período de intenso desorden político que incluyó la lucha armada de Sendero Luminoso y la guerra interna de los ochenta. Esa década que concluyó en hiperinflación dio paso a la reforma neoliberal de los noventa, gestada en medio de una profunda crisis nacional.

Un tercer capítulo estudia al fujimorismo, 1990-2000. Del mismo modo que en el caso anterior, este capítulo se concentra en el gobierno que caracteriza al giro neoliberal y pretende sacar las conclusiones fundamentales que se desprenden de la relación entre ciclo económico y desarrollo institucional para este período. Así, el régimen de los 1990 constituye el punto final de nuestra indagación sistemática.

En el ensayo final presentado como conclusiones intentamos una reflexión del proceso histórico en su conjunto. Se ofrece una visión panorámica con el objetivo de fundamentar un conjunto de proposiciones y recomendaciones sobre las instituciones

estudiadas, debatiendo su mejor ubicación, metas y organización como parte de la arquitectura del Estado peruano.

Debo agradecer al Consorcio de Investigaciones Económico Sociales, CIES, que me ha permitido gozar de una beca de investigación a través del Instituto de Estudios Peruanos, IEP. Ambas instituciones me han acogido con generosidad y sin su contribución este texto no hubiera sido posible. Asimismo, ambas instituciones han colaborado con el diseño y ejecución de la investigación, realizando seminarios y mesas verdes en los cuales estuve obligado a sintetizar mis ideas. En dichas oportunidades recibí múltiples comentarios y he aprovechado muy bien algunas sugerencias.

Años atrás había comenzado el estudio de estas tres instituciones. Durante los años 2002 y 2003 trabajé para el Congreso de la República como asesor de dos Comisiones Investigadoras de casos de corrupción acaecidos en los años noventa. Durante este lapso tuve mucha información entre manos y contribuí a formar un archivo bien ordenado. Posteriormente, durante el 2006 realicé una investigación histórica para el libro de oro de la Superintendencia de Banca Seguros y AFPs, que al año siguiente cumplía 75 años de fundación. En consecuencia, en estas instituciones estatales me inicié en el estudio del control, tributación y supervisión bancaria como funciones públicas y de las entidades que las ejecutan en el Perú. De este modo, el texto que ahora entregamos constituye una síntesis de varias pequeñas investigaciones que han rondado alrededor de esta problemática. Al Congreso y a la SBS le agradezco por la oportunidad de iniciar mi interés en esta área de estudios.

Por otro lado, mi colega historiador, Rolando Rojas, ha sido bastante más que un asistente, porque dispone de formación y capacidad creativa suficiente para volar con sus propios medios. En ese sentido es un colaborador de lujo cuyo nombre merece estar en la carátula. Este estudio que puede parecer de temática bastante árida, se lo dedico a la mayor alegría de mi vida, que es mi hijo Martín. Pensando en él con todo cariño,

Antonio Zapata Velasco

**CAPÍTULO I:  
LA ERA LIBERAL**

## **Capítulo I:** **La era liberal: 1895-1945**

### **El contrato Grace y la reconstrucción nacional**

Concluida la guerra del Pacífico (1879-1884), el Perú yaciente comenzó la “reconstrucción nacional” con gran lentitud y enorme dificultad. Este nuevo período fue testigo de un significativo proceso de modernización empresarial y de diversificación de las materias primas de exportación: azúcar, algodón, caucho, minerales y petróleo.<sup>2</sup> La economía nacional se reordenó sobre bases muy distintas a la era del guano, cuando las finanzas públicas y el desarrollo económico se habían sostenido en la exportación del fertilizante natural. Este recurso, de gran demanda en el mercado mundial, sólo existía en el Perú y además era propiedad del Estado.<sup>3</sup> Durante casi cuarenta años el guano había dominado la vida económica nacional y la bancarrota nacional previa a la Guerra del Pacífico terminó con esa era. Aunque resulte paradójico, la economía de la reconstrucción se depuró de sus características más rentistas y emergió una clase empresarial más dinámica, que había sido sumergida por la avalancha de dinero propia de la era del guano.

Bajo el gobierno del general Andrés Avelino Cáceres (1886-1890), se firmó un contrato con Michel Grace en 1889, mediante el cual se resolvió la crisis de la deuda externa. El país se había declarado en bancarrota a mediados de los años 1870 y desde entonces había dejado de pagar sus obligaciones con sus acreedores extranjeros. El contrato Grace dio lugar a una fuerte oposición en la prensa y el Congreso, pues el Perú se comprometía a conceder los ferrocarriles nacionales por 66 años; asimismo, el Estado entregaría las ganancias de las exportaciones del guano, 2 millones de hectáreas en la selva central, ochenta mil libras anuales durante 33 años y permitiría la

---

<sup>2</sup> Jorge Basadre y Rómulo Ferrero, *Historia de la Cámara de Comercio de Lima*, Lima: Cámara de Comercio, 1963, p. 15. Basadre redactó la primera sección de este libro que cubre desde la fundación en 1888 hasta la crisis mundial de 1930. de acuerdo a su interpretación, la fundación de la Cámara de Comercio constituye la expresión de esa maduración capitalista de la elite económica posterior a la Guerra del Pacífico.

<sup>3</sup> Carlos Contreras, *El aprendizaje del capitalismo: estudios de historia económica y social del Perú Republicano*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2004, p. 90.



libre navegación por el Titicaca. La oposición en el Congreso acusó al gobierno de “entreguismo” y el gobierno tuvo que exiliar a varios diputados para lograr que se firme el contrato.<sup>4</sup> Su ventaja era, sin embargo, la cancelación de la deuda externa y la opción de acceder a nuevos préstamos internacionales. Por otro lado, la empresa privada y extranjera que accedió al manejo de los ferrocarriles reparó y amplió la red que había quedado muy dañada por la guerra. La principal infraestructura de transporte y comunicaciones, en la que se habían depositado tantas esperanzas, se puso nuevamente en funcionamiento. Estas condiciones facilitaron un nuevo ciclo de crecimiento económico basado en las exportaciones de materias primas.

El crecimiento económico tuvo un fuerte impulso desde 1895 con el ascenso al poder de Nicolás de Piérola, quien inició un periodo de estabilidad política al someter el poder militar al Estado. Piérola era un político con experiencia en materia económica, pues había sido Ministro de Hacienda de José Balta. Su gestión como ministro fue especialmente controvertida porque firmó el contrato Dreyfus en 1869 que terminó con el poder de los consignatarios nacionales del guano. En contraste con su primer mandato, durante la infausta Guerra del Pacífico, su segundo gobierno fue muy positivo y le granjeó una posición como patriarca nacional. Una de las primeras medidas económicas de este segundo Piérola consistió en resolver la cuestión del billete, el cual había perdido su poder adquisitivo y fue reemplazado por la moneda metálica, cuyo respaldo era su propio contenido de plata.<sup>5</sup> Sin embargo, poco después la plata se desvalorizó frente al oro, que era adoptado internacionalmente como nuevo patrón monetario.

El sistema monetario peruano era muy complejo porque estaba compuesto de dos esferas que se cruzaban. Una esfera estaba dominada por las monedas fuertes, porque se trataba tanto de las extranjeras que circulaban libremente, como la libra esterlina y el dólar norteamericano, junto a las cuales, pertenecía también a esta esfera la moneda nacional de plata. En segundo lugar, se hallaban monedas y billetes de bajo poder adquisitivo y de validez restringida, como la moneda feble boliviana y las fichas que emitían algunas empresas, así como los antiguos billetes anteriores a la Guerra del Pacífico que seguían circulando. El mejor negocio era vender en el primer mercado y pagar en el segundo. Este doble sistema tenía gruesos inconvenientes para

---

<sup>4</sup> El grupo de diputados opositores liderados por José María Quimper fue reemplazado por nuevos parlamentarios elegidos en sus respectivas jurisdicciones. Sólo en Huaraz el Colegio Electoral en señal de protesta ratificó a Pedro Rojas Loayza, por lo cual el gobierno persiguió a los integrantes de este organismo. Jorge Basadre, *Historia de la República del Perú*. Lima: Editorial Universitaria, 1983, p. 192.

<sup>5</sup> César Antonio Ugarte, *Bosquejo de la historia económica del Perú*, Lima: Banco Central de Reserva del Perú, Lima, 1980, p. 93.

la economía peruana, pues generaba inestabilidad y fragmentación, lo que dificultaba las transacciones y hacía impredecible el resultado de los negocios. Este sistema se vino abajo cuando la plata empezó a devaluarse sostenidamente.<sup>6</sup>

En abril de 1897 Piérola intentó imponer el patrón oro, pero debido a una fuerte oposición parlamentaria y la resistencia del público, no se pudo suspender la acuñación de moneda nacional en plata.<sup>7</sup> El abandono definitivo de la plata y su reemplazo por el oro fue adoptado recién en 1899 por el Presidente Eduardo López de Romaña, quien firmó una ley proveniente del Congreso dominado por el segundo civilismo. Esta ley establecía la libra peruana de oro como nueva moneda nacional, equiparándola a la libra esterlina y le daba un valor de diez soles de plata. En forma paralela, la libra esterlina obtuvo libre circulación como si fuera moneda nacional. Con ello, se abandonó el sistema de la plata y se adoptó el *Gold Coin Standard*, que duraría hasta la crisis de 1930.<sup>8</sup>

En materia impositiva, Piérola abandonó el antiguo tributo indígena. Esta medida debilitó a las Juntas Departamentales, que recibían dicho impuesto. Dichas instituciones descentralizadas habían sido la correa de transmisión en provincias del régimen cacerista. Queriendo cortar el soporte financiero a sus adversarios, Piérola terminó con el fundamento mismo de la tributación colonial que había sobrevivido con intermitencias a lo largo de todo el siglo XIX. Sin embargo, Piérola reemplazó el tributo indígena por un impuesto regresivo a la sal, que pesó tremendamente sobre las espaldas de los campesinos, al grado que motivó extensas revueltas agrarias en el departamento de Ayacucho, en las provincias de Huanta y La Mar.<sup>9</sup> Esta nueva recaudación era cobrada directamente por el gobierno central y sus frutos permanecían en la caja central del Estado. Fue la última de la larga cadena de aboliciones del tributo indígena y última vez que se cobró en el Perú este impuesto de raíz y esencia colonial.

En este período se formó una agencia recaudadora privada que contrató a largo plazo con el estado. Esta institución reemplazaba la antigua práctica colonial de arrendar anticipadamente el pago de los impuestos. Inicialmente fue la Sociedad Recaudadora,

---

<sup>6</sup> Augusta Alfajeme et al. *De la moneda de plata al papel moneda; Perú, 1879-1930*. Lima: BCRP y AID, 1992, p. 23.

<sup>7</sup> Mensaje del Presidente de la República, Nicolás de Piérola, al Congreso ordinario de 1897. Página web del Congreso de la República: [www.congreso.gob.pe](http://www.congreso.gob.pe).

<sup>8</sup> Jorge Basadre y Rómulo Ferrero, *ob. cit.* p.52

<sup>9</sup> Nelson Manrique, *Yawar Mayu. Sociedades terratenientes serranas 1879-1910*. Lima: DESCO, IFEA, 1988, p. 80.

transformada en 1905 en la Caja de Depósitos y Consignaciones, que tuvo larga historia hasta ser la base del Banco de la Nación durante el primer gobierno de Fernando Belaunde. Esa institución organizó la recaudación de una manera mucho más profesional y sus efectos benéficos sobre el erario público fueron inmediatos. La Caja de Depósitos fue formada por los bancos que eran sus accionistas. Ella trabajaba regularmente con el estado, cobrando los impuestos a cambio de una comisión. Por ello, la Dirección de Recaudaciones del Ministerio de Hacienda se organizó como una oficina con funciones de regulación, normativas y de fiscalizadora de la labor de la Caja de Depósitos.

Asimismo, Piérola creó un Ministerio de Fomento que modernizó la legislación de minas y comercio. Esas nuevas normas estimularon el gran ciclo de inversiones extranjeras que estaba comenzando. Del mismo modo, durante este período se organizaron las sociedades empresariales más importantes: comercio, minería, industrial y agraria. Así, la sociedad civil empresarial cobró una mayor densidad y ganó en influencia sobre el estado, que se organizó para impulsar la modernización que surgía del saneamiento económico.

Aunque el Perú experimentó un sostenido crecimiento económico y logró estabilidad política bajo el mandato de Piérola, condiciones que se mantuvieron más de una década, también perdió una oportunidad política para integrarse como nación. En efecto, una ley de 1895 confirmó una previa enmienda constitucional que estipulaba que los analfabetos perdían el derecho al voto. Así, las masas de campesinos indígenas que habían protagonizado la resistencia nacional contra la invasión chilena fueron excluidas del sistema político y toda la modernización vino acompañada por un proceso de exclusiones.<sup>10</sup> Piérola dio curso a un gobierno directo de las clases altas que fue llamado la “República Aristocrática” por Jorge Basadre.

Esta exclusión del campesinado andino del sistema político venía acompañada por la subsistencia de la economía de autoconsumo. El sector exportador lideró el crecimiento económico, pero su límite fue la reducida dimensión del mercado interno, generada por la sobrevivencia de haciendas serranas y comunidades campesinas en un estado pre capitalista. Así, el Perú se modernizó notablemente, pero con escasos ciudadanos y menores consumidores.

---

<sup>10</sup> Peter Klarén, *Nación y sociedad en la historia del Perú*, Lima: IEP, 2004, p. 258.

## La reconstitución de las finanzas

Después de la guerra, la mayoría de bancos que habían surgido en el período del guano estaban en proceso de liquidación. Sólo el Banco del Callao dirigido por el ciudadano cubano José Payán y el London Bank of Mexico & South America sobrevivieron a los años de ocupación.<sup>11</sup> Sin embargo, conforme se fueron recuperando las actividades económicas en el país, aparecieron signos de revitalización de las instituciones financieras, como la apertura del Banco Italiano en 1889. Los bancos de la posguerra debían afrontar a un sector ahorrista escéptico y prudente en extremo. Primero, los banqueros liquidaron los negocios del período precedente; luego resolvieron la cuestión del billete fiscal; para finalmente abrirse a las hipotecas y el mercado de valores, culminando un ciclo de reconstitución empresarial. Después de 1895, los bancos también volvieron a financiar al Estado, bajo la forma de bonos, para participar del sostenimiento a los presupuestos públicos.

Dos sucesos institucionales de 1897 fortalecieron el sistema bancario. Por un lado se creó el Banco Internacional, y a continuación se produjo la fusión del Banco del Callao y el London Bank of Mexico & South America, de la cual resultó la conformación del Banco del Perú y Londres, institución que dominaría el mercado financiero hasta la década de 1920. Este banco fue dirigido por José Payán habiendo creado la primera red bancaria nacional, abriendo sucursales en Piura, Chiclayo, Trujillo, Callao y Arequipa. Pocos meses antes de terminar el período de Piérola, el sistema bancario nacional se amplió al fundarse el Banco Popular en 1899, siendo su primer director Mariano Ignacio Prado y Ugarteche.<sup>12</sup>

Al inicio del segundo civilismo, los Bancos del Callao, luego del Perú y Londres, el Internacional y el Popular, básicamente estaban en manos de capitalistas nacionales. Por su parte, el Banco Italiano era mixto puesto que una buena parte de su directorio representaba a los poderosos bancos italianos, franceses y suizos que participaban mayoritariamente de su accionariado. Pero, un segundo segmento de este banco era controlado por la colonia ítalo peruana para cuyo financiamiento se había fundado. El Banco Italiano alcanzaría en la década de 1930 el liderazgo del mercado financiero peruano, gracias a su sana política crediticia y a su apuesta por el mercado de bienes

---

<sup>11</sup> Entre 1881 y 1883 suspendieron sus actividades el Banco del Perú, el Banco Nacional del Perú, el Banco de Lima, el Banco La Providencia, el Banco Garantizador, el Banco de Arequipa y el Banco de Tacna. Poco después lo harían el Banco Territorial Hipotecario y el Banco de Crédito Hipotecario. Carlos Camprubí Alcazar, *Historia de los bancos en el Perú*. Lima: Editorial Lumen, 1957, p. 122.

<sup>12</sup> . Una biografía del banquero peruano en Manuel Guillermo Ramírez y Berrios, *Mariano Ignacio Prado y Ugarteche*, Lima: SDC Publicistas e Impresores, 2007.

raíces, que a la postre se reveló como el más seguro. Finalmente había pocos bancos realmente extranjeros y manejaban una porción reducida del sistema financiero. Estos bancos eran empleados por los comerciantes foráneos para realizar sus operaciones con el exterior. Entre ellos destacaba el Banco Alemán Transatlántico establecido en 1903.

En 1902 se promulgó un código comercial, que contenía una sección sobre las actividades bancarias. Ese código era extremadamente liberal y tanto las actividades bursátiles como bancaria escapaban a mayores regulaciones. Para aquel entonces, la realidad bancaria mostraba que eran instituciones complejas y de naturaleza mixta. Los bancos peruanos realizaban un conjunto de operaciones que en otros países daban curso a instituciones especializadas. Entre estas actividades crediticias se hallan las de descuentos, financiamiento a la producción y a las operaciones comerciales.

En 1902 ya estaba rigiendo el patrón oro, cuyo resultado es una oferta monetaria inelástica, que evitaba la creación de una banca central de emisión, porque la política monetaria era rígida y definida por la cantidad de metálico disponible para acuñar. Ni los bancos privados podían modificar la rigidez intrínseca del sistema. La verdadera innovación de la ley consistía en la figura del encaje obligatorio, en defensa de los depósitos de los ahorristas. Desde comienzos de siglo XX fueron definiéndose las obligaciones legales de los bancos, así como se constituyeron las primeras instituciones encargadas de hacer cumplir estas obligaciones. Ellas fueron organizadas en el Ministerio de Hacienda, como dependencias del Poder Ejecutivo. De este modo, en 1903 se organizó una Inspectoría Fiscal de Bancos, que junto a la Junta de Vigilancia del Régimen Monetario, que se organizará más tarde, durante la I Guerra Mundial, constituyen los lejanos antecedentes de la Superintendencia de Banca y Seguros, SBS.<sup>13</sup>

De otra parte, la diversificación económica motivó el crecimiento del negocio de bienes raíces en Lima, retomando el mercado hipotecario, que había quedado muy dañado por las quiebras de los bancos provenientes de la era del guano. Las inversiones en bienes raíces periódicamente se revaloraban permitiendo tanto ganancias especulativas como una efectiva defensa frente a las crisis económicas. Con los

---

<sup>13</sup> . Jorge Basadre y Rómulo Ferrero, *ob cit.*, p.96. La Junta de Vigilancia del Régimen Monetario se organizó en 1914 y tenía un directorio mixto, donde figuraban 2 representantes del Legislativo, uno del Ejecutivo y dos de la comunidad de negocios particular, uno por la Asociación de Bancos y el otro por la Cámara de Comercio.

bienes raíces y una tímida inversión en manufactura se ponía en marcha el mercado urbano, dando origen a uno de los negocios más rentables de todo el siglo XX.

En 1889 fue promulgada una nueva ley hipotecaria que facilitó los préstamos a los propietarios de predios urbanos y a los grandes empresarios agrícolas modernos de la costa. El Banco del Callao, luego fusionado en el Banco del Perú y Londres, tomó la delantera del nuevo giro de los negocios bancarios, gracias a una sección hipotecaria muy dinámica. El introductor de la nueva modalidad de préstamos bancario fue el mencionado José Payán. En general se detecta un fuerte vínculo entre el crecimiento urbano de la ciudad capital y el desarrollo del mercado hipotecario, al grado que para 1907 las tres cuartas partes de los préstamos hipotecarios estaban concentrados en Lima.<sup>14</sup>

Ese mismo año 1889 marcó el inicio del financiamiento de los préstamos hipotecarios a través de la venta de bonos en el recientemente reconstituido mercado limeño de valores. Desde hacía dos años estaban apareciendo nuevas emisiones que habían provocado un resurgimiento del mercado de acciones, proceso manejado por los bancos de Lima, que lograron crear un nuevo giro para el desarrollo de sus funciones de intermediación financiera.<sup>15</sup>

Por otro lado, en diciembre de 1895 se promulgó una ley que regulaba la relación entre las empresas de seguros, el estado y el público. Tras la guerra, las compañías de seguros habían sido empresas extranjeras que ofertaban tres rubros: contra incendios, marítimos y de vida. La ley de 1895 introdujo un principio de regulación en el extremadamente liberal sistema financiero peruano. En efecto, la ley exigía que las compañías de seguros deberían invertir una cantidad mínima y además, no menos del 30% de su capital debería constar de bienes nacionales, sobre todo propiedades inmobiliarias, bonos y ahorros en moneda nacional. Las firmas extranjeras se rehusaron a acatar y salieron del mercado, siendo rápidamente reemplazadas por nuevas compañías formadas por los bancos locales. Posteriormente, en 1902, las compañías nacionales promovieron una legislación que elevó la inversión del capital en valores peruanos al 50%, con lo cual consolidaron su dominio del mercado. Años antes, el 23 de junio de 1897, siendo Ministro de Hacienda Ignacio Rey, se había dado inicio formal a la regulación de las compañías de seguros, emitiéndose un Decreto

---

<sup>14</sup> Alfonso Quiroz, *Banqueros en conflicto: estructura financiera y economía peruana, 1884-1930*, Lima: Universidad del Pacífico, 1990, p. 73.

<sup>15</sup> La bolsa de Lima se creó en 1896 y su segundo director fue el famoso banquero de comienzos de siglo, José Payán.

Supremo que creaba la Inspección Fiscal de Compañías de Seguros como una dependencia del Ministerio de Hacienda. El objetivo de esta entidad era hacer cumplir la legislación sobre compañías de seguros.

## **El segundo civilismo**

Como se ha visto, a partir de 1895 y hasta el estallido de la primera guerra mundial, el Perú vivió un período de expansión inusitada de la economía capitalista. La exportación de materias primas lideró el crecimiento económico, aunque, como también tuvimos ocasión de subrayar, hubo reinversión en el mercado interno, tanto en bienes raíces como en manufactura. Las grandes empresas fueron extranjeras y desde esa época fue notorio el dinamismo del capital norteamericano, que empezó a desplazar al británico. Las reinversiones más significativas del sector exportador consistieron en la ampliación de la misma capacidad exportadora, de tal manera que, en las vísperas de la primera guerra mundial, el país contaba con un stock productivo bastante competitivo en un conjunto muy amplio de productos de exportación. El Perú siempre fue muy diverso y se alejó del modelo de país monoprodutor de materias primas. La mayor variedad del Perú le ofreció un margen superior de seguridad a la economía exportadora y constituye una de las razones de fondo para que este patrón de crecimiento, abierto y hacia fuera, haya cobrado hegemonía a lo largo de la historia nacional.<sup>16</sup>

Después del exitoso gobierno de Piérola, su sucesor López de la Romaña había presidido un frente entre civilistas y demócratas, que fue muy resistido entre los demócratas, dando paso al predominio del partido civil, que ejerció el liderazgo sin cortapisas por más de una década. La elite peruana de aquellos años logró conectar directamente el poder político con el económico, confluyendo dos fuerzas que dieron origen a un tipo de estado democrático, pero cerrado en tanto capitaneado en exclusividad por los de arriba. La elite era un grupo de familias con relaciones bastante estrechas por el parentesco y las costumbres sociales, la naturaleza de su dominio incluía una fuerte dosis de paternalismo en su trato con los sectores populares.<sup>17</sup>

De acuerdo a Basadre, “perteneían a este partido (el civilista) los grandes propietarios urbanos, los grandes hacendados productores de azúcar y algodón, los

---

<sup>16</sup> . Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram, *Perú, 1890-1977, crecimiento y políticas en una economía abierta*, Lima: Mosca Azul, 1985, p. 102.

<sup>17</sup> . Dennis Gilbert, *La oligarquía peruana. Historia de tres familias*, Lima: Editorial Horizonte, 1982, p. 134.

hombres de negocios prósperos, los abogados con los bufetes más famosos, los médicos de mayor clientela, los catedráticos, en suma, la mayor parte de la gente a la que le había ido bien en la vida... hacían intensa vida de club, residían en casas amobladas con los altos muebles del estilo imperio y abundantes en las alfombras y cortinajes de un tiempo que no amaba el aire libre y vestían chaqué negro y pantalones redondos fabricados por los sastres franceses de la capital. Vivían un mundo feliz, integrado por matrimonios entre pequeños grupos familiares...”<sup>18</sup>

No obstante su naturaleza como grupo altamente cohesionado por vínculos empresariales y familiares, el dominio político del segundo civilismo conoció también de sacudidas y alteraciones. Hubo intensos desgarramientos, faccionalismo y luchas personalistas por el poder. La cohesión del partido civil estaba minada por grupos integrados por redes de clientela. El control de la administración pública dio origen a fuertes rivalidades dentro del mismo partido gobernante que a su vez causaron la crisis del segundo civilismo durante la segunda década del siglo.

El primer gobierno de Leguía (1908-1912) generó grandes tensiones internas del civilismo, que concluyeron en su primera derrota electoral, cuando Ántero Aspíllaga perdió las elecciones de 1912 y ascendió Guillermo Billingurst al gobierno. Se abrió un intermedio de crisis que duró el año 1913, pero que se resolvió a favor del civilismo gracias al golpe del entonces coronel Óscar R. Benavides comenzando el año 1914. Benavides transfirió el poder al año siguiente al más caracterizado de los líderes civilistas de la “República Aristocrática”: José Pardo, quien gobernó hasta 1919.

Por otro lado, el período registra también fuertes tensiones entre propietarios de actividades económicas distintas y conflictos entre grupos de poder asentados en regiones rivales. Alberto Flores Galindo y Manuel Burga encontraron tres grupos dentro de la élite dominante: uno con base en el azúcar y asentado en la costa norte; otro de mineros y latifundistas de la sierra central; y uno último de base lanera y comercial en el sur, con Arequipa como cabeza.<sup>19</sup> Por su parte, Alfonso Quiroz ha subrayado el peso de la conexión financiera de Lima para darle cohesión a la oligarquía, en tanto que la alianza con los terratenientes serranos aseguraba el control de las provincias donde el alcance del gobierno central seguía siendo lento e ineficiente.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> . Jorge Basadre, *Historia de la República*, vol. 11, Lima: Editorial Universitaria, 1967-1968, p. 127.

<sup>19</sup> . Alberto Flores Galindo y Manuel Burga, *Apogeo y crisis de la república aristocrática*, Lima: Rikchay Perú, 1981, p. 69.



Alfonso Quiroz ha demostrado que el grupo líder de este proceso, denominado “oligarquía” era económicamente muy moderno, poseído por fuerte dinamismo empresarial, habiendo actuado en forma mayormente racional y capitalista, antes que en forma señorial y rentista como se sostenía habitualmente. Este planteamiento resalta la gran expansión y diversificación del comercio, finanzas, agricultura, minería y manufactura, como componentes de un proyecto modernizador audaz aunque incompleto. Una muestra de su modernidad fue la resolución del tema de la cobranza de impuestos, que era una pesada herencia de desorden y arbitrariedad que venía de la era colonial y que el siglo XIX solamente había empeorado.

El gobierno en 1905 decidió que se forme una entidad privada que los recaude. La Asociación de Bancos se avino a la intención gubernamental y creó la Caja de Depósitos y Consignaciones. Esta institución estuvo conformada por todos los bancos que participaron como accionistas en proporciones distintas; se hizo cargo del cobro de los impuestos hasta 1966 cuando se fundó el Banco de la Nación. En cierto sentido constituye el lejano antecedente de la SUNAT.<sup>21</sup>

Sin embargo, aparecieron los límites de ese proyecto modernizador llevado adelante conjuntamente por elite y el estado durante el segundo civilismo. Esos límites obedecieron a las serias fisuras políticas internas del grupo dominante y a la ausencia de una voluntad política de integración nacional. Esas contradicciones internas se agudizaron cuando el estado fue incapaz para satisfacer las demandas de la clase obrera, que emergía como nuevo sector social gracias al desarrollo de los negocios capitalistas en el país. La lucha de clases apareció en el Perú a inicios de siglo XX.

El primer gobierno de Augusto B. Leguía, 1908-1912, representaba al sector moderno y mesocrático del civilismo, debido a lo cual, el ala más tradicional del partido lo veía como un arribista sin las conexiones necesarias entre las grandes familias. Su gobierno transcurrió en medio de una prolongada e intensa lucha de las dos facciones por controlar el Congreso, provocando una profunda crisis del partido gobernante. Finalmente, la sucesión de Leguía fue muy contestada, porque ante el lanzamiento de Ántero Aspíllaga por la facción agro exportadora del civilismo, se presentó la candidatura del popular ex alcalde de Lima, Guillermo Billingurst, quien había sido demócrata pero estaba alejado del “Califa”. Pero, Billingurst llegó tarde y no pudo inscribir su candidatura. Aspíllaga corrió solo. Sin embargo, perdió porque la oposición llamó al voto nulo y en blanco y no se pudo procesar la elección. A continuación, el

<sup>20</sup> . Alfonso. Quiroz, *banqueros en conflicto: estructura financiera y economía peruana, 1884-1930*, Lima: Universidad del Pacífico, 1990, p. 74.

<sup>21</sup> . Jorge Basadre y Rómulo Ferrero, *ob cit. p. 74*.

Congreso nombró a Billingurst, encabezando una coalición muy variada en la que tuvieron alguna participación sectores populares. Fue la primera vez que llegó a la presidencia un gobernante con ánimo político de incorporar reivindicaciones populares en la acción pública.<sup>22</sup> Como vimos, el intento de Billingurst por modificar el Congreso, para lograr una mayoría que le permita gobernar con libertad, condujo a un golpe de estado, que restableció al civilismo después de un gobierno provisional conducido por el Coronel Óscar R. Benavides.

El estallido de la primera guerra mundial, en agosto de 1914, transformó profundamente la economía peruana. En efecto inmediato fue la perturbación del comercio internacional. Los lucrativos mercados de exportación se cerraron, aumentaron los fletes tremendamente y se interrumpieron los créditos de los países beligerantes. Las industrias extractivas peruanas sufrieron una brusca reducción de su demanda y algunas empresas se vieron obligadas a reducir personal y recortar salarios. Por ejemplo, la fábrica textil El Inca recortó salarios en 55% entre agosto y noviembre de 1914.<sup>23</sup>

Los problemas financieros del gobierno central fueron en aumento porque cayeron tremendamente las rentas de aduana, se dejó de pagar la aún pequeña deuda externa y tuvimos la primera moratoria unilateral desde el contrato Grace. Por su parte, los bancos entraron en un período muy difícil: los ahorristas querían retirar sus depósitos, los préstamos tenían que ser drásticamente recortados y las ganancias disminuían. En ese entonces, el entonces coronel Óscar R. Benavides gobernaba el Perú en forma provisional y antes de irse redujo el presupuesto en 30% y creó algunos nuevos impuestos.

Por otro lado, Benavides aceleró planes para transferir el poder nuevamente a la elite civilista. Así, a través de una convención de partidos, los civilistas lograron que José Pardo y Barreda acceda por segunda vez a la presidencia entre 1915 y 1919. La clase dominante optó por un personaje que inspiraba confianza por el recuerdo de su primera administración, que había sido la edad de oro de la república aristocrática.

Para enfrentar la crisis, Pardo modificó la estructura tributaria, introduciendo un impuesto directo a la exportación de materias primas. Con anterioridad a la ley 2143 del 6 de octubre de 1915, las exportaciones habían pagado un impuesto invariable por concesión o por hectárea, según fuere el caso. Además era una regalía muy baja y era el único impuesto que se pagaba por exportación puesto que el gobierno de 1890 –

<sup>22</sup> . Osmar Gonzales, *Sanchos fracasados, los arielistas y el pensamiento político peruano.*, Lima: PREAL, 1986, p. 188.

<sup>23</sup> . Peter Klarén, *Nación y sociedad en la Historia del Perú*, Lima: IEP, 2004, p 281.

Cáceres- había concedido estabilidad tributaria por 25 años, que se respetaron escrupulosamente. La ley de Pardo era el comienzo de los impuestos directos al valor de la exportación y el primer encaramiento de dificultades tributarias sin apelar a nuevos impuestos al consumo. En este sentido, constituyó una modernización significativa de la orientación tributaria del estado.<sup>24</sup>

Por su parte, la industria petrolera durante la guerra había sido prácticamente monopolizada por empresas norteamericanas que luego se consolidaron en una filial de la Standard Oil, la *International Petroleum Company*, IPC. Esta empresa se negó a pagar el impuesto establecido por Pardo y de este diferendo proviene la cuestión de La Brea y Pariñas.<sup>25</sup>

El impuesto a la exportación coincidió con la recuperación de las exportaciones hacia 1916, que fue seguido por un boom de precios que se prolongó más allá del fin de la guerra. Este crecimiento de la economía exportadora permitió resolver el tema de la deuda externa, revaluar al sol y por primera vez, la libra peruana tuvo un valor superior al de la libra inglesa. A mitad de la guerra era evidente que los negocios habían recuperado su normalidad, lo que permitió a los bancos superar las dificultades que habían experimentado al comenzar el conflicto.

En efecto, al comenzar la guerra hubo movimientos de pánico financiero sobre los bancos y especialmente sobre el Alemán Transatlántico. La amenaza de una corrida general provocó que se promulgue una moratoria de transacciones y se prepare un paquete de medidas para afrontar la crisis bancaria. Era evidente que el patrón de oro estaba en grandes dificultades y que no había opciones fuera de volver al billete, pero se constataban fuertes resistencias del público, que había ocultado el metálico. En esa difícil circunstancia, el gobierno acudió en auxilio de los bancos, proponiendo autorizarlos a emitir cheques circulares al portador, eufemismo para los billetes, hasta por un millón de libras y estableció un encaje obligatorio en oro no menor al 30%. La ley 1968 del 22 agosto 1914 concretó esta iniciativa creando en forma paralela una Junta de Vigilancia de su aplicación. Así, quedó sujeto a regulación el régimen monetario autorizado para ser ejercido por los bancos privados.<sup>26</sup> Esta medida fue complementada por la ley 2070, de diciembre 1914 que ordenó la publicación quincenal del estado de caja de los bancos. La emisión de billetes condujo a la

---

<sup>24</sup> . Basadre y Ferrero, *ob cit* p. 111. La Ley 2143 de 6 octubre 1915 fijó el impuesto a las exportaciones.

<sup>25</sup> . Banco Central de Reserva del Perú, *El Banco central: su historia y la economía peruana, 1821'1992*, Lima; BCRP, T1, p.64.

<sup>26</sup> . Jorge Basadre, *ob. cit.*, vol 12, p. 348.

formación de una oficina pública encargada de la regulación. Esa oficina es el primer antecedente de la SBS.

A mediados de 1916 la crisis estaba solucionada, el circulante no había aumentado, la situación de los bancos era normal, el billete parecía sólido gracias al respaldo del encaje metálico y las importaciones iban aumentando lentamente. Una consecuencia inmediata del estallido de la guerra había sido la brusca disminución de un conjunto de importaciones indispensables para la vida económica nacional, tanto por la alteración de las líneas de transporte como por la simple transformación de las industrias de los beligerantes y su creciente orientación hacia la producción de pertrechos militares. Esta etapa de prosperidad se tradujo en la apertura de sucursales de poderosos bancos internacionales, como el National City Bank of New York (1919) y otros.

La estabilidad económica continuó durante 1917, pero en 1918 aparecieron las dificultades, a raíz de problemas cambiarios. Los Estados Unidos prohibieron la exportación de oro desde su territorio, salvo pequeñas cantidades muy reguladas. Esta medida significó que los exportadores peruanos no podían retirar dinero de sus cuentas en los EEUU. Los giros sobre Nueva York fueron castigados hasta alcanzar el 22% y las dificultades cambiarias arreciaron. A la inestabilidad del cambio se agregó la falta de circulante porque la recuperación económica no había venido acompañada por el aumento de la masa monetaria autorizada.

Así, la ley 2755 del 13 de junio de 1918 autorizó a los bancos para efectuar emisiones hasta por tres millones de libras esterlinas con respaldo de su propio capital. Durante la post guerra también se concretó la participación de la Banca Comercial Italiana en el accionariado y directorio del Banco Italiano.<sup>27</sup> Finalizada la contienda, se precipitaron dificultades para la economía exportadora que llevaron a un inesperado y problemático final del segundo gobierno de José Pardo.

La inflación se disparó durante la inmediata post guerra, agudizando las tensiones sociales. Los primeros signos de inquietud social se habían producido en el altiplano en 1915-1916 cuando el Mayor del Ejército Peruano, Teodomiro Gutiérrez, se había rebelado adoptando el nombre de Rumi Maqui. La provincia de Azángaro quedó asolada por numerosos enfrentamientos entre campesinos y guardias armados de los

---

<sup>27</sup> . Gianfranco Bardella, Un siglo en la vida económica del Perú, 1889-1989, Lima: BCP, 1989, p. 214.

hacendados que después de duros enfrentamientos restablecieron el orden terrateniente.<sup>28</sup>

Entre tanto, el descontento se hacía presente en las ciudades. Los precios de los alimentos se habían elevado en forma considerable, entre otras razones por la transformación de las tierras de pan llevar en sembríos de exportación, en un afán por aprovechar al máximo el boom exportador. El deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores empujó las grandes huelgas de 1919 que contribuyeron poderosamente al final de la república aristocrática. En enero de ese año una masiva huelga general logró que el gobierno conceda la jornada de las ocho horas de trabajo, que había sido una reivindicación muy sentida desde la década anterior. Los universitarios, conducidos por el presidente de su Federación, Víctor Raúl Haya de la Torre, tuvieron una importante participación al final de la huelga y fueron cruciales como mediadores. El resultado fue una gran victoria para los huelguistas que debilitó profundamente el gobierno de José Pardo en las vísperas de las elecciones para reemplazarlo.<sup>29</sup>

Las elecciones fueron en mayo y el resultado fue incierto porque Ántero Aspíllaga parecía haber perdido nuevamente. La segunda derrota del hacendado azucarero se había producido frente a un viejo conocido: Augusto B. Leguía, que fue candidato independiente, en contra del partido civil. El resultado electoral daba ventaja a Leguía, pero Aspíllaga apeló ante la Corte Suprema solicitando un recuento porque afirmaba se habrían producido irregularidades en el conteo de los votos rurales. En ese clima se convocó a una segunda huelga general, en esta oportunidad a favor del control del precio de las subsistencias. Esta segunda huelga general fracasó porque Pardo se mostró fuerte y no cedió a las presiones, por el contrario ordenó apresar a los dirigentes y terminó con la amenaza social con inusitada dureza. Pero, el gobierno estaba minado por dentro y cuando los universitarios de San Marcos se fueron a la huelga por la reforma universitaria, el régimen llegó a su final anticipado.<sup>30</sup>

Alentados por el ejemplo de la reforma universitaria de Córdoba en la Argentina, los estudiantes exigieron el retiro de varios catedráticos conservadores y la introducción del cogobierno estudiantil. Así de convulsa se hallaba la capital cuando Augusto B.

---

<sup>28</sup> . Alberto Flores Galindo y Manuel Burga, *Apogeo y crisis de la República Aristocrática*, Lima: Rikchay Perú, 1981, p. 112.

<sup>29</sup> . Jorge Basadre, *Elecciones y centralismo en el Perú: apuntes para un esquema histórico*, Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1987, p.93.

<sup>30</sup> . Jorge Basadre, ob. cit., vol. 13, p.29.

Leguía dio un golpe de estado preventivo contra el gobierno de Pardo. Leguía sentía que su victoria estaba amenazada por la apelación presentada por Aspíllaga, que podía ser derivada a resolución por el Congreso, donde tenía pocos partidarios. Al llegar al poder por la vía insurreccional, Leguía tuvo poder personal para derrumbar la “República Aristocrática” e inaugurar un nuevo período político de la historia peruana, que se conoce como el “oncenio”, por sus años de duración, o la “Patria Nueva”, como llamó el mismo presidente a su régimen.<sup>31</sup>

## **La Patria Nueva**

Al comenzar su mandato, Leguía se dirigió a los grupos sociales desencantados con el civilismo. Se trataba de las clases medias y los sectores populares, desgastados por la larga inflación de la post guerra y en busca de nuevas alternativas políticas. Ambos sectores sociales habían experimentado profundas modificaciones en los últimos 25 años. En el caso de la clase media se trataba de su misma aparición como conjunto social, para los sectores populares, por su parte, lo nuevo era la formación de la clase obrera, tanto en Lima Callao como en las minas, petróleo y en el azúcar. Leguía les prometió una nueva prosperidad, aunque igualmente basada en el fomento a las exportaciones. El esquema preveía un estado fuerte e intervencionista, que impulse los negocios capitalistas desde arriba. Todo estaba pensado para aprovechar las ventajas del presidente como hombre de negocios e importante vehículo para canalizar préstamos internacionales. La esencia del plan presidencial consistía en convertir al estado en el principal sujeto de crédito del país.<sup>32</sup> La fortaleza de ese nuevo estado sería tal que tendría capacidad para ejecutar grandes inversiones en infraestructura, indispensables para renovar el ciclo exportador. El estado se comprometía también a consolidar el crecimiento urbano con significativas obras públicas. Así, el programa de Leguía se abría hacia los nuevos sujetos sociales, pero también contenía medidas muy específicas para atraer a las clases altas, invitándolas a renovar el negocio exportador rompiendo sus vínculos políticos con el civilismo. Los préstamos extranjeros y las inversiones directas de capital foráneo eran indispensables para darle sustento material al proyecto y con muchas ilusiones y una buena dosis de maniobra política se inauguró la Patria Nueva.<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> . Carlos Contreras y Marcos Cueto, *Historia del Perú contemporáneo*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, 1999, p. 187.

<sup>32</sup> . Alejandro Rabanal, “La economía peruana en la década del 20” en Heraclio Bonilla (ed.) *Las crisis económicas en la historia del Perú*, Lima, CLHES, 1986, p. 191.

<sup>33</sup> . Margarita Guerra Martinieri, “La República: 1948-1980”, en: *Historia General del Perú*, tomo IX. Lima: Editorial Brasa, 1993, p. 64.

Una vez en el poder, el presidente se movió con rapidez para dismantelar al partido civil, exiliar a sus principales dirigentes y hostilizar a sus adversarios para ofrecerles ventajas si se decidían a salir del país. El autoritarismo y verticalismo del nuevo régimen fueron evidentes desde el primer día. Dotado de capacidad de decisión y fuerza personal, Leguía fue un político que se definió por su férrea voluntad. No era un hombre de buscar consenso.

Dos medidas a favor de las clases medias fueron el crecimiento de la burocracia estatal y el fomento a la educación pública. El número de funcionarios públicos creció seis veces durante el “oncenio”, saltando desde un modestísimo 893 en 1920 a un considerable 5,300 en 1930. Por su parte, el número de escolares creció en 62%, de 195,000 en 1920 a 313,000 al final de Leguía.<sup>34</sup> El régimen intentó impulsar la modernización y utilizó el poder del estado y del crédito internacional para orientar el país en forma definida.

En julio de 1920, el Ministro de Hacienda, Fernando Fuchs, publicó su plan económico sosteniendo que el presupuesto no debía seguir apoyándose sobre los derechos de exportación, porque los precios eran oscilantes y habían venido siendo a la baja. En vez de reclamar nuevos impuestos, el ministro sugería crear un Banco de la Nación, con poderes amplios para emitir billetes y otorgar créditos tanto al estado como a los particulares.<sup>35</sup> Esta iniciativa se paralizó momentáneamente.

En forma paralela, en 1921, el control del Banco del Perú y Londres fue tomado por un grupo de agro exportadores peruanos, recientemente alineados políticamente con el nuevo régimen. Los banqueros extranjeros que tenían participación retiraron su capital y el banco tomó un rumbo cada vez menos profesional que, algunos años después, lo llevó a la quiebra. Al participar extensamente de la fiebre especulativa de finales de los años veinte, el poderoso y venerable Banco del Perú y Londres fue la primera institución en ser liquidada por la recientemente creada Superintendencia de Banca. Pero, se trata de un suceso posterior, corresponde a 1931 y tendremos ocasión posteriormente de volver a él. Por ahora, queda retener que ese cambio de guardia en el control del banco fue fundamental en el rumbo fuertemente expansivo que tomó la institución crediticia durante los años de Leguía.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> . Peter Klarén, ob. cit., p. 301.

<sup>35</sup> . Fernando Fuchs, Ministro de Hacienda, República del Perú, “Propuesta para el establecimiento del Banco de la Nación”. Lima; Imprenta Torres Aguirre, 1920, p. 22.

<sup>36</sup> . Alfonso Quiroz, ob. cit., p. 96.

Ese mismo año 1921, Leguía obtuvo su primer préstamo extranjero por 15 millones de dólares contraído con varios bancos de Nueva York. Como garantía, los bancos extranjeros lograron que se convoque a un funcionario norteamericano para que participe del núcleo que adoptaba las decisiones de política económica y que tenga derecho a veto de toda norma en materia aduanera. Leguía nombró a William Cumberland, un burócrata del área de comercio extranjero en el Departamento de Estado. Cumberland había sido alumno de Edwin Kemmerer, habiendo preparado, durante los años veinte, las reformas fundamentales que luego propondría el famoso profesor de Princeton en 1931.

En 1922 el gobierno volvió a la carga y envió al Congreso un proyecto de ley para crear un Banco de Reserva, que centralice la emisión y conceda flexibilidad a la masa monetaria, aumentando o disminuyendo la oferta de dinero conforme al volumen de los negocios. A los bancos particulares se les otorgaba el derecho de redescantar las letras de cambio en el Banco de Reserva, entre otros mecanismos para recibir préstamos de corto plazo. Así, el nuevo banco se proponía asumir la función de prestamista en última instancia, figura legal que estaba ausente del ordenamiento jurídico de la República. Esta condición se suponía le otorgaría gran solidez a la economía nacional. Agregaba el proyecto que el modelo de banco propuesto estaba basado en el Federal Reserve Bank de los Estados Unidos, que en esa época llevaba ya una década de funcionamiento.

La ley 4500 fue promulgada el 9 de marzo de 1922 estableciendo un Banco de Reserva, a ser dirigido por los bancos particulares. Éstos suscribieron mancomunadamente las acciones tipo A, mientras que las previstas a ser cubiertas por el público no tuvieron mayor acogida. El encaje fue situado en el 50% del circulante y se le concedió a la nueva entidad el derecho de ser el único emisor a nivel nacional, por su parte al billete se le dio categoría de obligatorio. El primer presidente del Banco de Reserva fue Eulogio Romero, quien era abogado, había sido ministro de Pardo y de Leguía, y durante largo años había trabajado como asesor jurídico del Banco Italiano.<sup>37</sup>

En la organización del Banco de Reserva tuvo particular incidencia la Junta de Vigilancia que había sido constituida para regular la emisión de billetes por los bancos en el período inmediatamente anterior. Todo el personal de la Junta, excepto su presidente, se incorporó a la nueva institución, que adicionalmente sumó un reducido

---

<sup>37</sup> . Banco Central de Reserva, ob. cit., p.88.



número de nuevos empleados. Inclusive sus oficinas fueron las mismas, situadas en Núñez 226, muy cerca del diario El Comercio y la Bolsa Mercantil de Lima. W. Cumberland fue nombrado gerente del Banco de Reserva en enero de 1923.<sup>38</sup>

El año 1925 se presentó un mega fenómeno del Niño, que afectó muy seriamente la infraestructura productiva de la costa norte, por aquel entonces la principal región económica del Perú, puesto que era el escenario del azúcar, de buena parte del algodón y también del petróleo.<sup>39</sup> Las exportaciones se contrajeron en 25% y los daños a la agricultura exportadora llevaron a un aumento significativo de la demanda por nuevos créditos. La emisión de papel moneda creció en 9%. Pasada la coyuntura crítica, los gremios empresariales juzgaron que la emergencia había sido sorteada con habilidad y que el Banco de Reserva había estado en lo correcto al promover una política expansiva en medio de la crisis. Eran años de positiva apreciación de las medidas contracíclicas como función del Banco de Reserva<sup>40</sup>

Mientras tanto, los créditos externos estaban creciendo en forma pronunciada. Leguía firmó doce operaciones de endeudamiento externo, entregado garantías y derechos a los prestamistas que luego fueron considerados excesivos. La deuda pública saltó de 8,750,000 libras esterlinas al comenzar el oncenio a 31,250,000 en 1929.<sup>41</sup> Durante los últimos años del gobierno, mayores préstamos fluyeron al Perú para contratar obras públicas, en ocasiones suntuarias e improductivas, que dieron origen a procesos de corrupción cada vez más profundos. Los bancos estimaron que no más del 30% de los préstamos se habían concretado en obras públicas, el resto había sido consumido entre intermediarios y fraudes. Los ejemplos abundan y el caso de la irrigación de Olmos es paradigmático, porque la expropiación de haciendas fue ocasión para una extensa corrupción que abarcaba al propio hijo del presidente.<sup>42</sup> Así, entre corruptelas y amplio financiamiento a través de créditos extranjeros, el Perú era extremadamente vulnerable a todo shock externo.

Luis Sánchez Cerro derribó a Leguía gracias a un golpe militar en agosto de 1930. Era un momento de gran precariedad de la economía nacional, tras el colapso de la bolsa de valores de Nueva York, en octubre de 1929. La danza de los millones de dólares

---

<sup>38</sup> . Ibidem, p.98.

<sup>39</sup> . A. M. Hocquenghem y L. Ortlieb, "Eventos El Niño y lluvias anormales en la costa norte del Perú, siglos XVI-XX", en: Bulletin de L'Institute Francais d'Etudes Andines, 1992, t. 21, N° 1, pp. 197-278.

<sup>40</sup> . Jorge Basadre, ob. cit., t. 9, p 347.

<sup>41</sup> . Gianfranco Bardella, ob. cit., 245.

<sup>42</sup> . Barbara Stallings, *Banker of the Thrid World. U.S. Portfolio Investment in Latin America 1900-1986*. Berkeley: University of California Press, 1987, p. 259.

terminó abruptamente, se redujeron notablemente los mercados internacionales para la economía exportadora y la aparente prosperidad se transformó en una amarga realidad.<sup>43</sup>

El sector agro exportador había sido la clave del crecimiento desde 1895, pero venía perdiendo impulso desde la primera guerra y durante los años veinte no había logrado recuperar su capacidad para liderar y eslabonar la producción interna. Las haciendas azucareras se habían vuelto enclaves productivos con escasas conexiones con la economía regional, incluso en mayor medida que a comienzos de siglo. Es decir, lejos de liderar a otros sectores económicos nacionales a procesos productivos más complejos y con mayor valor agregado, se había aislado, manteniendo pocas conexiones internas y reforzando sus vínculos directos con el exterior. Además, los precios internacionales del azúcar estuvieron a la baja durante toda la década del veinte. Los mercados estaban saturados.<sup>44</sup>

El caso del algodón era bastante más prometedor, porque ofrecía mayor empleo y estaba mejor eslabonado con otras actividades económicas, permitiendo un aprovechamiento diverso del producto. Durante los años veinte, hubo epidemias en el algodón de otros países que fueron bien aprovechadas por los agricultores peruanos para colocar sus productos en el mercado mundial. Las nuevas variedades de Tanguis y Pima mostraron sus ventajas y consolidaron el prestigio del algodón peruano de fibra larga.<sup>45</sup>

Por su parte, la minería estaba en fuerte expansión, aunque en manos de extranjeros, siendo más limitado que en los casos anteriores el valor de retorno de la inversión. La apertura de la refinería de cobre en La Oroya aumentó significativamente la calidad de la producción, pero sus humos arruinaron el medio ambiente y dieron inicio a uno de los procesos más persistentes del siglo XX: el sordo enfrentamiento entre agricultura y ganadería de un lado, versus la minería del otro. En el caso de la empresa minera Cerro de Pasco, la solución adoptada en ese momento consistió en abrir su propia división ganadera. Esa unidad ganadera, con el paso de los años, se transformó en uno de los mayores latifundios del Perú, dominando el panorama agropecuario de la

---

<sup>43</sup> John K. Galbraith, *El crac del 29*, La Habana, Instituto del libro, 1969, p. 17.

<sup>44</sup> . Peter Klarén, *La formación de las haciendas azucareras y los orígenes del APRA*, Lima: IEP, 1976.

<sup>45</sup> . Marco del Mastro, *Los hilos de la modernización: empresarios agrarios en Chíncha*, Lima: Desco, 1991, p.37.

sierra central peruana hasta su expropiación por la reforma agraria de Juan Velasco en 1969.<sup>46</sup>

La industria petrolera vivió un gran auge durante los años veinte. La producción se incrementó diez veces, logrando el Perú ser uno de los grandes exportadores mundiales de la época. Sin embargo, como hemos visto, la IPC mantenía un litigio con el gobierno peruano sobre sus derechos al subsuelo. En 1922, se llegó a un acuerdo que consistió en un préstamo que otorgó la empresa al gobierno por un millón de dólares, a cambio de una legislación que le permitía eludir completamente el pago de regalías y fijaba topes a los impuestos por cincuenta años. Debido a estas medidas, la tasa de retorno al país de las inversiones petroleras era muy bajo, alcanzando apenas el 16%, en contraste con el caso de la minería, donde el retorno de las utilidades alcanzó el 50%. Así, el petróleo fue el sector económico más dinámico pero a la vez el menos nacional.<sup>47</sup>

Finalmente, lanas y caucho habían atravesado coyunturas críticas durante los años veinte. El comercio internacional del sur del país se había fundado en la exportación de lanas de camélidos y de ovejas a los mercados de Gran Bretaña, desde la recuperación de la economía exportadora hacia fines de siglo XIX. Pero, durante los años veinte, los mercados internacionales estuvieron saturados y en forma semejante al mercado del azúcar, los precios estuvieron a la baja. De este modo, toda la región sur atravesó una sostenida recesión durante esa década, que contribuyó al malestar social con Leguía hacia el final de su gobierno y explica en parte por qué la insurrección que lo derrocó se originó en Arequipa. El caucho, aunque menos importante en la economía nacional, desde 1889 en adelante, vivió un gran ciclo exportador y enormemente depredador del medio ambiente y de las sociedades amazónicas. Ese ciclo se interrumpió durante la primera guerra mundial, cuando entraron en funcionamiento las más eficientes plantaciones de los ingleses en Indonesia. Después de 1920, la economía cauchera prácticamente desapareció, dejando una estela de desolación en la región amazónica. Durante los años veinte ese colapso económico no fue sustituido por ningún impulso renovador y el estado central más bien actuó con bastante negligencia, arribando a arreglos diplomáticos con Colombia que fueron considerados lesivos por los pobladores de la región y dieron origen a una guerra en la década de 1930.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Alberto Flores Galindo, *Los mineros de la Cerro de Pasco, 1900-1930, en Obras Completas, T 1, Lima: Sur, Casa de estudios del socialismo, 1993.*

<sup>47</sup> . Peter Klarén, ob. cit., p.326.

Un sector económico claramente expansivo durante el “oncenio” fue el mercado urbano de Lima. La construcción civil pasó por un período de auge puesto que el gobierno financió grandes obras de infraestructura que dieron impulso a las urbanizaciones particulares. Dos empresas extranjeras, la Foundation Company y Fred and Ley Company fueron los principales contratistas de avenidas, obras portuarias y de saneamiento, que le dieron gran impulso a la construcción de nuevas viviendas situadas fuera del casco central colonial de la ciudad capital. Ese auge urbano se reprodujo en menor medida en algunas capitales departamentales.<sup>49</sup>

El automóvil empezó a ser utilizado por cantidades crecientes de personas que se movilizaban diariamente entre sus oficinas situadas en el centro de Lima y sus residencias ubicadas en las nuevas urbanizaciones en el sur de la capital. Con el automóvil, las clases altas en forma de avalancha urbanizaron el sur del valle de Lima y abandonaron sus antiguas residencias en el centro de Lima. El auto permitió escapar del centro muy congestionado y lograr el ideal de residir en barrios homogéneos socialmente. Había comenzado la gran segregación urbana por barrios definidos socialmente. Esta expansión del automóvil dio origen al primer seguro de vehículos motorizados, que comenzó a ser ofertado por las compañías de seguros hacia 1918 y fue reglamentado por la asociación de aseguradores en 1927. Al final del “oncenio”, circulaban en el Perú 15,000 vehículos a motor.<sup>50</sup>

### *Las instituciones de control*

Durante el gobierno de Leguía se dieron diversas medidas para regular la actividad bancaria, como la imposición de una tasa de interés máxima del 10% y la estandarización de los métodos contables. Asimismo, se concretó la creación de un banco estatal en 1927, con el nacimiento al Banco Hipotecario y de Ahorros; y se llegó a proyectar la formación de un Banco de la Nación que fue resistido por la banca privada. La medida más importante, sin embargo, fue la reorganización del la Inspección Fiscal de Bancos. Esta entidad existía desde 1903, pero sus poderes y funciones habían sido reducidos. Esa oficina fue reorganizada el 2 de mayo de 1921, precisándose sus responsabilidades y atribuciones para hacer cumplir las normas de regulación a las instituciones bancarias, como la mencionada imposición que fijaba en 10% la tasa de interés anual de comisiones, primas y gravámenes.

---

<sup>48</sup> . Fernando Santos Granero y Frederica Barclay Rey de Castro, *La frontera domesticada: historia económica y social de Loreto*, Lima: PUCP, 2002, p. 173.

<sup>49</sup> . Sebastián Salazar Bondy, *Lima la horrible*, Lima: Peisa, 1974, 33.

<sup>50</sup> . Héctor López Martínez, *APESSEG, Cien años en la historia del seguro*, Lima: APESSEG, 2004, 104.

La Inspección Fiscal de Bancos significaba la intervención directa del Estado en la actividad financiera y con los años fue ganando poder y capacidad técnica. A poco de crearse, los bancos solicitaron la anulación del decreto que la constituía, pero el gobierno rechazó el pedido el 21 de mayo de 1921. Ocho eran los bancos que tenía bajo su supervisión la Inspección Fiscal de Bancos: el Banco Perú y Londres, el Italiano, Internacional, Popular, Alemán Trasatlántico, Mercantil Americano, Anglo South American Bank, y el National City Bank. Poco después, por decreto del 8 de setiembre de 1921 se encargó a la Inspección Fiscal de Bancos el control de las cajas de ahorro y las compañías de seguros. Por entonces, tenían secciones de ahorro los bancos Perú y Londres y Mercantil Americano. Entidades especializadas en ahorros eran la Caja de Ahorros de la Sociedad de Beneficencia de Lima, y la Caja de Ahorros La Auxiliar, esta última actuaba sin estatutos hasta la creación del órgano supervisor. En cambio, el número de compañías de seguros era mayor: había 10 contra incendios y riesgos marítimos y 4 de seguros de vida.

A inicios de 1922 la Inspección Fiscal de Bancos amplió su estructura orgánica nombrando inspectores Auxiliares del Sur, con residencia en Arequipa cuya jurisdicción alcanzaba también a Cusco, Mollendo, Ica y Chincha Alta; el Auxiliar del Norte y Centro, para los departamentos de esas zonas; y el Auxiliar de La Libertad, con residencia en Chiclayo. El funcionamiento de la Inspección se hizo sostenible cuando el 1 de febrero de 1922 el gobierno expidió una resolución que establecía que el presupuesto de la Inspección Fiscal de Bancos sería constituido con el aporte de los bancos, que darían 20 Lp mensuales; las compañías de seguros aportarían 12 Lp al mes; y las cajas de ahorros 6 Lp. Estos recursos serían canalizados a través de la Caja de Depósitos y Consignaciones. Con esta medida, y siguiendo procedimientos en curso en la mayor parte de países del mundo, el regulado pasaba a financiar al regulador.<sup>51</sup>

El poder que iba adquiriendo la Inspección Fiscal de Bancos se hizo patente cuando el gobierno expidió el 17 de mayo de 1922 un decreto que la facultaba a concurrir a todas las juntas generales de los bancos en que debían discutirse balances y memorias. Ese mismo mes, se intervino el Banco Víctor Larco Herrera que operaba en Lambayeque debido a que carecía de estatutos y no cumplía con las normas legales de funcionamiento. Las operaciones de este banco fueron formalizadas y absorbidas por el Banco Italiano, que asumiendo sus pasivos y activos, lo convirtió en sucursal.

---

<sup>51</sup> . Gianfranco Bardella, ob. cit., p. 262.

En el curso de 1922 la Inspección Fiscal de Bancos se topó con que los bancos privados tenían el rubro “Cuentas Varias” que representaban sumas importantes de dinero y sobre las cuales no se daban explicaciones con el argumento de que eran “secretos” de las instituciones. El 5 de abril el gobierno autorizó a no visar los balances que no rindieran explicaciones detalladas y satisfactorias. Los bancos, a través de la Cámara de Comercio, insistieron en rehusarse a explicar estas cuentas, pero el gobierno denegó esa consideración el 10 de mayo.

En la práctica la Inspección Fiscal de Bancos ejerció iniciativas legislativas, como la que realizó en 1923 para la dación de la ley 4639 que establecía el capital mínimo que efectivamente toda institución crediticia extranjera debía constituir en arcas nacionales. Poco después, la ley 4807 impuso una condición semejante para los bancos nacionales. A continuación, la Inspección Fiscal logró que la ley 6161 reglamentara el ahorro, definiendo que el 50% debía ser invertido en cédulas hipotecarias o en acciones del Banco de Reserva o de la Caja de Depósitos.

Terminando los años veinte, la mayor profesionalización de la Inspección Fiscal contrastaba con la decadencia política del gobierno de Leguía. Después de sucesivas etapas, el régimen había iniciado su ocaso, cuando en 1929, el presidente optó por una nueva reelección. Pudo haberla evitado y convocar a elecciones libres. No lo hizo y en vez de crear una tradición política se empeñó simplemente en durar. Así, en condiciones de gran fragilidad política y económica, el país afrontó el crac de Wall Street y su estructura institucional fue puesta a prueba con la crisis de 1930. El Perú ingresó en una de las etapas más convulsas de su historia y tomó un rumbo luego de grandes pruebas y tremendos enfrentamientos.<sup>52</sup>

En 1931 a raíz de las recomendaciones de la Misión Kemmerer y con la creación de la Superintendencia de Banca, los materiales, la biblioteca y parte del personal de la Inspección Fiscal de Bancos pasó a esta nueva entidad.

### *La Misión Kemmerer*

En agosto de 1930, a raíz del golpe militar que derrocó a Leguía se ahondaron las dificultades del Banco del Perú y Londres que llevarían a su liquidación. Poco

---

<sup>52</sup> . Jorge Basadre, *Perú, problema y posibilidad: ensayo de una síntesis de la evolución histórica del Perú*, Lima: E. Rosay, 1931. p. 173.

después, el 5 de octubre de 1930, el pánico se extendió entre los ahorristas limeños, hubo un gran retiro y la corrida sobre este banco lo llevó a pedir una suspensión de actividades. El gobierno autorizó la moratoria para que se contemplen proyectos de rescate financiero que no se pudieron llevar a cabo. Al cabo de cuatro meses, el banco fue oficialmente declarado en bancarrota el 27 de febrero de 1931.<sup>53</sup> Para aquel entonces, ya la misión Kemmerer había llegado al Perú y su opinión fue favorable a la liquidación.

Gracias a un cambio del accionariado mayoritario, el Banco del Perú y Londres había sobrevivido exitosamente al tránsito de la “república aristocrática” al “oncenio”. Se fue Payán, que ya había fallecido y desaparecieron socios internacionales, para dar paso a un grupo de agroexportadores fuertemente vinculados a Leguía. Aunque perdió la primacía frente al Banco Italiano durante los veinte, continuaba siendo un banco muy importante para la economía peruana y crucial en las provincias debido a su amplia red de sucursales. Fue el único caso de bancarrota de una institución crediticia nacional motivada por la gran depresión. En contraste, en los Estados Unidos de la misma época quebraron más de cinco mil bancos.<sup>54</sup>

La liquidación fue encargada a la entonces naciente Superintendencia de Banca y la primera memoria institucional informa sobre las causas de la quiebra.<sup>55</sup> El fracaso empresarial se habría debido a la excesiva dependencia en una sola persona, un presidente del directorio todopoderoso y sin contrapeso habría sido la primera gran debilidad del Perú y Londres. A continuación, se mencionan las conexiones políticas con el régimen de Leguía, que habían llevado a realizar préstamos al gobierno y compra de bonos del estado en una cantidad poco juiciosa. Finalmente, hubo cuantiosos préstamos a grandes empresas agroexportadoras conectadas al grupo que dirigía el banco, que luego no pudieron ser honrados por la depresión de la economía internacional.<sup>56</sup>

Estas debilidades se habían impuesto sobre la institución luego de la crisis mundial, pero se habían incubado con anterioridad, al grado que en 1927 el Perú y Londres

---

<sup>53</sup> . Alfonso Quiroz, *ob. cit.*, p. 294.

<sup>54</sup> . Gianfranco Bardella, *ob. cit.*, p. 295.

<sup>55</sup> . La Superintendencia de febrero de 1931 no es la definitiva, porque fue una creación efímera de Sánchez Cerro mediante Decreto Ley 7041. Su jefe fue el Sr. José Carlos Bernales y cuarenta días después, cuando ya gobernaba Samanez Ocampo, esta primera Superintendencia fue disuelta, para ser reemplazada, en mayo de 1931, por una nueva institución con el mismo nombre que emanó de la misión Kemmerer.

<sup>56</sup> . Superintendencia de Bancos, *Banco del Perú y Londres en liquidación: Memoria anual al 31 de diciembre de 1931*, Lima: Imprenta Gil, 1932, p. 6-8.

había dado muestras de dificultades y se había negociado su venta a capitalistas norteamericanos. Aunque, los principales accionistas del banco muchas veces eran también sus grandes deudores y en ese momento no quisieron vender el banco, porque prefirieron arreglar sus deudas consigo mismos, en forma muy tolerante, antes que tener que entenderse con duros y experimentados banqueros extranjeros.<sup>57</sup>

La quiebra del Perú y Londres afectó en elevada medida a la economía nacional porque era un banco muy compenetrado con el mundo empresarial peruano. Tenía un fuerte movimiento y muchas industrias peruanas trabajaban con él, tanto en la capital como en provincias; su quiebra provocó zozobra y llevó la desesperanza al antes confiado empresariado peruano. No obstante la importancia del Perú y Londres, esta quiebra no se tradujo en un colapso general del sistema financiero. La reorganización institucional del sistema bancario y la reforma de su marco legal, gracias a la primera ley de bancos y la creación de la Superintendencia, evitó el curso declinante, permitiendo mantener la confianza del público y el funcionamiento de las instituciones crediticias.<sup>58</sup>

Sin embargo, la circunstancia fue difícil y se requirió de mucha sagacidad para enfrentar esos tempestuosos días. Durante los meses finales de 1930 fue evidente la declinación del sol con respecto a las monedas extranjeras. La reducción de las exportaciones y el desnivel de la balanza de pagos redujeron pronunciadamente la capacidad de pago del sol peruano; el dólar americano llegó a cotizarse a S/ 3.71, que fue considerado signo de gran debilidad. En noviembre de 1930, el presidente del Banco de Reserva, Manuel Augusto Olaechea, razonando sobre las dificultades de la hora, propuso al gobierno invitar a una misión presidida por Edwin Kemmerer para cooperar con la reforma monetaria y bancaria del Perú. La crisis del treinta estaba comenzando a remecer al país; el estado requería ordenarse y era consciente que necesitaba colaboración.

Kemmerer era catedrático de las universidades de Cornell y de Princeton, habiendo escrito bastante sobre cuestiones económicas y bancarias. Especialista en bancos centrales y en temas monetarios, el profesor norteamericano anteriormente había sido consultor de varias repúblicas sudamericanas: Bolivia, Chile, Ecuador y Colombia, de

---

<sup>57</sup> . Alfonso Quiroz, ob. cit., p. 296. De acuerdo a su interpretación, el interés de los deudores habría sido la clave de la historia del Perú y Londres incluso más allá de su bancarrota. En medio de la crisis del treinta, la liquidación llevada adelante por la SB fue benigna con los grandes deudores, quienes eran parte de los principales negocios nacionales. Por ello, la SB les permitió seguir operando y así evitó una posible quiebra.

<sup>58</sup> . Jorge Basadre, ob. cit., vol. 14, p.96.



tal modo que el Perú fue la quinta experiencia de aplicación de sus ideas de reforma económica. Llegó al país al comenzar enero de 1931 y su equipo estuvo integrada por Stokeley T. Morgan, experto en crédito público y tributación; Joseph T. Byrne, en presupuesto y contabilidad; Paul M. Atkins, en crédito público; Lindsay Dodd, en presupuesto; William F. Roddy en aduanas; John P. Wernette, en tributación y Walter Van Deusen, en bancos, quien posteriormente permaneció durante un tiempo en el Perú como asesor de la Superintendencia de Bancos. César Antonio Ugarte fue el secretario técnico de la contraparte peruana, habiendo trabajado en forma muy compenetrada con la misión. La confianza entre Kemmerer y Ugarte fue creciendo con el trabajo conjunto, porque Ugarte fue propuesto por Kemmerer, y nombrado por el gobierno, como primer Superintendente de Bancos, modificando una costumbre del consultor, que en los otros países que asesoró había propuesto funcionarios norteamericanos para el cargo.<sup>59</sup>

La misión trabajó durante tres meses y en ese breve lapso se produjo la caída de Sánchez Cerro y su reemplazo por la Junta de Gobierno presidida por David Samanez Ocampo.<sup>60</sup> A mediados de abril, la misión elevó al gobierno nueve proyectos y dos informes. Dada la difícil coyuntura política solo tres de ellos se convirtieron en leyes. No obstante, estas leyes fueron consideradas componentes esenciales de un sistema unificado monetario y bancario, cuyo primer mérito era superar la dispersión de la legislación peruana previa sobre la materia.<sup>61</sup>

Estas leyes fueron consideradas extremadamente urgentes y casi sin discusión fueron rubricadas y publicadas. El 18 de abril, se decretó la ley 7126 que estabilizó el sol de oro a un valor de 42.1264 centigramos de oro fino; es decir a 3.60 soles por dólar americano. El valor adoptado era un promedio del precio que efectivamente estaba teniendo la divisa norteamericana en el mercado local. Esta medida significó una devaluación del 30% respecto al establecido por Leguía en febrero de 1930, cuando ese valor había sido de 40 centavos de dólar, o S/ 2.50 por la divisa norteamericana.

La devaluación de la moneda nacional vino acompañada por una nueva regla monetaria que se denominaba Gold Exchange Standard, distinta a la regla anterior que se llamaba Gold Coin Standard. El nuevo sistema prohibía la libre circulación del

---

<sup>59</sup> . Ibidem. p.101.

<sup>60</sup> . La caída de Sánchez Cerro y la formación de la Junta presidida por Samanez estuvieron íntimamente vinculados a la quiebra del Perú y Londres. Los acontecimientos sucedieron en vértigo entre el 27 de febrero y el 11 de marzo de 1931.

<sup>61</sup> . Banco Central de Reserva del Perú, *La misión Kemmerer en el Perú: informes y propuestas*, Lima: BCR, 1999, “Capítulo introductorio”, p. XXXI.

oro al interior de la república, aunque mantenía la paridad con el oro para las operaciones exteriores. En el sistema anterior cada moneda llevaba en sí el oro que indicaba su valor, o si era un billete, entonces era inmediatamente redimible por oro físico.<sup>62</sup>

La devaluación llevó a una revalorización del encaje que dejó una ganancia de 22 millones de soles para el estado. Éstos fueron empleados en suscribir acciones del Banco Central de Reserva. Producidas estas operaciones, el encaje quedó fijado en el 11% de una masa monetaria de 60 millones de soles. Aunque, conforme fue desarrollándose la crisis mundial, se registró una salida muy fuerte de oro de las arcas nacionales que llevó a nuevas medidas de estabilización en mayo de 1932.

De este modo, las leyes monetarias emanadas de la misión Kemmerer tuvieron un impacto reducido y no permitieron superar los efectos de la crisis mundial en el país. El patrón oro duró pocos meses, menos de un año después había vuelto a ser abolido. Más bien, el aporte principal de la Misión Kemmerer fueron dos leyes de larga vigencia en el Perú: la creación del Banco Central de Reserva y la Ley de Bancos, que incluía la creación de la Superintendencia de Bancos.

El Decreto Ley 7137 referido al Banco Central fue emitido el 18 de abril de 1931. Esta norma procuró solucionar las fallas que, según la misión Kemmerer, contenía la Ley 4500 de creación del Banco de Reserva. La misión fue partidaria del patrón oro siempre que funcione a través de un Banco Central, donde el poder no se halle concentrado en los bancos particulares. La ley de Kemmerer imponía la colaboración entre representantes de la comunidad de negocios y el estado en el directorio del Banco Central. En este sentido, el directorio fue modificado, pasando a estar integrado por diez representantes, tres de ellos de las cámaras de comercio y producción, cuatro por los bancos y tres por el gobierno.<sup>63</sup>

Se reiteró el principio de la emisión exclusiva por el Banco Central y se especificó que los billetes serían de curso legal y aceptación forzosa. A la vez, los billetes serían redimibles por oro físico. De este modo, después de setenta años volvió al Perú el régimen de la convertibilidad que había imperado durante el guano, sólo que en esa época los billetes eran emitidos por cada banco por separado, mientras que en esta ocasión, el billete peruano sería emitido por un Banco Central con respaldo

---

<sup>62</sup> . Banco Central de Reserva del Perú, ob. cit., p. 131.

<sup>63</sup> . Ibidem, “capítulo introductorio”, p. XXXIII.

gubernamental.<sup>64</sup> Además de emitir billetes, la nueva entidad tenía una segunda función, de la que había carecido el antiguo Banco de Reserva. Ésta es, la responsabilidad de intervenir en el mercado monetario para defender la estabilidad de la moneda nacional.

Los artículos de la Ley de creación del Banco Central referidos a los bancos privados preveían una ampliación de sus facilidades para obtener liquidez en caso de necesidad, gracias a redescuentos de letras y otros documentos. Se autorizaba al Banco Central a exigirle a los bancos particulares asociados un informe sobre el estado de su cartera, sus inversiones y otros conceptos. Asimismo, se lo autorizaba para regular los tipos de descuento, redescuento e intereses que regirían sus operaciones. Con respecto al estado, la ley atendía la liquidez estacional de sus ingresos y se autorizaban operaciones de descuento de papeles a tres meses y hasta por el 20% del fondo de reservas del Banco Central.

Dos semanas después, el 9 de mayo de 1931, a través del Decreto Ley 7159, la Junta de Gobierno presidida por David Samanez Ocampo promulgó la primera Ley de Bancos, cuyo primer capítulo creaba la Superintendencia de Bancos. Las funciones principales de la nueva institución eran centralizar la supervisión y regulación bancaria, dejando al Banco Central las responsabilidades monetarias. La tónica de las recomendaciones de Kemmerer en los países que asesoró fue la independencia del Banco Central con respecto a la Superintendencia de Bancos, mientras que en la costa atlántica de Sudamérica predominó el sistema europeo, por el cual la Superintendencia es una oficina del Banco Central. Así, en la región Latinoamericana se hallan dos modelos para las instituciones fundamentales con las cuales los estados han encarado la conducción del sistema financiero.<sup>65</sup>

Los artículos referidos a la Superintendencia de Bancos consignan como su misión supervigilar a las empresas bancarias y verificar que apliquen la ley. Dicha oficina se organizó bajo la jurisdicción del Ministerio de Hacienda, pero gozaba de independencia en la mayor parte de los asuntos. Esta ley define a la SB como institución semi-independiente<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> . Carlos Camprubí, “La depresión económica peruana y los afanes peruanos, 1931-1932”, en *Revista Histórica*, tomo 27, 1964.

<sup>65</sup> . Paul Drake, “La misión Kemmerer en el Perú: asesores e inversionistas norteamericanos durante la gran depresión, 1930-1933”, en *HISLA. Revista latinoamericana de historia económica y social*, Lima, 1987, p. 27 y 28.

<sup>66</sup> . “Exposición de motivos de la Misión de Consejeros Financieros presidida por el doctor Kemmerer sobre el Proyecto de Ley General de Bancos”, pp. 193-225, en Banco Centra de Reserva, *La misión Kemmerer en el Perú: informes y propuestas*, Lima: BCR, 1999.

Asimismo, la norma se refiere a la persona idónea para el cargo de Superintendente de Bancos y a la naturaleza del personal de dicha dependencia. “El Superintendente está dotado de poderes muy amplios y asume el peso de graves responsabilidades. Debe ser, por lo tanto, una persona que reúna amplios conocimientos bancarios, experiencia, firmeza, discernimiento, tacto y honradez acrisolada. La persona que ocupe dicho puesto debe considerar su ejercicio como un sacrificio personal. El hombre que posea las cualidades mencionadas no debe estar en solicitud de puesto sino que debe estar, ordinariamente, en posesión de una renta superior a la del cargo que se le ofrece... Con el fin de asegurar su independencia se recomienda que su nombramiento sea para un período relativamente largo de ejercicio de sus funciones y que solo pueda ser separado por justas razones y previo juicio... Al Superintendente se le concede autorización única para nombrar a los empleados de su oficina, así como para separarlos... Los empleados de la SB deberán hallarse absolutamente libres de toda influencia, o presión extraña, así como de todo interés económico en los bancos a cuya supervigilancia contribuyen... no debiendo recibir de los bancos ni préstamos ni pagos ni tener participación alguna en sus acciones.”<sup>67</sup> Como vemos, las condiciones eran estrictas y revelan nítidamente la concepción del servicio público que poseía el equipo asesor dirigido por Kemmerer.

La organización de la Superintendencia sería de gran beneficio para los bancos particulares, porque habría de inspirar confianza en la seguridad de dichas instituciones. A su vez, la labor de la SB incluía evitar la competencia indebida entre bancos, que resulta siempre lesiva para las instituciones prudentes. Por ello, la ley ratificaba que serían los bancos privados quienes financiarían a la SB, en virtud a una contraprestación de servicios por las labores mencionadas. Así, se establecía que la SB recibiría de cada banco una cuota a prorrata y para evitar posibles gastos excesivos en la Superintendencia, se encargaba al Ministerio de Hacienda verificar su presupuesto y las cuotas a ser pagadas por los bancos. Los gastos eran manejados por separado del Presupuesto General de la República y el único responsable era el Superintendente. Se imponía el secreto sobre las actividades de la SB en virtud al acceso a información confidencial y privada. Asimismo se establecía la obligación de divulgar en forma transparente las estadísticas del movimiento bancario y de cada institución crediticia en particular. Por último, se prohibía que la SB pueda atender asuntos distintos a la supervisión bancaria.<sup>68</sup>

<sup>67</sup> . Ibidem. p. 203.

<sup>68</sup> . Alfredo Sayán Palacios, “Creación de la Superintendencia de Bancos”, *Revista La Banca*, pp 138-142.

Como vimos, el gobierno de Samanez eligió como primer Superintendente al abogado peruano César Antonio Ugarte Ocampo, un conocido hombre de leyes con post grado en Ciencias Económicas por la Universidad de Yale, especialista en banca y moneda. Ugarte había escrito un importante libro de historia económica que motivó un elogioso comentario de parte de Raúl Porras Barrenechea en su libro clásico *Fuentes históricas peruanas*.<sup>69</sup> En principio debería haber sido Superintendente por seis años, pero su gestión fue corta, porque el 23 de enero de 1933, el gobierno de Sánchez Cerro lo removió del cargo, argumentando que había sido nominado por una Junta de Gobierno y no por el presidente constitucional con el voto consultivo del consejo de ministros, como establecía la ley.

El primer local institucional de la SB fue un ala del edificio del Banco del Perú y Londres, en liquidación. Este primer local estaba situado en el jirón Azángaro 370 (Calle Beytía). Se establecieron tres secciones: Inspecciones, Control y Estadística. La SB inició sus actividades con 26 empleados que en su mayor parte provenían de la antigua Inspección Fiscal de Bancos y del Banco del Perú y Londres. La biblioteca era heredada de la Inspección Fiscal y también el incipiente archivo. La tarea principal del año de la fundación fue comunicar la nueva normatividad a los bancos y ofrecerles un formato para el registro de la información. De este modo, se obtuvieron datos mejor sintetizados y más detallados sobre el estado y desempeño de las cuentas. Durante su primer año de funcionamiento, la SB no realizó ninguna visita de inspección, se priorizó la capacitación del personal.

Por su parte, la Ley de Bancos fue la primera de la historia nacional, pues hasta ese entonces, la normatividad bancaria era simplemente un capítulo del liberal Código de Comercio de 1902. La nueva ley obligaba a los bancos a constituirse como sociedades anónimas y sus accionistas quedaban obligados a depositar un capital mínimo que necesariamente debía ser íntegramente cubierto. Definía a los bancos como instituciones semi públicas y no completamente privadas, porque manejaban dinero de los ahorristas y fundaban su negocio en la confianza. Igualmente, la norma establecía las reservas y el encaje que deberían alcanzar en función a sus obligaciones con el público. Asimismo, los bancos no podían pagar dividendos antes de cumplir estrictamente con las provisiones. Finalmente, la norma definía las obligaciones del

---

<sup>69</sup> . Raúl Porras Barrenechea, *Fuentes históricas peruanas*, Lima: Mejía Baca, 1955, p. 170.

directorio, incluyendo prohibiciones para colocar préstamos a empresas vinculadas por encima de límites prudenciales.<sup>70</sup>

En mayo de 1931 se agravó considerablemente la crisis del presupuesto nacional. Las finanzas del estado habían entrado en turbulencia a raíz de la crisis comercial que había reducido los impuestos indirectos de los cuales vivía el erario. En ese momento fue evidente que no podía seguir pagando la deuda pública. Por ello, el Decreto Ley 7139 suspendió el pago de todo servicio de deuda pública “hasta que se alcance el orden social y la marcha tranquila y armónica de todos los ciudadanos”.<sup>71</sup> Poco después, gracias a una gestión de la Caja de Depósitos se reinició el pago de la deuda interna, pero la deuda externa quedó suspendida, lo cual motivó una sensible mejoría de la balanza de pagos. La suspensión de pagos de la deuda externa será uno de los temas que el país tendría que afrontar en el futuro. Esta situación era reiterada en la historia de la república, pero había estado fuera del horizonte desde la I Guerra Mundial, cuando había durado muy poco tiempo porque ya el gobierno de Pardo restableció el servicio de la deuda externa. En ese sentido, la suspensión de pagos de 1931 era una medida destinada a durar, puesto que el servicio no se restableció sino hasta la época de Manuel Odría en los años 1950.

La Ley de Bancos también preveía la organización de una banca de fomento. Así, mediante Decreto Ley 7273 del 16 de agosto de 1931 el gobierno creó el Banco Agrícola del Perú, primera institución crediticia de fomento a la producción nacional. Estaba naciendo un nuevo sector de la actividad bancaria que se desarrolló entre esta fecha y la reforma neoliberal de 1992. En realidad, desde 1928 se registran esfuerzos legales para crear una institución especializada en el crédito agrícola. Pero, sólo después de 1931, y en forma bastante lenta, se organizó un banco especializado, cuyo capital había sido colocado por el estado; en sus primeros años funcionó a través de la red de agencias en provincias del Banco Italiano.<sup>72</sup> En realidad, el estado retiró fondos que había colocado en el Banco Central para poder cubrir sus obligaciones con el Banco Agrícola. Dos años después, el estado organizó el Banco Industrial, con el propósito de “dar impulso a las industrias del país y fomentar su mejor desenvolvimiento”.<sup>73</sup> Aunque su organización como entidad independiente fue bastante más lenta aún, puesto que recién abrió sus puertas en 1936. Sea como fuere, el caso es que estos dos bancos constituyeron el núcleo de un sector especializado, destinado

---

<sup>70</sup> . Misión Kemmerer. p.212.

<sup>71</sup> . Gianfranco Bardella, ob. cit., p. 293.

<sup>72</sup> . Ibidem, p. 307.

<sup>73</sup> . Resolución Suprema del 9 setiembre 1936, en Bardella, ob. cit., p. 307.

a crecer con el paso del tiempo y antes inimaginable: la intervención activa del estado en la esfera bancaria para promover las actividades productivas.

El 2 de diciembre de 1931 se inauguró en Lima una conferencia de bancos centrales que tuvo al frente la delicada tarea de encarar la crisis mundial y buscar soluciones conjuntas. Estuvieron representados en esta conferencia delegados de Bolivia, país que había tomado la iniciativa, Colombia, Chile, Ecuador y el Perú. Además, en calidad de observador, se hizo presente el Federal Reserve Bank de Nueva York, uno de cuyos delegados fue Edwin Kemmerer, quien de este modo retornaba al Perú poco tiempo después de haber concluido su misión. La situación era extremadamente preocupante y volátil. En efecto, en setiembre de aquel año, Gran Bretaña suspendió la vigencia del patrón oro, desatando gran nerviosismo en los círculos financieros. En el Perú, el Banco Central transfirió las cuentas de Londres a Nueva York. A nivel regional latinoamericano, Colombia prohibió la exportación de oro e implantó el control de cambios. La conferencia trató sobre la inconvertibilidad obligada del billete y las normas para evitar males mayores; los resultados del control de cambios en los diversos países; el encaje y las reservas en épocas de crisis; fuentes de crédito internacional para Bancos Centrales; garantías a la actividad bancaria con respecto a las intervenciones de los poderes públicos; y finalmente, la autonomía de los Bancos Centrales en relación a los gobiernos.<sup>74</sup>

Otras recomendaciones de la misión Kemmerer fueron dejadas de lado. Entre ellas destacaba la reforma del sistema tributario, para reforzar el impuesto a la renta y a las propiedades y disminuir la dependencia en los impuestos indirectos; asimismo un nuevo código de aduanas, una nueva ley de presupuesto público y medidas sobre crédito público. Al aplicarse unas recomendaciones y dejarse de lado otras, se perdió la unidad orgánica que había entre ellas. No obstante que Kemmerer resaltó el tema del sistema de medidas entrelazadas que constituían sus recomendaciones, y de la necesidad de mantenerlo para obtener resultados exitosos. De este modo, el país perdió la oportunidad para una reforma integral y coherente del marco legal e institucional de la economía nacional.<sup>75</sup>

Si las reformas bancarias salvaron al sistema, a pesar de la quiebra del Perú y Londres, la ausencia de reforma tributaria impidió resolver la cuestión del presupuesto

---

<sup>74</sup> . Carlos Camprubí, ob. cit., p. 89.

<sup>75</sup> . Jorge Basadre, ob. cit., vol. 14, p. 106 relata el discurso de Kemmerer en ocasión del banquete de despedida de Lima en abril de 1931, cuando declaró que “los diversos proyectos se complementan y son parte de un plan unificado”.

público. Como vimos, las rentas del estado habían colapsado a causa de la crisis mundial y los déficit presupuestales se hicieron difíciles de manejar. Los gobiernos posteriores a Leguía paralizaron las obras públicas hasta la recuperación de la economía nacional a mediados de los treinta. Pero, estos gobiernos no pudieron reducir la burocracia, cuyas filas se quintuplicaron bajo el Oncenio y cuyos salarios se habían incrementado en 33% entre 1925 y 1930. Así, la carga de gastos corrientes era bastante pesada en el presupuesto público.

### *Recuperación económica y crisis política*

Los dos primeros años de la depresión fueron muy duros y luego la economía exportadora peruana empezó a dar signos de vida, ayudada por su diversidad. Pero, mientras tanto, el tiempo político era extremadamente complejo. Las elecciones de 1931 dieron como resultado el triunfo de Luis M. Sánchez Cerro sobre Víctor Raúl Haya de la Torre para la Presidencia de la República. Después de una campaña electoral sumamente polarizada y controvertida, el 8 de diciembre de aquel año se instaló el nuevo gobierno y una Asamblea Constituyente. El clima social y político era altamente virulento y daría paso a una etapa de enfrentamientos y violencia. El gobierno de Sánchez Cerro fue breve, apenas 16 meses, estuvo signado por la insurrección civil, la guerra externa y las penurias económicas.

Al comenzar su gobierno, Sánchez Cerro encontró vacías las arcas fiscales y en enero de 1932 cambió de ministro de hacienda, hecho que obligó al entonces titular de la cartera, J. G. Cateriano, a realizar una exposición sobre el crítico estado de las finanzas públicas.<sup>76</sup> El debate de la crisis era público, mientras que la situación continuaba deteriorándose. En ese contexto, el Superintendente informó al directorio del Banco Central, en una nota confidencial, su inquietud por el elevado nivel de la demanda de giros en moneda extranjera correspondientes al período entre el 4 y el 11 de enero de 1932. Las cifras indicaban un marcado desequilibrio que inevitablemente repercutiría sobre la estabilidad de la moneda nacional. Pedro Beltrán era en aquel momento uno de los directores del Banco Central y realizó un análisis de la situación remarcando que la causa de la crisis era un exceso del gasto agregado en relación a la capacidad productiva, que se traducía en un déficit permanente en la balanza de pagos. No había alternativa, a su juicio, las reservas tendían a agotarse, era necesario suspender la convertibilidad y adoptar con urgencia medidas de austeridad fiscal.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> . Basadre y Ferrero, *ob cit.* p.159.

<sup>77</sup> . Banco Central, *ob. cito.*, p. 147.



Desde esa fecha hasta mayo, cuando finalmente se suspendió la convertibilidad, las reservas fueron evaporándose y la situación cada día fue más crítica. En este contexto de agudas dificultades e indecisión gubernamental, el Superintendente, César Antonio Ugarte, envió al Poder Ejecutivo un plan de política financiera y económica, que comprendía la aprobación de un presupuesto equilibrado, la estabilización de la moneda y una política firme de distribución del crédito. En una nota posterior, Ugarte analizaba largamente las circunstancias del Perú ante la crisis mundial, recomendaba medidas hacendarias y abogaba por la suspensión de la convertibilidad, que él mismo había sido el primero en advertir que estaba llevando al Banco Central a una crisis severa.<sup>78</sup> Las recomendaciones de Ugarte no fueron escuchadas y más bien contribuyeron indirectamente a su remoción, porque el gobierno entendió que tenía al frente a un opositor velado.<sup>79</sup>

Desde 1929 hasta comienzos de 1933 se vivió una caída muy significativa de las exportaciones; su valor en dólares se redujo en 72%. En ese período también las importaciones cayeron por debajo del 50%, debido a la reducción del poder de compra y la devaluación de la moneda nacional. Los habitantes de las ciudades fueron golpeados en forma muy ruda por el desempleo. Por ejemplo, en la construcción civil el desempleo alcanzó al 70% de la fuerza laboral. El fuerte deterioro abarcó también a la antes próspera economía minera, donde los trabajadores disminuyeron de 32,000 en 1929 a solamente 14,000 en 1932. La crisis también golpeó a las clases medias; el ingreso de los profesionales independientes disminuyó marcadamente; las universidades fueron clausuradas y los maestros quedaron impagos durante largos meses.

A la larga, Sánchez Cerro no emprendió ninguna reforma significativa de la economía peruana y poco se hizo para detener la crisis económica de la depresión. Su respuesta fue emprender gastos deficitarios para cubrir la planilla estatal, tanto la militar como la civil, anticipándose a descontentos que pudieran representar mayores amenazas políticas. Así, el gobierno redujo las reservas del Banco Central en 48%, forzando al país a abandonar el patrón oro en mayo de 1932, lo cual significó otra fuerte devaluación del sol, que redujo su valor de 28 a 16 centavos de dólar; es decir S/ 6.25 por un dólar americano. Al mismo tiempo, la oferta monetaria se redujo fuertemente

---

<sup>78</sup> . Jorge Basadre, ob. cit., t. 14. p. 308.

<sup>79</sup> . Gianfranco Bardella, ob. cit., p. 287. De acuerdo a los bancos, con sus recomendaciones Ugarte excedió sus atribuciones legales.

limitando severamente las actividades económicas y el comercio nacional. Al comenzar 1933 la economía había tocado fondo y comenzaría a recuperarse.<sup>80</sup>

La recuperación económica fue iniciada por las exportaciones. Por un lado, la suspensión de pagos de la deuda externa duplicó la capacidad importadora del país y alivió al comercio y al mercado interno en general. En segundo lugar, el algodón inició la recuperación de los precios internacionales y era el sector con mayor tasa de retorno, por estar bastante compenetrado con la economía peruana, tanto por el aspecto de salarios, como también por industrias complementarias. Mientras tanto, algunos minerales también empezaron a recuperarse y así, desde 1933, el cobre, la plata y el oro tuvieron mejores precios y la economía minera empezó a salir del hoyo. Los gobiernos peruanos reaccionaron frente a la crisis de una manera bastante ortodoxa. Simplemente dejaron de cancelar la deuda externa y esperaron la recuperación primero de algunos precios y luego de la oferta exportadora de materias primas en su conjunto.

A diferencia de la mayor parte de los países latinoamericanos, el Perú no giró desde el modelo exportador de materias primas a la industrialización por sustitución de importaciones. Thorp y Bertram piensan que este hecho se debió a la ausencia de una burguesía nacional que fuera capaz de sacar adelante una agenda industrialista.<sup>81</sup> Por otro lado, parece evidente que su diversidad contribuyó a mejorar las posibilidades de la economía exportadora. En efecto, al depender de múltiples productos, la exportación nunca se detiene completamente a la vez y si ocurre, pronto algunos productos se recuperan y contribuyen al alza general. Sin embargo, el factor político parece haber sido central, porque la solución a favor de un nuevo ciclo para la economía exportadora se produjo en una coyuntura de derrota de los partidos populares, el APRA y el Partido Comunista, cuyos planteamientos se orientaban hacia la protección del mercado interno y la industrialización.<sup>82</sup>

En medio de estos acontecimientos económicos, la crisis política se había profundizado. El presidente Sánchez Cerro fue asesinado el 30 de abril de 1933, en circunstancias que pasaba revista a la formación militar que debía marchar a enfrentarse con Colombia por la disputa sobre la zona de Leticia. El Perú se

---

<sup>80</sup> . Peter Klarén, ob. cit., p. 339.

<sup>81</sup> . Rosamery Thorp y Geoffrey Bertram, Perú 1890-1977, crecimientos y políticas en una economía abierta. Lima: Universidad del Pacífico, Mosca Azul Editores y Fundación F. Ebert, 1985, p. 156.

<sup>82</sup> . Carmen Rosa Balbi, el Partido Comunista y el APRA: en la crisis revolucionaria de los años 30. Lima: G Herrera, 1980, p. 42.

precipitaba por los abismos de la guerra civil porque el año anterior había sido el levantamiento de Trujillo que concluyó con una matanza de oficiales del ejército por los insurrectos y luego por el fusilamiento de miles de civiles apristas prisioneros, ante los muros de Chan Chan. Haya estaba detenido desde mayo de 1932 y la mayoría de dirigentes apristas habían partido al exilio porque ya había sido cercenada su bancada de la Asamblea Constituyente.

El nuevo presidente fue electo por el Congreso, habiendo recaído la responsabilidad en el general Óscar R. Benavides, quien era Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. Aprovechando rápidamente sus antecedentes como militar patriota negoció una solución con Colombia que levantó el estado de guerra. Asimismo, puso de su lado la recuperación de las exportaciones para ofrecer un gobierno viable y conservador. Después de un intento infructuoso por hallar una salida electoral en 1936, Benavides prolongó su mandato hasta 1939.

Durante el período 1933-1939, el ingreso nacional subió 66% fundamentalmente por el buen desempeño del algodón, el petróleo y otros minerales. Este incremento facilitó los programas sociales del presidente. En esta oportunidad se aplicó un plan que recogía algunas ideas de Lord M Keynes para que el estado gaste en sectores como construcción civil que poseen efectos multiplicadores sobre la economía.<sup>83</sup> Aunque, el gobierno aumentó los impuestos a los acaudalados y mantuvo equilibrado el presupuesto, realizando un amplio programa de vivienda social, compuesto por significativas inversiones en escuelas, carreteras e irrigaciones. Su instrumento fue la Junta Pro desocupados. Benavides había introducido el impuesto a la renta a través de la Ley 7094 que introducía este impuesto no solamente para las empresas sino también para las personas naturales. El Ministro de Hacienda de Benavides había declarado que los impuestos directos eran escandalosamente bajos en el país, al grado que no alcanzaban siquiera para pagar el pliego de la policía.<sup>84</sup>

Ortodoxo económicamente y autoritario en lo político, Benavides también estaba dotado de habilidades gerenciales para impulsar un programa que ofrezca empleo y renueve el equipamiento social a escala regional y local. Así, Benavides habría de sentar un patrón político para diversos gobiernos conservadores del siglo XX. Se trataba de una combinación entre medidas para promover la exportación de materias

---

<sup>83</sup> . Emilio Romero, *Historia Económica del Perú*, 2 vol., Lima: Universo, 1968, p. 26.

<sup>84</sup> . Manuel Ugarte, Ministro de Hacienda, en Boletín de la Cámara de Comercio de Lima, junio 1935.

primas y una política populista con sectores populares, buscando ganar una base de apoyo y evitar mayor crecimiento del APRA.<sup>85</sup>

El Banco Agrícola organizado en 1931 empezó a dar sus frutos bajo el mandato de Benavides. El vacío dejado por la quiebra del Perú y Londres fue parcialmente llenado por la actividad de este banco, que representa la versión peruana del New Deal, en este caso orientado a favorecer a los agroexportadores agrupados en la poderosa Sociedad Nacional Agrícola, SNA. Sustanciales crédito a tasas preferenciales fueron extendidos a las más productivas haciendas modernas de la costa.

Durante los años 1930, las haciendas algodoneras fueron los principales beneficiarios de los préstamos del Banco Agrícola. En 1932 por ejemplo, las dos terceras partes de sus préstamos favorecieron a los algodoneros, mientras que 15% a los arroceros y 8% tanto al azúcar como a la ganadería.<sup>86</sup> De este modo, el banco de fomento agrícola se mostró como un canal efectivo para promover el desarrollo de los sectores que estaban liderando la recuperación. Pero, el carácter muy seguro de sus préstamos abarcó solamente a aquellas haciendas mejor organizadas y a gran escala, que pudieran garantizar sus créditos. Debido a ello, entre 1931 y 1944, solamente el 8% del total de sus préstamos fueron a los pequeños propietarios agrícolas y todo el resto a la gran propiedad.

Otro sector en recuperación fueron los seguros. El negocio creció significativamente y el estado se decidió a regularlo de mejor manera. Así, el 15 de diciembre de 1938 la Ley 8793, ratificó una disposición adoptada por decreto supremo en noviembre del año anterior, por la cual desapareció la Inspección Fiscal en el Ministerio de Hacienda y sus funciones fueron trasladadas a la Superintendencia de Banca. Siguiendo el mismo patrón de funcionamiento, los gastos que irrogue la nueva unidad de la SB fueron cubiertos por una cuota señalada a cada empresa de seguros por los servicios de regulación prestados. Esta cuota no podía exceder el 3% del monto de las primas cobradas. Los servicios brindados por la SB en materia de seguros, al igual que en banca, se juzgaban cruciales para la tranquilidad pública y la buena marcha del negocio.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> . Alfonso W. Quiroz, *Domestic and Foreign Finance in Modern Peru, 1850-1950*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993, p. 32.

<sup>86</sup> . Ibidem. p. 180.

<sup>87</sup> . María del Pilar Tello, *La Superintendencia de Bancos y seguros y su historia*. Lima: SBS, 1997, p. 23.

Los seguros fueron un sector en expansión durante Benavides gracias al dinamismo de Edgardo Rebagliati Martins nombrado por el gobierno en 1935 como primer Director General de Trabajo, en el recientemente creado Ministerio de Trabajo y encargado de aplicar el Seguro Social. Así, por Ley 8433 se crea la Caja Nacional de Seguro Social Obrero y nació un nuevo sector de la actividad aseguradora. Esto es, los grandes fondos administrados por el estado producto de recolectar en nuevas instituciones los descuentos obligatorios de las planillas. Rebagliati fue nombrado gerente general del Seguro Obrero y creó la primera red nacional de hospitales y policlínicos, que fue una de las obras más impactantes y de largo aliento de Benavides.<sup>88</sup>

La recuperación económica permitió a Benavides cerrar su gobierno con un presupuesto que duplicaba el que había tenido al comenzar. La política liberal comenzaba a ser abandonada a favor de un estado moderadamente gastador que pretendía motorizar la economía. Al acercarse el término de su mandato, Benavides impulsó la candidatura de Manuel Prado Ugarteche, quien encabezaba un ala de los grupos dominantes más moderada y moderna. Prado integraba una acaudalada familia con amplios negocios en la banca, seguros, ganadería, manufactura e inversiones en bienes raíces. Era hijo del General Mariano Ignacio Prado, cuya reputación quedó definitivamente mellada por abandonar el país siendo Presidente de la República en el contexto de la guerra del Pacífico, supuestamente para comprar armas en el extranjero. Junto a Benavides y su hermano Jorge, Manuel Prado había organizado el golpe contra Billingurst que llevó al primero al poder en 1914; luego se habían opuesto a Leguía y al caer el Oncenio, retornaron al país. A continuación, Benavides llevó a Jorge Prado como candidato de Palacio a las elecciones anuladas de 1936, luego convocó a Manuel a su gabinete y finalmente impuso su candidatura como sucesor y continuador de su obra. La asociación entre Benavides y los Prado tenía antigua data, aunque éstos últimos tenían agenda propia.<sup>89</sup>

Por su parte, el grupo liderado por los agro exportadores era opuesto a los impuestos a la exportación, a la reforma tributaria que supusiera el impuesto directo y también al crecimiento del presupuesto público. Ellos querían un estado pequeño y liberal. Su líder era el empresario y banquero Pedro Beltrán, quien tenía una educación británica

---

<sup>88</sup> . Héctor López Martínez, ob. cit., p. 58.

<sup>89</sup> . Peter Klarén, Nación y sociedad en la historia del Perú. Lima: IEP, 2004, p. 344. Quiroz relata que la hija de Benavides estaba casada con un prominente integrante del clan Prado. Alfonso Quiroz, ob. cit., p.182.

y una formación muy liberal en materia económica.<sup>90</sup> Este grupo era partidario de una solución autoritaria en el terreno político que mantuviera la exclusión del APRA y del PCP. Para las elecciones de 1939 se organizaron alrededor de la candidatura de Manuel Vicente Villarán, para tener una alternativa contra el intervencionismo creciente del estado, que era apoyado por sectores económicos ligados al mercado interno. Así, éstas fueron elecciones parcialmente competitivas, porque permitieron resolver un impasse entre dos grupos de las clases dominantes, mientras mantuvieron la exclusión de los partidos populares.<sup>91</sup>

## **Manuel Prado**

Desde comienzos de los treinta en adelante, Manuel Prado fue primero Director, luego Gerente General y finalmente Presidente del Directorio del Banco Central de Reserva. Tenía considerable experiencia en utilizar el crédito interno para financiar proyectos estatales. Su familia era propietaria del Banco Popular y el grupo económico que lideraba su hermano Mariano era industrialista y defensor del mercado interno. En ningún momento el gobierno de Prado fue muy lejos en la línea de industrialización por sustitución de importaciones que en esos años dominaba la política latinoamericana. Prado nunca rompió en forma tajante con los grupos económicos agro exportadores ni con los propietarios básicamente extranjeros de la minería y el petróleo. Por el contrario, mantuvo al bloque en el poder, modificándolo para permitir el ingreso de los industrialistas. Asimismo, mostró un apoyo decidido a los Estados Unidos, siendo el primer país sudamericano en apoyar el esfuerzo bélico y diplomático de los EEUU después de Pearl Harbour. A resultas de estas orientaciones básicas, el suyo fue un gobierno pro norteamericano, industrialista, desarrollista y bien conectado con el poder económico, promoviendo desde el estado una reforma moderada de la distribución de la ganancia nacional.<sup>92</sup>

La guerra con el Ecuador estalló en julio de 1941 y vino a complicar la situación externa del Perú. Los Estados Unidos vieron con gran preocupación que en plena guerra mundial dos naciones sudamericanas se enfrenten militarmente. Era un flanco muy comprometedor y podía ser aprovechado por las potencias del Eje. Por ello, hubo una presión internacional muy fuerte para un arreglo que luego de la victoria militar

---

<sup>90</sup> . Beltrán había sido vicepresidente del Banco Central y había renunciado en 1934 para asumir la dirección del diario La Prensa, que acababa de adquirir.

<sup>91</sup> . Sinesio López, “Perú, 1930-1968: competencia y participación en el Estado oligárquico”, en Cristóbal Aljovín y Sinesio López, eds., *Historia de las elecciones en el Perú: estudios sobre el gobierno representativo*, Lima: IEP, 2005. pp. 109-178.

<sup>92</sup> Felipe Portocarrero Suárez, *El imperio Prado: 1890-1970*, Lima: CIUP, 1997, p. 236.

peruana. Este proceso culminó en un arreglo diplomático en la Conferencia de Río de Janeiro, donde se firmó un protocolo de límites en enero de 1942.<sup>93</sup> Mientras tanto, la guerra con el vecino del norte se financió con recursos del Banco Central y mayor endeudamiento interno.

Durante la II Guerra Mundial, el Perú no aprovechó al máximo los elevados precios de algunas de sus materias primas, porque firmó una serie de convenios con los EEUU para mantenerlos fijos. En la misma Conferencia de Río de Janeiro, el Perú se comprometió “a cooperar en el mayor grado posible a la movilización de sus recursos económicos con el objetivo especial de incentivar la producción y afluencia de los materiales estratégicos esenciales para la defensa del Hemisferio”.<sup>94</sup> De acuerdo a este espíritu, desde 1942 se fijó un bajo precio para el algodón peruano exportado a los EEUU y se perdió dinamismo en este sector, que había sido clave en la recuperación de los treinta. Lo mismo ocurrió con algunos productos amazónicos, como drogas para la industria farmacéutica norteamericana. Esta situación también afectó la expansión de la minería peruana durante los 1940. Por ejemplo, en el caso del cobre, entre 1939 y 1945 hubo una caída moderada pero continua de la producción, que se tornó en un descenso en picada desde entonces, al grado que en 1948 la producción de cobre era la mitad que en 1939. La cotización fija de la divisa norteamericana a 6.50 soles por dólar también contribuyó poderosamente a reducir la inversión minera. Los mineros fueron muy opuestos a los controles que se multiplicaron durante los cuarenta. La única buena noticia para este sector fue la creación del Banco Minero en 1942.<sup>95</sup>

La producción de petróleo tuvo una dinámica independiente del curso declinante de la minería en general, porque durante los cuarenta la producción se mantuvo en niveles elevados, que se habían alcanzado ya durante los treinta. Este desarrollo fue consecuencia de varios factores, entre los cuales destaca el interés de la International Petroleum Company, que en aquel entonces producía el 80% del petróleo, para acelerar la producción en sus yacimientos antes que terminara la exoneración de impuestos adicionales que había obtenido por veinte años durante el mandato de Augusto B. Leguía.<sup>96</sup>

---

<sup>93</sup> . Ernesto Yepes del Castillo, *Perú: 1820-1920*. Lima: IEP-Campodónico Ediciones, 1972, p. 132.

<sup>94</sup> Gianfranco Bardella, *ob cit.* p. 334.

<sup>95</sup> Jorge Basadre y Rómulo Ferrero, *ob cit.* p. 225

<sup>96</sup> Gianfranco Bardella, *ob. cit.*, p.343.

Prado quiso aprovechar para el gobierno el exceso de liquidez en los bancos, emitiendo bonos del estado redimibles en el Banco Central. Este exceso de capital era un extraño efecto de las finanzas que venía produciéndose desde finales de los años treinta. Gracias a la recuperación posterior a la depresión, los bancos recibieron depósitos significativos y no prestaron en igual medida. La reinversión era difícil, no había oportunidad para ampliar los negocios por las limitaciones del mercado interno, a consecuencia de lo cual, se acumuló una gran liquidez en los bancos, que empezaron a comprar bonos del estado.<sup>97</sup> La Ley 9187 promulgada por Prado pocos meses después de su nombramiento autorizaba al estado a emitir bonos por 100 millones de soles. Posteriormente, se amplió la emisión en otros 50 millones. Prado se propuso multiplicar las emisiones para financiar el surgimiento de las corporaciones de fomento.

Durante este mandato, el gobierno promulgó la Ley 9577 que lo autorizaba “a constituir sociedades susceptibles de recibir préstamos y emitir bonos para intensificar la explotación de las riquezas del país, desarrollar los medios de transporte y ejecutar obras públicas”. Un artículo de esta ley le otorgaba preferencia a la selva, por considerársela necesaria de ser integrada superando la marginación en la que había caído luego del fin del boom cauchero. Es así que en junio de 1942 se creó la primera de estas instituciones, la Corporación Peruana del Amazonas. Al año siguiente se creó la Corporación del Santa para desarrollar las riquezas de Ancash, incluyendo al puerto de Chimbote. En 1943 se fundó la Corporación Peruana de Aeropuertos, CORPAC, para construir y administrar la red de aeropuertos. Todas estas instituciones nacían sin capital líquido, basándose en préstamos de la banca de fomento y emisión de bonos. Estos bonos podían ser redimidos al 95% de su valor en el Banco Central, por lo cual en realidad eran emisiones inorgánicas de la autoridad monetaria.<sup>98</sup>

El abundante uso de bonos del estado durante Prado trajo como consecuencia una moderada inflación, provocando una persistente fuga de capitales al exterior. Esta salida de divisas al exterior era promovida por los exportadores que presionaban por una devaluación. Desde 1940 en adelante, un acuerdo entre banqueros y exportadores había permitido al gobierno fijar a través del Banco Central el tipo de cambio en S/ 6.50 por dólar. En enero de 1945, la respuesta del gobierno ante las presiones de los exportadores fue la imposición de controles de cambio y de

---

<sup>97</sup> . El Superintendente de Bancos, Sr. Figari, informó que “los bancos tuvieron una cuantiosa suma de sus fondos sin inversión como no la han tenido en ninguna otra época en la historia bancaria del país”. Oficio del 8 de noviembre de 1943 de la Superintendencia de Bancos al Director General de Hacienda.

<sup>98</sup> . Gianfranco Bardella, ob. cit., p.355.



importaciones. Para aquel entonces, casi todos los países latinoamericanos controlaban el cambio a través de sus respectivos bancos centrales. Estas medidas de Prado, causaron gran inquietud entre los exportadores. Pero, el presidente encontró apoyo entre los industriales y el comercio importador, sectores que se veían favorecidos por los controles. Además, eran sus meses finales en el gobierno y este tema lo resolverían en última instancia las elecciones y el nuevo gobierno a instalarse ese mismo año.<sup>99</sup>

El emergente sector industrial peruano era muy débil en contraste con sus pares en el continente, pero al fin estaba tomando cuerpo gracias a una moderada política de sustitución de importaciones, casi obligada por la II Guerra Mundial. El control de cambios abarataba el costo de importar maquinaria, productos industriales intermedios y finales. En paralelo, el gobierno empezó a proteger a las industrias nacionales con medidas proteccionistas. En 1940, la Ley 9140 de fomento industrial amplió la esfera de intervención del Banco Industrial, que, como vimos, había sido creado en 1936 y cuyo capital había sido cubierto por un impuesto a la importación. Esta ley también concedía sustanciales poderes al Poder Ejecutivo para emplear los tributos como incentivos para promover el crecimiento del sector industrial.

La industria creció moderadamente, pero al costo de una gran alza de las importaciones. Los bienes de capital y los intermedios eran escasos y caros a causa de la misma guerra. Durante estos años se fundaron la Compañía Peruana de Industrias Lácteas, PERLAC y la Compañía de Leche Gloria en 1940 y 1941 respectivamente; el Instituto farmacéutico Sanitas también en 1940, la fábrica Eternit e INRESA en 1941, Goodyear del Perú al año siguiente, además de fábricas de vidrios, textiles, zapatos y fertilizantes sintéticos. Asimismo, muchas industrias ya establecidas aumentaron su capacidad de producción. Durante esta época, el crecimiento industrial se hizo adicto del dólar barato para financiar las importaciones que requiere y también se concentró en Lima en mayor medida que en el pasado.<sup>100</sup>

Los problemas de balanza de pagos se hicieron constantes a lo largo de los años cuarenta. Una parte de los problemas residía en la decisión de los exportadores de retener en el extranjero parte de sus transacciones y no traer todo su dinero al Perú donde estaban obligados a venderlo al precio fijo de S/ 6.50 por dólar. Como había una inflación de precios internos que a partir de 1943 alcanzó los dos dígitos anuales,

---

<sup>99</sup> . Alfonso Quiroz, ob. cit., p. 183.

<sup>100</sup> . Gianfranco Bardella, ob. cit., p. 351.

pues la paridad perjudicaba a los exportadores y su forma de resistencia pasiva agravó las dificultades de la balanza de pagos.

El segundo tema de la paridad era un acuerdo internacional suscrito por el Perú en la Conferencia de Breton Woods, que se firmó en julio de 1944. En ese momento una delegación presidida por el entonces embajador en Washington, Pedro Beltrán, se había comprometido a establecer una paridad a S/ 227 por onza de oro fino. Era complicado deshacer compromisos puesto que esos mismos acuerdos monetarios fueron la base para una nueva etapa institucional de la economía internacional. En efecto, en ese momento nacieron el Fondo Monetario Internacional, FMI, y el Banco Internacional de Reconstrucción y Financiamiento, BIRF.<sup>101</sup>

Como vimos, en enero de 1945 el gobierno Prado adoptó la decisión de imponer el control de cambios. Asimismo, el gobierno decidió controlar el comercio exterior e imponer las licencias de importación. Al finalizar su gobierno, Prado adoptaba decisiones controlistas que quedarían como herencia para ser potenciadas a una nueva fase durante la administración posterior de José Luis Bustamante y Rivero. Para determinar las solicitudes de importación se constituyó en el Ministerio de Hacienda una Dirección integrada entre otros miembros por el Superintendente de Bancos. Estos controles fueron muy resistidos por la comunidad de negocios, por ejemplo, la Cámara de Comercio de Lima protestó sostenidamente contra los controles y el año 1946 inició un juicio en los Tribunales contra el derecho del Ejecutivo a gobernar mediante controles.<sup>102</sup>

Desde esa época también se empezó a importar alimentos en forma sostenida. El Perú empezó a depender de importaciones de trigo, arroz y hasta de huevos. La importación de alimentos baratos fue paralela al control de precios sobre los bienes alimenticios producidos nacionalmente, que a la larga se mostró muy perjudicial para el campo. Desde 1939, durante los últimos meses de Benavides, se creó la Superintendencia de Bienestar Social, encargada de controlar los precios de los artículos de primera necesidad y de los alquileres. El resultado para ambos sectores fue negativo, porque ambos registran un estancamiento de inversiones y a la larga grandes problemas sociales para el país.<sup>103</sup> Los términos de intercambio entre el

---

<sup>101</sup> . El Perú realizó un aporte por US\$ 25 millones, de los US\$ 8,800 millones con los que se constituyó el FMI. Banco Central de Reserva del Perú, *ob. cit.*, p. 187.

<sup>102</sup> . Basadre y Ferrero, *ob. cit.* p. 247.

<sup>103</sup> . Gianfranco Bardella, *ob. cit.*, p. 352. Esta Superintendencia se transformó en 1941 adoptando el nombre de Inspección Fiscal de Precios, dependencia del Ministerio de Hacienda.

campo y la ciudad se hicieron muy desfavorables para el campo y la inversión agraria empezó a comprimirse. El gobierno buscaba tranquilidad social entre los, cruciales políticamente, habitantes de las ciudades, proveyéndoles alimentos baratos.

Así, no obstante el incremento poblacional, la superficie cultivada se mantuvo estancada. Entre 1939 y 1948 la siembra de los principales cultivos no registró ningún crecimiento, sino una pequeña oscilación entre el millón cien mil y el millón doscientas mil hectáreas. Eran los signos de la escasa reinversión rural y de la fuga de capitales hacia otros sectores económicos con tasas de ganancia más atractivas y con menores problemas sociales. El campo estaba ingresando a una época de grandes dificultades.<sup>104</sup>

Las migraciones campo-ciudad se habían incrementado y sumadas al crecimiento vegetativo en las ciudades estaban produciendo una violenta urbanización. Las cifras quedaron reflejadas en el censo de 1940, el primer censo nacional en tres cuartos de siglo. La población se había triplicado desde el censo de 1876, pasando de 2,6 a 6,2 millones de habitantes. De éstos, 2,2 eran urbanos y 4 millones eran rurales, mostrando que aún el Perú era una país campesino. Pero, las cifras relativas estaban cambiando y mostraban que las ciudades crecían a un ritmo muy superior al promedial. Por ejemplo, Lima creció a una tasa inusitada del 4% anual durante los veinte años que van de 1920 a 1940. En ese mismo lapso, el resto de ciudades aumentaron a 3% anual y la costa en general al 2%. Mientras tanto, las zonas rurales crecían lentamente, por ejemplo, durante dicho lapso la sierra apenas aumentó su población al 1,1%.<sup>105</sup> Dicho censo permitió saber también que la Población Económicamente Activa, PEA, alcanzaba a dos y medio millones de personas, de las cuales el 62% se dedicaban a labores agropecuarias, mientras que tan sólo el 17% a la industria y el 21% al comercio y los servicios. El Perú aún era agrario y el grueso de su población vivía en la sierra.

Entre 1939 y 1945 los gastos fiscales se duplicaron y tomando en cuenta que Benavides también había duplicado el presupuesto, resultaba que desde la depresión, el incremento del gasto público era enorme. Este crecimiento se financió con mayores impuestos y crédito interno, ya que el Perú no había reiniciado el pago de la deuda externa y tenía cerrado el acceso al crédito internacional. Por ello, la deuda interna

---

<sup>104</sup> . Gianfranco Bardella, ob. cit., p. 337.

<sup>105</sup> . Antonio Zapata, *El joven Belaunde: historia de la revista El Arquitecto Peruano*, Lima: Minerva, 1995, p. 36.

ascendió a S/ 589 millones en 1945, después de haber estado situada en 327 millones en 1939.<sup>106</sup>

Otro sector en expansión fue la burocracia estatal. Tanto Benavides como Prado buscaron contentar a sectores sociales que de otro modo podrían ser atraídos por el APRA. Por ejemplo, entre 1939 y 1945, aumentó en 86% el empleo en el gobierno central. Así, el gobierno obtuvo una base social de respaldo en la empleocracia pública. En esta época creció considerablemente la siempre estrecha relación entre el presupuesto público y la capacidad de los gobiernos para obtener sostén político y tranquilidad social.

Asimismo, una serie de leyes aumentaron los impuestos a la ganancia y a la movilización de capitales. En paralelo aumentaron los impuestos a la exportación hasta hacerlos equivaler al 10% de la ganancia empresarial. En 1935 la suma de los impuestos a la exportación más el impuesto a la renta equivalía al 18% del presupuesto, mientras que esa misma adición llegaba al 43% en 1945. Los gobiernos de los cuarenta hicieron que los impuestos directos cobren inusitada importancia en la estructura tributaria nacional.

Un cambio progresivo que se produjo en el transcurso de los quince años que van de 1930 al final de la II Guerra Mundial fue el papel del estado, cuyo papel crecientemente fue concebido por los gobiernos como promotor del desarrollo.<sup>107</sup> Esta tendencia venía de Leguía y la crisis de 1930 no la detuvo sino momentáneamente, para luego reiniciarse a mediados de los treinta. Es cierto que comparado con otras naciones latinoamericanas, el Perú tuvo una versión bastante moderada del giro general al intervencionismo desarrollista; careció de un sector industrial dominante y la economía siguió liderada por la exportación de materias primas.

Durante Benavides, el estatismo que se reiniciaba estuvo puesto al servicio de la economía de agro exportación. Luego, con Prado, los industriales cobraron mayor presencia, pero para solamente compartir el poder con los grupos económicos agro exportadores. Hasta ese entonces, en el Perú no se había producido una alianza entre industrialistas, clases medias y sectores populares para adoptar un rumbo de industrialización por substitución de importaciones en forma definida. En otros países esas alianzas entre grupos sociales se habían forjado, dominando los gobiernos y por

---

<sup>106</sup> . A continuación, durante el período de Bustamante, la deuda interna alcanzó los 1,164 millones.

<sup>107</sup> . Gonzalo Portocarrero, De Bustamante a Odría. Lima: Mosca Azul Editores, 1983, p. 87.

consiguiente las políticas económicas. En una época dominada por el desarrollismo, el Perú se embarcó a medias porque subsistía la intensa crisis política que bloqueaba el triunfo pleno de la industrialización. En efecto, el APRA seguía fuera de la escena política oficial y la oligarquía continuaba siendo la fuerza principal del poder económico.

El negocio bancario estuvo constantemente al alza durante la primera parte de los años cuarenta. Los dividendos superaban el 10% anual y las cédulas hipotecarias se pagaban al 7% y por encima de la par. Así, las acciones bancarias subieron en forma sostenida de 100 puntos en 1939 a 202 en 1945. Este importante crecimiento era apenas menor del experimentado por las compañías de seguros. Resultados tan halagadores llevaron a la formación de nuevos bancos. Es así como en 1943, por iniciativa de Augusto Wiese, quien fue durante años director del Banco Italiano, se constituyó el Banco Wiese cuyo capital inicial aumentó en cinco años de cuatro millones a diez millones de soles.

Asimismo, en enero de 1942, la junta general de accionistas del Banco Italiano cambió su denominación a Banco de Crédito en atención a las restricciones a la propiedad de italianos en el curso de la II Guerra Mundial. Las acciones de la Banca Commerciale Italiana fueron extendidas al portador y entregadas a la custodia de Enrique Ayulo Pardo, Presidente del Directorio del Banco de Crédito.<sup>108</sup>

Por el contrario, el Banco Alemán Transatlántico fue intervenido por la Superintendencia de Bancos el 5 de setiembre de 1942, a pedido del Ejecutivo y como parte de la política de ruptura con las potencias del Eje. En ese momento el Banco Alemán manejaba el 5% del movimiento bancario nacional. Se invitó a los depositantes a retirar sus ahorros y pasado un lapso establecido, se transfirió el dinero al Banco Central a nombre de sus propietarios. No se presentó ningún riesgo sistémico.

Asimismo, el 23 de enero de 1942 se decretó la restricción contra las operaciones bancarias que podían desarrollar los ciudadanos japoneses y la SB dictó en ese sentido las circulares 285 y 286.<sup>109</sup> Estas restricciones estuvieron vigentes hasta agosto de 1946, cuando al haber terminado la guerra el año anterior, el gobierno peruano devolvió la libertad bancaria a los ciudadanos japoneses y alemanes.

<sup>108</sup> . Gianfranco Bardella, ob. cit., p.371.

<sup>109</sup> . C. Harvey Gardiner, *Pawns in a triangle of Hate: The Peruvian Japanese and the United States*, Seattle: University of Washington Press, 1981, p. 25.

Al acercarse las elecciones de 1945, el General Ureta, que había comandado a las FFAA durante la exitosa guerra contra el Ecuador, se presentó como candidato respaldado por el diario El Comercio, por el partido Unión Revolucionaria y por algunos sectores del ejército. Para contrarrestar esta candidatura se conformó el Frente Democrático Nacional, que buscaba representar a las nuevas clases medias y a los sectores industriales surgidos durante la guerra. El Frente eligió como su candidato a José Luis Bustamante y Rivero, un conocido abogado y diplomático arequipeño de clase media. Bustamante concretó una alianza con el APRA para llevar adelante un gobierno democrático y de reforma social.

Poco antes de las elecciones, Prado devolvió la legalidad al APRA, que adoptó el nombre de Partido del Pueblo, para superar la restricción constitucional contra los partidos internacionales. Después de 13 años de clandestinidad, el APRA reapareció con un multitudinario mitin desarrollado en la Plaza San Martín el 20 de mayo de 1945, donde Haya de la Torre pronunció un célebre discurso sosteniendo “que no es necesario tomar la riqueza de quien la tiene sino crear nueva riqueza”. Este concepto evidenciaba el nuevo posicionamiento del partido aprista, que buscaba su puesto planteando una reconciliación nacional, al sostener que el Perú tenía espacio para todos los grupos sociales, y que no era necesario terminar con unos para imponer a otros. La reforma sobre la revolución.<sup>110</sup>

Las elecciones fueron una de las más abiertas y libres de la historia nacional y dieron como resultado la victoria del FDN por casi los dos tercios de los votos. Los objetivos de Bustamante al iniciar su mandato eran democratizar al país, efectuar reformas sociales progresivas, aumentar la eficiencia gubernamental e integrar al APRA al sistema político. Su esperanza mayor era reemplazar al dominio oligárquico militar de las dos últimas décadas por un gobierno democrático que reforme el país y prevenga potenciales levantamientos revolucionarios. La historia de su fracaso constituye el desvanecimiento de una esperanza democrática.

En ese entonces era Superintendente de Bancos el Contador Víctor Figari Camogli, quien había sustituido en el cargo a César Antonio Ugarte en 1933. Figari había sido subgerente del Banco Popular y al pasar a la SB desarrolló una larga carrera en la conducción institucional, puesto que estuvo al mando durante 15 años hasta su fallecimiento el 7 de junio de 1948. Figari había sido ratificado en 1939 y nuevamente

---

<sup>110</sup> . Peter Klarén, ob. cit., p. 352.

en 1945, en ambas ocasiones para períodos de seis años. Durante su gestión se creó una nueva unidad interna, la sección créditos, se dictó un reglamento interno y se amplió el personal técnico. Era una época en la cual los sucesivos gobiernos apostaron por la continuidad del liderazgo sobre la Superintendencia de Bancos y por un Superintendente que provenía del mundo financiero.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> . María del Pilar Tello, ob. cit., p. 86.

**CAPÍTULO II**  
**EL DOCENIO MILITAR**



## Capítulo II

### El docenio militar

#### El gobierno de la primera fase

##### *El golpe*

Durante los años 1960, el reformismo cobró hegemonía en las FFAA peruanas. Este proceso era resultado de cambios en la concepción de seguridad nacional que se habían iniciado en la década anterior con la creación del CAEM. Los militares concebían su misión como velar por la seguridad nacional y, en este momento, entendieron que las injusticias sociales comprometían la seguridad más que cualquier potencial enemigo externo. Ese reformismo militar tomó inicialmente un rumbo civil y democrático, que hizo de Fernando Belaunde el político de mayor predicamento en los cuarteles. Comenzando la década, FBT disponía de mucho crédito en las FFAA. Pero, cuando fracasó su primer gobierno y los conflictos constantes entre los poderes ejecutivo y legislativo viciaron el manejo político, el sistema en su conjunto apareció comprometido ante los ojos de los uniformados. Ellos seguían siendo reformistas y sentían que los civiles fallaban a su compromiso con el destino nacional. Belaunde se mostraba impotente para transformar las estructuras sociales y económicas del país. Por otro lado, ante el fraccionamiento de la alianza gobernante y el descrédito de sus líderes, el APRA aparecía como claro favorito para las elecciones venideras, programadas para 1969. Así, durante el año crucial de 1968, el ejército peruano veía hundirse su apuesta política y alzarse a su viejo rival. Estos dos sentimientos encontrados alentaron la formación de un grupo de oficiales con ánimo de intervenir en la política nacional. Este grupo se reunió alrededor del Comandante General del Ejército, general Juan Velasco Alvarado, diseñando planes de estado mayor para una eventual toma del poder.

Cuando estalló el escándalo de la pagina once, el gobierno de Belaunde se desplomó porque perdió completamente la escasa legitimidad que le restaba. La nacionalización del petróleo había sido una promesa fundamental de FBT, porque empataba bien con

el sentimiento reformista y nacionalista, tanto de la ciudadanía media como de las FFAA. Una negociación hacia el final del gobierno y no al comienzo y pobremente ejecutada, defraudó muchas expectativas y el desaliento ciudadano alentó la crisis final del primer belaudismo. Nadie apoyaba al gobierno. En esa coyuntura, los tanques tomaron palacio y FBT fue deportado a Buenos Aires. Al asumir el Gobierno Revolucionario de las FFAA, GRFA, se inició un período dictatorial que habría de durar dos fases, la primera liderada por Juan Velasco Alvarado que se extendió por siete años y la segunda conducida por Francisco Morales Bermúdez que se prolongó cinco años. Aunque la primera fase fue reformista y la segunda trató de revertir el proceso en forma ordenada, el docenio militar en su conjunto corta en dos la historia contemporánea del Perú. El GRFA había llegado para estremecer los cimientos de la sociedad peruana, intentando cambiar la estrategia nacional de desarrollo y modificando la configuración de las clases sociales.

Pero, el GRFA no cambió por completo los ideales que habían fundamentado el primer gobierno de FBT. Por el contrario, logró continuidad la concepción de nacionalismo económico, integración nacional y desarrollismo tecnocrático. Esta concepción se concretaba en la estrategia de industrialización por substitución de importaciones, que compartieron FBT y los militares que lo derrocaron. Así, algunas ideas fuerza tuvieron continuidad, salvo que se aplicaron a través de una versión muy radical. Si la concepción reformista era semejante, su implementación fue fruto de temperamentos muy distintos, que obviamente condujeron a salidas políticas también diferentes; mientras FBT fue democrático y dubitativo, los militares optaron por la dictadura y la fuerza de voluntad. El GRFA era consciente que estaba llegando tarde al reformismo de tinte populista que había comenzado en otros países de Latinoamérica en la década de 1930. Por ello mismo eligieron una versión extrema y autoritaria de la propuesta. Para Velasco y sus acompañantes se trataba de recuperar el tiempo perdido. No habían leído la famosa novela de Marcel Proust, pero quisieron recorrer en meses el camino que otros países habían transitado en decenios.

Como vimos, el desarrollismo presidía la nueva concepción de seguridad nacional nacida en el CAEM. A lo largo de los sesenta, algunos oficiales importantes apreciaron de mejor manera la intervención del estado en la economía y se hicieron partidarios de ampliar el mercado interno. Todo este nuevo andamiaje intelectual era presidido por el nacionalismo; el sentimiento patriota que siempre había sido el cemento que cohesionaba a los militares se dirigió en una nueva dirección. En ese momento, nacionalismo significó que el país sea dueño de sus recursos naturales y de las

empresas que dirijan su desarrollo en forma autónoma. Los militares también pensaban que a los políticos les faltaba decisión y que entre ellos predominaban muchos intereses. En los cuarteles, la democracia política tenía una pobre imagen porque era vista como una mascarada que ocultaba intereses de particulares egoístas. De este modo, las FFAA de fines de los sesenta habían cruzado las líneas. Ahora estaban dispuestas a terminar con el régimen social que habían sostenido las tres últimas décadas. Con ello, llegaría el fin de la antigua oligarquía terrateniente.<sup>112</sup>

El General Juan Velasco Alvarado era el conductor del nuevo golpe militar; había nacido en 1910 en Castilla, un barrio de clase media y popular de la ciudad de Piura. Su padre era un auxiliar de medicina y tuvo una familia extensa de once hermanos; no asistió al CAEM y al llegar a general había dejado su rastro como jefe de infantería antes que como intelectual militar. De talla algo menor al promedio nacional y de modales rudos, sus ojos rasgados fueron motivo para recibir el sobrenombre de “chino”, anticipando el mote de Alberto Fujimori, quien años después daría marcha atrás a sus principales medidas, completando un movimiento pendular y característico del Perú, país también amante de las paradojas históricas. Así, quien ocupa el puesto más extremo del ciclo populista y quien lo clausura eran conocidos por el pueblo por el mismo mote: “el chino”. Quizá no era del todo casual, ambos eran tanto políticos autoritarios como personas que habían logrado levantarse desde abajo. Ninguno integraba las antiguas elites y tampoco ninguno habría llegado al poder sin un previo fracaso de la democracia política y de su sistema de partidos. Así, la decepción con el primer belaudismo abrió la puerta para el golpe de Velasco, tanto como la decepción con el primer García, abrió la puerta a Fujimori.

### *La estrategia*

La búsqueda de una tercera vía, alejada del capitalismo y del comunismo fue una idea crucial en el planteamiento del GRFA. Este esfuerzo por hallar un camino propio e intermedio, alejado de los extremismos, provenía del pensamiento de la Democracia Cristiana y llevaba algunos años de predicamento en el país.<sup>113</sup> Esta concepción tenía buena acogida en amplias esferas y sus partidarios se hallaban en todas las clases sociales. Su propósito era encontrar una vía que reduzca los enfrentamientos sociales y aumente el sentido solidario de la sociedad en su conjunto. El planteamiento

---

<sup>112</sup> . Alfred Stepan, *The state y society: Peru en comparative perspective*. New Jersey: Princenton University, 1978, p. 144.

<sup>113</sup> . Rafael Roncagliolo, *La democracia cristiana: marcos de referencia y modelos iniciales*, en: Alberto Adrianzen, ed., *Pensamiento Político Peruano, 1930-1968*. Lima: Desco, 1990, p. 290.

tercerista inclusive tenía amplia llegada internacional, habiendo sido el fundamento para la reunión de un conjunto estable de países no alineados, llamado “Grupo de los 77”. Este bloque de países pretendió ofrecer una alternativa frente a un mundo bipolar, dividido entre los EEUU y la URSS; desarrolló numerosas conferencias internacionales, en las cuales los militares peruanos lograron un papel protagónico. Después de muchos años, el Perú era escuchado con cierta atención e interés en la esfera internacional.<sup>114</sup>

El denominado “Plan Inca” era el programa político de los golpistas. Fue recién publicado en 1974, para desvirtuar rumores de improvisación que corrían en esos días. Como vimos, la versión original fue un simple plan de contingencia de estado mayor sobre prioridades políticas nacionales. Estos planes son una práctica habitual de las FFAA peruanas y fue elaborado sin despertar demasiadas suspicacias. En concreto, el plan demandaba amplias reformas estructurales en la economía y sociedad peruanas, enfatizando en las áreas de tenencia de la tierra, impuestos, banca y gobierno. Inicialmente cuatro coroneles elaboraron el borrador y luego fueron coordinados por Velasco. La gestación del golpe fue un asunto interno del ejército, sin participación de la marina o de la aviación. Aunque en el momento mismo de la toma del poder, los altos mandos se entendieron para dar la apariencia de un golpe institucional que contaba con el respaldo formal de todos los componentes de las FFAA.

Según el GRFA, la crisis nacional se debía a la presencia simultánea de dos problemas: por un lado, una elevada dependencia política y económica de capitales y países extranjeros, y en segundo lugar, una conducción oligárquica de los asuntos públicos, sin interés por el desarrollo del país. La solución era la nacionalización de los enclaves productivos en manos de extranjeros y la transformación del estado, para adoptar una orientación nacionalista. El nuevo rumbo modificaría el modelo exportador de materias primas, para adoptar un esquema que fortalezca el mercado interno y promueva la industrialización. Era necesario nacionalizar las exportaciones de materias primas y trasladar la ganancia a la industria. El desarrollo provendría de una transferencia de capital, que los militares suponían se iba al extranjero, y que debía reorientarse a la industrialización. Previamente era preciso decretar una reforma agraria que amplíe el mercado interno y posibilite el crecimiento del comercio y manufactura nacionales. Todos estos cambios serían posibles si se rompía con firmeza con el poder oligárquico y se anulaba su poder político. La orientación

---

<sup>114</sup> . Jeffrey Klaiber, *Iglesia, dictaduras y democracia en América Latina*. Lima: PUCP, 1997, p. 66.

nacionalista y antioligárquica presidía el proceso de transformaciones iniciado por los militares y la línea de aplicación sería autoritaria, no contemplaba la participación de partidos políticos ni de elecciones democráticas.

La estrategia económica del GRFA consistía en expropiar el excedente de capital que hasta ese entonces era enviado al extranjero, tanto por las empresas privadas transnacionales o por la misma oligarquía peruana, cuya ganancia se asumía estaba colocada en bancos del extranjero. La nacionalización del excedente permitiría colocarlo a disposición del empresariado medio y pequeño. Así, aumentaría considerablemente la reinversión y se podría recuperar el ritmo de crecimiento económico que venía disminuyendo después del fin de los 1950, cuando la economía exportadora había obtenido muy buenas cifras de crecimiento macroeconómico. En ese entonces, la expansión exportadora no pudo atemperar las profundas contradicciones sociales que estremecieron al país en los sesenta. De acuerdo al pensamiento militar, el estado sería el mecanismo para producir ese movimiento de capitales hacia el desarrollo nacional. El estado tenía la fuerza para negociar con los grandes capitales y orientar al país al desarrollo nacional. Esa idea había estado planteada desde los años treinta por Haya de la Torre.<sup>115</sup>

Para trasladar capitales era preciso generar una política financiera, que comenzó a delinearse con el DL 17730, la primera norma significativa del GRFA relativa a los bancos. Ella estipulaba que los bancos comerciales por crearse debían ser exclusivamente de peruanos y que los ya establecidos debían tener al menos el 75% en manos de nacionales. Como queda claro, el primer objetivo era la nacionalización del capital. Asimismo, el DL 17730 señalaba que los bancos comerciales con más del 10% de capital extranjero quedaban obligados a destinar fondos a proveer líneas de crédito promocionales, que serían manejadas por el BCR. Este decreto también establecía limitaciones al acceso de empresas extranjeras al crédito nacional. Así, el segundo objetivo de la reforma financiera era redirigir la inversión hacia áreas consideradas estratégicas para el desarrollo nacional. En esta orientación, la idea era que el BCR preste fondos especiales a tasas preferenciales. Finalmente, está claro que el gobierno buscaba que las empresas extranjeras que sobrevivan traigan su capital de afuera y no lo puedan levantar dentro del Perú.

---

<sup>115</sup> . Víctor Raúl Haya de la Torre, *El antiimperialismo y el APRA*, Lima: LYDEA, 1988, p. 102.

En aplicación de esta estrategia, el GRFA ejecutó dos medidas principales: la reforma agraria y las estatizaciones. Ambas fueron cruciales para el Perú del futuro y estaban destinadas a despertar una profunda controversia que no termina aún.

### *Reforma agraria*

La reforma agraria expropió las antiguas haciendas, eliminando a la elite terrateniente nacional y a las compañías extranjeras dueñas de empresas agroindustriales y ganaderas. Desapareció una forma de propiedad que hundía sus raíces en siglos anteriores, cambiando radicalmente el paisaje agrario. La meta final de la medida era transformar drásticamente la composición social del país, desapareciendo a los hacendados que se suponía eran la piedra angular del poder oligárquico. Este proceso abarcó poco más de la mitad de la tierra disponible para fines agrícolas y benefició a una cuarta parte de las familias campesinas del país. Los trabajadores y colonos de las haciendas expropiadas fueron los principales beneficiarios de la reforma agraria. No obtuvieron las mismas ventajas los comuneros que frecuentemente habían perdido tierras propias, ganadas por las haciendas en un largo proceso histórico. El que se benefició estaba dentro de la unidad expropiada, el que estaba fuera y había sido despojado por ella no logró ser incorporado.

Así, la reforma agraria tuvo frutos muy diferentes. Los trabajadores de las modernas haciendas costeñas fueron el sector más favorecido por el proceso; eran aproximadamente el diez por ciento del total de trabajadores rurales y laboraban en las unidades agrícolas más prósperas. Ellos accedieron a la propiedad de las mejores tierras y obtuvieron sustanciales mejoras económicas. Mientras que sus contrapartes en la sierra lograron beneficios menores. Las tierras serranas eran productoras de alimentos tradicionales, cuyo consumo era desfavorecido por las tendencias de la comercialización y los patrones alimenticios vigentes. Por un lado, se acabaron los tradicionales abusos gamonales y como consecuencia se desarrolló una mayor integración ciudadana, pero la pobreza siguió siendo la misma de antes, salvo en algunas pocas unidades agrícolas costeñas. Los comuneros tampoco obtuvieron grandes beneficios, porque los militares eran desconfiados de las formas asociativas que los antecedían. Fieles a su modo de ser, los uniformados sólo creyeron en las organizaciones que ellos mismos habían creado. Así que las comunidades no fueron el eje de la redistribución de tierras, como habría podido ser, tomando en cuenta el gigantesco proceso de organización comunal que se vivía desde los años veinte,

cuando el estado devolvió la legalidad a la comunidad campesina. La historia pesaba a favor de la comunidad, pero en vez de reorganizar el campo empleando la estructura campesina que venía del pasado, los militares crearon cooperativas y asociaciones agrícolas nuevas. Es más, los campesinos eventuales, aquellos de media temporada, calculada en aquellos años como una masa de un millón de personas, no obtuvieron un solo beneficio tangible del proceso. Entre ellos, años después, Sendero Luminoso ganaría buena cantidad de adeptos.

La reforma agraria, decretada el 24 de junio de 1969 a través del DL 17716, tenía tres objetivos: primero, eliminar la tradicional clase terrateniente, que se asumía era un grupo rentista y poco productivo. Los llamados “barones del azúcar y los gamonales de la sierra. Los terratenientes tenían muy mala imagen en aquellos días, porque simbolizaban el poder del antiguo régimen. En segundo lugar, la reforma agraria se proponía contener el descontento social campesino y evitar una guerrilla revolucionaria, redistribuyendo el ingreso e incorporando la familia campesina a la modernidad. El tercer objetivo marcó todo el programa agrario del gobierno: generar un capital excedente en la agricultura que sirviera para la industrialización. El verdadero propósito de esos años fue la manufactura. El saber común que recorría al equipo gobernante militar establecía que sin industria nacional no había independencia económica. El objetivo no era generar riqueza agraria y retenerla en el campo, sino transferirla a la ciudad para invertirla en manufactura. Esa sería la base para la autonomía económica nacional.

Se expropiaron las haciendas y la tierra fue entregada fundamentalmente a cooperativas y sociedades agrícolas recientemente constituidas. El 76% del total de tierra afectada fue a manos de alguna forma de cooperativa de producción, el resto se repartió en parcelas individuales o a comunidades campesinas. De este modo, el proceso de reordenamiento agrario fue guiado por formas de propiedad preconcebidas por los militares. En ese contexto, la producción global se elevó ligeramente en la década de 1970 con respecto a los diez años precedentes. Pero, no guardaba proporción con el elevado ritmo de crecimiento demográfico de aquel entonces. Por ello, durante los doce años de gobierno militar, las importaciones de alimentos aumentaron del 15 al 25% del total consumido en el Perú. Así, aumentó en forma significativa la dependencia alimentaria nacional, que se agravó debido a la gran sequía de 1979-80. Esta sequía junto a la de 1983-84 han sido consideradas las peores del siglo XX. De este modo, la producción de alimentos subió ligeramente después de la RA, pero por debajo de la tasa de crecimiento demográfico, y peor,

después de diez años, perdió dinamismo y la curva del rendimiento agrícola fue declinante.

Los préstamos del gobierno a la agricultura se duplicaron en términos reales entre 1969 y 1975, pero la mitad se concentró en los productos tradicionales de exportación. Todo había cambiado, para que las cosas sigan igual. Igualmente, la mayor parte de la inversión pública en agricultura fueron obras de irrigación en la costa. En este sentido, la RA modificó la propiedad pero no transformó la economía que siguió discurriendo por cauces tradicionales. Los productos exportables siguieron siendo los preferidos de los préstamos y la costa mantuvo su liderazgo económico sobre la sierra. Nada de esto fue interrumpido por los militares, sino por el contrario, continuó adelante. Por último, el más tradicional de los cultivos, la papa, sustento de la mayor parte del campesinado autosuficiente, mantuvo su precio controlado por debajo del precio permitido para productos como el azúcar o la leche, que eran producidos por grandes unidades modernas. Así, los instrumentos de política económica no redujeron el impacto desigual de la reforma agraria. Por el contrario, al igual que ésta, profundizaron la brecha histórica entre los sectores moderno y capitalista por un lado y el sector atrasado y tradicional. La antigua dicotomía peruana se negaba a desaparecer y simplemente se reproducía en una nueva vuelta de tuerca.

Una disposición de la ley de reforma agraria estaba destinada en forma explícita a convertir el capital agrícola en industrial. Al ser expropiado un hacendado, un porcentaje de su propiedad le sería pagado en bonos de la reforma agraria pagaderos a veinte años, pero si decidía invertir en industria, hasta la mitad de su capital podría ser efectivizados inmediatamente por el Banco Industrial. Por ejemplo, el grupo Romero empleó esta norma para movilizar capital proveniente de la expropiación de sus haciendas algodoneras para su fábrica textil en Piura.<sup>116</sup> De este modo, el principal grupo económico peruano aprovechó bien la normatividad de la reforma agraria para posicionarse en una actividad industrial de agroexportación. Lamentablemente, estos casos fueron antes la excepción que la norma y la industrialización inducida por la reforma agraria no alcanzó los niveles esperados por Velasco.

Por otro lado, la reforma agraria tuvo efectos positivos en el terreno social y político. En primer lugar, incorporó al campesinado a la modernidad, porque terminó con la

---

<sup>116</sup> . Germán Reaño y Enrique Vásquez, *El grupo Romero: del algodón a la banca*. Lima: Universidad del Pacífico, 1988. De acuerdo a esta interpretación, el grupo Romero logró posicionarse como líder gracias a ese traslado de capital a la industria junto a un movimiento de importancia aún mayor: ubicarse en el sector financiero.



servidumbre que había dominado las relaciones sociales en el campo. De Velasco en adelante, se tornaron dominantes las relaciones capitalistas y el asalariado como el pequeño propietario se volvieron las figuras dorsales de la economía popular. Así, el campesino dejó atrás la servidumbre e ingresó a la modernidad. En segundo lugar, la obra de Velasco fue especialmente significativa en la esfera política, porque generó las condiciones de la ciudadanía y terminó con el universo de exclusiones que habían caracterizado al siglo XX. Al comenzar la centuria sólo votaban los varones alfabetos y los jurados locales estaban integrados por los primeros contribuyentes. Luego, las mujeres letradas lograron el derecho al voto a partir de las elecciones de 1956. Finalmente, con la Constitución de 1979 el peruano hablante de lenguas nativas, en casi todos los casos un campesino/a, accedió a los derechos ciudadanos. Ese proceso de extensión de la democracia se desarrolló a lo largo de cien años, habiendo logrado su cenit durante el gobierno de Velasco. De este modo, los logros de la primera fase fueron contradictorios, en todo orden de cosas, pero especialmente en la cuestión agraria, se mostraron pobres en lo económico y fundamentales en lo social y político.

### *Estatizaciones*

El segundo cambio fundamental del gobierno militar fue el espectacular crecimiento del estado, que asumió un papel crucial en el desarrollo económico. Este cambio estremeció los antiguos cimientos de la sociedad peruana, que históricamente había sido reacia a la acción pública y había confiado bastante más en la iniciativa privada. En el transcurso de cinco años, las finanzas, los minerales, hidrocarburos, energía, transportes, pesca y el comercio exterior pasaron a ser manejados por el estado. En la mayor parte de estos sectores, la empresa privada fue reducida a la condición de socio menor de una poderosa empresa estatal.

Durante el velasquismo, las empresas públicas crecieron a costa del capital extranjero que fue mayormente nacionalizado. Durante los sesenta había aumentado el capital manufacturero y extractivo en manos de extranjeros, que siempre habían ocupado una posición de privilegio en el Perú. Así por ejemplo, en 1968 las compañías extranjeras daban cuenta de las tres cuartas partes de la minería, la mitad de la manufactura, la mitad de la banca y un tercio de la industria pesquera. En ese momento, el estado producía el 16% del PBI. Velasco intentó revertir ese proceso. Durante su mandato, el estado llegó a producir exactamente el doble, el 32% del PBI, comprendiendo los dos tercios de la minería y del sistema financiero, una quinta parte de la producción industrial y la mitad de la inversión total de la economía. El efecto neto de este proceso

fue la creación de 150 nuevas empresas públicas, algunas entre las más grandes del país. Asimismo, como consecuencia de las nacionalizaciones, se duplicaron los empleados públicos.<sup>117</sup>

Seis días después del golpe de Velasco, el gobierno expropió a la International Petroleum Company, IPC y ocupó sus instalaciones petroleras en el norte. El GRFA argumentó que el contrato original no era válido y que la empresa arrastraba una inmensa deuda tributaria; por ello, expropió la empresa e inicialmente se negó a compensarla. Esta iniciativa desencadenó el proceso de nacionalizaciones. En palabras de Velasco mismo, “Hace más de 50 años que como una dolorosa herida el problema de La Brea y Pariñas ha constituido para la República un capítulo de oprobio y vergüenza por representar un ultraje a la dignidad y la soberanía de la nación. El GRFA después de declarar la nulidad de la indigna acta de Talara acaba de promulgar el DL que ordena la expropiación de los campos petrolíferos y anuncia que, en este mismo momento, el ejército está tomando posesión del íntegro del complejo industrial y que la bandera peruana ondea en la refinería como expresión de nuestra indiscutida soberanía”.<sup>118</sup>

En respuesta a la expropiación de la IPC, el gobierno de los EEUU amenazó con aplicar la enmienda Hickenlooper; una norma norteamericana que establecía el corte de todo crédito y asistencia para la nación que estatice sin compensación a empresas de ciudadanos de los EEUU. Este corte de créditos se extendía a toda institución donde los EEUU tuvieran influencia en el directorio, como el mismo Banco Mundial y el FMI por ejemplo. Después de extensas negociaciones, ambos gobiernos arribaron a un acuerdo recién en 1974. Este acuerdo denominado Mercado - Green, por sus firmantes, determinó el monto de compensación por las expropiaciones realizadas a una serie de empresas norteamericanas. De este modo, nadie se libra, hasta Velasco acabó pagando por las empresas que estatizó. En algunos casos estas ventas forzosas adquirieron un elevado precio.<sup>119</sup>

Sin embargo, las relaciones del GRFA con los EEUU fueron bastante conflictivas, porque un ingrediente crucial fue la compra de armas a la Unión Soviética. El Perú modificó su política histórica de abastecimiento y entrenamiento militar en países occidentales, para firmar importantes convenios con la URSS y otros países detrás de la cortina de hierro. Estos nuevos acuerdos reorientaban el flujo de armamentos

<sup>117</sup> . Peter Klarén, *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima: IEP, 2004, p. 416.

<sup>118</sup> . Juan Velasco Alvarado, *Velasco, la voz de la revolución*, tomo I, Lima: SINAMOS, 1972, p. 3.

<sup>119</sup> . Klarén, ob. cit., p. 418.

peruano y planteaban un problema geopolítico para la política norteamericana. Por su parte, la marina peruana apresó numerosos atuneros de bandera norteamericana que solían pescar dentro del límite de 200 millas de mar territorial peruano. Las fricciones fueron frecuentes. Así, el Perú abrió relaciones diplomáticas y firmó una serie de convenios de asistencia comercial y militar con la URSS. Gracias a los cuales, el comercio bilateral creció de US\$ 23 millones en 1968 a US\$ 283 millones en 1975. Los acuerdos militares involucraron sobre todo a la fuerza aérea y al ejército, mientras que la marina de guerra siguió adquiriendo sus equipos en Italia y Europa Occidental. Mientras las armas ensombrecían las relaciones de Velasco con los EEUU, la continuación del paquete de estatizaciones alimentó una renovada tensión entre los gobiernos peruano y norteamericano.

Cuando algunas mineras retrajeron sus compromisos de inversión, ante la expropiación de la IPC, sus concesiones fueron canceladas. En ese momento, para comercializar los minerales en el mercado mundial y explotar nuevos depósitos se formó Minero Perú, una empresa pública en el rubro clave de la economía exportadora peruana. El camino expropiador no se detuvo sino que abarcó a la ITT en 1969, al Chase Manhattan Bank en 1970, Peruvian Corporation y la refinería de petróleo de Conchán en 1972 y a la Marcona Mining Company en 1975. El gobierno militar incursionó en las más diversas áreas de la economía peruana y parte fundamental de su impulso fue fruto de las nacionalizaciones. La economía estatal que estaba surgiendo se levantaba sobre bases que habían sido construidas por el gran capital extranjero. De este modo, el modelo que había generado ese gran capital exportador de materias primas fue adoptado sin crítica. Al culminar el gobierno de Velasco, el capital estatal había absorbido el 60% del capital extranjero que tenía el país al finalizar el primer gobierno de Belaunde. Sin embargo, el modelo exportador de productos primarios pasó adelante junto con la propiedad y el gobierno acabó reproduciendo un patrón, que era condenado por su misma prédica, como dependiente de centros de decisión internacionales.<sup>120</sup>

Durante la primera fase del GRFA, las únicas inversiones extranjeras significativas fueron las de Cuajone por la Southern Perú Coper Corporation y las operaciones petroleras emprendidas fundamentalmente por la Occidental Petroleum. Las inversiones en oro negro pretendían encontrarlo en un área nueva de explotación, como era la selva peruana. El gobierno peruano buscaba repetir el éxito del Ecuador,

---

<sup>120</sup> . E.V.K. Fitzgerald, *La economía política del Perú, 1956-1978: desarrollo económico y reestructuración del capital*. Lima: IEP, 1979, p. 110.

que había hallado bastantes hidrocarburos en la amazonía. Los acuerdos con la Occidental se concretaron en el llamado “Modelo Perú”, que estableció el reparto igualitario de utilidades entre la empresa y el estado. Estas inversiones extranjeras constituyeron la excepción a la regla, porque el período de Velasco marcó la menor participación del capital extranjero en la economía peruana del siglo XX.

La nueva condición de la gran minería quedó consagrada con la Ley General de Minería, DL 18880, “destinada a normar el aprovechamiento de las sustancias minerales del suelo y del subsuelo del territorio nacional”. Esta ley preveía la organización de compañías estatales y mixtas que predominarían en la actividad minera extractiva de gran escala. La comercialización ya había sido estatizada, mientras que el estado autorizó la continuidad de la pequeña y mediana minería en manos privadas. Esa idea fue dominante en el diseño de la política gubernamental. Todo propendía a la centralización. El gran capital debía ser público o en todo caso mixto bajo liderazgo del estado. Asimismo, los cambios iban en dirección a una gran verticalidad en el proceso de toma de decisiones. El mundo de lo privado y abierto a la iniciativa individual sería lo pequeño y a lo sumo lo mediano. Bajo el velasquismo, el estado buscó controlar la gran escala e imponer una centralización de la voluntad política y de la iniciativa empresarial. El mundo de los negocios fue concebido como un gran cuartel.

El GRFA suponía que el proceso de estatizaciones serviría para racionalizar el sistema económico permitiendo una planificación de las inversiones y brindando facilidades para trasladar el capital donde fuera más necesario. Pero, el gobierno siempre estuvo comprometido con una economía mixta donde el estado tendría fuerte control, pero no intentó nunca eliminar de raíz la inversión privada. En su afán de hallar una tercera vía entre el capitalismo y el comunismo, el GRFA optó por una economía que combinaba lo privado con lo estatal. En este sentido, no hubo intención de transferir propiedad a los trabajadores, creando formas extendidas de autogestión, sino que el GRFA guarda mayor semejanza conceptual con el denominado “capitalismo de estado”. En este sistema, el estado reemplaza a los trabajadores y la propiedad pública se convierte en sinónimo de socialismo. Este sistema estaba en boga en los países llamados de “detrás de la cortina de hierro”, pero en ellos el partido comunista era el representante del pueblo en el estado, mientras que en el caso peruano serían las FFAA.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> . Aníbal Quijano, *Nacionalismo, neoimperialismo y militarismo en el Perú*. Buenos Aires: Ediciones Península, 1971, p. 92.

La pesca también fue estatizada. Ello sucedió en 1973 en el contexto de un fenómeno del Niño que redujo sustancialmente la masa hidrobiológica en el mar peruano. Desparecieron los peces. Habían sido objeto de una intensa sobrepesca en los años anteriores. Luego, una alteración climática severa tuvo como resultado la reducción de los cardúmenes de sardina y anchoveta a niveles cercanos a cero. En ese contexto, la expropiación fue un fracaso porque comprometió capital público en una operación que en ese momento era ruinosa. Por el contrario, los empresarios que estaban fuertemente endeudados con la banca y que no encontraban peces en el mar obtuvieron un salvavidas con la estatización.<sup>122</sup>

Las nacionalizaciones se extendieron a los más variados sectores. Por ejemplo, al ramo de seguros, que se asume como socio menor del negocio bancario. El DL 18961 del 16 de setiembre de 1971 le concedió la exclusividad al Banco de la Nación para contratar reaseguros con el exterior. De hecho, los reaseguros son la base del sistema, porque en Londres y otras plazas internacionales tienen su sede las grandes empresas que reaseguran a medio mundo. Por ello, colocar en el exterior el pequeño mercado nacional siempre había sido el eje del negocio sectorial y ahora el gobierno tomaba control. Así, la Reaseguradora Peruana se convirtió en el ente administrativos del sistema. Las compañías de seguros saludaron la iniciativa como muy conveniente para la economía porque evitaba la fuga de divisas. En ese mismo terreno de los reaseguros, cabe indicar que el 20 de enero de 1975 el DL 21087 autorizó al BN a adquirir el 91% del capital de la Reaseguradora Peruana y con ello la estatización era un hecho. De este modo, un rubro fundamental del negocio había quedado primero nacionalizado y luego estatizado. Cabe mencionar que incluso la asociación de empresas particulares saludó la primera iniciativa, aunque se opuso a la segunda. A Velasco lo respetaban mucho.

A continuación se sucedieron medidas gubernamentales hacia la nacionalización del íntegro del ramo de seguros acrecentando la participación del estado. Por ejemplo, en 1972, el DL 19569 especificó que todos los seguros del Estado debían ser asumidos por el BN. En esa misma dirección, el 17 julio 1973 el DL 20088 estableció la nacionalización de las compañías de seguros que operaban en el país. Profundizando ese sentido, el 28 de enero de 1975, el DL 21088 transfirió a una sola compañía de seguros, Popular y Porvenir, el íntegro de los compromisos del estado en este rubro. Esta tradicional compañía de seguros había pasado al Estado a raíz de la estatización

---

<sup>122</sup> . La estatización de la pesca tuvo muchos detractores, entre ellos la crítica de izquierda se halla en Carlos Malpica, *Los dueños del Perú*. Lima: Peisa, 1976, p. 65.. El principal protagonista ha publicado su punto de vista en Javier Tantaleán Vanini, *Yo respondo*, Lima: Edición del Autor, 1978, p. 26.

del Banco Popular y sería convertida en la agencia principal del estado para el manejo de sus seguros hasta una muy discutida quiebra en época de Fujimori. Estas medidas parecían orientadas a completar la nacionalización del sector y obviamente fueron resistidas por los empresarios privados. De este modo, de acuerdo a los dueños del ramo, unas medidas del gobierno militar eran juzgadas nacionalistas y aplaudidas porque entregaban mayor porción del negocio a los empresarios locales, reduciendo la competencia extranjera. Esas medidas habían sido adoptadas al comenzar el gobierno y luego, los militares se habían radicalizado, transformando el nacionalismo en estatismo. A partir de ese segundo momento, el empresariado del ramo estuvo en contra del proceso militar y se opuso a Velasco. El miedo se estaba convirtiendo en odio.

Aunque la intención del gobierno era atraer la inversión privada, el efecto de su política económica fue el contrario. Velasco creía que las estatizaciones crearían grandes empresas públicas que generarían confianza a los empresarios para invertir en aquellas áreas toleradas y realizar negocios con mayores garantías de ganancia que en el régimen de libre mercado. Por el contrario, su gobierno transmitió inseguridad a los empresarios porque temieron que avanzaría hasta concentrar el 100% de las inversiones y que toda la esfera económica quedaría estatizada. La inversión privada que venía cayendo desde fines de los cincuenta, se redujo considerablemente y para mantener el ritmo de crecimiento económico el estado amplió su inversión que creció del 30 al 48% entre 1968 y 1975.<sup>123</sup>

El régimen de la primera fase esperaba que las exportaciones tradicionales financiaran el ambicioso programa de industrialización y modernización que se propuso. Velasco tuvo confianza sobretodo en el cobre y el petróleo. En el cobre las grandes inversiones fueron tanto de compañías extranjeras como del mismo estado. Asimismo, en el caso del petróleo confió en una asociación entre el capital estatal y el extranjero. Durante un lapso, estas exportaciones de productos primarios fueron al alza y en efecto permitían crecer a varios sectores. Pronto hubo problemas porque la inversión era baja a pesar de los esfuerzos del estado y hubo que recurrir al endeudamiento externo para encontrar nuevos fuelles que alimenten las necesidades crecientes de capital. Hasta 1972-1973, el país mejoró económicamente, el ingreso de los empresarios nacionales y de los trabajadores también. Sólo los marginales parecían postergados, esperando el día de su incorporación al sistema. Pero, la crisis mundial de 1974 terminó con este

---

<sup>123</sup> . Peter Klarén, ob. cit., p. 429.

ciclo de crecimiento; se inició un período de crisis económica nacional muy profunda y prolongada, que se extendió hasta el último tramo de Morales Bermúdez.

Las estatizaciones fueron un proceso rápido y acelerado. En ocasiones fue poco pensado, a pesar de la inmensa retórica. Por el contrario, se iban expropiando empresas en función al temperamento político y las batallas por la opinión pública. Velasco las consideraba “goles de media cancha”. No obstante el desorden, las estatizaciones tenían como norte común propender a la centralización de la economía. El mercado de miles de manos supuestamente anónimas cedía su paso al estado gran rector de la esfera económica. La política al control y la economía subordinada, ese fue el ideal de los militares de la primera fase. Era una forma de utopía, según la cual el poder central podía aplacar los conflictos sociales y disponer que la economía se dirija en tal o cual dirección y ritmo. Quien está acostumbrado a comandar una división de infantería cree que todo el país puede reaccionar igual. De este modo, el mismo esfuerzo y el afán debían ser concentrados y provenir desde arriba. Todo depende del jefe. Ese ordenamiento general se iba a traducir en un manejo igualmente centralizado del aparato público.

### *Burocracia y sociedad*

La expansión de la burocracia se caracterizó por la militarización de los puestos claves y la simultánea expansión de la elite tecnocrática y profesional. La militarización de muchos cargos importantes en la administración pública se justificó por la necesidad de reemplazar a un personal deshonesto e ineficiente. Al final del período, hasta el 50% de la alta oficialidad ocupaba algún puesto en el gobierno fuera de su institución. De este modo, durante doce años los uniformados estuvieron consagrados a dirigir la sociedad y el estado. Los asuntos de los cuarteles fueron postergados y las instituciones armadas asumieron el control del país, incluso en mayor medida que un partido político vencedor de una contienda electoral.

En cuanto a los asesores profesionales civiles, una buena parte de los consejeros de mayor confianza integraron el COAP, Comité de Asesoramiento de la Presidencia, creado poco después del golpe. Este organismo estuvo integrado por algunos de los más importantes intelectuales y políticos reformistas, como el sociólogo Carlos Delgado, quien había sido un destacado dirigente del APRA; el líder de la DC, Héctor Cornejo Chávez y Alberto Ruiz Eldredge, fundador del Movimiento Social Progresista.

En el COAP se reunieron los asesores civiles centro izquierdistas que luego formarían el SINAMOS.

En efecto, en julio de 1971 el GRFA formó el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, SINAMOS, que pretendió organizar el brazo popular de la revolución militar. Su objetivo era movilizar a la población para el apoyo a las medidas revolucionarias. El principal encargo del nuevo organismo era imprimir dinamismo controlado a las organizaciones populares. Aunque se topó con muchos adversarios que temían una mayor dosis de verticalismo, el SINAMOS fue exitoso en la organización de sectores populares que anteriormente habían tenido dificultades para crear instituciones. Sin embargo, poco después, estas nuevas organizaciones populares se le escaparon de las manos y tomaron un rumbo independiente.

Un caso característico de este proceso corresponde a la gran barriada de Villa El Salvador, VES. Debe recordarse que este período fue escenario de grandes migraciones campo-ciudad que se concentraron principalmente en Lima. Al tomar el poder, los militares prohibieron enérgicamente las invasiones de terrenos urbanos eriazos, propiedad del estado, que habían sido moneda corriente durante las dos décadas anteriores. Por ello, pasados tres años de gobierno militar se había concentrado una gran presión humana en los antiguos barrios populares. Éstos alojaban a los recién llegados del interior y estaban a punto de reventar cuando en 1971 una gran invasión se organizó en la zona de Pamplona, en el naciente Cono Sur de Lima Metropolitana.

Los sucesos se desbordaron y dieron motivo a una crisis de gabinete y a un enfrentamiento del gobierno con la jerarquía católica. El obispo Luis Bambarén fue brevemente detenido y al ser liberado ganó gran influencia en el destino del nuevo asentamiento humano. El Ministro del Interior, Armando Artola, fue cesado y el gobierno se deslizó hacia la izquierda. La nueva población fue estructurada en un espacio planificado y recibió una serie de estímulos para su organización social, dando origen a una barriada modelo y síntesis del planteamiento urbano del GRFA. Allí fue intensa la labor de organización del SINAMOS. Poco después, la población tomó un rumbo propio y se desligó de la política del GRFA. Los dirigentes de Villa el Salvador supieron crear una propuesta y una utopía propias que guiaron la actividad de los fundadores del distrito. Ya para aquel entonces, el SINAMOS había contribuido a la



organización de la Comunidad Autogestionaria de VES, CUAVES, que dirigió al asentamiento humano en una dinámica social de independencia y autonomía.<sup>124</sup>

### *Instituciones de control*

En marzo de 1969, apenas seis meses después de tomar el poder, el DL 17703 modificó la ley orgánica del Ministerio de Hacienda, que desde entonces adoptó la denominación de Economía y Finanzas, MEF. El GRFA intentó que tanto la política monetaria como la crediticia sean controladas por el MEF y esta norma le confirió el marco legal para integrar las instituciones bajo su comando. La “primera fase” fue una época cuando el MEF intentó organizar a todas las instituciones económicas de origen público para que se orienten en una sola dirección. Por ello, en esa ley orgánica apareció la SBS como un organismo descentralizado de ese despacho.

Para todo esto, durante el tramo final del primer Belaunde hubo intentos de incorporar la SBS al BCR como una dependencia que responda a la autoridad monetaria. Ahora, el intento sería colocar a la SBS como una pieza más de un diseño dirigido desde el MEF. Esta disposición no se llevó íntegramente a la práctica y quedó flotando en medio de un renovado activismo burocrático. Pero, era claro que el reformismo, tanto civil como militar, fue un sistema que propendió a la centralización del aparato del estado. Era una época diferente a la de Kemmerer, cuando las instituciones se habían fundado como autónomas y pensadas en la lógica de pesos y contrapesos.

En cumplimiento de lo dispuesto por la RS 70-72-EF/43-01 se creó en la SBS una oficina integrada por personal altamente calificado dedicado en exclusividad al “análisis e implementación de las estadísticas del sector financiero, para el estudio de flujo de fondos de la economía peruana, el mismo que está orientado a determinar cualitativa y cuantitativamente los flujos financieros que se canalizan entre los diferentes sectores de la actividad económica”<sup>125</sup>. Como vemos, la SBS recibía encargos del gobierno para orientar su actividad al servicio de los planes que se caracterizaban por la intención de dirigir el crédito hacia las áreas previamente designadas por los planificadores como cruciales para el desarrollo. Al año siguiente, esta oficina informaba de un primer estudio en tres volúmenes sobre “fuentes y uso de fondos financieros en la economía peruana”. Estos estudios eran parte de la nueva

---

<sup>124</sup> . Cynthia Sanborn, “The Democratic Left and the Persistence of Populism in Peru, 1975-1990”, Thesis. Department of Government. Harvard University. 1991, p. 98.

<sup>125</sup> . SBS, Memoria 1972, p. 16

dinámica impresa por los militares, según la cual, las instituciones públicas cumplían a un solo plan previamente establecido por las altas instancias gubernamentales.<sup>126</sup>

La estructura orgánica y funcional interna de la SBS también fue reestructurada. Fue elaborado un nuevo manual de organización y funciones conjuntamente con manuales para las áreas internas en 1973.<sup>127</sup> La memoria de 1974 informa que la Intendencia General de Bancos cuenta con cuatro intendencias especializadas, como son: la intendencia de bancos comerciales, de bancos estatales, de bancos regionales y de créditos.<sup>128</sup> Esta sección de créditos había sido creada por el Superintendente Figari y habría de convertirse en una oficina crucial porque evaluaba la cartera de los bancos comerciales y demostraba la calidad del portafolio.<sup>129</sup> Pero, sólo dos años después, en 1975, se aprobaron nuevos manuales de procedimientos para las áreas de Inspectoría, Administración General, Secretaría General y Órganos de Línea. También se realizaron los primeros estudios para mecanizar el control de deudores y el control del encaje bancario.<sup>130</sup>

Las transformaciones en la SBS venían acompañadas por un programa orientado a la reforma del crédito para democratizarlo, descentralizarlo y ponerlo al servicio del desarrollo nacional. Esta reforma buscaba fortalecer el ahorro interno. A través del DL 18052 se le dieron amplios poderes al Banco de la Nación autorizándolo a ofrecer servicios bancarios en aquellas localidades donde no existieran bancos comerciales. De este modo, el BN tuvo el marco legal para ampliar en forma significativa su red de sucursales. Pero, por encima de todo, la reforma en curso buscaba la coordinación y el funcionamiento institucional con la lógica del estado mayor. Así, el DL 17868 creó el Consejo Superior de la Banca Estatal como un organismo asesor del MEF, a fin de tener una adecuada coordinación de la política financiera de los bancos estatales. El MEF había pasado a ser el organismo rector de la política económica concebida como un todo integrado. Por ejemplo, en 1973 la SBS recibió la visita del entonces ministro de Economía y Finanzas, Francisco Morales Bermúdez, para coordinar los aspectos técnicos y legales del sistema bancario y financiero peruano.<sup>131</sup> Asimismo, la banca estatal estaba destinada a crecer a partir de ese momento.

---

<sup>126</sup> . SBS, Memoria 1973, p. 21.

<sup>127</sup> . SBS, Memoria 1973, p.19.

<sup>128</sup> . SBS, Memoria 1974, p.10.

<sup>129</sup> . La sección créditos se transformó en Intendencia independiente en 1979. Resolución SBS 049-79-EF/97.

<sup>130</sup> . SBS, Memoria 1975, p.12.

<sup>131</sup> . SBS, Memoria 1973, p.28.

Como vimos, la política monetaria pasó a ser definida por el MEF y se reestructuró el directorio del BCR y de todos los bancos de fomento. De los órganos de dirección salieron los representantes de los bancos comerciales y su puesto fue ocupado por personal vinculado al MEF. Los directorios fueron copados por el estado y la aplicación de líneas directrices fue la norma. Desde ese momento en adelante no hay representantes de la banca privada en el directorio del BCR. Los bancos de fomento recibieron un nuevo impulso y estrecharon sus vínculos con líneas de crédito promocionales ampliadas en el BCR. Por ejemplo, el DL 17739 establecía que los ocho integrantes del directorio del Banco de Fomento Agropecuario serían nombrados por Resolución Suprema.

El GRFA continuó adelante con su política de centralización de los organismos públicos que guardan relación con el crédito. Así, junto al ya mencionado Consejo Superior de la Banca Estatal, surgió la Junta de Política Crediticia Estatal y el Consejo Superior de la Banca Asociada, con el objetivo de cohesionar el sistema financiero a partir de la dinámica impresa por el estado. La Junta veía todas las materias relacionadas con la banca de fomento y los fondos promocionales que cada ministerio buscaba establecer para su sector. La Junta era presidida por el MEF e integrada por los ministerios de la producción y los presidentes del BCR y del BN.

La cohesión entre organismo públicos era considerada indispensable para direccionar el crédito hacia las áreas prioritarias, tema que fue la verdadera razón de fondo del pensamiento del GRFA sobre las finanzas. Por ejemplo, el DL 17791 crea el Fondo de Inversión Minera, “cuya finalidad es promover y fomentar la industria minera nacional en general y la pequeña minería en particular”.<sup>132</sup> El citado dispositivo incluye diversos incentivos financieros mediante los cuales se pretende asegurar una adecuada corriente financiera hacia la inversión en el sector minero. Esa fue la dinámica principal de aquellos años: dirigir el crédito hacia el desarrollo y centralizar los organismos rectores para garantizar la toma de decisiones coherente que garantice ese flujo financiero.

La SBS fue incorporada a esta dinámica y los funcionarios de la época recuerdan haber pasado parte importante de sus días en reuniones con delegados de otros organismos públicos contemplando asuntos variados.<sup>133</sup> En dichas reuniones se consultaban opiniones y los funcionarios de la SBS señalan que, aunque la autonomía

---

<sup>132</sup> . SBS, Memoria 1969, p. 57.

<sup>133</sup> . Juan Klingerberger, Entrevista de AZ y RR.

institucional era sobrepasada, porque a veces se consultaba a medio mundo sobre asuntos propios de la Superintendencia, en muchas otras oportunidades, era la institución la que hacía llegar su punto de vista sobre materias que normalmente nadie le había consultado hasta ese momento. Así, había menos autonomía que en el pasado, pero el perfil de la institución había levantado y había dejado de ser un organismo algo marginal y especializado, para tener una voz en la dirección de la política económica. Para la SBS, la era de Velasco significó su incorporación al mecanismo centralizado de decisiones económicas bajo la égida del MEF. Los militares no fueron avasalladores sino que su sistema era una aplicación a la vida civil de los procedimientos del estado mayor que rige la toma de decisiones entre los uniformados. Es decir, hay un jefe que decide, pero consulta regularmente a un grupo especializado en desarrollar opinión sobre los asuntos cruciales.

Por ejemplo, en 1970 la RS 019-EF/DA creó el Comité Sectorial de Asuntos Bancarios y de Seguros, con el objetivo de coordinar y estudiar las disposiciones relacionadas con el crédito. El comité mencionado estuvo constituido tanto por el Superintendente como por el Intendente Auxiliar de Banca, además de los gerentes del BCR y del BN, así como por el jefe de asesores del MEF. Otro organismo del mismo tipo con participación del Superintendente era el Consejo de Política Monetaria, que tenía por finalidad conducir la política cambiaria y crediticia nacional. Así, esta función dejó de ser responsabilidad exclusiva del Banco Central y pasó a un comité presidido por el MEF e integrado por el mismo BCR, el BN y la SBS.

Algunos bancos comerciales privados fueron estatizados a raíz de diversas situaciones. La estrategia del gobierno Velasco fue la estatización progresiva.<sup>134</sup> Por ejemplo, el Banco Popular, una legendaria institución de las décadas anteriores, registraba dificultades crecientes hasta que en 1970 el DL 18307 autorizó al Banco de la Nación a adquirir el 85% de sus acciones.<sup>135</sup> El Banco Popular no fue una experiencia singular sino que el estado adquirió presencia dominante en los Bancos Internacional, Continental, Regional del Centro, de los Andes y Progreso. El Continental funcionaba muy bien y era propiedad del Chase Manhattan Bank y sus acciones fueron pagadas a un alto precio, mientras que en el Banco Internacional, la Casa Grace y el Chemical Bank tenían una participación no mayoritaria. De este modo se creó la Banca Asociada al estado que recibió un tratamiento preferencial.

---

<sup>134</sup> . Gianfranco Bardella, ob. cit., p. 494.

<sup>135</sup> . Durante el proceso judicial por este caso se exhibieron algunas cartas confidenciales de la SBS al Banco Popular criticando su política crediticia y exigiendo su corrección. Gianfranco Badella, ob. cit., p. 496.

A este respecto, cabe mencionar que el DL 18275 excluyó a la banca asociada de la disposición contenida en el DL 17730 por el cual ningún banco podía abrir nuevas sucursales y agencias hasta que fuera emitida una nueva ley de bancos. Así, la banca asociada podía expandir sus redes, mientras en forma paralela se le prohibía dicha expansión a la banca comercial privada. Era otra medida que igualmente apuntaba hacia la expansión del estado en la economía. El DL 17730 había peruanizado la banca y también anunciaba la promulgación de una nueva ley de bancos para reemplazar la dictada cuando la misión Kemmerer en 1931. Era evidente que la orientación ortodoxa de las leyes dictadas bajo el influjo de Kemmerer congeniaba problemáticamente con la nueva orientación de la política económica peruana.

Otra medida muy importante fue la creación del sistema de la banca regional. Mediante el DL 18967 de setiembre de 1971 se estableció este sistema sobre la base de las empresas bancarias comerciales con oficinas principales fuera del área de Lima y Callao. La finalidad del sistema era coadyuvar con el financiamiento del desarrollo económico en las distintas regiones del país mediante la descentralización del crédito. Para facilitarles sus operaciones, el BCR abrió una ventanilla especial para atender sus demandas de crédito y sus obligaciones de encaje con tasas preferenciales. En diciembre de 1973, ante las dificultades para captar ahorro suficiente en las provincias, estos bancos fueron autorizados a abrir oficinas en Lima Callao. Desde entonces, la aspiración de la banca regional es obtener autorización para abrir sucursales en Lima. El argumento es la profunda interrelación de la economía regional y metropolitana.

El mercado de giros y de moneda extranjera también fue intervenido. El DL 18275 centralizaba toda transacción en moneda extranjera en el BN, prohibiéndose a las personas naturales y jurídicas celebrar contratos y mantener acreencias en moneda extranjera. El objetivo era fortalecer al sol de oro, fomentar el ahorro en moneda nacional y evitar la fuga de capitales al exterior. La estrategia es cerrar el mercado interno. La idea que presidía el modelo en curso era la fortaleza y potencial del mercado peruano para sustentar el desarrollo sin necesidad del exterior. El mismo decreto contenía la obligación para los ciudadanos peruanos de repatriar capitales colocados en bancos del extranjero y convertir las divisas en moneda nacional. Con dicha medida se logró una importante afluencia de capitales que retornaron al país. En ese momento fueron intervenidas inclusive las cajas de seguridad que la clientela mantenía en los bancos.<sup>136</sup>

---

<sup>136</sup> . Gianfranco Bardella, ob. cit., p. 495.

La memoria de la SBS correspondiente a 1971 destaca el papel y la orientación del BN como agente promotor del desarrollo nacional. “Merece destacarse la participación del BN en el financiamiento de grandes proyectos de inversión, siendo los más destacados los préstamos concedidos al Concejo Provincial de Lima para la ejecución de la primera etapa del Plan Metropolitano, al Ministerio de agricultura para la ejecución de dos grandes proyectos de irrigación, Chira-Piura y Majes, al Ministerio de Transportes y Comunicaciones para la construcción de carreteras en el Cuzco y a la Compañía Peruana de Teléfonos para sus obras de expansión”.<sup>137</sup>

Asimismo en 1971 se fundó la Corporación Financiera de Desarrollo, COFIDE, con el objetivo de “vigorizar la acción empresarial, captando el ahorro y dirigiéndolo a inversiones prioritarias, de acuerdo a los planes de desarrollo del país”.<sup>138</sup> Con aporte del Tesoro Público y de la banca estatal se le otorgó un capital de quince mil millones de soles. Otra de sus funciones era promover el desarrollo del mercado de valores, que nunca ha estado bajo supervisión de la SBS, a diferencia de lo que ocurre en otros países de la región latinoamericana donde las Superintendencias de Banca normalmente mantienen su control. Dentro del conjunto de nuevas instituciones creadas durante el GRFA, destaca nítidamente COFIDE, que sería una de las pocas destinadas a permanecer como parte de la arquitectura institucional del estado en el sector financiero.

Por su parte, en el caso de la Contraloría General de la República, CGR, durante el gobierno de Velasco se dictó una norma de gran trascendencia institucional. En 1971 se aprobó el DL 19039 formando el Sistema Nacional de Control, del cual, la CGR constituye la corona de una red especializada extendida a toda repartición pública. Esa concepción de sistema integrado sería fundamental para la CGR. Velasco trabajó con contralores fuertes como el general Óscar Vargas Prieto, que había sido Primer Ministro y era reputado como una personalidad muy solvente entre la alta jerarquía militar. Vargas Prieto fue clave en un proceso de transformaciones estructurales que se adoptaron en ese período. Como veremos en detalle, en buena medida, la CGR profundizó un proceso de reposicionamiento en el aparato del estado, que se había iniciado con Belaunde y que culminará en la Asamblea Constituyente de 1979.

---

<sup>137</sup> . SBS, Memoria 1971, p.30

<sup>138</sup> . SBS, Memoria 1971, p.16

La norma de Velasco era prolongación de una ley dictada bajo el primer Belaunde que concebía el control como función pública y ubicaba a la CGR como la institución responsabilizada de cumplir esa función del estado. La ley de Belaunde, 14816, había integrado el antiguo Tribunal de Cuentas a la CGR, mientras que la ley de Velasco lo eliminó y también cambió el antiguo juicio de cuentas por un nuevo tipo de proceso denominado de “determinación de responsabilidades”.<sup>139</sup>

Desde época colonial, el Tribunal de Cuentas había juzgado el balance económico del estado y definido responsabilidades, aplicando sanciones cuando había motivo. Era un brazo judicial especializado. Esa función y el órgano jurisdiccional correspondiente fueron incorporada a la CGR bajo el primer Belaunde, pero Velasco anuló ese procedimiento y lo reemplazó por la “determinación de responsabilidades”. De este modo, inadvertidamente comenzó un proceso por el cual la CGR ha ido perdiendo capacidad sancionadora. El día de hoy, por ejemplo, cuando la CGR encuentra una falta administrativa no puede sancionar directamente sino que denuncia el caso ante la misma repartición donde labora el denunciado. De este modo, el espíritu de cuerpo que prima en toda institución hace que casi nunca un denunciado por la CGR sea efectivamente sancionado. Esa pérdida de capacidad sancionadora ha llegado hoy a su límite, pero inició su curva declinante precisamente con la norma legal emitida por Velasco.

Hasta ese entonces, una parte clave del control había sido ejercido en forma colegiada, siguiendo la antigua tradición española, que establece tribunales para este tipo de funciones. Pero, este tipo de organización había ido perdiendo poder y Velasco terminó definitivamente con ella. Por su parte, desde 1929 se había creado una oficina en el Ministerio de Hacienda encargada de controlar el gasto público. Esa oficina aún carecía de autonomía, era una simple dependencia de Hacienda, pero ya estaba encargada del control y el principio que la normaba era individual. Había un jefe encargado y responsable ante el ministro. De este modo, durante medio siglo XX, coexistieron ambos principios en instituciones de control distintas. Por un lado, la cuenta general de la República era juzgada en forma colegiada, mientras que el control puntual y in situ era ejercido por una oficina donde regía la responsabilidad individual del jefe.

La ley de Belaunde había intentado la coexistencia entre el principio de la colegiatura con el que establece la responsabilidad individual del jefe. Su decisión fue introducir el

---

<sup>139</sup> . CGR, Memoria 1972, p. 14

tribunal colegiado dentro de una institución mayor regida por el sistema unipersonal. En parte anticipaba un esquema que hoy han aplicado los organismos reguladores como INDECOPI y los demás. Pero, Velasco reforzó el control de un jefe responsabilizado de una función. Desde ese entonces hasta hoy, el sistema tradicional colegiado ha desaparecido del control en el Perú.

La segunda gran innovación de Velasco con respecto al control fue el mencionado dispositivo de red que debe cruzar toda la administración pública. Denominado hasta hoy “Sistema Nacional de Control”, este sistema ubica a la CGR como institución crucial de una función pública integral, que debe ser cumplida también en todas y cada una de las reparticiones del estado. Así, cada institución debe contar con un auditor que realiza el control interno, conectado estructuralmente al control general encargado a la CGR. Esos auditores internos eran nombrados por los jefes de cada repartición y tenían escasa autonomía. Pero, ya desde esta época empezó a concebirse que la CGR tiene personal en cada institución y que debe ver la mejor forma de contar con ellos de manera permanente. Ese sistema se puso en marcha con Velasco y ha continuado hasta hoy, habiéndose perfeccionado de tal modo que hoy los auditores internos son nombrados y su presupuesto depende de la CGR.

Por último, Velasco creó la Escuela Nacional de Control que continúa hasta hoy. La Memoria de 1972 da cuenta de la Resolución 169-11-72 CG, que forma la entonces llamada “Escuela de Auditoría Gubernamental”.<sup>140</sup> De este modo, la Contraloría superó una dinámica de capacitación fundada en cursos y seminarios sueltos e inorgánicos. Desde ese momento surgió una entidad al interior de la Contraloría que centraliza la función de capacitación y la organiza. Asimismo, la escuela de control organiza cursos pensados para el personal de todo el estado, intentando prolongar la vigencia de sus procedimientos y abarcar a todo funcionario con responsabilidad de gasto público. Así, la escuela de control se dirige a dos públicos fundamentales: el interno y el situado en otras reparticiones públicas. Esta amplitud de convocatoria y su larga vigencia hacen que constituye uno de los activos organizacionales más relevantes de la CGR.

Ya para aquel entonces, la CGR había precisado su misión conectada al presupuesto público. La misma ley de Belaunde había sido una ley orgánica de presupuesto dentro de la cual se definía a la CGR como la institución responsabilizada de del control del presupuesto y del patrimonio del estado, con autonomía administrativa y funcional. El

---

<sup>140</sup> . CGR, Memoria 1972, p. 34



mismo poder ejecutivo organizaba el control durante el ejercicio presupuestal y la CGR quedaba responsabilizada del control posterior a la ejecución.

Así, FBT comenzó un proceso de elevación del puesto de la CGR en el estado. Había sido una simple Unidad integrante de la Dirección de Tesoro y Estadística del Ministerio de Hacienda. Con FBT la CGR fue elevada a entidad cabeza de un sistema integral del estado. Velasco reforzó ese papel y trasladó la vida civil el esquema empleado en la organización militar. Entre los uniformados, el denominado Inspector General está precisamente encargado del control interno y normalmente corresponde al número tres de un arma, sólo detrás del Comandante General y del Jefe de Estado Mayor. De este modo, los militares estaban acostumbrados a un régimen donde el control ocupa un puesto prominente de la organización institucional y tomaron medidas destinadas a garantizar la autonomía administrativa y funcional de la CGR.

Este proceso de elevación de su categoría culmina en la constitución de 1979, que cierra el docenio militar. En el artículo 146 se precisa la autonomía indicándose que el contralor sería elegido por el senado por siete años y que sólo podía ser removido por falta grave establecida en la ley. De este modo, la Constitución de 1979 resulta crucial para la historia de la CGR. A partir de entonces se introdujo una norma que continúa hasta hoy que establece el blindaje del jefe institucional. Es nominado por el presidente de la república, pero el Congreso lo elige. A su vez, sólo el legislativo lo puede remover del cargo y por causas precisas. Ese blindaje es la esencia de la autonomía, porque se asume que le permite cumplir con la función de controlar a los demás, que si dependiera de un poder, a ése no lo controlaría en forma neutral. Esa noción culminaba una serie de cambios iniciados con FBT y reforzados durante el GRFA en el sentido de darle mayor realce y poder a la misión de control público. La autonomía institucional era la consecuencia directa del blindaje legal al jefe.<sup>141</sup>

Finalmente, los años del GRFA fueron para la CGR un período de intensa participación en organismos latinoamericanos de fiscalización. En este caso se trataba del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras, que estableció su sede en Lima durante el lapso 1973-1975. Esta institución regularmente rotaba su sede entre distintas capitales latinoamericanas y durante ese lapso realizaba intensas actividades de capacitación con las instancias locales. De este modo, la CGR recibió visitas de técnicos internacionales y se realizaron actividades con horizonte regional latinoamericano. Normalmente tiende a pensarse que el período del GRFA fue de

---

<sup>141</sup> . Constitución Política del Perú, 1979, artículo 146.

encierro en las fronteras nacionales. En aspectos macro económicos y, en otros también, ello es cierto, pero no es una regla general. En el gran escenario se halla la intensa participación en el Grupo de los 77 y en multitud de escenarios más reducidos se halla que el Perú estuvo presente y era mirado con gran atención. Ese es el caso de las llamadas ciencias fiscalizadoras, que se establecieron en Lima durante el último tramo del gobierno de Velasco. Ese impulso abierto a otras entidades latinoamericanas fiscalizadoras continuó bajo Morales Bermúdez y en 1977 Lima fue sede de un importante evento internacional de control público.<sup>142</sup>

### *El censo de 1972*

El censo de 1972 mostraba que la población total del país había duplicado la cantidad de 1940 y que Lima había más que triplicado la cifra del censo de ese año. El período intercensal 1961-1972 registra la mayor tasa de crecimiento poblacional del siglo XX. En efecto, en dicho período la población creció a un ritmo de 2.8% anual, mientras que en el período intercensal anterior había crecido a una tasa igualmente elevada, pero inferior en casi un punto, es decir a 1.9%. El Perú estaba ante una explosión demográfica que se concentraba principalmente en las ciudades. En efecto, en el período intercensal 1961-1972 el mundo urbano creció a un impresionante 5.1% anual, largamente la tasa más alta del siglo. A la vez, esa tasa por sí sola sustentó la expansión de esa década, la mayor de la explosión demográfica. Asimismo, en 1972 fue la primera vez que la población urbana peruana superaba a la rural. Hasta 1961, el campo había seguido siendo dominante, puesto que en ese año, se halló 5,2 millones en medios rurales y 4,8 millones en ciudades superiores a 2,000 habitantes. Pero, en 1972, la población urbana había subido a 8,1 millones, mientras que la rural estaba casi estancada y apenas había subido a 5,6 millones. Así, 1972 marca el inicio de la condición de país predominante urbano y costero, transformando una tendencia secular.

Por su parte, la tasa de crecimiento poblacional rural fue baja. Habiendo alcanzado apenas el 0.8% anual, mientras que en el anterior período intercensal esa misma tasa había sido del orden de 1.2% y en el siguiente había de subir ligeramente a 0.9%. Estas cifras revelan que el período entre los sesenta y setenta fue el clave en la urbanización del país y que el campo expulsó gente más que nunca en el siglo XX. Pero, aún en esa condición, no hubo un retroceso absoluto de la población rural, sino un estancamiento, o mejor dicho, una muy lenta expansión. La urbanización sin una

---

<sup>142</sup> . CGR, Memoria Bienio 1975-1976. p. 10.

consiguiente industrialización pasaría a ser una de las coordenadas del país. Así, se fue generando el problema contemporáneo del empleo, invirtiendo los términos de una economía que en el pasado había padecido por falta de brazos. Cabe mencionar que en 1972 igualmente el INEI tomó el II censo agropecuario, en medio del proceso de RA. Una de sus cifras fue que la superficie bajo riego había alcanzado el millón de hectáreas, haciendo concebir grandes esperanzas en los técnicos de la RA en el sentido que la agricultura peruana ingresaba a la era de la modernidad.

De este modo, el censo de 1972 mostraba cifras que terminaban una era de la vida social y demográfica peruana. A partir de este momento, la población urbana era superior a la rural y la costa concentraba la mayoría nacional. Estos nuevos datos habían llegado para permanecer, definiendo la nueva naturaleza del país. En alguna medida la trascendencia del gobierno Velasco se explica también por el momento de inflexión que ocurrió bajo su mandato de las grandes variables demográficas que habían tenido vigencia durante siglos.

### *La crisis*

Un área crítica del gobierno militar fue su relación con la prensa. Buena parte de los diarios de Lima eran empresas dirigidas por familias prominentes que empleaban su medio de comunicación como vehículo para promover una amplia red de intereses políticos y económicos. Cuando las reformas se profundizaron, aumentaron en forma significativa las contradicciones entre la prensa y el GRFA. La pugna se inició con la expropiación de *Expreso* y *Extra* en 1970 y se profundizó en 1974 cuando todos los diarios restantes de Lima fueron expropiados y transferidos a organizaciones sociales de base. Esa transferencia nunca se produjo y fue un pretexto para una estatización y manejo de los medios de comunicación directamente desde el poder político. En ese mismo año una medida semejante extendió el control estatal a la televisión y a buena parte de la radio.<sup>143</sup>

Como vimos, el estado se había expandido en forma significativa hacia la producción, comercialización e intermediación financiera. Cada sector de la actividad económica era dirigido por un conjunto de nuevos ministerios y organismos estatales. A su vez, estos sectores económicos eran teatro de procesos de organización de los trabajadores bajo la égida gubernamental. A pesar del apoyo del Partido Comunista,

---

<sup>143</sup> . Fernando Vivas Sabroso, *En vivo y en directo: una historia de la televisión peruana*. Lima: Universidad de Lima, 2001, p. 147.

PCP y de la central sindical que manejaba, la CGTP, el GRFA no confió en las organizaciones independientes de trabajadores; mas bien se inclinó por construir nuevas instituciones que nacieran y se organizaran bajo patrocinio gubernamental. En este sentido, el GRFA repitió un patrón de conducta también presente en el proceso de la Reforma Agraria, cuando en la fundamental no había repartido la tierra a través de las tradicionales comunidades campesinas, sino había preferido crear asociaciones cooperativas nuevas. Así, nació la Confederación Nacional Agraria, CNA, la Central de Trabajadores de la Revolución Peruana, CTRP y otras instituciones semejantes. Pero, la mayor competencia entre la elite sindical que supuso esa actitud significó un aumento de la turbulencia y del conflicto con los gremios.

Las reformas impulsadas por los militares alcanzaron a la industria al crearse la Comunidad Industrial, CI, tanto en el sector nacionalizado como en el particular. Esta medida dificultó en gran medida las relaciones entre el gobierno y el empresariado; fue en dirección contraria a la intención de brindar un mercado interno seguro y en expansión para atraer inversión privada en industria. Su consecuencia fue que los empresarios redujeron la inversión privada en forma significativa.

Asimismo, la CI tenía por objeto armonizar las relaciones entre el capital y el trabajo al interior de la empresa. Un porcentaje de la ganancia debía ser reinvertido en la misma empresa a nombre de los trabajadores hasta alcanzar el 50% del capital social. La CI venía acompañada por una ley de estabilidad laboral que hacía difícil despedir trabajadores luego de un período de prueba de tres meses. Pero, no estaba claro cómo se relacionarían las CI con los sindicatos. La pretensión gubernamental de contener al movimiento sindical gracias a la CI no se materializaron. Después de la constitución de las CI aumentó el número de huelgas y los sindicatos cobraron mayor fuerza que nunca antes en el siglo XX.

A comienzos de 1974 se presentó una crisis económica internacional desatada a raíz del embargo petrolero impuesto por la OPEP el año anterior. Hubo fuertes caídas de los precios de los principales productos peruanos de exportación y se deterioraron las cuentas externas del país. El Fondo Monetario Internacional FMI, exigió que el gobierno adopte un programa de ajuste económico y austeridad que permita sanear el déficit acumulado. La situación financiera del gobierno Velasco se vio agravada por un conjunto de factores. Entre ellos destacan la enorme importación de alimentos, el gasto en armamento soviético, la resistencia a emprender una verdadera reforma tributaria y la política industrial que había atemorizado a los potenciales inversionistas.

Al deteriorarse la economía creció el descontento laboral y se agudizaron los enfrentamientos sociales. Este proceso se desarrolló en un contexto de robustecimiento de los sectores populares. Durante los primeros cuatro años de Velasco los salarios reales habían subido en 25% y casi dos mil sindicatos habían sido reconocidos en ese breve lapso. En los treinta años anteriores, el número de sindicatos reconocidos había sido ligeramente inferior. El contraste con la situación social vivida era notable. Así, el Perú se deslizó en una crisis económica, donde el poder sindical se manifestaría a través de una escalada huelguística de proporciones, dificultando el traslado de los costos de la crisis al factor trabajo.

La salud de Velasco se complicó en 1974 cuando necesitó una operación de un aneurisma y a partir de ahí fue perdiendo control político sobre el gobierno. A medida que la oposición laboral y de izquierda se intensificaba, del mismo modo se rearticuló la oposición civil y conservadora, fuertemente crítica frente al gobierno después de la expropiación de los diarios. El 5 de febrero de 1975 una huelga policial derivó en un motín de grandes proporciones. Al finalizar ese día, la intervención militar para contener los desmanes provocó una fuerte represión que dejó casi un centenar de muertos. La confianza en la capacidad del gobierno se desmoronó.

La revolución velasquista comprendió grandes transformaciones en el sector moderno de la economía, antes que en el tradicional. No cerró las brechas históricas del Perú entre el sector tradicional y el moderno, sino que modificó los términos de relación entre grupos sociales dentro del sector moderno. Así, su poder de integración fue limitado. El crecimiento económico fue aún más decepcionante. La industria por ejemplo mostró un estancamiento pertinaz que se debía a la reducción de la inversión privada. En ausencia de la cual, el estado fue el gran capitalista y hacia el final del gobierno de Velasco, la mitad de la inversión total en el país era estatal.

Para financiar tan ambicioso proyecto, el gobierno militar cuadruplicó la deuda externa, que pasó de US\$ 945 millones a US\$ 4,127 millones. De este modo, se configuró una nueva dependencia en la deuda externa que habría de pesar fuertemente sobre el país en las décadas venideras.<sup>144</sup> Cuando en 1975 los acreedores extranjeros exigieron austeridad, fue más evidente que nunca que el Perú dependía de sus exportaciones de materias primas. Así, un gobierno que había pretendido modificar el

---

<sup>144</sup> . Heraclio Bonilla, "Lecciones del endeudamiento externo de los países andinos". En Heraclio Bonilla, *El futuro del pasado: las coordenadas de la configuración en los Andes*, Lima: Fondo Editorial del Instituto Pedagógico de San Marcos, 2005. p. 351.

modelo de desarrollo nacional concluía otorgándole nuevo impulso al mismo modelo anterior.

## **Morales y la segunda fase**

### *El golpe*

Francisco Morales Bermúdez se levantó en Tacna el 29 de agosto de 1975 y juramentó el día siguiente como presidente de una recompuesta Junta de Gobierno, dando inicio a la segunda fase del gobierno militar. Velasco se retiró al comprobar que había perdido el manejo de las principales guarniciones militares. No hubo protesta popular sino bastante expectativa ciudadana, porque al interior del nuevo gobierno se expresaban las principales tendencias militares: los generales reformistas encabezados por Leonidas Rodríguez y los partidarios del repliegue a los cuarteles, que pronto cobraron hegemonía.

El gobierno de la segunda fase tuvo que sortear muchos escollos y contradicciones internas para definir su rumbo. Cuando finalmente halló su ruta, se orientó hacia la reducción del poder del estado sobre la economía y al mismo tiempo se propuso incrementar el papel de la economía de mercado. El procedimiento de Morales fueron los paquetes de medidas económicas que se asumían estaban enlazados entre sí para producir un efecto de saneamiento sobre las finanzas nacionales. Pero, la sensación ciudadana era que caían como severos golpes sobre las economías familiares. Estos paquetes eran medidas de austeridad y reducción del consumo nacional para poder afrontar las numerosas obligaciones fiscales y cerrar las brechas financieras.

### *La crisis económica*

Los resultados económicos fueron menores a los esperados en todas las ramas. Para empezar, el PBI creció a un ritmo de 3.4% como promedio anual. Esa cifra era la menor obtenida por los distintos gobiernos peruanos desde comienzo de los 1950. Es decir, todos los gobiernos tenían promedios superiores de rendimiento económico, incluyendo al mismo FBT, que había sido denostado como “fracaso”. Las cifras de crecimiento registradas en el docenio militar apenas si superaban el ritmo de crecimiento demográfico, haciendo casi inexistente el crecimiento del PBI per cápita. Mientras estuvo Velasco hubo una expansión significativa que derivó en crisis terminal

después de 1973. Pero, durante Morales, la crisis económica alcanzó niveles muy profundos y tomado como conjunto, el GRFA en sus dos fases, registra resultados muy pobres. Ya había terminado la onda larga de crecimiento económico internacional y el Perú se había sumergido en la contracción general con una rapidez que derivaba de sus numerosas vulnerabilidades.

La disminución del ritmo de crecimiento del PBI se reflejó en la renta nacional, con el agravante que su distribución entre distintos sectores fue favoreciendo al capital a expensas del trabajo. La contracción vino acompañada por mayor desigualdad. La renta del trabajo se incrementó solamente en un 2.1% anual, mientras que la del capital creció al 9.6% durante los doce años de gobierno militar. En contraste, durante el primer gobierno de Belaunde, el capital y el trabajo habían crecido a un ritmo equivalente del 4%. Como resultado, el nivel de vida de los asalariados descendió durante este lapso. Después de haber sido algo menos del 50% de la renta nacional durante los tres decenios anteriores, entre 1968 y 1980 disminuyó al 38%. En este punto conviene distinguir la primera de la segunda fase, porque fue en este último tramo que el ajuste económico tuvo consecuencias muy duras para los trabajadores.<sup>145</sup>

Por su parte, la liquidez monetaria creció durante todo el gobierno de Velasco, excediendo las necesidades de la economía e incentivando el deterioro de las balanzas comercial y de pagos. El fenómeno hizo crisis en 1975, cuando la declinación de las exportaciones y los crecientes pagos de deuda externa, generaron la afluencia de moneda nacional a las bóvedas del BCR. A partir de 1976, se presentó una recesión combinada con inflación. En este marco, el BCR aumentó el encaje reduciendo a poco más del 20% la parte utilizable de los fondos del público captados del público.<sup>146</sup> La reducción de la liquidez se acentuó en 1978 y la crisis tocó fondo. A continuación y durante los dos últimos años del GRFA, bajo el Ministerio de Silva Ruete, la economía se recuperó.

El régimen de operaciones en moneda extranjera se reestructuró en octubre de 1977, mediante la creación del mercado único de cambios. En este nuevo sistema, la fijación del tipo de cambio correspondía a la oferta y demanda. La nueva disposición transfería a los bancos comerciales la responsabilidad de atender las obligaciones en moneda extranjera de sus clientes haciendo uso de las divisas que obtengan en el mercado.

---

<sup>145</sup> . Gianfranco Bardella, ob. cit., p.477.

<sup>146</sup> . Gianfranco Bardella, ibidem, p.502.

Las colocaciones de los bancos comerciales se redujeron entre 1975 y 1980 en una proporción de 10%. Esta reducción reflejaba la contracción de las operaciones, por la escasez general de recursos. Asimismo, las normas del crédito descentralizado también significaron fondos del BCR que se descontaban a tasas preferenciales y que reducían aún más la disponibilidad de crédito en manos de la banca comercial.<sup>147</sup>

En 1977 y 1978 la crisis económica llegó a niveles muy profundos puesto que en años consecutivos el PBI cayó a resultados negativos. El impacto de esta contracción fue muy severo para el país y sobre todo para las clases populares. El subempleo superó la mitad de la PEA y se hizo evidente que el trabajo se había constituido en el principal problema nacional. Por su lado, entre 1973 y 1979 los salarios reales cayeron a la mitad mientras que los precios se multiplicaron por cinco. El hambre volvió a ser una realidad cotidiana en los barrios populares de las ciudades peruanas. Bruscamente se habían terminado los buenos tiempos de Velasco.<sup>148</sup>

Los acuerdos con el FMI eran resistidos por los trabajadores y tampoco fueron bien vistos por numerosos empresarios privados. En términos reales, el crédito al sector privado se redujo, sólo algunas restricciones laborales fueron removidas y fueron suprimidos los beneficios tributarios para la importación de insumos y bienes de capital. En todos los frentes los empresarios querían caminar con firmeza hacia la economía de mercado. Pero, tampoco deseaban que se eliminen bruscamente las barreras que protegían la producción nacional. Así, los empresarios demandaban tiempo y facilidades para adecuarse a la competencia mundial. Además, el gobierno impuso nuevos y más estrictos controles para las operaciones con moneda extranjera, que en el contexto de la crisis se habían convertido en un bien muy preciado.<sup>149</sup>

El gobierno de Morales Bermúdez ayudó a las empresas más solventes; siguiendo una propuesta del FMI otorgó a 120 empresas prioridad en la asignación de insumos y cuotas de importación.<sup>150</sup> Aunque estos gestos de buena voluntad fueron bien recibidos, los grandes grupos empresariales no se animaron a realizar inversiones significativas durante la segunda parte de los setenta. El contexto era demasiado inseguro. Por un lado, la inflación era elevada, el gobierno no lograba reducir su gasto en la medida que exigía sacrificios a la sociedad y los trabajadores no cesaban de realizar huelgas. Por ello, la elite del sector privado utilizó con buen tino cualquier

---

<sup>147</sup> . Gianfranco Bardella, *ibidem*, p.503.

<sup>148</sup> . Philip Mauceri, *Militares: insurgencia y democratización en el Perú*. Lima: IEP, 1996, p. 50.

<sup>149</sup> . Germán Reaño y Enrique Vásquez, *ob. cit.*, p. 52.

<sup>150</sup> . Ferner, Anthony, *La burguesía industrial en el desarrollo peruano*, Lima: ESAN, 1982, p. 57.



oportunidad de negocios e incluso se produjo alguna modesta expansión, pero mantuvo su cartera de inversiones con mucho control durante este período.

En 1977 el gobierno hizo grandes esfuerzos por resolver la crisis que había alcanzado un nivel muy intenso. Hubo una sucesión de ministros de economía en breve lapso. En efecto, el doctor Luis Barúa renunció en mayo de 1977 después de haber contado con asesoramiento del FMI para preparar el programa de estabilización desde el segundo semestre de 1976. No pudo contener el gasto público. Las mismas circunstancias llevaron a la renuncia de su sucesor, el ingeniero Walter Piazza, quien sólo estuvo en el cargo durante pocas semanas. Finalmente fue nombrado el General Alcibíades Sáenz, habiendo ocupado la cartera hasta julio de 1978. Su gestión fue muy sacrificada y atravesó el momento más duro. En julio 1978 fue nombrado Javier Silva Ruete, quien logró la ansiada estabilidad macroeconómica y permaneció como ministro de Economía hasta la transmisión de mando a Fernando Belaunde en julio de 1980.

#### *Un ejemplo: el sector pesca durante Morales*

Comenzando la II fase, el gobierno tuvo que vender parte significativa de la flota pesquera, que en buena medida estaba ociosa. La flota peruana está integrada por barcos sencillos porque el mar presenta muchas facilidades, pero es muy numerosa porque los recursos hidrobiológicos son abundantes. Como resultado, posee una elevada capacidad de bodega. Esta flota que también había sido estatizada junto con las fábricas harineras y conserveras fue rematada por PescaPerú en la segunda parte de los setenta. La privatización de la flota fue el primer paso de un proceso que invertiría el ciclo de estatizaciones dirigido por Velasco. Esta privatización se saldó por una gran huelga que alteró el patrón de relación establecido entre Velasco y los sindicatos. A partir de este momento, los gremios encontrarían un enemigo en el Ministerio de Trabajo.<sup>151</sup>

Finalmente, en el caso de la pesca, se arribó a un acuerdo precario entre el estado y el capital privado. Cabe mencionar, que el capital privado pesquero era nacional y tuvo capacidad para establecer un *modus vivendi* con el régimen militar. De acuerdo a este pacto, el capital privado reapareció autorizado a trabajar en el rubro de conservas. De este modo, en el papel, solo la empresa pública podía ser harinera. Ello fue una ficción

<sup>151</sup> . Francisco Verdera, “Cambios en el modelo de relaciones laborales en el Perú, 1970-1996, en Denis Sulmont y Enrique Vásquez, editores, *Modernización empresarial en el Perú*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, 2000, p. 59-123

legal porque al ser conservera, una empresa pesquera estaba autorizada a ser también harinera en determinada proporción. Así, aunque la empresa estatal PescaPerú fue un gigante hasta su privatización comenzando la década de 1990, no fue un monopolio, sino que hubo un creciente margen de competencia que arrancó durante la segunda parte de los setenta y se amplió considerablemente en los ochenta. No obstante, la actividad pesquera en los setenta fue reducida en comparación con las dos décadas anteriores. La reducción de la masa hidrobiológica en 1973 fue muy seria y la recuperación fue lenta. De este modo, en 1980 apenas se capturaron setecientas mil toneladas, cuando un año normal en los sesenta no bajaba de los ocho millones. La recuperación plena del sector recién ocurriría en la segunda parte de los ochenta.

### *La recuperación económica*

Cuando Silva Ruete llegó al ministerio, la economía estaba en situación crítica. La inflación se había disparado, sólo en el primer semestre de 1978 había alcanzado el 40% y amenazaba con desatarse una inflación aún más pronunciada porque continuaban las presiones de los organismos públicos por ampliaciones presupuestales. Silva Ruete enfocó en cuatro aspectos: estabilización económica, reestructuración de la deuda externa, reactivación de la economía e inversiones públicas. Tuvo éxito. Fue beneficiado por una coyuntura favorable para los precios de los productos peruanos de exportación. En algunos casos la madre naturaleza acudió en auxilio de las exportaciones nacionales. Fue el caso de la pesca, donde se registró una gran expansión de las exportaciones de enlatados, oportunidad originada por el colapso de la pesquería de Sudáfrica, uno de los grandes países pesqueros del mundo. El petróleo también contribuyó con el alza de las exportaciones pues se culminó el oleoducto nororiental y este producto retornó a la canasta exportadora peruana.

El PBI que se había reducido los dos años anteriores recuperó cierto vigor, creciendo al 4.3% y al 3% en 1979 y 1980 respectivamente. Las exportaciones peruanas se habían recuperado en forma significativa y arrastraban al conjunto de la economía a una recuperación moderada. La balanza comercial había sido deficitaria desde 1974 y en estos dos últimos años de Morales la tendencia se invirtió. Los saldos fueron positivos en US\$ 1,500 millones durante 1979 y en US\$ 800 millones en 1980. La originalidad del programa de Silva Ruete consistió en el fomento de las exportaciones

no tradicionales, aquellos productos nuevos, dotados de mayor valor agregado nacional. Este tipo de bienes exportados recibieron promociones especiales.

Los superávits de balanza de pagos permitieron que las cuentas del BCR cerraran en azul, alcanzando US\$ 664 millones en reservas, récord histórico del Perú hasta ese entonces. La inflación persistió a niveles elevados anunciando las serias dificultades que vendrían en la década del ochenta. El alza de los precios había sido moderada hasta 1975, pero desde ahí había comenzado a crecer a velocidades crecientemente peligrosas, habiendo alcanzado el 77% en 1979 y el 59% en 1980. En ese sentido, Silva atravesó una buena coyuntura que supo aprovechar, pero no en la medida de abatir los males principales de la economía peruana, que continuarían realizando estragos en la década venidera.<sup>152</sup>

Al finalizar el docenio militar, la economía peruana vivía una coyuntura favorable y las cuentas nacionales fueron transferidas en azul. Pero, la estructura económica registraba numerosas contradicciones y tensiones irresueltas. Se había traído abajo un orden que era percibido como injusto por muchos en el Perú, pero no se había puesto en marcha otro tipo de economía que adopte un rumbo y gane liderazgo. Por el contrario, las indefiniciones eran numerosas y pesaban sobre el segundo gobierno de Belaunde. Por ejemplo, las empresas públicas habían crecido enormemente y eran administradas sin cuidado por un cuerpo de gerentes que no las sentía como propias. Además, eran apetecidas por los gobiernos puesto que proveían empleos a sus partidarios, satisfaciendo de este modo el anhelo más profundo de los peruanos de estratos populares, que sabían la importancia decisiva del empleo en sus vidas. Así, uno de los temas cruciales de la economía peruana en 1980 era la contradicción entre una economía de mercado y un conjunto muy significativo de empresas públicas, para las cuales los precios dependían de variables políticas.

### *Burocracia y Sociedad*

Menos de un mes después de la caída de Velasco, el nuevo gobierno aceptó la renuncia de Maximiliano Gamarra al cargo de Superintendente de Banca y Seguros y nombró a Germán de la Melena para reemplazarlo.<sup>153</sup> Maximiliano Gamarra había trabajado en la SB al culminar sus estudios de derecho en San Marcos. Cuando ocupaba el cargo de jefe de la sección control, estadística y cambios dejó la institución

---

<sup>152</sup> . Gianfranco Bardella, ob. cit., p. 493.

<sup>153</sup> . Ministerio de Economía y Finanzas, RS 178-75-EF/43-40

en 1972. En ese momento pasó a trabajar en el INP y posteriormente pasó al Ministerio de Hacienda como Director general de Crédito Público. Ocupaba ese cargo cuando fue nombrado Superintendente a raíz de la renuncia de Federico Ruiz Huidobro. De este modo, Gamarra había trabajado en la SB antes de ser nombrado Superintendente y retornó después de corto tiempo en otras instituciones públicas. Su patrón de carrera indica que aún estaba vigente la idea de seleccionar un jefe con larga carrera interna, como había sido la costumbre desde Kemmerer en adelante.

Por el contrario, Germán de la Melena provenía del BCR y nunca había trabajado en la SBS antes de ser nombrado como Superintendente. En este sentido, de la Melena representaba la expansión del funcionariado formado en el BCR, que tiene fama de ser una institución ordenada y que provee de cuadros a toda la burocracia especializada. Asimismo, este nombramiento indica que se estaba terminando la era de los funcionarios de carrera que llegan a la jefatura. De la Melena significó la apertura de la institución a jefes que provenían de otras instituciones económicas del estado. Esta nueva orientación tendría bastante vigencia y estuvo rigiendo el proceso de selección de jefes institucionales hasta el último nombramiento bajo el segundo gobierno de Alan García.<sup>154</sup>

El nuevo Superintendente volvió a modificar la estructura orgánica y funcional a través de la RS 003-76-EF. Dentro de esta reorganización destaca la creciente importancia de la Intendencia General de Asesoría Técnica que creó una metodología para realizar análisis integrales de cada empresa bancaria comercial y definir el papel que cumple dentro del grupo económico al que pertenece. Como vemos, el tema de los grupos económicos había emergido a la superficie y la SBS manifestaba su preocupación por integrar el concepto de grupos económicos al análisis del sistema financiero nacional.<sup>155</sup> Estas nuevas herramientas metodológicas venían acompañadas de avances en la mecanización del archivo maestro de deudores del sistema bancario.<sup>156</sup>

La reorganización de la SBS significó una nueva elaboración de reglamentos y manuales de las distintas áreas de la institución. Asimismo, en este período la SBS se reforzó incorporando por concurso público a una buena cantidad de jóvenes que terminaban sus estudios universitarios y se incorporaban para realizar una carrera institucional. Poco antes de terminar el período de Germán de la Melena se constituyó

---

<sup>154</sup> . Gamarra pasó a dirigir la compañía de seguros del estado Popular y Porvenir, mientras que de la Melena tenía treinta años en la asesoría del BCR.

<sup>155</sup> . SBS Memoria 1976, p. 13.

<sup>156</sup> . SBS Memoria 1976, p.14.

la Comisión Mixta de Coordinación con la finalidad de perfeccionar el anteproyecto de Plan Contable Bancario.

Poco después, de la Melena fue nombrado presidente del BCR y la vacante en la SBS fue cubierta con el nombramiento de José Antonio Palacios Vásquez de Velasco. Durante la gestión de Palacios se reunió la Asamblea Constituyente de 1979 y se definió la autonomía constitucional de la SBS. Después de intensas reuniones y teniendo a la vista opiniones contrapuestas sobre el esquema de relaciones entre los organismos rectores de la economía pública, la AC optó por conferirle autonomía a la SBS con respecto al MEF y al BCR, resolviendo de este modo las indefiniciones que habían ocurrido en la década anterior.<sup>157</sup> De este modo, la AC ratificó en lo esencial la propuesta de Kemmerer, de crear organismos autónomos que operen en la lógica política de pesos y contrapesos.<sup>158</sup>

La creciente complejidad de la supervisión obligó a impulsar los planes del área de capacitación, habiendo aprobado la Unidad de Instrucción la constitución de un CENECAPE, denominado Superintendencia de Banca y Seguros, como espacio de formación profesional, destinado tanto para el personal de la SBS como a los integrantes de las empresas reguladas. Este CENECAPE fue aprobado por Resolución Directoral 003520 del 30 de octubre de 1978 y fue un instrumento importante porque impulsó la noción de carrera pública en la SBS, al organizar un espacio permanente de entrenamiento del personal. Fue una creación de la gestión del Superintendente Palacios. Posteriormente fue cerrado y no evolucionó hacia formas superiores de maestrías y diplomados en asociación con universidades. Al día de hoy, la SBS carece de una escuela central que capacite a su personal y organice un currículo especializado.

Mientras tanto, todo el reformismo militar fue una época de creciente ampliación de las funciones de la SBS. Por ejemplo en 1976 se le concedió la facultad de supervisar a COFIDE, a la Caja Municipal de Crédito Popular, el Fondo Nacional de Propiedad Social y las Cajas Comunales de Crédito. Anteriormente le había sido transferida la supervisión de las cooperativas e incluso el personal que fuera del SINAMOS.<sup>159</sup> Todos

<sup>157</sup> . Artículo 155 de la Constitución de 1979.

<sup>158</sup> . La gestión de Palacios duró tres años porque luego del retorno de la democracia, el Primer Ministro, Manuel Ulloa, le pidió la renuncia al Superintendente. Entrevista realizada por María del Pilar Tello, ob. cit., p. 46..

<sup>159</sup> . DL 22080 transfiere el control ejercido sobre las cooperativas a la SBS “por ser el organismo especializado en la supervisión de intermediarios crediticios”. En la SBS se creó la Intendencia de Cooperativas en 1979 que abrió oficinas regionales en Piura, Trujillo, Huancayo y Arequipa empleando la infraestructura del SINAMOS.

estos encargos fueron fruto de disposiciones legales expresas. Esta ampliación de facultades se produjo en un contexto de fricciones con otras instituciones del estado.

Un caso particular de estos roces se produjo con la Contraloría General de la República, CGR. En una ocasión anterior la SBS había protestado contra la excesiva ingerencia de la CGR en los bancos al solicitarles información que por ley debía estar reservada para la SBS.<sup>160</sup> En 1968 la ley 16960 había transferido las labores de supervisión de las corporaciones de desarrollo que efectuaba la SBS a la CGR. Estos cambios en la delimitación de funciones eran expresión de cierta superposición de funciones y de falta de delimitación en sus respectivas leyes y atribuciones. Posteriormente, en 1976, de acuerdo a los lineamientos de la CGR, el órgano de control interno de la SBS debió cambiar su nomenclatura, adoptando el nombre de Control Interno y definiéndose su responsabilidad alrededor del control del presupuesto.

Durante la segunda parte de los setenta, la CGR intentó involucrarse como componente de planes generales elaborados por el estado. El mandatario ahora era Morales Bermúdez, quien siempre había sido partidario del funcionamiento de las instituciones públicas bajo la lógica del estado mayor del ejército. Durante los años de Velasco, Morales había sido ministro de Economía y había impreso esa dinámica en las organizaciones económicas. Páginas atrás lo encontramos como ministro de economía realizando visitas de trabajo a la SBS y a otras instituciones a coordinar metas y planes concretos. Ahora como presidente impulsó esa orientación para que la CGR se involucre en los planes generales del estado.

Morales nombró como Contralor al general Luis Montoya, quien definió una orientación a la CGR para que se involucre obligando a cumplir las normas de la austeridad en el uso del presupuesto. Bajo Morales se vivieron tiempos difíciles y se dictaron normas para restringir el gasto. En aquella época se especializó la CGR en vigilar la austeridad. ¿Cómo no gastar y seguir funcionando? Esa fue la nueva pregunta que se hicieron los funcionarios públicos encargados del control. De alguna manera se ha prolongado hasta hoy cuando contemplamos cómo las normas no están hechas para gastar en forma eficiente, sino para evitar el gasto. Esa forma de proceder habría comenzado con Morales y tomado cuerpo en los procedimientos de trabajo regular en

---

<sup>160</sup> . La demanda de información de parte de la CGR a los bancos por encima de sus atribuciones fue una fuente continua de tensiones con la SBS. Este tema se reiteró a lo largo de los años. Por ejemplo en la Memoria de 1989 se resaltan las Resoluciones 518 y 701 que prohibieron la entrega de información a la Contraloría. SBS Memoria 1989, p.10.

la CGR. Las memorias de esta institución de los años de Morales dan cuenta de gestiones “orientadas a coadyuvar a la reactivación y estabilización económica del país, objetivo contenido en el Plan Global de Desarrollo, 1978-1980”.<sup>161</sup>

Por su parte, le gestión de Montoya en la CGR tuvo una singularidad. Aumentó el número de auditorías de gestión, orientadas a establecer si la entidad observada había cumplido con sus objetivos institucionales. Existen tres formas básicas del control: documentario, legal y de gestión. En el primer patrón lo que prima es el documento, si existe o no el instrumento de compra, la factura, y si corresponde al bien adquirido. En la segunda forma prima la legalidad del gasto. Es decir, se incorpora el tema del documento, pero se lo inserta en un concepto más general. Interesa determinar si el gasto ha sido efectuado de acuerdo a un marco legal preciso. En este tipo de control la responsabilidad del funcionario deriva del cumplimiento estricto del marco legal y a ello se aboca la CGR. Pero, existe un tercer tipo de control, que constituye una operación más compleja. En este caso, se asume que se cumplen las dos revisiones anteriores y se pasa a verificar si la entidad ha cumplido con sus fines y objetivos. Lo esencial entonces viene a ser que se haya cumplido con las responsabilidades establecidas por la misma entidad controlada.

Por ello, la CGR trató de realizar mayor cantidad de auditorías de gestión que en otros períodos. “Bajo esta óptica y teniendo en cuenta la preocupación de los más altos niveles del gobierno, plasmados en el Plan Túpac Amaru y en el Plan de Desarrollo Nacional 1978-1979, la CGR llevó a cabo un examen especial en torno al comportamiento de la gestión empresarial del estado, el mismo que estuvo orientado a determinar si las empresas del estado cuentan con objetivos, políticas y estrategias, así como planes, programas y presupuestos adecuados; y de otro lado, apreciar el nivel de eficiencia de las mismas a partir de la evaluación de sus resultados”.<sup>162</sup> Es decir, la CGR bajo el liderazgo del general Montoya se propuso campañas complejas de control, orientadas a la evaluación de los resultados de la gestión institucional. En ese entonces trabajaba como subcontralor el abogado Jorge Guzmán Rodríguez, quien tenía planes de envergadura para la institución. Guzmán habría de reaparecer en ese mismo puesto al final de Fujimori y sería la figura clave de la última transición institucional a la democracia. Pero, esa es una historia muy posterior. Al final de los setenta, Guzmán impulsó esas auditorías de gestión, que le confieren otro nivel al trabajo de la institución. Aunque los críticos sostienen que en el país aún no hay

---

<sup>161</sup> . CGR, Memoria, 1979, s/p.

<sup>162</sup> . CGR, Memoria, 1978, s/p

suficiente cultura legal como para relajar los controles más simples y especializar a la institución en formas más sofisticadas del control, que presuponen pulcritud en las fases previas. Pero, como ella está lejos de alcanzarse y más bien predomina una elevada informalidad tanto documentaria como legal, pues entonces el giro a las auditorías de gestión puede ser un error. Demasiada sofisticación para un país muy informal.

Como vimos, durante Morales se reunió la Asamblea Constituyente y consagró la autonomía de la CGR, confiriéndole un blindaje legal al Contralor. De este modo, la Constituyente se movió hacia la autonomía de unas instituciones públicas que lograron salir del manejo político que caracteriza al ejecutivo y legislativo peruano. Esa autonomía se convertiría en fundamento de una elevada dinámica institucional y así ambas instituciones vivieron un gran momento profesional durante la primera parte de los ochenta. Pero, posteriormente la misma autonomía mostraría sus límites, porque aísla a la institución de los poderes del estado. Por ello, en los EEUU estas instituciones o están vinculadas al Legislativo o al Judicial, pero no están sueltas y autónomas. La autonomía les confiere independencia de criterio y cuando fue concedida significó un impulso a la profesionalización y fortalecimiento técnico. Pero, al aislarlas de los poderes verdaderos del estado, la autonomía acabó debilitando a estas instituciones. Su perfil disminuyó y paradójicamente su papel dentro del estado perdió consistencia. Se convirtieron en instituciones de segunda línea que cuentan poco a la hora de las grandes decisiones. Así, por ser tan autónomas, las organizaciones de control perdieron piso frente a las instituciones o empresas que debían fiscalizar. Como veremos más adelante, se convirtió en la historia del regulador inferior al regulado.

### *Elecciones*

Buscando un camino para salir de la intensa crisis económica y social, el gobierno de Morales Bermúdez anunció el pronto retorno a la democracia y al entendimiento con los partidos políticos para realizar una transición ordenada. En febrero de 1977 el gobierno anunció el “Plan Tupac Amaru” que convocó a la elección de una Asamblea Constituyente, cuya finalidad era consagrar las reformas en un nuevo texto constitucional y allanar el camino para una transferencia del poder a los partidos civiles. Sin embargo, continuaba la intranquilidad social. El 19 de julio de 1977 un masivo paro general remeció al país. Era la manifestación de protesta más significativa



desde los paros nacionales de 1919. El éxito del paro de julio 1977 forzó al gobierno a acelerar la transferencia del poder a los civiles.

Las elecciones fueron convocadas para junio de 1978 y tanto el APRA como el Partido Popular Cristiano decidieron participar. Este último era una escisión de la DC que se había formado arrastrando importantes líderes que lograrían formar el mayor partido de derecha orgánica del Perú contemporáneo. Asimismo, la izquierda decidió participar y por primera vez aparecería como actor de peso en la escena política. Por su parte, el gran ausente fue Acción Popular, cuyo líder Fernando Belaunde exigió elecciones inmediatas sin pasar por el tamiz de la constituyente. Esta actitud le traería grandes réditos en las siguientes elecciones y fue un astuto posicionamiento como opositor irreductible aunque bien educado de los militares.<sup>163</sup>

La Constitución de 1979 contenía algunas innovaciones trascendentales en el ordenamiento jurídico y político de la república. Los iletrados obtuvieron el derecho a la ciudadanía y así un millón de nuevos ciudadanos fueron incorporados al padrón electoral. Además, la constituyente extendió la ciudadanía a los jóvenes de 18 años y redujo el período presidencial de seis a cinco años sin contemplar la reelección; a su vez limitó el poder militar a sus áreas de influencia institucional e incorporó las principales medidas de la revolución militar, como la reforma agraria y la economía social de mercado. La Constitución de 1979 reformó también al Estado y modernizó sus instituciones, otorgándole autonomía constitucional a ciertas áreas claves. Entre otras instituciones públicas, es el caso de la SBS y de la CGR, que obtuvieron de esta Constitución definiciones cruciales sobre su naturaleza y el blindaje legal de sus responsables.

La Asamblea Constituyente fue un gran triunfo personal de Haya de la Torre que por primera vez en su vida presidió un poder del estado. Además, la Asamblea redactó un texto moderno y garantizó la transferencia del poder sin grandes sobresaltos, no obstante el descontento social. En una escena cargada de intensidad, Haya firmó el texto constitucional en su lecho de muerte el 12 de julio de 1979. Dada de la preeminencia del APRA en este período, parecía que esta partido era favorito para imponerse en las elecciones de 1980.

---

<sup>163</sup> . ONPE, *Los procesos electorales en el Perú: 1978-1986, problemas y lecciones*, Lima: ONPE, 2005, p. 34.

Pero, el PAP se complicó debido a la lucha interna por la sucesión de Haya. Se enfrentaron dos tendencias, un ala más militante conducida por Armando Villanueva y un grupo más moderado liderado por Andrés Townsend. La disputa fue muy dura y contribuyó a la pérdida de la preeminencia para el partido en su conjunto. Sin desavenencias internas de ninguna clase, la figura patriarcal de Fernando Belaunde se impuso gracias a una campaña en la que enfatizó su planteamiento pragmático y no doctrinario para resolver los asuntos de gobierno. La promesa de crear un millón de empleos terminó de convencer a un electorado que le brindó su apoyo. Estas elecciones fueron las más democráticas que había conocido el siglo XX, porque votaron los analfabetos por primera vez y además porque no hubo proscripción política y todos los partidos pudieron presentarse.

El mismo día de las elecciones de 1980 estalló la sublevación de Sendero Luminoso. Mientras el resto de la izquierda marxista participaba en elecciones democráticas, Sendero inició su lucha armada en el pueblo ayacuchano de Chuschi, donde sus militantes robaron material electoral y lo quemaron en forma pública. Rechazando el camino adoptado por la izquierda legal, Sendero preparó el terreno para proclamarse la "Cuarta espada de la revolución mundial", sólo detrás de Marx, Lenin y Mao. Inicialmente, este conflicto armado pareció casi folklórico y confinado al departamento de Ayacucho, donde se había generado, pero pronto mostraría una mortífera capacidad para corroer las estructuras de conjunto de la nación. Junto con la democracia, el país había comenzado el período del terrorismo.

**CAPÍTULO III**  
**LOS AÑOS NOVENTA**

### Capítulo III: Los años noventa

#### El Estado

A finales del gobierno de Alan García el Perú era un país debilitado por la prolongada crisis económica, la violencia subversiva de SL y el MRTA, el colapso de los partidos y la corrupción del gobierno. Esta situación hizo pensar a algunos analistas en una tendencia a la disolución de la sociedad y del aparato estatal. Pero, no obstante las dificultades del contexto, la opinión pública empezó a buscar una alternativa fuera del sistema de partidos y vio favorable la adopción de políticas económicas de ajuste para salir de la crisis inflacionaria. El autoritarismo se había puesto en marcha ante el fracaso del sistema de partidos democráticos. En efecto, en noviembre de 1989, Ricardo Belmont ganó las elecciones municipales de Lima derrotando a los candidatos del FREDEMO, IU y el APRA. Era el inicio de un nuevo ciclo en la política peruana que se caracterizaría por el predominio de los políticos “independientes”. Al año siguiente se produjo la sorpresiva victoria electoral de Alberto Fujimori frente a Mario Vargas Llosa. El nuevo gobernante pudo imponerse en el proceso, no obstante que carecía de un programa político y un plan de gobierno. Su improvisación como político facilitó que sea cooptado para aplicar el “ajuste económico” y armara un gobierno donde progresivamente fueron ganando influencia los “poderes fácticos” (las cúpulas militares, el SIN, los sectores empresariales y grupos de tecnócratas).<sup>164</sup>

En el frente exterior, la crisis peruana era percibida como un factor altamente desestabilizador para la región, por lo cual, el giro neoliberal de Fujimori recibió el respaldo de organismos y gobiernos internacionales, liderados por EEUU y Japón. Es decir, el régimen logró armar una amplia red de alianzas internas y externas que resultaron claves para el programa de reformas. Expresaba la nueva época internacional abierta tras la caída del Muro de Berlín; siendo a la vez una

---

<sup>164</sup> Dos días después de que Fujimori ganó la segunda vuelta la CONFIEP le pidió audiencia, reuniéndose en el hotel Crillon una delegación de empresarios encabezados por JJ Camet. Francisco Durand, *Riqueza económica y pobreza política. Reflexiones sobre las elites del poder en un país inestable*. Lima: PUCP, 2003, p. 265.

manifestación peruana de esa onda general. En términos específicos destacaba la particular urgencia que vivía el país, signado por la hiperinflación y el terrorismo, exponiéndose a elegir a un novato.<sup>165</sup>

El “ajuste económico”, que liberó los controles de precios y el tipo de cambio, se inició el 8 de agosto de 1990, en un momento de amplio respaldo ciudadano al nuevo gobernante. Además, en esos días, el gobierno se veía favorecido porque contaba con un gabinete multipartidario.<sup>166</sup> Los resultados en la reducción de la inflación y la recuperación de la recaudación tributaria fueron casi inmediatos y bastante positivos; en octubre y noviembre de 1990 la inflación se mantuvo debajo del 10% mensual y la recaudación se elevó a 9.6% del PBI en 1991, mientras que en 1990 apenas había alcanzado el 4.9%. En realidad, no sólo la sociedad sino también las fuerzas políticas aceptaron la necesidad de las reformas, pues en junio de 1991, el Congreso delegó al Ejecutivo la facultad de legislar en materia de promoción de la inversión, fomento del empleo y pacificación. El Ejecutivo presentó más de 120 decretos que profundizaron la orientación económica liberal, acompañados por la reducción significativa de los derechos laborales. Estos decretos también centralizaban el control de las Fuerzas Armadas en la Presidencia de la República y el SIN.<sup>167</sup> Así, las primeras medidas fueron orientadas al control inflacionario, la eliminación de los subsidios y la liberalización del tipo cambiario, al mismo tiempo que se sentaban las bases para el proceso de privatizaciones y el ingreso de los capitales internacionales.

En la medida que el gobierno tenía éxito en la reducción de la inflación y se fortalecía políticamente, buscó confrontar al Congreso y el Poder Judicial, acusando al primero de obstruccionista y al segundo de debilidad frente a la subversión, y a ambos por corruptos. Ocurría que al interior del gobierno se iba preparando el autoritarismo que condujo al golpe del 5 de abril de 1992. La idea de un golpe de Estado y de reformas económicas liberales se fraguó al interior de las Fuerzas Armadas, en medio de la crisis inflacionaria de los últimos años del gobierno de García, y era una respuesta autoritaria a la desestabilización económica, el deterioro del aparato estatal y los

---

<sup>165</sup> Julio Cotler, “La gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia. En: Julio Cotler y Romeo Grompone, *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP, 2000, p. 24.

<sup>166</sup> En el primer gabinete de Juan Carlos Hurtado Miller participaron Gloria Helfer Palacios (Educación), Fernando Sánchez Albavera (Energía y Minas) y Carlos Amat y León (Agricultura). Pero el régimen fujimorista va limitando esta apertura con el gabinete Torres y Torres Lara (de 15 de febrero al 6 de noviembre de 1991) y con el gabinete De los Heros (que llega hasta el 6 de abril de 1992), para ir incorporando a más tecnócratas y hombres de negocios. Yusuke Murakami, *Perú en la era del Chino. La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: IEP, CIAS, 2007, p. 225.

<sup>167</sup> Fernando Rospigliosi, *Montesinos y las Fuerzas Armadas: cómo controló durante una década las instituciones militares*. Lima: IEP, 2000, p. 126.

avances de la subversión. Un grupo de oficiales de las FFAA, junto a tecnócratas civiles y políticos de vocación autoritaria, produjeron el documento denominado “Plan Verde” que sirvió de lineamientos generales al gobierno post golpe. La interrupción del orden constitucional selló el pacto entre Fujimori, Montesinos y los militares trasladándose el peso de las decisiones del Estado a este triunvirato. Ese primer núcleo de poder incorporó en una segunda esfera a los principales grupos económicos nacionales, que influían en el Ministerio de Economía y Finanzas vía Jorge Camet Dickman. Es decir, mientras que el primer gobierno de García había intentado establecer relaciones formales entre el poder político y los representantes de los grandes grupos empresariales, a los que la prensa llamó los “doce apóstoles”, el empresariado en el gobierno Fujimori se integró de forma más orgánica. Así, encontramos un Estado donde los grupos de poder económico están representados directamente, pero al mismo tiempo opera un triunvirato político que se mueve dotado de una lógica propia. Ese triunvirato progresivamente se irá convirtiendo en una diarquía, donde sólo Fujimori y Montesinos continuaron operando, luego de sacrificar al general Hermoza.<sup>168</sup>

Ahora bien, pese al poder ganado por Montesinos y los militares, y el control que tenían los grupos económicos del MEF, el hermano del presidente, Santiago Fujimori, fue un personaje clave en Palacio de Gobierno para el nombramiento de tecnócratas, muchos de ellos provenientes del BCR, resultando un cierto contrapeso al poder de Montesinos. Aunque estos tecnócratas se ubicaron en algunas instituciones deviniendo en “islas de eficiencia”, no pudieron consolidarse como grupo identificado detrás de una misma causa y terminaron por ser doblegados por Montesinos en el transcurso del segundo gobierno de Fujimori.

Cabe señalar que el golpe y los cambios en la estructura del Estado que reforzaron el poder del triunvirato resultaron viables por la debilidad de los partidos políticos y el respaldo de la opinión pública. En efecto, luego del cierre del Congreso, la aprobación de Fujimori se elevó significativamente; en marzo de 1992 era de 53% y en abril alcanzó el 81%. Este considerable apoyo popular permitió a Fujimori depender menos de los mecanismos del SIN, como ocurrirá durante su segundo gobierno.

---

<sup>168</sup> Con el ingreso de JJ Camet al Ministerio de Economía y de diversos empresarios en el Ejecutivo los grupos de poder económico se convierten en el segundo pilar del régimen fujimorista. Francisco Durand, op. cit. Por otro lado, después de 1998, a raíz de la caída de Hermoza Ríos, el gobierno de Fujimori se acercó a la forma diárquica. Cuando esa forma se rompió entonces el gobierno se vino abajo.

Como vimos, el golpe de Estado se produjo en un contexto de desorganización de la sociedad civil y reducción de la capacidad de convocatoria de los partidos políticos. La progresiva debilidad de las instituciones civiles fue favorable a los golpistas y las protestas fueron bastante minoritarias; sólo los sindicatos y algunos grupos políticos organizaron manifestaron su rechazo al golpe. En cambio, la respuesta internacional fue más dura de lo previsto. Los EEUU se opusieron al auto golpe y amenazaron con cortar la ayuda económica y los créditos de los organismos internacionales; en la OEA se promovió la censura del Perú y la aplicación del dispositivo 1080. El gobierno tuvo que replantear su estrategia y, en la reunión celebrada en las Bahamas, Fujimori anunció la convocatoria a elecciones para un Congreso Constituyente Democrático (CCD), con lo cual bajaba la tensión a las exigencias internacionales. Así, el gobierno fue forzado a un proceso electoral en el cual Montesinos y el SIN iniciaron su actuación política y su futura transformación en el sostén político del régimen. El oficialismo ganó las elecciones de noviembre de 1992 por un estrecho margen: obtuvo 44 de 80 escaños. Poco antes, en el mes de setiembre, la policía había capturado al líder de SL, Abimael Guzmán y a su Comité Central, iniciándose la derrota de la subversión y el progresivo descenso de las acciones armadas: entre 1991 y 1994 las muertes de la violencia política descienden de 1777 a 324 anuales.<sup>169</sup> La política de pacificación consistió en un conjunto de medidas que implicaron el apoyo a las rondas campesinas para aislar a SL en el campo, la delegación del control político a las zonas de emergencia a los comandos militares y la implementación de rigurosas medidas para sancionar los casos de terrorismo, como los denominados “jueces sin rostro”. Además, en este proceso fue clave la inteligencia policial que concluyó apresando a Guzmán en una vivienda de clase media acomodada de Lima.

Sin embargo, el SIN y Montesinos incluyeron en este plan la formación del grupo “Colina”, para identificar y eliminar extrajudicialmente a los cabecillas subversivos, y que no constituyó en elemento decisivo para la derrota de la subversión, pero le dio grandes réditos políticos a Montesinos pues afianzó su posición en el triunvirato. Es decir, significó un pacto secreto en las altas esferas del poder político y militar, que lo convertía en una pieza imprescindible en tanto estaba encargado de formar y dirigir a

---

<sup>169</sup> Peter Klarén, *Nación y sociedad en la historia del Perú*. Lima: IEP, 2004, p. 269. Montesinos no fue informado sobre la captura de Guzmán y esto sacó a luz los conflictos internos entre Montesinos y la institución policial a la cual había enviado un grupo de inteligencia para estar informado de todas las investigaciones. Por entonces el SIN estaba en proceso de extender sus redes de poder en las instituciones del Estado.

este grupo. Gracias a las acciones del grupo “Colina”, Montesinos ganó un ascendiente especial dentro del núcleo en el poder.<sup>170</sup>

La tarea del CCD era redactar una nueva Constitución y someterla a referéndum, hecho que se llevó a cabo el 31 de octubre de 1993 con resultado estrechamente favorable al oficialismo. El conteo oficial del voto fue denunciado como fraudulento por un miembro del Jurado Nacional de Elecciones. La objeción principal era que en las remotas zonas de emergencia donde los comandantes militares representaban la máxima autoridad, éstos distorsionaban tanto el procedimiento de votación como los resultados. Se sostenía que dicha manipulación explicaba los resultados oficiales en los departamentos de Huancavelica, Junín, Ayacucho y Cerro de Pasco, que fueron abrumadoramente favorables al “sí”. Se afirma también que sin la ayuda del SIN, Fujimori no habría logrado ganar ambas elecciones. Ésta era la imagen que Montesinos quería crear para fortalecer su posición dentro del gobierno; el hecho es que en las elecciones municipales de 1993 y 1995 (en las cuales ganaron Ricardo Belmont y Alberto Andrade, respectivamente) el oficialismo resultó ampliamente derrotado. Esos hechos facilitaban que Fujimori se sienta un predestinado y que Montesinos represente al operador político por excelencia, actuando además en la sombra.

La nueva Constitución hizo reformas sustanciales: sustituyó el Congreso bicameral con voto departamental, por el sistema unicameral y por distrito único; eliminó los gobiernos regionales; asimismo, creó nuevas instituciones como el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo y el Consejo Nacional de la Magistratura. Los puntos más polémicos fueron permitir la reelección presidencial inmediata para un periodo adicional y el establecimiento del referéndum para reformas de leyes de interés nacional.<sup>171</sup>

Paralelo a estos cambios políticos, el país lograba su reinserción en el sistema financiero internacional, se reanudaba el pago a los organismos multilaterales y el Estado peruano volvía a ser sujeto de crédito, ingresando a las arcas nacionales recursos frescos para una serie de obras que empezaron a implementarse en las regiones: carreteras, escuelas y postas médicas. Asimismo, se produjeron los

---

<sup>170</sup> Informe de la Comisión Investigadora de los Casos de Corrupción Cometidos entre 1990-2000. Lima: Congreso de la República, 2003; sobre el proceso de pacificación, de Carlos Tapia, *Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso: dos estrategias y un final*. Lima: IEP, 1996, p. 134.; Carlos Iván Degregori et al., *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima: IEP, 1996.

<sup>171</sup> Carlos Contreras y Marcos Cueto, *Historia del Perú contemporáneo*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Lima, 1999, p. 299.



procesos de privatización (con énfasis en los años 1993-1994) de aproximadamente 150 empresas públicas, generando recursos que permitieron expandir el gasto público y las inversiones del Estado. Pero, por otro lado ese proceso de privatización significó la desnacionalización de la economía pues los capitales extranjeros pasaron a dominar los principales rubros de la producción y el comercio. Las acciones estatales en los bancos, las comunicaciones y las minas se vendieron al capital extranjero, resultando la venta más exitosa la compañía de teléfonos.

En teoría las privatizaciones debían liberar al Estado de pérdidas por ineficiencia, alentar las inversiones privadas y aumentar la recaudación tributaria. Sin embargo, en estos procesos, ciertos funcionarios públicos organizaron un reparto de beneficios materiales con representantes del poder económico. Como se dijo, Fujimori incorporó al Ministerio de Economía a JJ Camet, quien estaba asociado al principal grupo económico nacional y promovió el ingreso a la administración pública de asesores y abogados vinculados a su práctica empresarial. Estos profesionales ingresaban a puestos claves del Estado donde se diseñaban y ejecutaban los programas de privatización, así como las normas legales que regirían la inversión, tributación y regulación de la actividad económica.

Las investigaciones llevadas a cabo por el Congreso de la República ha identificado un patrón de funcionamiento del régimen de los noventa que consiste en el ingreso temporal de estos asesores a la esfera estatal, sin perder el vínculo con las empresas privadas y retornando a ellas luego para ocupar sus antiguos o mejores puestos. Es el caso, por ejemplo, de Roberto Abusada quien actuó como postor en la privatización de AEROPERÚ, representando a AEROMÉXICO, y al mismo tiempo era asesor del Ministro Camet y miembro de la COPRI. Posteriormente, Abusada dejaría la función pública y asumiría en 1996 la Presidencia del Directorio de AEROPERÚ.

Así, numerosos profesionales del sector privado migraron temporalmente al Ministerio de Economía para volver después a sus antiguas empresas. Estos tecnócratas trabajaban en el diseño de las políticas económicas y de los programas de privatizaciones en las que luego participaban las empresas que los habían “prestado” al sector público. Es también el caso de Francisco Moreyra, un abogado que asesoró al ministro JJ Camet en la formulación del proceso de privatización que incluía el uso de bonos de deuda pública como parte de pago. A la vez, Moreyra era Presidente del Peruvian Privatization Fund, una entidad formada para participar en los proceso de privatización pero que en la práctica se dedicó a comprar papeles de la deuda a bajo

precio para venderlo a las empresas que ganaban las licitaciones de privatización. Es decir, Moreyra asesoraba a quién vendía deuda y presidía un fondo que la compraba.

Por su parte, el PPF articulaba a varias instituciones entre las que estaba el Banco de Crédito del Perú. Al respecto, Dionisio Romero ha declarado ante el Congreso que con cierta regularidad los gobiernos le pedían “prestado” a su personal para el Ministerio de Economía. Es el caso de David Seatone, funcionario del Banco de Crédito que es solicitado por Efraín Gondenberg. Según Romero: “El señor Goldenberg, no sé por qué motivos, porque no lo conocía personalmente al señor Saetone, se entera de que es un brillante funcionario del Banco de Crédito y nos los solicita”; luego agrega: “No es la primera vez que al Banco de Crédito le solicitan a funcionarios de calibre para que vayan a colaborar de alguna manera u otra con el gobierno (...) Desde la época de Manuel Ulloa que nos pedían funcionarios, y en todos los gobiernos y con todos los ministros vienen una o dos solicitudes al Banco o a Romero para que les prestemos funcionarios”.<sup>172</sup>

Algo semejante se podría decir de Jorge Camet que luego de su paso por el Ministerio de Economía pasó a Telefónica y asumió un cargo como miembro del Directorio del Banco de Crédito, aunque su caso permite también observar el uso del poder político para las contrataciones de sus empresas con el Estado. En efecto, el gobierno de Fujimori modificó la cláusula de la Ley General de Contrataciones que prohibía a un funcionario público contratar a una empresa de su propiedad o de sus familiares. Una vez modificada esa norma, el ministro Camet iba a protagonizar una espléndida aventura empresarial.

La empresa JJC Contratistas Generales S.A. era una firma de dimensiones medianas que venía de los años cincuenta, pero paralelo a los cargos políticos de Jorge Camet en el Ministerio de Industrias y luego en el Ministerio de Economía, la empresa fue ganando numerosos contratos tanto con el Estado como con empresas privadas. Previamente, el ministro traspasó la empresa a sus hijos y sorteó gracias a ello barreras legales. Así, la compañía constructora dirigida por los hijos del ministro construyó, en los pantanos de Villa, la polémica fábrica Luchetti que posteriormente fuera obligada a dejar las instalaciones por haber edificado en una reserva natural sin autorización municipal. Esa dinámica la llevó a ingresar al selecto grupo de las 7 empresas de construcción más grandes del país.

---

<sup>172</sup> CIDEF. Interrogatorio a Dionisio Romero, 9 de abril de 2002.

Desde su fundación en 1958 hasta 1992 la empresa JJ Contratistas Generales nunca se inscribió en el Registro Único de Contratistas de Obras Públicas (RULCOP). Su inscripción ocurrió recién el 4 de diciembre de 1992, el día anterior a la suscripción de un contrato con CORDE-CALLAO para efectuar el dragado de del puerto del Callao. Desde entonces la empresa creció en forma significativa. Por ejemplo, su capacidad de obra aumentó de 40 millones de soles a 866 millones en abril de 2001; el capital aumentó de 800,000 soles a 21 millones de soles en el mismo periodo. Ninguna otra empresa del sector construcción registró una velocidad tal de crecimiento y expansión.

Así, el proceso de privatizaciones fue aprovechado por los poderes económicos para obtener ganancias extraordinarias. En efecto, la fabulosa venta de Telefónica fue posible porque el contrato aseguraba un monopolio temporal que luego deviene permanente. La empresa Telefónica no valoró los activos de la CPT solamente, además incluyó en la valoración las utilidades futuras que le permitía un contrato tan favorable como el que establecía el texto legal que estaba a la vista y todo postor se comprometía a firmar. Esto es lo que ha permitido que en el Perú el costo de llamada en telefonía fija haya sido en más de un momento la más cara de América Latina.

Para los promotores de las privatizaciones, las ventas de activos públicos permitieron importantes ingresos fiscales y extendieron los servicios a zonas rurales que las empresas estatales no podían alcanzar. Por otro lado, si a los ingresos de las privatizaciones sumamos el incremento de la recaudación tributaria, tenemos que el Estado se vio fortalecido y recuperó su presencia en el territorio peruano. Así, el Perú registró tasas de crecimiento del PBI positivas en 1993 y llegó a un singular 12.8% en 1994; en cambio, fue mínima la disminución del nivel de pobreza pues entre 1991 y 1994 bajó sólo de 53.6% a 49.6%. Eran cifras que anunciaban un patrón de crecimiento sin redistribución. Peor aún, la expansión venía acompañada por reconcentración del ingreso.

El marco legal del proceso de privatización atravesó cuatro fases: una primera ola legislativa entre mayo y abril de 1991, en la cual se aprueban 61 decreto supremos que liberalizan el mercado financiero, cambiario y laboral, e inician la privatización; una segunda ola entre mayo y noviembre donde se aprueban 117 decretos legislativos sobre pacificación, promoción de la inversión y empleo; y la tercera luego del golpe de 1992 que aprueba 745 decretos legislativos sobre comercio, finanzas y los distintos sectores de la producción.<sup>173</sup> A continuación, el gobierno establece los contratos de

---

<sup>173</sup> Francisco Durand, op. cit., p. 268.

estabilidad tributaria y el polémico DS 120-94-EF que permite exoneraciones tributarias a las empresas que realicen procesos de fusión y escisión.

De modo que, para las elecciones de 1995, Fujimori disponía de un Estado poderoso que movilizó a su favor. En 1992 había creado el Ministerio de la Presidencia asignándole un enorme presupuesto frente a otros despachos, y junto a organismos como el FONCODES, INFES y PRONAA, desarrollaron el aspecto populista del régimen. Estas instituciones tenían la misión de diseñar e implementar políticas sociales, mejorar la infraestructura educativa y distribuir alimentos. De este modo, Fujimori en el poder implementó el giro neoliberal, empleando para ello una buena dosis de autoritarismo y gracias al uso extensivo de reparto de alimentos y pequeñas obras públicas entre los necesitados. Desde el primer gobierno, Fujimori implementó un régimen autoritario en lo político, liberal en lo económico y populista en lo social

En 1995, Fujimori fue reelecto por un amplio margen frente a su contendor Javier Pérez de Cuellar: 64% contra 24% de los votos. En el proceso electoral, el SIN recurrió al espionaje telefónico contra los candidatos opositores, incluido Pérez de Cuellar, mostrando que era parte del aparato político del gobierno. Esas elecciones fueron ganadas ampliamente por el gobierno, pero aún así estuvieron salpicadas de fraudes y escándalos. Por ejemplo, en Huanuco el candidato al Congreso Víctor Joy Way cometió una serie de irregularidades para favorecer su carrera preferencial. La denuncia de ese fraude y la campaña de la oposición al respecto no fueron óbice para que poco después Joy Way acceda al premierato, cuando Montesinos amplió su influencia al mismo gabinete de Fujimori.<sup>174</sup>

Así, la recuperación económica del Perú y el proceso de privatizaciones se realizaron en el marco del afianzamiento del autoritarismo. Los poderes económicos no estuvieron al margen, pero no dominaron completamente al gobierno y estaban obligados a un proceso constante de negociación, donde Montesinos irá jugando cada vez más un papel destacado. En efecto, luego de la reelección de Fujimori y la Ley de Amnistía dada por el Congreso de la República, el poder de Montesinos aumentó exponencialmente. La oposición política se reagrupa y la opinión pública gira en contra del gobierno. En esa situación Montesinos y el SIN se convierten en el sostén político del régimen, desplazando inclusive a Santiago Fujimori, quien es forzado a dejar el cargo de asesor de Palacio de Gobierno.

---

<sup>174</sup> Ocurrió también que el 41% de los votos al congreso fueron nulos; existió además discordancia entre la cantidad de votos para presidente y votos para congresistas que enturbió el conteo de cédulas.

En este período las redes mafiosas de Montesinos se expanden y el régimen tiende a una mayor degeneración y a ser controlado por las mafias. Tres grupos corruptos habrían tomado control de la estructura del Estado peruano: los parientes y amigos de Fujimori que operaban alrededor del Palacio de Gobierno y se beneficiaba, entre otras cosas, de las donaciones y cooperación internacional que se canalizaba mediante las ONGs AKEN y APENKAI; la mafia de uniforme verde, liderada por Montesinos e integrada por militares de alto rango, cuyo beneficio estaban en la compra de armas y pertrechos militares, así como en sus vínculos con el narcotráfico; y la mafia de cuello blanco, integrada por tecnócratas y empresarios con cargos en el MEF, que se encargaron del proceso de privatizaciones, recompra de papeles de la deuda y diversos contratos de construcción de obras públicas y vías de comunicación.

En la medida que Fujimori es más dependiente del SIN se profundiza también su propia actuación en la vorágine de autoritarismo y corrupción política. En esa coyuntura, casi paralelamente se destituyó a los miembros del Tribunal Constitucional que habían establecido la ilegalidad de una nueva reelección presidencial inmediata. El gobierno recupera respaldo popular cuando en abril de 1997 un comando del ejército libera a los rehenes de la casa del embajador de Japón que habían sido secuestrados en diciembre del año anterior. Ese mismo año 1997 se anunció un Fenómeno El Niño de gran magnitud que llegó al país durante el verano de 1998. El presidente desplegó sus dotes gerenciales para desarrollar los planes de prevención y posteriormente de reconstrucción, aprovechando la coyuntura para recuperar puntos ante la opinión pública. De este modo, no obstante algunos escándalos de corrupción durante El Niño, el fenómeno natural fue útil al presidente para remontar en las encuestas.

Asimismo tenemos los enfrentamientos en la frontera norte que culminan con la firma de un acuerdo de paz del 26 de octubre de 1998 y la instalación de una Comisión Demarcadora del último tramo de frontera. Aunque el acuerdo final es percibido de “entreguista” por el Frente de Defensa de Iquitos, la opinión pública es favorable a una medida que cerraba un flanco de continuos conflictos y abría la posibilidad de políticas de integración económica entre ambos países. Así, tanto el Niño como la Paz con Ecuador fueron factores que alentaron el espíritu continuista en el equipo de gobierno. Una vez resueltas sus dudas, se lanzaron con todo desde 1998 a la ilegal reelección del presidente, con lo cual se encresparon las aguas de la política nacional y todo el tinglado corrupto empezó a salir a la luz gracias a los vladivideos.

La oposición política y civil al régimen (movimientos universitarios y grupos que “lavan la bandera en la Plaza de Armas”) se reorganiza y crece conforme se van conociendo las denuncias de corrupción, violación de derechos humanos y la protección de narcotraficantes, ésta última denunciada por Demetrio Chávez Peñaherrera “Vaticano” quien declaró el 16 de agosto de 1996, ante los tribunales de justicia, que pagaba 50 mil dólares mensuales a Montesinos por operar libremente en Campanilla entre 1991 y 1992. Salen en defensa de Montesinos algunos connotados congresistas y la propia Fiscal de la Nación Blanca Nélida Colán. El tráfico ilícito de drogas se había expandido desde los años 1980 y sus tentáculos llegaban a altas esferas del poder; en el avión presidencial se llegó a incautar un cargamento de cocaína. Investigaciones posteriores afirmaron que Montesinos cobraba cupos al dueño de Aerocontinente Fernando Zevallos y a los dueños de la empresa Hayduk. El tema del tráfico de drogas es muy sensible en el exterior, y la imagen del gobierno declinó frente a los EEUU.

El problema también era estructural, pues el país experimentó un crecimiento económico que tendió a la concentración del ingreso en las clases altas y en Lima, polarizando el país. En realidad, el modelo económico no estimulaba la economía popular de la micro y mediana empresa, y la mejora del empleo era casi imperceptible. En 1998 la crisis asiática impactó en el país provocando la quiebra de los bancos Latino y Wiese, que tienen que someterse a una operación de rescate financiero, en el cual el Estado transfiere recursos a estas entidades. El Perú entró a una etapa recesiva que afectó a los sectores pobres y aumentó el descontento de la población.

En el último tramo del gobierno, fue muy notorio el papel del SIN como operador político de Fujimori. En agosto de 1998 el triunvirato se depura de su cabeza militar con el pase el retiro del general Nicolás de Bari Hermoza Ríos, quien había sido afectado por los errores en la conducción de las FFAA durante las tensiones con el Ecuador. Fue belicista en vísperas del acuerdo de paz y tuvieron que purgarlo para proceder a su firma. Así, de ser un organismo especializado en obtener información privilegiada, el SIN se convierte en el núcleo pensante del aparato político de Fujimori. Incluso, hay un vladivideo donde la bancada fujimorista se reúne en el SIN para recibir instrucciones políticas. No es que Fujimori sea un prisionero de Montesinos, sino que la sociedad entre ambos adquiere mayor cohesión conforme el gobierno se aísla. En efecto, Palacio de Gobierno y los ministerios comparten y ceden cada vez más poder de decisión al SIN.

Poco después del pase a retiro de Hermoza, se produce la separación de JJ Camet del MEF, con lo cual la posición de Montesinos vuelve afortalecerse. Luego del intervalo de Baca, en el MEF se instalará Víctor Joy Way, amigo y aliado de Montesinos, como muestran muchos vladivideos. Por la oficina del SIN pasan empresarios, magistrados, congresistas, ministros, militares y hasta artistas para favorecerse del poder que Montesinos tiene en el régimen fujimorista. A partir de enero de 1998 los “vladivideos” revelan el enorme poder de Montesinos quien nombra y coloca magistrados, coordina políticas económicas y los nombramientos para las instituciones. Entonces, el poder adquiere rasgos de cleptocracia, el reino de la corrupción desembozada.<sup>175</sup>

La campaña electoral con miras al 2000 alinea nuevamente a un sector de los empresarios y de los poderes fácticos. Montesinos se entrevista con Dionisio Romero y obtiene declaraciones favorables a la candidatura de Fujimori. Romero acepta colaborar con Montesinos y su declaración aparecerá luego en el diario *Expreso*, pero en la reunión señala a Montesinos que también puede reclutar a otros importantes empresarios a favor de la re-reelección si el Estado da algo a cambio: “Yo tengo varias ideas y cómo utilizar al Estado para hacer favores a empresas, de repente ponga usted, de antemano haga campaña”.<sup>176</sup> El mensaje de Vladimiro a Romero es sin ambigüedades: “Pero así tiene que ser, así; contigo, pues, tengo confianza y te puedo hablar a ti, ¿no? Pero acá tenemos que asegurar la reelección del Presidente, la continuidad del modelo económico y después ver las perspectivas”.<sup>177</sup> Asimismo, Romero, en el marco de aconsejar para favorecer la re-reelección de Fujimori le dice a Montesinos que bajando el arancel del trigo y por consiguiente el precio del pan, la popularidad del Presidente podría aumentar. Dice Romero: “Hay un temita (...) Que puede que sea de interés para ayudar un poquito a ganar las elecciones”; luego aclara que bajar el arancel del trigo de 25% a 12.5% favorecería a su empresa ALICORP: “Entonces, te lo tengo que decir, que es de interés de mi bolsillo, porque puede mi opinión estar sesgada”.<sup>178</sup> Otro tema para el que recurre Romero al SIN es sobre el caso de la empresa Hayduk, cuyos propietarios son implicados en tráfico de drogas y ante la intervención de la empresa se corre el riesgo de la pérdida de los créditos otorgados por el banco. Romero solicita que se forme una comisión administradora

---

<sup>175</sup> Manuel Dammert Ego Aguirre, *Fujimori-Montesinos: Estado mafioso*. Lima: Editorial El virrey, 2001, p. 269.; Henry Pease, *La autocracia fujimorista: del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: PUCP, 2003, p. 182.

<sup>176</sup> Congreso de la República, *En la sala de la corrupción. Videos y audios de Vladimiro Montesinos (1998-2000), tomo I*. Lima: 2004, p. 176.

<sup>177</sup> *Ibidem*, p. 209.

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 214.

para que la empresa no quiebre y, efectivamente, el poder judicial nombra a las personas sugeridas por Romero. Estos vladivideos revelan la estrecha conexión entre los poderes político y económico incluso hasta las vísperas de la caída de Fujimori.

En este período Montesinos y Fujimori someten a los medios de comunicación y manejan la prensa “chicha”; también usan a la SUNAT para perseguir a los opositores o presionar a empresarios. Por Ley N° 26859 se reorganizó el Jurado Nacional de Elecciones, que luego es copado por el gobierno a través de la Ley 26898. El régimen se desboca y entra a una farra fiscal para lograr el apoyo electoral. Este desembalse de presiones populistas hizo pensar a los sectores tecnócratas liberales del peligro de Fujimori contra la estabilidad macroeconómica. Algunos se desmarcan y conceptúan una reforma incompleta que se estaba estancando. Cuando el gobierno fujimorista adquiere “características de mafia”, sus aliados internacionales se distancian y el descontento social se expresa más organizadamente. Es decir, la ruptura de la coalición de intereses en los que se sustentó el fujimorista abrió un período de declive del régimen, que culmina en la movilización de los cuatro suyos convocada por Alejandro Toledo y en la cual participan los sectores organizados del país y amplios grupos de ciudadanos que encuentran un canal de protesta contra la re-reelección de Fujimori.<sup>179</sup>

En ese contexto, intervino la OEA y presionaron los EEUU para la formación de una mesa de diálogo entre el gobierno, la oposición política y la sociedad civil. La ciudadanía democrática logró imponerse después del video que muestra a Montesinos entregando dinero a Alberto Kouri. Se precipita la convocatoria a nuevas elecciones, la reorganización del SIN y la posterior renuncia de Fujimori y la huida de Montesinos. El proceso de transición a cargo de Valentín Paniagua da lugar a una serie de investigaciones que evidencia que, al final del gobierno, el SIN controlaba gran parte de las instituciones del Estado: Congreso, Poder Judicial, ministerios, instituciones constitucionalmente autónomas etc.

Entonces, lo que se derrumba en el 2000 es un régimen que combinó una orientación económica liberal y autoritarismo con populismo en el trato con sectores populares. El elevado presupuesto del Ministerio de la Presidencia para políticas sociales llevó la presencia del Estado y la imagen del presidente a las áreas rurales y sectores urbano marginales. Se trata de un Estado que se inscribe en una historia que registra antecedentes en el régimen de Augusto B. Leguía, Oscar R. Benavides y Manuel A.

---

<sup>179</sup> Julio Cotler, op. cit., p. 16.



Odría, quienes también desde una posición autoritaria alentaron políticas económicas liberales con medidas populistas para disminuir las protestas sociales. De otro lado, tenemos al MEF, que dirige las reformas liberales, diseña el programa de privatizaciones, la recompra de la deuda externa, y al mismo tiempo promueve los contratos de estabilidad tributaria y el DS-120 que colisionan con la política tributaria original. En el terreno de la pacificación, se derrotó a la subversión apelando a las rondas campesinas, pero al mismo tiempo se cometieron graves violaciones de DDHH que implicó la formación del denominado grupo “Colina” en el engranaje del Servicio de Inteligencia del Ejército.

¿Cómo afectó el régimen fujimorista a las instituciones del Estado, como la SBS, SUNAT y CGR? ¿Qué tipo de relaciones se establecieron entre los poderes aglutinados en el gobierno y estas instituciones? Una primera mirada nos muestra que hubo tratamientos distintos; por ejemplo, en caso de la SBS se optó por una modernización progresiva, mientras que con respecto a la SUNAT la reforma institucional fue radical y rápida; en cambio, con la CGR el régimen propició su debilitamiento y su control. En nuestro análisis, distinguimos a la SBS como un organismo estrechamente vinculado al funcionamiento del mercado financiero, cuyos intereses están representados por la Asociación de Bancos; en tanto que la SUNAT se encarga de recaudar los tributos de las empresas y las personas naturales, es decir, es una entidad que toca intereses muy amplios del conjunto de empresas del país; la tercera es un órgano de control de la administración pública: fiscaliza el uso del presupuesto de la república (gobierno central, municipalidades, etc.) El análisis de las especificidades de estas instituciones bajo el fujimorismo responde a estas interrogantes.

## **La SBS**

La modernización de la SBS fue un proceso gradual y formó parte de un conjunto de cambios en el sistema financiero y de la economía en general, implementados por el primer gobierno de Fujimori, 1990-1995. Los cambios en el sistema financiero empezaron con el Decreto Ley 637, promulgado el 24 de abril de 1991, que, entre otras medidas, liberalizaba el mercado financiero, creaba la banca múltiple y modificaba el apalancamiento financiero. El sistema de la banca múltiple significaba extender la noción de banca comercial, por el cual los bancos particulares podían dedicarse a más de un giro específico de intermediación financiera (el préstamo de corto plazo), a condición de que los fondos bancarios se contabilicen por separado y

sean sujetos de normas específicas para cada sección. Entre estos nuevos giros de la actividad bancaria se cuenta la banca de inversión, el alquiler financiero, el factoring, y las inversiones en bolsa.

Asimismo, la ley inició el proceso de extinción de la Banca de Fomento, que fue declarada en reorganización luego del intento fallido para transferirlas a los gobiernos regionales. Por su parte, éstos recién se habían formado al final del gobierno de García. En junio de 1991, el Decreto Supremo 143-91-EF dispuso que las empresas bancarias estatales procedieran a reducir personal para alcanzar su equilibrio financiero. Luego, en noviembre de 1991 todos los bancos de fomento se fusionaron en el Banco Agrario para constituir un Banco Nacional de Fomento, de efímera existencia. No obstante, la situación de la banca estatal era demasiado crítica y el gobierno dejó de transferirle recursos. A fines de 1991 la banca de fomento casi no había realizado operaciones en el año; lo cual sumado a los procesos de reorganización llevó a que la SBS las interviniera. En noviembre de 1990 ya se había intervenido el Banco Minero, pero en 1991 a solicitud del MEF, se intervino el Banco Industrial y el Banco de la Vivienda, por Resolución SBS 691-91. Cabe destacar que la resolución de la SBS se adoptó luego que el MEF tome la iniciativa. Esta secuencia ejemplifica bien el reparto de poder en las mismas áreas de trabajo especializado de la SBS.

Finalmente, el 6 de mayo de 1992 el Decreto Ley 25478 dispuso la liquidación definitiva de la banca de fomento, designándose para ello comisiones liquidadoras. Este DL contravenía a su vez el Decreto Ley 637, Ley General de Instituciones Financieras, Bancarias y de Seguros, que estipulaba que los bancos se declaraban en disolución y liquidación por resolución de la SBS, siendo ésta el organismo encargado de su administración y disolución. Así, al margen de la ley y de la SBS empezaron a actuar las comisiones liquidadoras y posteriormente, en 1995, se creó la Comisión Administradora de Cartera, para hacerse cargo de la cartera de créditos de los bancos en liquidación: Agrario, Minero, Industrial y de la Vivienda. Así, el MEF asumió un rol preponderante en esta esfera, para lo cual se emitieron Decretos Supremos Extraordinarios, Decretos de Urgencia y Resoluciones Ministeriales que pusieron en marcha la liquidación y la cobranza de la cartera de créditos de los liquidados bancos de fomento. Este proceso ha sido muy cuestionable y hasta hoy continúan habiendo créditos por cobrar y comisiones que cobran su sueldo por administrar carteras deterioradas. A su vez, muchas personas que tenían fuertes deudas lograron pagar reducidas cantidades para saldarlas.

Otro ámbito afectado por las reformas fue el sector de los seguros, también bajo teórica supervisión de la SBS. El DL 637 liberalizó la fijación de los precios y condiciones que anteriormente eran normados por el Estado. De este modo, se modificó el régimen de inversión del capital social, de las reservas legales y las reservas técnicas de seguros, confiriéndose libertad para contratar seguros en el extranjero y para operar con reaseguros en el mercado internacional. Desapareció, entonces, el monopolio de Popular y Porvenir sobre los seguros del Estado y de la Reaseguradora Peruana sobre el mercado de reaseguros. Desde ese momento, sólo había necesidad de informar los cambios de tarifas, cuando hasta inmediatamente antes se necesitaba de autorización de la SBS. La Circular SBS 524-91 definió la constitución de reservas e inversiones de las compañías de seguros y reaseguros, pero a partir de 1993, la SBS asumió un activo papel como regulador y emitió varios reglamentos cruciales para la actividad de seguros. Entre ellos destacan las normas relativas al capital mínimo, las normas de márgenes de solvencia y régimen de inversiones.

Otra consecuencia de los cambios en las reglas de juego y en las normas del sistema financiero fue la desaparición de las mutuales. La SBS intervino la mutual Puerto Pueblo y la mutual ASINCOOP, disolviendo ambas por Resolución SBS 768 y 769 de 1991.<sup>180</sup> Posteriormente, las intervenciones de las mutuales vinieron en cadena. El 11 de mayo de 1991 fue intervenida la Mutual Chiclayo, el 21 la Mutual Santa Rosa, el 8 de junio la Mutual Cuzco y así antes de terminar el año se intervinieron siete mutuales y también el Banco Central Hipotecario. Al año siguiente, fue liquidada incluso la Mutual Perú, la empresa líder del sector desde su constitución.<sup>181</sup> De este modo, otro sector crediticio que tenía similitudes con el de fomento estaba desapareciendo. El crédito para vivienda promocional había estimulado el proceso de urbanización que vivía el país desde los años cincuenta en adelante. Pero, en la década de los noventa, este proceso urbanizador e hipotecario pasaba a ser regido bajo la égida exclusiva de la banca múltiple. Las mutuales habían cumplido su ciclo y fueron liquidadas sin revisarse otras opciones.

Paralelamente a la extinción de las mutuales, se fortalecieron las cajas de ahorro municipal y en menor medida las cajas rurales, surgiendo instituciones especializadas en el crédito a pequeña escala, como las EDPYMES. Las Cajas Municipales iban a ser

---

<sup>180</sup> SBS, Memoria 1991, p.70.

<sup>181</sup> SBS Memoria 1993, p. 18.

un sector en expansión y la SBS dio la Resolución SBS 043-91 que aprobó el estatuto del Fondo de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito. Este dispositivo reforzaba un subsistema que crecía en forma modesta pero significativa. Las Cajas Municipales habían surgido en los ochenta recibiendo apoyo de la cooperación alemana, GTZ. En 1982 se creó en Piura la primera Caja Municipal y fue seguida por una segunda en Trujillo, fundada en 1984. El objetivo era replicar en el Perú un sistema que es bastante exitoso en Alemania, para lo cual se constituyó una Federación Peruana de Cajas Municipales de Ahorro y Crédito, que fue clave en su proceso de institucionalización.

El sistema de las Cajas Municipales mostró sus logros en un momento que iba a contramano de la tendencia general, pues corresponde a un tipo de banca asociada al Estado que se venía abandonado como modelo. Pero este tipo particular de banca tuvo éxito y se asentó como sector en el mismo momento que el mercado se imponía como nuevo eje rector de la economía peruana. Como los municipios recién habían recuperado la democracia en 1980, sólo a partir de esa fecha conocieron un fortalecimiento institucional que les permitió incursionar en banca. Según la Memoria de la SBS de 1993, las Cajas Municipales registraban elevados niveles de rentabilidad, superiores al promedio del sistema bancario. El margen neto de las cajas municipales había sido de 15.83%, mientras que el promedio de la banca múltiple había sido 6.65%. A su vez, el rendimiento patrimonial de las cajas municipales ascendió a 26.75%, frente al 9.67% de la banca múltiple. Con números que mostraban un vigor inusitado, las cajas municipales expresaban la potencialidad de los mercados regionales y del crédito en pequeña y mediana escala. A su vez, la expansión y rentabilidad de este sector muestra que la ortodoxia neoliberal pierde de vista muchas oportunidades para el desarrollo nacional.<sup>182</sup>

Las cajas municipales no deben confundirse con las cajas rurales que aparecieron en esos años y carecieron de la eficiencia de las primeras. Las cajas rurales surgieron en 1992 y tenían como objetivo actuar en el escenario agrícola y ganadero que había quedado sin financiamiento ante la desaparición del Banco Agrario.<sup>183</sup> En la década de 1990 se formaron varias cajas rurales, pero “el sistema fue débil y sujeto a varios fraudes, porque los dispositivos legales permitieron la incorporación de personas sin experiencia en manejo financiero y sin capital suficiente. En el afán de ofrecer rápidamente crédito al campo, las normas fueron laxas y las cajas rurales nunca

<sup>182</sup> SBS Memoria 1993, p. 20.

<sup>183</sup> El DL 25612 establecía que las Cajas Rurales eran sociedades anónimas con un capital mínimo de 150,000 soles y también normaba que ningún accionista podía poseer más del 5%.

despegaron como sector. A resulta de estas debilidades, siete u ocho cajas rurales fueron liquidadas en poco tiempo”. De este modo tenemos que el agro como sector específico registra una baja rentabilidad que impide o dificulta una atención especializada.<sup>184</sup>

Por otra parte, en el mercado de seguros de pensiones, aparecieron las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP, una nueva manera de encarar el ahorro obligatorio para fines de jubilación. El DL 25897 dio inicio al sistema privado de pensiones, cuya mayor novedad estuvo en la noción del ahorro particular, donde el individuo ganaría como jubilado en función a lo que hubiera ahorrado en una cuenta personal. El sistema previsional privado provenía de la experiencia chilena y sus credenciales eran elevadas, porque en el País del Sur había propiciado el ahorro nacional, construyendo instituciones cruciales para el financiamiento de la inversión nacional. El dispositivo legal peruano incluyó la conformación de una Superintendencia especializada para el control de estas nuevas entidades, la Superintendencia de AFP, que pocos años después se integraría a la SBS.<sup>185</sup> Sin embargo, a diferencia de Chile, en la experiencia peruana no desapareció el seguro social del obrero y del empleado, sino que el sistema particular coexistiría con un sector previsional bajo patrocinio del Estado.

La política de liberación del mercado financiero se profundizó en octubre de 1993, con el DL 770 que sustituyó la Ley General de Instituciones Bancarias, Financieras y de Seguros que había sido aprobada en abril de 1991. La nueva ley marcó una suerte de segunda etapa pues enfatizó en la expansión de las operaciones de la banca múltiple dando paso a las nuevas instituciones bancarias concebidas como conglomerados financieros. Asimismo, la nueva ley preveía la privatización de las entidades crediticias estatales y la apertura de la actividad financiera a la inversión extranjera. Por otro lado, se creaba la banca de consumo y se le daba nuevo impulso a las empresas de inversión.<sup>186</sup> Estas transformaciones legales estaban orientadas a aumentar la tasa de intermediación bancaria profundizando la inserción de la banca en la economía peruana.

La dirección de estos complejos cambios provenía principalmente del Ejecutivo y del MEF, y aunque se había dejado al margen a la SBS, como en el caso de la liquidación

---

<sup>184</sup> Armando Olivares, Entrevista por AZV y RR

<sup>185</sup> SBS Memoria 1992. Esta Memoria no fue publicada y la fotocopia carece de numeración de página.

<sup>186</sup> SBS Memoria 1993, p. 3. Esta Memoria sí fue publicada, reiniciándose la serie anual que salvo 1991 y 1992 había sido continua desde 1931.

de la banca de fomento, las reformas del sistema financiero y de seguros requerían modernizarla. La ley orgánica de la SBS, emitida en el segundo gobierno de Belaunde, fue derogada por el DL 25987 de 1992, con el objetivo de “modernizar el papel de la Superintendencia, posibilitando la incorporación de nuevas técnicas de supervisión prudencial”.<sup>187</sup> Algunas proposiciones claves de esta ley ya estaban formuladas en la anterior, como la facultad del superintendente para interpretar las normas legales a las que están sujetas las entidades bajo control; asimismo, se hizo coincidir las gestiones del Director del BCR y del Superintendente de la SBS con el período de los gobiernos políticos.<sup>188</sup>

El Superintendente Hugo García Salvatecci fue reemplazado en 1992 por Luis Cortavarría Checkey, quien condujo la institución hasta febrero de 1996, cuando fue sustituido por Manuel Vásquez Perales. Bajo la gestión de Cortavarría se produjo la mayor parte de los cambios en la institución y en los métodos de supervisión. En efecto, en 1992 la SBS encontró conveniente emitir normas de prudencia bancaria, poniéndose énfasis en “la prevención de dificultades derivadas de la recuperación de la cartera de créditos, evaluación de garantías y al reforzamiento de la solidez del sistema”.<sup>189</sup> Para aquel entonces, el eje de la supervisión reposaba en la verificación y análisis de las carteras de créditos y la calificación de los riesgos.

En 1993 la creciente focalización en los riesgos obligaba a desarrollar nuevos programas de capacitación del personal. En efecto, el convenio 678-OC-P con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, permitió ejecutar un extenso plan de capacitación del personal de la SBS en materia bancaria. En este proceso, hubo una significativa reducción de personal. En realidad, la profesionalización del personal de la SBS sería progresiva y no radical como, según veremos luego, ocurrió en la SUNAT. La razón era que en durante la gestión de Juan Klingenberger (1980-1987), la institución había propendido a elevar el nivel del personal y se desarrollaron diversos procesos para modernizar los métodos, el equipo y la preparación del personal. Por otro lado, Klingenberger, quien había iniciado su carrera en la SBS desde niveles de practicante, llegó al cargo de Superintendente casi como un “líder institucional”, es decir, con la preparación profesional y el reconocimiento de su entorno institucional. Su designación como jefe de la SBS fortaleció la identidad del personal con su institución porque creaba la noción de carrera pública. Además, la experiencia de

---

<sup>187</sup> SBS Memoria, 1992, p. 98.

<sup>188</sup> Entrevista a Juan Klingenberger con AZ y RR.

<sup>189</sup> SBS Memoria, 1992, p. 59.

Klingenger le permitió realizar una buena gestión y evitar la crisis que corrieron otros organismos del Estado durante los ochenta.

Otro elemento que explica la cierta independencia de la SBS es su organización económica institucional. Desde sus inicios, la Superintendencia contó con un presupuesto financiado por los bancos supervisados, que se transfiere a su presupuesto propio. Así, el presupuesto de la SBS no depende del MEF ni tampoco requiere una autorización de gasto. Es decir, la SBS depende económicamente de los bancos y no del estado. Gracias a esta autonomía presupuestal, su relación con el MEF y el Poder Ejecutivo ha sido menos dependiente al poder político que la CGR por ejemplo.

Ahora bien, el convenio de la SBS con el BID no se limitaba al tema de la capacitación sino que abarcó un profundo proceso de reingeniería y reorganización interna, que fundamentó profundos cambios en los sistemas administrativos y de tesorería al interior de la SBS. Estaban llegando al Perú los principios de supervisión bancaria inspirados en el acuerdo de Basilea. En esta ciudad se habían reunido las superintendencias bancarias de todo el mundo y habían adoptado nuevas normas a las cuales se habían comprometido a implementar en sus respectivos países. Estas normas iban en el sentido de regular las seguridades y garantías que el banco debía ofrecer al público no tanto en base al patrimonio, sino al flujo de caja. Es decir, quien presta a buenos clientes tiene menos requerimientos de provisiones que otra institución cuya cartera incluya demasiados morosos.

El desarrollo y la modernización de la institución se facilitaron cuando en junio de 1996, la SBS se trasladó del centro de Lima a su local en San Isidro. El edificio situado en la calle Los Laureles había sido propiedad de la Compañía de Seguros Popular y Porvenir, que fue autorizada a transferirlo a la SBS por Decreto Supremo Extraordinario 230-PCM/93 del 28 de diciembre de 1993. El cambio de local permitió el desarrollo de nueva infraestructura y la implementación de sistemas informáticos modernos que el anterior local no permitía.<sup>190</sup> En el área de informática para las labores de análisis e inspección “se efectuó el proceso de modernización de herramientas, equipos informáticos y sistemas de Red e Internet. Asimismo, la SBS diseñó el “Sistema de Información para la Supervisión y Regulación de Entidades Vigiladas” (SISREV), y se inició el proyecto de elaboración de un “home page” para

---

<sup>190</sup> SBS Memoria 1996, p. 19.

Internet.<sup>191</sup> En realidad, la SBS adecuaba su infraestructura a los proceso de modernización del propio sistema bancario que siempre contaba con tecnología de punta y gran fluidez de información.

En 1996 se promulgó una nueva ley general de bancos (Ley 26702) que reemplazó al DL 770 de noviembre de 1992. De este modo, durante los noventa, la reforma del sistema financiero se plasmó en tres dispositivos legales, que fueron profundizando los mecanismos de mercado y las nuevas realidades surgidas del proceso de mayor penetración de las finanzas en la economía nacional. En tanto que la primera ley desreguló el mercado, las dos normas siguientes adecuaron la ley peruana a los acuerdos internacionales entonces en definición y establecieron reglas de mercado libre para el negocio financiero.

La ley de 1996 “también faculta una variedad de nuevas operaciones, ente las que se encuentran el factoring, un nuevo tipo de contrato financiero por el cual el banco descuenta facturas por pagar de las empresas; asimismo, la ley también autoriza la utilización de contratos de futuros y derivados, la estructuración de procesos de titulización para las empresas del sistema financiero, el otorgamiento de fianzas, constitución de subsidiarias, colocación de seguros en el mercado nacional por parte de empresas no residentes y la constitución del Fondo de Garantía para las empresas del sistema de seguros”.<sup>192</sup> Asimismo, la ley contenía disposiciones sobre la estructura orgánica de la SBS. Entre las unidades internas destaca la Oficina de Normatividad, que coordina las normas complementarias a la Ley. Esta última oficina estaba destinada a cobrar relevancia, porque permite encarar uno de los males frecuentes del país, cual es la profusión de normas y su superposición.

Los años de boom económico a mediados de los noventa significaron un aumento del número de instituciones crediticias. En 1997 las empresas bancarias se habían incrementado a 25, habiendo sido 17 en 1992. Asimismo, “era evidente una creciente participación de capitales extranjeros en el sistema; especialmente en el control y la administración de empresas conectadas con la banca de consumo: Banco del Trabajo, Solventa, Serbanco. Asimismo, ingresaron al sistema financiero nacional operadores internacionales de primer orden, como el City Bank, el Bank of Boston, el Banco Bilbao Vizcaya, The Bank of Nova Scotia, el Hong Kong Shanghai Bank y el Banco Santander. El capital extranjero en el sistema bancario que en 1990 era casi cero, había crecido

---

<sup>191</sup> SBS Memoria 1996, p.25.

<sup>192</sup> SBS Memoria 1996, p.30.



en forma significativa, hasta alcanzar en 1997 el 44,4% del capital total del sistema bancario”.<sup>193</sup> Como vemos, la actividad financiera vivía un momento de expansión y desarrollo.

En enero de 1997 fue nombrado Martín Naranjo Landerer como nuevo Superintendente de Banca y Seguros en reemplazo de Manuel Vásquez Perales. Naranjo provenía de una larga carrera institucional en COFIDE y realizó innovaciones en el reclutamiento del personal. Para ello se creó un Programa de Extensión en Finanzas, Banca, Seguros y Supervisión conjuntamente entre la SBS y la Universidad del Pacífico que establecía tres objetivos: servir como mecanismo de reclutamiento, ser fuente de reentrenamiento para el personal de la institución y brindar conocimientos de acuerdo a las exigencias del sistema financiero y de seguros para el nuevo personal”. El Programa se desarrolla de enero a marzo de cada año y consta de fundamentos en economía, finanzas y estadística, con especial énfasis en la aplicación de los conceptos a situaciones prácticas. Los gastos de este programa fueron asumidos por la SBS y el BID.

Al definir un mecanismo único para el reclutamiento de su personal, la SBS en realidad estaba creando un filtro crucial en su profesionalización institucional. Además, el diseño era semejante al imperante en el BCR; es decir, un curso de verano de alto nivel destinado a reclutar a los mejores universitarios de las especialidades correspondientes. Asimismo, mediante un convenio con la Universidad Católica, PUCP, se desarrolló el Diploma de Especialización en Derecho, Banca y Finanzas.<sup>194</sup> La SBS ha tenido varias escuelas de capacitación de su personal que permitió que un relativo nivel de sus profesionales, pero con la escuela de verano, el entrenamiento de sus cuadros y la mejora de los salarios, la institución tendió a convertirse en una “isla de eficiencia” dentro de la estructura burocrática del Estado. El modelo de las islas de eficiencia se desarrolló durante los noventa para una serie de instituciones nuevas, como por ejemplo INDECOPI y las reguladoras. Pero, la SBS fue la única institución tradicional que se adoptó a este modelo en forma paulatina.

Sin embargo, antes de terminar la gestión de Naranjo se presentó la crisis financiera de 1998. Esa crisis se venía incubando desde la fase anterior de crecimiento. Ella derivaba de la concesión de créditos en exceso a empresas vinculadas al directorio de las instituciones crediticias. La concentración del crédito en empresas vinculadas al

---

<sup>193</sup> SBS memoria 1997, p.36.

<sup>194</sup> SBS Memoria 1998, p.78.

directorio ha sido desde siempre la causa de fondo de todas las crisis de instituciones financieras en el Perú.

Otro gran factor de la crisis bancaria peruana fue la insuficiencia de las garantías para obtener liquidez. Es más, en el contexto de una recesión económica buena parte de las garantías, como las acciones de empresas que entran en gruesas dificultades, se deterioran muy rápido y se hace difícil obtener liquidez de dichas acciones que permita afrontar la dificultad. En otras palabras, las garantías en poder de los bancos servían para los momentos de expansión y normalidad del ciclo económico. Pero, apenas los momentos se volvieron críticos, esas garantías perdieron su valor.

A continuación sobrevino un shock económico externo provocado por la crisis financiera internacional, que empezó en el Sudeste asiático en 1997. Esta crisis internacional alimentó un círculo vicioso al combinarse con un Fenómeno del Niño de gran magnitud, que afectó el aparato productivo peruano durante el verano de 1998. El doble efecto de una alta vulnerabilidad y un poderoso shock negativo provocó problemas de liquidez en las instituciones financieras que se hallaban demasiado expuestas.

El Banco Latino evidenciaba una elevada correlación entre sus momentos de expansión y crisis con el ciclo general de la economía peruana. En diciembre de 1995 el Banco Latino había creado la Unidad Especial de Otorgamiento Crediticio, para acelerar operaciones sin considerar en forma estricta las normas de prudencia establecidas por la SBS. Esa medida del BL provocó una crisis de liquidez porque corrió sus cuentas hacia delante. Al año siguiente sus indicadores ya eran negativos. En efecto, su cartera estaba más deteriorada que el promedio del sistema, y lo mismo ocurría con su compromiso patrimonial. Las cifras eran las siguientes: el 13.5% de la cartera del BL estaba deteriorada, mientras que en el resto del sistema solo el 8.5%. Con respecto al patrimonio, el BL tenía un compromiso tres veces superior al promedio. Es decir, el año 1996 el Banco Latino ya estaba en dificultades, agravadas por una mayor agresividad en sus colocaciones. Como respuesta a sus dificultades, el Latino no adoptó la cautela sino una mayor agresividad que profundizó su crisis.

Durante 1997 el deterioro del BL se profundizó y el directorio realizó una operación financiera que contuvo momentáneamente la crisis, aunque solamente en los papeles. Esta operación consistió en la venta de parte de la cartera pesada a Inversiones Tempera, una empresa vinculada al directorio. El carácter artificial de la operación

permitió mejorar las cifras durante el resto del año, pero sólo para caer con rapidez al comenzar 1998. Hacia esa fecha los rumores sobre las crecientes dificultades del banco provocaron una corrida de depósitos que fue progresiva y no adquirió la forma multitudinaria clásica de los pánicos. Pero, fue un drenaje continuo, los depósitos fueron retirándose y la situación del banco tendió a agravarse porque se retiraron los buenos clientes que buscaron ponerse a salvo.

Esta situación fue observada por la SBS que realizó seis visitas de inspección al BL durante esta crisis. Por ejemplo, en el Informe ASIF A 012 VIE/98 del 9 de enero de 1998 se observan los créditos a empresas vinculadas al directorio y se concluye que excedieron el límite impuesto por la ley. Los informes sintetizaban las dificultades del BL señalando que, además de la concentración de créditos, tenían garantías insuficientes, déficit de provisiones y problemas administrativos derivados de deficiencias contables. Unos meses después, la situación se había agravado. En octubre de 1998 la SBS observaba los problemas de liquidez del BL. En ese momento tenía 83 días de atraso en sus deudas con el BCR, asimismo adeudaba al resto de instituciones del sistema financiero y además registraba problemas crónicos de encaje, cuyo déficit en los días anteriores había superado su patrimonio. Se trataba de una típica situación de quiebra.

No obstante, el banco no fue intervenido sino se optó por el rescate con el argumento que se podía desencadenar un pánico financiero. El 9 de noviembre de 1998 el Presidente del Directorio del BL solicitó licencia para facilitar una salida. El 10 de noviembre la SBS inicia una nueva inspección que recomendó establecer un régimen de vigilancia e invitar a la incorporación de COFIDE como socio aportante de capital. Esa invitación se formalizó el 8 de diciembre de 1998 cuando Martín Naranjo, a nombre de la SBS, se dirigió a Luis Baba Nakao, entonces Presidente de COFIDE, para solicitarle realizar un aporte de capital de US\$ 5,4 millones y una capitalización de acreencias por US\$ 54 millones. Puesta en práctica esta recomendación, COFIDE se convirtió en el accionista mayoritario del BL, comenzando el rescate financiero de esta institución crediticia.

En su mejor momento, el BL había llegado al 5% del total de depósitos del sistema bancario. Sin embargo, la razón que fundamentó el rescate fue el posible riesgo sistémico, es decir, que su intervención provocara un corrida de depósitos en los otros bancos. Debe considerarse que la Ley 26702 había establecido que el Estado no participa del sistema financiero salvo las acciones que posee en COFIDE, como banca

de segundo piso. Es decir, el Estado no podía adquirir acreencias de un banco privado; estas trabas legales fueron resueltas por el Departamento Legal de COFIDE estableciendo que la intervención era temporal, con el objetivo de salvar a la institución, para luego venderla en un nuevo proceso de privatización. Se violentó una ley recién promulgada que establecía como cuestión de principios que el Estado se halle fuera de la banca de primer piso. Ese principio había servido para liquidar la banca de fomento que llevaba décadas colaborando con la producción nacional, pero se dejaba caer cuando se trataba de rescatar el banco particular de una familia influyente.<sup>195</sup>

La crisis también afectó al Banco Wiese, la segunda institución del sistema. De un modo semejante al caso anterior los problemas empezaron antes de saltar a la superficie. La cartera pesada del Wiese en enero de 1998 era 10%, mientras que el promedio de la banca múltiple era un punto inferior. En diciembre se incrementó a 15%, en tanto el promedio del sistema se situaba en 11%. Para agosto de 1999 este indicador se elevó a 26.7% y el promedio era de 16.4%. Con respecto al déficit patrimonial del Wiese, éste era elevado y superior al promedio del sistema bancario, pues llegaba al 49.8%, mientras que el resto del sistema era de 26.4%; esta cifra empeoró en forma sostenida a lo largo del año, puesto que, al finalizar 1998, el 83% de su patrimonio estaba expuesto, frente al 38.4% del promedio de la banca múltiple. Como el Latino, la situación del Wiese era cercana a la bancarrota.

Asimismo, el Wiese había expandido sus colocaciones en los años 1990, pasando del 6% de las colocaciones en 1990 al 22% en 1996, cuando obtuvo el segundo lugar en el mercado. Ahora bien, a partir de ese momento, las colocaciones del Wiese comenzaron a caer lentamente, porque al finalizar 1998, en el momento de su crisis, disponía del 17% del total, habiendo sido desplazado al tercer lugar por el Banco Continental. Durante ese año, la SBS realizó dos visitas de inspección al Wiese señalando que no había calificado correctamente sus riesgos. Por un lado, los créditos a empresas vinculadas habían excedido los límites legales, y por otro, las garantías otorgadas no eran suficientes. Durante ese año dos resoluciones de la SBS sancionaron al Wiese por concentración crediticia, pero era tarde, pues la crisis era demasiado pronunciada.<sup>196</sup> Finalmente, la SBS a partir de enero de 1999 facilitó una fusión del Wiese con el Banco Lima Sudameris, que rescató a la institución a cambio de un aporte de capital del Estado por US\$ 54 millones y un polémico aval por US\$

<sup>195</sup> COFIDE Informe Legal 00165-98/UAJ.

<sup>196</sup> SBS Resoluciones 239-98 y 1266-98. Cabe mencionar que también en 1996 se había emitido una resolución alrededor del mismo punto y que en 1999 se reiteró por cuarta vez.

189 millones. El problema del aval era que se creó una titulizadora de cartera que debía evaluar las garantías que daba el banco a cambio del aval para la recuperación de la cartera. Estas garantías eran inexistentes o sumamente deterioradas por lo cual el Estado no podría recuperar su aporte.<sup>197</sup> Por su lado, el grupo Wiese no otorgó contragarantías suficientes, logrando salvar su patrimonio empresarial. Así, el Estado acaba asumiendo las pérdidas de empresas privadas e interviene contra la lógica de libre mercado. Los rescates financieros de los 1990 mostraron de un modo muy nítido que la ganancia es privada, pero que la pérdida es estatizada.

Ahora bien, ¿qué rol jugó la SBS en el salvataje bancario? Una primera observación es que los informes, recomendaciones y sanciones de la SBS no son tomados en cuenta por los bancos. En ambos casos, Latino y Wiese, se conocía de sus problemas con anticipación, tanto por las visitas de inspección como por auditoría interna. El problema que aparece es que la SBS fue rebasada por el Ejecutivo y el MEF, diseñando y ejecutándose un salvataje bancario en el cual la institución encargada de la regulación de la actividad financiera no participó sino secundariamente; en el caso del Latino se obvió la intervención de la SBS porque intervino COFIDE y en el Wiese fue el MEF quien promovió la fusión con el Sudameris, actuando la SBS para implementar decisiones emanadas del sector economía. Es decir, no obstante ser la SBS una institución especializada en banca, se la relegó del diseño y ejecución del programa de salvataje financiero, como ocurrió con la liquidación de la banca de fomento. Así, lo que resulta de estos ejemplos es que durante el autoritarismo de los 1990, los poderes políticos y económicos representados en el Ejecutivo y el MEF en los momentos decisivos pasaron por encima de las instituciones especializadas como la SBS. Ellas quedaban para las labores rutinarias.

Por otro lado, la acción de la SBS también mostró diversas deficiencias. Por ejemplo, los informes de la institución nunca llegaron al diagnóstico integral del sistema financiero y de la magnitud de la posible crisis sistémica que fundamente el proceso de salvataje del Latino y el Wiese. Es decir, el argumento de la crisis sistémica no se sustentó en estudios técnicos efectuados por la SBS. De este modo, no adoptó un papel predominante durante la crisis, pero tampoco fundamentó técnicamente la opción que estaban adoptando los poderes fácticos. Simplemente se achicó.

---

<sup>197</sup> Informe de la Comisión Investigadora de los Delitos Económicos y Financieros cometidos entre 1990-2001. Lima: Congreso de la República, 2002.

En realidad, el proceso del salvataje estuvo plagado de irregularidades. El propio Martín Naranjo señala que hubo “ocultamiento de información o fraude” de parte de los bancos Latino y Wiese. Al final de ambos procesos, el Estado desembolsó a favor del Banco Latino US\$ 148'859,964.48 y S/. 86'773,613.81. La Comisión Administradora de Carteras estimó que el MEF sólo podría recuperar un máximo de US\$ 35'000,000. Así, las pérdidas de los bancos fueron trasladadas al Estado, a pesar del sentido de la ley y del discurso liberal por el cual las empresas ineficientes debían ser castigadas por el mercado. Al respecto, cabe mencionar que el Latino y el Wiese no fueron los únicos casos de empresas que afrontaron grandes dificultades. Hubo otras y no se recurrió a un programa de rescate financiero. En noviembre de 1998 el Banco República fue declarado en disolución. Un año después se liquidó a BANEX, porque su patrimonio estaba comprometido al 90%. Asimismo en diciembre de 2000 fue liquidado el Banco Nuevo Mundo que había realizado operaciones altamente riesgosas. Ese mismo mes fue intervenido el NBK Bank. Por su parte, Banco Sur fue absorbido por el Banco Santander y el Banco del Progreso fue absorbido por Norbank. En el año 2000 también cayeron el Banco Orión y SERBANCO. El Banco Orión tenía un déficit patrimonial superior al 50% y SERBANCO no había cumplido durante el régimen de vigilancia con las demandas para aumentar capital. Al final de este ciclo de quiebras y fusiones, el sistema bancario quedó reducido a 15 empresas siendo la participación del capital extranjero superior a la mitad del total.<sup>198</sup>

En estas intervenciones tuvo un papel importante el Fondo de Seguro de Depósitos. Por ejemplo, en noviembre de 1999, al liquidarse BANEX, la FSD comenzó a pagar las acreencias en 24 horas y otorgó tranquilidad al sistema. Ese año se modificó la ley general del FSD y se le confirió personería jurídica. El FSD había sido creado en 1991 y en junio de 1999 se aprobó su estatuto, que incluye su participación cuando una empresa cae en régimen de vigilancia. En la intervención del Banco Orión, el FSD utilizó por primera vez el esquema de resolución bancaria introducido en mayo de 1999 a la Ley General del Sistema Financiero. Así, “se separó un bloque de activos que fue transferido al Banco Wiese Sudameris, luego que esta institución ganara la subasta realizada. Con los recursos obtenidos de la subasta y el aporte del FSD fue posible cubrir el íntegro de los depósitos”.<sup>199</sup>

Las lecciones de la crisis bancaria se pueden resumir en lo siguiente. La supervisión preventiva tenía algunos límites como el hecho de que los indicadores empleados eran

---

<sup>198</sup> SBS Memoria 2001, p.14.

<sup>199</sup> SBS Memoria 2000, p.10.

señales de alerta, que guardaban relación con el momento de deterioro de la situación, pero no con su fase de crecimiento. En ello se hallaba su límite. En efecto, cuando un banco muestra signos de crisis difícilmente se corrigen sus indicadores vitales. Suele ser demasiado tarde. Por el contrario, si se crece cuidadosamente y con responsabilidad entonces no hay pie a bancarrotas. Así, resulta crucial la supervisión del crecimiento. Si la fase de expansión es demasiado rápida, suele incluir mala cartera que luego en tiempos de recesión resulta inmanejable para los bancos. Las crisis son inevitables, porque son un componente del ciclo económico capitalista que rige el mercado. De esta manera, no se pueden evitar en sí mismas, pero sí se pueden sortear sus efectos más perniciosos.<sup>200</sup> La idea es que si se crece demasiado rápido, luego las dificultades serán enormes cuando sobrevenga la inevitable crisis económica. Cuando el crecimiento de un banco es gradual y sobre la base de una cartera sólida no se registran los problemas que vimos con el Latino y el Wiese.

En segundo lugar, el sistema de supervisión no está basado en la sanción, sino que por lo general la SBS emite recomendaciones y alertas porque cualquier sanción reiterada acaba produciendo una corrida y provoca el efecto que se busca evitar. Ante un banco en crisis siempre el supervisor demanda elevar la capitalización y su procedimiento es la persuasión. La persuasión se fundamenta en la idea de que la autorregulación es posible. La aspiración del organismo supervisor es que el supervisado adopte por sí mismo las reglas del buen gobierno corporativo y se autocontrole.<sup>201</sup>

En tercer lugar, tenemos el tema del porcentaje del patrimonio susceptible de estar colocado en bonos del estado. Después de la bancarrota de la Argentina, quedó claro que es demasiado riesgoso superar ciertos límites en bonos públicos, puesto que el default del país en el mercado internacional de capitales puede arrastrar a la quiebra al conjunto del sistema.

En cuarto lugar, se halla la concentración del crédito. Prácticamente todas las quiebras bancarias que se han producido en el Perú registran el mismo fenómeno. Es decir, la sobre concentración de créditos en empresas vinculadas al directorio. De este modo, la clave es precisar el movimiento económico de los grupos y sus operaciones en el sistema bancario.

---

<sup>200</sup> Juan José Marthans, Entrevista por AZV.

<sup>201</sup> Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, *Historia de la regulación y supervisión financiera en el Perú*, Lima: SBS, 2006, p.147.

Finalmente, tenemos el rol de la institución reguladora. Como se ha visto, la SBS ha sido una institución rebasada en la práctica por el Ejecutivo y el MEF, este último controlado por intereses económicos que propugnan el libre mercado, pero que en el caso de los bancos recurrieron a fondos públicos para salvar la ineficiencia del Latino y el Wiese. La debilidad institucional de la SBS se vio agravada por el contexto general del autoritarismo que ubicó como superintendentes a figuras sin identificación institucional, que no prevenían de sus filas, sino que dependían al 100% del Ejecutivo para su permanencia.

## **SUNAT**

Antes de la creación de la SUNAT, la recaudación de tributos se realizaba a través de la Dirección General de Contribuciones, una dependencia del MEF.<sup>202</sup> Se trataba de una entidad que a pesar, de intentos de reformas, enfrentaba diversas deficiencias (personal, infraestructura, marco legal y otros) que serían revertidas en los 1990. La DGC funcionaba al interior del edificio del MEF y carecía de un centro de cómputo propio, por lo que debía hacer turno con las otras dependencias. Asimismo, no tenía capacidad de cobro directo de los tributos, pues el pago de los contribuyentes se efectuaba mediante el Banco de la Nación que había sido creado por el primer gobierno de FBT luego de la estatización de la antigua Caja de Depósitos y Consignaciones. Así, la DGC debía esperar la transferencia de información y fondos del BN. Por otro lado, debido a la dependencia de la DGC del MEF su director era cambiado constantemente según cambiaban los ministros, por lo cual no había continuidad institucional ni de personal; cada director hacía una nueva reforma interna, modificando la estructura organizacional, el personal y los planes operativos. Por último, la DGC estaba centralizada en la capital y casi todos los trámites se realizaban en la sede de Lima. En general, a través del BN, la DGC recaudaba tributos indirectos, es decir, a la producción y el consumo, que constituían aproximadamente el 70% de lo recaudado.<sup>203</sup>

A la situación anterior, debe añadirse las evasiones masivas y las defraudaciones que la DGC no podía controlar y de la que algunos de sus funcionarios participaban. El problema era que si bien existían 6 millones de libretas tributarias, la base tributaria

---

<sup>202</sup> A su vez, el antecedente de la DGC está en la Sociedad Recaudadora de Impuestos creada por Nicolás de Piérola el 9 de enero de 1896. Ella era una entidad privada que cobraba los impuestos a cambio de una fuerte comisión.

<sup>203</sup> Mario Alva Mateucci, "El tránsito de la DGC a la SUNAT". En: Derecho y Sociedad, año 3, n° 7, pp. 67-72. Es importante señalar que la DGC no era la única entidad que recaudaba impuestos; las aduanas cobraban los impuestos externos y los municipio también ejercen función recaudadora. El sistema tributario no estaba centralizado, pero también existían numerosas exoneraciones a provincias.



era muy pequeña. En realidad, muchos contribuyentes tenían más de una libreta con lo cual adquirían una nueva identidad tributaria que los limpiaba de deudas y moras. En 1985, por ejemplo, la DGC recibió 498,000 formularios de pago de impuesto a la renta, pero sólo 80,000 los pagaron; mientras que en 1990 sólo 13,482 personas jurídicas cumplieron con el pago del impuesto a las ventas.<sup>204</sup> Por todo esto, la imagen de la DGC era negativa y su personal había ganado una mala fama de aceptar sobornos. En 1990 el promedio mensual de ingresos era 50 dólares, por lo cual muchos auditores y abogados tributaristas tenían un segundo trabajo en asesorías privadas a contribuyentes o estudios jurídicos de empresas particulares. Alrededor del 25% de los funcionarios trabajaban para el sector privado. Si a esto sumamos las “amnistías tributarias” que perdonaban el pago de sus obligaciones a las empresas y refinanciaban generosamente sus deudas, lo que teníamos era un sistema tributario mal estructurado y la entidad encargada de la recaudación imposibilitada de cumplir con su misión y objetivos.

En 1988 el gobierno de Alan García intentó la reforma del sistema tributario mediante la Ley N° 24829 que transformó la Dirección General de Contribuciones en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), concediéndole el 2% de lo recaudado para financiar su presupuesto. Pero este cambio no llegó a implementarse porque la economía peruana se deslizaba en una profunda hiperinflación y recesión que afectó el funcionamiento del aparato estatal y deslegitimó al gobierno aprista. Así, la recientemente creada SUNAT siguió compartiendo instalaciones con el MEF y sus recursos continuaron siendo administrados por la Oficina General de Administración del MEF. Tampoco se realizaron las evaluaciones de personal y debido a las mermas presupuestarias, la SUNAT del primer gobierno de García, sólo gastó un tercio de los recursos asignados.<sup>205</sup> De modo que la recaudación tributaria siguió su curso declinante, descendiendo en 1990 al 5.8% del PBI, en tanto que al inicio del gobierno de García, en 1985, había sido de 13.2%.<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> Francisco Durand, *Desarrollo institucional de SUNAT: Factores de éxito y fracaso*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2001, p. 47.

<sup>205</sup> Juan Carlos Cortázar Velarde, *La reforma de la administración pública peruana (1990-1997). Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas*. Lima: Instituto de Políticas Sociales, 2007, p. 125.

<sup>206</sup> Un intento anterior de reforma tributaria ocurrió durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde (1963-1968); quien creó la Dirección General de Contribuciones como parte del Ministerio de Hacienda y el Banco de la Nación como entidad recaudadora de los impuestos en todo el país. En su segundo gobierno Belaunde creó el Instituto de Administración Tributaria (IAT) para capacitar al personal y elevar el nivel profesional.

En el marco de la liberalización de la economía y modernización del Estado, el gobierno de Fujimori emprendería una nueva reforma integral del sistema de recaudación tributaria y de la SUNAT. Al inicio Fujimori nombró al general retirado Humberto Rivas como Superintendente permaneciendo en el cargo por 6 meses; Rivas entró en conflicto con el Ministro de Economía Juan Carlos Hurtado Miller porque tomaba decisiones contrarias a la política de austeridad, otorgando incrementos de salario al personal, pagando días de huelga y promoviendo una costosa renovación del equipo informático.<sup>207</sup> En realidad, Rivas carecía de un plan de reforma y un programa de modernización institucional que será la tónica de la siguiente gestión.

Para el programa de estabilización económica resultaba indispensable la reforma de la SUNAT y en febrero de 1991, por sugerencia de Santiago Fujimori, se encargó a Manuel Estela el cargo de Superintendente. Estela era un funcionario que provenía del BCR, una de las pocas instituciones públicas con un sistema de carrera vigente (concursos, estudios de postgrado y otros), donde estuvo a cargo de la Gerencia de Estudios Económicos. En 1990 había sido presentado a Fujimori y éste le había encargado la modernización de la Comisión Nacional de Supervisión de Valores (CONASEV), donde aplicó reformas radicales que implicaron una reducción del 30% del personal. Estela llegó a la SUNAT con un equipo de profesionales que, en buena parte, provenía del BCR, con quienes diseñó e implementó el proceso de reformas de la SUNAT. En esta primera etapa la característica principal es que, ante la profundidad de la crisis institucional y la necesidad de modernizarla, el grupo de profesionales que dirigió la institución contó con el apoyo del gobierno y de las fuerzas en el Congreso. Ello le confirió un margen importante de autonomía e independencia política.

En efecto, en mayo de 1991 el Congreso aprobó por unanimidad el proyecto de reorganización de la institución y posteriormente autorizó la fijación de remuneraciones competitivas, para no depender de la autorización de gastos del MEF. La reforma empezó por el traslado de la SUNAT a un edificio independiente para diferenciar la administración y el financiamiento de la institución, gracias a lo cual pudo concretar el uso directo y autónomo del 2% de la recaudación tributaria.<sup>208</sup> El segundo paso fue la evaluación y renovación de su personal profesional a quienes se sometió a un examen para su ratificación y se estimuló la renuncia voluntaria con compensaciones monetarias. De un total de 3,025 funcionarios quedaron 991. En tercer lugar, se

---

<sup>207</sup> Juan Carlos Cortázar Velarde, op. cit., p. 146.

<sup>208</sup> El nuevo local de la SUNAT se ubica en la avenida Garcilaso, en el centro de Lima.

estableció una escala de salarios competitiva pues se adecuó la SUNAT a un régimen salarial privado; en 1992 las nuevas contrataciones elevaron el personal a 1,590, y a 3,356 en 1995. El ingreso de personal nuevo se efectuó mediante exámenes y capacitaciones vía el Instituto de Administración Tributaria. Se convocaron a los alumnos de las mejores universidades y pertenecientes al tercio superior de las carreras de derecho, economía, contabilidad y administración. Esto ha permitido fortalecer la profesionalización de la burocracia y elevar su competitividad. Aunque, la carrera pública al interior de la SUNAT tiene límites, pues si bien hay mecanismos formales de ascenso que estimulan el esfuerzo de sus funcionarios y premian la dedicación, el nombramiento del Superintendente responde a criterios políticos y recae en personajes fuera de la institución. El Ejecutivo realiza la designación con ratificación del Congreso. En cuarto lugar, se implementó un moderno sistema informático. En 1991 había en la SUNAT 50 microcomputadoras, pasando a 213 en 1992, y 363 en 1993; el objetivo era universalizar progresivamente el uso de las computadoras entre el personal. La SUNAT creó una red bancaria nacional donde el contribuyente podía pagar sus impuestos, y ya no sólo en el Banco de la Nación. Finalmente, cuando en febrero de 1992 se aprobó el estatuto de la SUNAT se consolidó la autonomía institucional, administrativa y financiera de la entidad.

A diferencia de la SBS, la reforma y modernización de la SUNAT fue un proceso radical y acelerado. Por un lado, su situación era bastante crítica y existía un amplio consenso en la sociedad y en las fuerzas políticas para apoyar los cambios de la institución. En segundo lugar, el equipo de tecnócratas que gestionó la reforma contó con un grado importante de independencia del poder político y de los poderes económicos, gracias a que el gobierno tenía supremo interés en la modernización de una institución encargada de la recaudación fiscal. Por otro lado, es importante detenernos en el rol jugado por el Congreso de la República que colaboró con la dación de normas para hacer efectiva la reforma. Lo que se observa, entonces, es una colaboración poco usual con respecto a los poderes del Estado. Aún no se había producido el auto golpe del 5 de abril de 1992.

En el nivel interno, la SUNAT creó un alto mando, formado por el superintendente nacional y el adjunto. Asimismo, se crearon intendencias operativas y normativas. Las operativas eran según tipo de contribuyente o ubicación; por ejemplo, la Intendencia Regional I se encargó de los principales contribuyentes (PRICOS), mientras que la Intendencia Regional II tuvo bajo su cargo Lima y Callao. A ellas se sumaban intendencias en las principales capitales provinciales. Las normativas eran: la jurídica,

sistemas, planeamiento, administrativa (encargada del personal y el presupuesto) y una de control interno. Los intendentes y directores se reunían semanalmente junto con el superintendente nacional y el adjunto en el Comité de Alta Dirección que funcionaba a manera de un estado mayor. Es decir, sin estar estatuido, la SUNAT de aquellos días iniciales de Estela contó con una suerte de directorio.

Estos cambios hicieron de la SUNAT una “isla de eficiencia” que contrastaba con otras instituciones del Estado. Como la recaudación iba en aumento, la SUNAT pudo ampliar su presupuesto modernizando equipos e infraestructura, así como elevando los sueldos y perfeccionando a su personal con cursos y capacitaciones. Lo principal de la reforma de la SUNAT transcurrió entre 1991 y 1994 bajo las gestiones de Manuel Estela (febrero de 1991-noviembre de 1992) y Sandro Fuentes (diciembre de 1992 - mayo de 1994).<sup>209</sup> En este período existió una suerte de continuidad pues Fuentes era parte del equipo inicial de Estela, y fue propuesto por éste como su reemplazo cuando aceptó un cargo de Director Ejecutivo en el FMI. En la gestión de Fuentes, se continuó con el desarrollo de las reformas, como la informatización del Registro Único de Contribuyentes, la ampliación de la red de bancos privados para el pago de los impuestos y la reorganización del sistema de comprobantes de pago, que hizo del IGV el impuesto individual más importante, ya que en 1994 significó el 44% de la recaudación total.

No obstante los logros de la SUNAT en materia de recaudación tributaria, modernización de la infraestructura y organizacional, así como elevación profesional de su personal, la institución no llegó a realizar trabajos referentes a tributación por grupos socioeconómicos. Sabemos, por ejemplo, que el 1% más rico percibe alrededor del 15% del ingreso nacional, pero se desconoce cuánto tributa éste y el resto de grupos socioeconómicos. Lo que existe es un impuesto ciego del 2% a la renta que dificulta la reorientación y el incremento de la presión tributaria. Ésta se ha estancado en alrededor del 15%, mientras que el promedio de América Latina es 18%, y países como Brasil y Chile bordean el 23%.

El 25 de mayo de 1994 Fuentes fue reemplazado como Superintendente por Adrián Revilla, quien había sido gerente del BCR y fue sugerido por Santiago Fujimori para el cargo. Durante este período, el gobierno de Fujimori, a través de los ministerios de cada sector, firmó contratos de Estabilidad Tributaria con inversionistas y empresas,

---

<sup>209</sup> Sandro Fuentes fue luego Ministro de Trabajo y defensor legal en el caso de la nacionalidad de Fujimori.

de las que no se informó siquiera a la SUNAT. Es decir, se modificó completamente la estructura tributaria sin siquiera mantener al día a la entidad recaudadora. Asimismo, el MEF emitió el DS-120-94-EF, que reglamentó la Ley 26283, por el cual las empresas que entraran en proceso de fusión o escisión empresarial tenían la posibilidad de una revaluación de sus activos, lo que implicaba la disminución significativa del impuesto a la renta. Este dispositivo legal significó el estancamiento y luego la disminución de la recaudación tributaria de personas jurídicas, en tanto que los tributos de personas naturales y del IGV se redujeron ligeramente para volver a recuperarse. Según un estimado de la SUNAT, el Estado dejó de recaudar de las empresas que se acogieron al DS-120 y con contratos de estabilidad tributaria más de 1,474 millones de soles.<sup>210</sup> El DS-120 se derogó para el ejercicio fiscal de 1999, al estallar la crisis de 1998. Por otro lado, un grupo de estas empresas que durante la vigencia del DS-120 celebraron Contratos de Estabilidad Tributaria con el Estado asumieron que la vigencia de este decreto estaba unida al período de estos contratos. Es decir, en parte se ha vuelto a generar regímenes de excepción y heterogeneidad en la tributación.

Como en el caso del salvataje bancario, la dación del DS-120-94-EF fue hechura del MEF. En efecto, SUNAT advirtió al MEF del impacto que tendría el DS-120 sobre la recaudación tributaria. Inclusive, la Dirección de Política Fiscal del MEF, a cargo en esos momentos de René Espinoza Bassino, no visó el proyecto de reglamento porque no estuvo de acuerdo con el dispositivo. En realidad, la redacción del mencionado Decreto la hizo el despacho del Ministro con la participación de abogados externos, como el Estudio Talledo y el Estudio Aurelio García Sayán. Es decir, la reforma de la SUNAT aparece distorsionada por las facilidades y exoneraciones tributarias que, bajo la cobertura de la promoción de la inversión privada, dio el gobierno de Fujimori. Estas exoneraciones colocan al Perú en niveles de recaudación por debajo del promedio en América Latina. Asimismo, significaban que la carga tributaria principal pasaba a ser indirecta a través del Impuesto General a las ventas. Por el contrario, los tributos a la ganancia y al capital disminuían reduciendo su peso en la estructura tributaria.

---

<sup>210</sup> El estimado es producto de una muestra que considera a 153 empresas que habrían dejado de pagar S/. 339 millones entre 1994 y 1998, y S/. 1,135 millones dejados de pagar por empresas con convenios de estabilidad tributaria desde 1999 en adelante. Informe Final de la CICCOR: Análisis sobre el impacto en la recaudación tributaria del DS-120-EF y de los informes de la SUNAT. Lima: Congreso de la República, 2003.

Otro problema fue que algunas empresas decidieron incorporar los efectos del DS-120 a sus contratos de estabilidad tributaria, es decir, extendieron la vigencia de este dispositivo más allá de lo que señalaba la norma. Por su parte, si bien la SUNAT no estaba de acuerdo con el dispositivo, tuvo un perfil bajo y Revilla manifestó su contrariedad tiempo después. La SUNAT había dejado de formular opinión y participar del diseño de las políticas tributarias. Además, bajo la gestión de Adrián Revilla se produjeron algunos hechos que facilitarían la posterior interferencia del poder político y de Vladimiro Montesinos en la SUNAT. Así, a fines de 1994, tomando como referente la Policía Fiscal de Italia, se creó la Unidad Especial de Investigación Tributaria (UEIT), puesta bajo el mando del coronel Marco Miyashiro. La tarea de la UEIT era investigar la defraudación tributaria e identificar a los infractores, realizar operativos y detenciones de los partícipes y demás tareas que señale la administración tributaria. Al poco tiempo la UEIT empezó a usar micrófonos y videos secretos como las realizadas por el SIN, convocando a la prensa y montando operaciones espectaculares como la ocurrida con el empresario de radio Ricardo Palma. La UEIT empezó a actuar sin coordinar con las unidades de fiscalización interna y, al caer el régimen de los noventa, en su poder se encontró una copia digital del archivo nacional de contribuyentes, información que es considerada reservada y que, de acuerdo a estrictos reglamentos internos, no debería estar en sus manos.

En 1995 se reorganizó el Tribunal Fiscal en seis salas. El MEF designó a sus miembros y la presidencia de este órgano recayó en Francisco Indacochea, un profesional reconocido en el medio. Asimismo, el Tribunal se trasladó a un local independiente en Miraflores. Sin embargo, en febrero de 1997 Jorge Baca Campodónico fue nombrado jefe de la SUNAT en reemplazo de Revilla, y designó como Superintendente Adjunto a Jaime Iberico. A la gestión de Baca corresponde un período oscuro de la SUNAT. Según ha relatado Revilla, Baca le informó que había visitado el SIN, donde Montesinos le propuso destacar unidades de inteligencia a su institución para implementar un esquema de análisis y seguimiento de evasores de impuestos, con el propósito de elevar la recaudación tributaria. En palabras de Revilla: “Mira –me dice (Baca)- (Montesinos) me ha presentado todo un plan de cómo puede apoyar el Servicio de Inteligencia a la captación de mayores recursos para el Estado. Entonces le digo ¿y cómo es esto? Mira, él quiere poner 50 policías entrenados dentro de la organización para que ellos ayuden con la contabilidad y todo va a mejorar la recaudación fiscal”.<sup>211</sup> Según Revilla, el plan de Montesinos implicaba también infiltrar Aduanas, para lo cual Montesinos habría mostrado a Baca una propuesta de

---

<sup>211</sup> Interrogatorio a Adrián Revilla de la CIDEF, 22 de mayo de 2002.

organigrama. De acuerdo a Revilla, Baca se habría alarmado y pedido a Camet que hable con Fujimori para contener a Montesinos. Pero, el ex asesor ya estaba dentro, porque controlaba la UEIT, sobre todo, después del cambio de Miyashiro, y extendió sus tentáculos a otras áreas de la institución.

Por su parte, como todo ciudadano, Montesinos declaraba regularmente sus ingresos a la SUNAT. Ante la opinión pública, tanto el presidente como algunos ministros y el propio Montesinos habían manifestado que el asesor presidencial trabajaba a tiempo completo para el gobierno y que su sueldo era similar a un funcionario de su jerarquía. Pero, en abril de 1997 se filtró a los medios de comunicación la declaración jurada de Vladimiro Montesinos que señalaba ingresos anuales del orden de los dos millones de dólares. La prensa le dio cobertura al tema porque su declaración ante la SUNAT era incongruente con los informes del gobierno sobre sus remuneraciones. Se ensayó justificar el desbalance con asesorías externas, pero las denuncias de extorsión al narcotráfico y los negociados en las compras de armas emergieron como otras explicaciones plausibles. La filtración de su declaración jurada conmocionó a la SUNAT y desató una investigación muy severa.

Por otro lado, el 5 de mayo de 1997, mediante acuerdo de Comité Directivo de la SUNAT, se instauró el Sistema del RUC Sensible. Era una respuesta formal a la filtración de la declaración jurada de Montesinos. Este sistema protege la información tributaria de las altas autoridades y existe en muchos países. El problema en el Perú fue que se incluyó a personajes que no eran altos funcionarios. Se incluyó, por ejemplo, a Matilde Pinchi Pinchi y sus empresas, a Lilia Troncoso, esposa de Joy Way, y a los hijos de JJ Camet. A lo largo de 1997, Baca cesó de sus puestos a 600 trabajadores de la SUNAT. Con ello se despidieron a algunos profesionales que incomodaban a la gestión. Este proceso resultó traumático para el personal, afectando la moral y la identidad de la institución. En julio de 1998 se nombró a Jaime Iberico como Superintendente y Baca pasó como ministro de economía.

Otros cambios del área fueron el nombramiento en marzo de 1999 de Juan Bautista León Gamarra a la Presidencia del Tribunal Fiscal para reemplazar a Francisco Indacochea. También ingresó como vocal de este Tribunal Juan Guillén Meza, contador personal de Vladimiro Montesinos. Desde abril de 1999 hasta inicios de 2001 Guillén presidió la Quinta Sala del Tribunal Fiscal. Este órgano es clave porque en él se resuelven las controversias con las empresas y los contribuyentes. Sólo en 1999 el

Tribunal resolvió 4,000 expedientes por un monto superior a los dos mil millones de soles.

A poco de asumir Fujimori su tercer periodo presidencial nombró el 26 de agosto de 2000 a Enrique Díaz Ortega como jefe de la SUNAT. Ortega estuvo en el cargo 45 días, pues inició cambios en la institución al margen del MEF. Díaz separó al director del área legal, Muñoz Nájar, de la SUNAT, pero Carlos Boloña, nuevamente a cargo del MEF, lo nombró Superintendente Adjunto. Ante esta situación, Díaz renunció el 10 de octubre de 2000. En ese difícil trance de caída del régimen, Boloña nombró a Rosario Almenara como nueva Superintendente, pero la crisis era avanzada y cuando asumió la Presidencia de la República Valentín Paniagua, el gobierno nombró como Superintendente el 2 de diciembre a Luis Arias Minaya, uno de los profesionales que inició el proceso de reforma junto a Manuel Estela.

¿Cuál fue la relación de Montesinos con la SUNAT? De la información que se dispone fluye que Montesinos penetró la institución por tres razones: primero, le permitió favorecer a algunos empresarios con quienes le interesaba hacer negocios políticos, como el caso de Eugenio Bertini del Banco Wiese. Segundo, usó la SUNAT para hostilizar a empresarios y profesionales con inspecciones y abusos como el caso del empresario de radio Ricardo Palma. Tercero, la SUNAT le sirvió para encubrirse y proteger a sus favorecidos: el RUC sensible era un escudo contra la prensa y las investigaciones sobre los ingresos y la historia tributaria de funcionarios y amigos, como las empresas de Matilde Pinchi Pinchi. Por su parte, el MEF, en tanto parte del Ejecutivo e instrumento de los poderes económicos allí representados, tendió a debilitar a la SUNAT para operar sin ningún contrapeso en materia de exoneraciones tributarias. Así lo señala Adrián Revilla: “Muchas de las normas que daba el MEF no eran consultadas a la SUNAT, o sea, simplemente salían, si no requerían la consulta nuestra, simplemente la sacaban”. La SUNAT a pesar de ser un organismo de línea y especializado no era consultado, enterándose el superintendente por la prensa: “los decretos habían salido publicados, sin siquiera consultarnos, y no sabíamos de dónde habían venido, entonces yo hablo públicamente y digo miren no tenemos idea, incluso le preguntamos a uno de los funcionarios de Economía y me dijeron no sé, cómo ha salido.”<sup>212</sup>

No obstante, es necesario señalar que la intervención de Montesinos y sus operadores del SIN, no significó la debacle de la institución. En realidad, se produjo una

---

<sup>212</sup> Interrogatorio a Adrián Revilla de la CIDEF, 22 de mayo de 2002.



combinación de gestión profesional con el personal que venía de atrás, distorsionado por el grupo que infiltró Montesinos provocando una imagen negativa de la SUNAT. Pero, la institución conservó una densa capa de profesionales y una reserva moral que le permitió recuperarse con rapidez.

Un segundo tema que aflora de este período es que los individuos siguen siendo determinantes para el desempeño de las instituciones. En la medida que éstas son precarias, las personas tienen un peso decisivo en favor o en contra de la fortaleza institucional. Durante la gestión de Estela y Fuentes, la institución gozó de profesionalismo, mientras que a continuación la tendencia fue a supeditarse a los poderes del MEF y de Montesinos. La gestión de Revilla habría sido la transición. En este aspecto, es necesario un marco legal más claro sobre las atribuciones y funciones de la SUNAT con respecto a la política tributaria que se diseña desde el MEF. Asimismo, debido a la tendencia del Ejecutivo a manejar las instituciones con criterio político, es conveniente fortalecer las instituciones nombrando Superintendentes que provengan de sus cuadros profesionales. Esto afianzará la identidad de la burocracia con su institución y permitirá que la SUNAT funcione como un contrapeso técnico con respecto al MEF y el Ejecutivo.

Un tercer y último elemento es la forma de selección y promoción del personal. En este campo la SUNAT, como la SBS, cuentan con mecanismos formales de selección, preparación e incentivos de sus funcionarios. El Instituto de Administración Tributaria ha sido fundamental para profesionalizar la institución. Pero, da la sensación que estos mecanismos no funcionan con la solvencia necesaria. Sobre todo el personal joven toma a la SUNAT como una plataforma de lanzamiento, una oficina donde pasar unos años, ganar más o menos bien, y luego pasar a otras responsabilidades y mejores carreras en el mundo privado. En cierto sentido, el rumbo de las carreras es inverso al deseado, porque empiezan a quedarse solamente quienes no hallan mejores puestos afuera.

### **La CGR**

Al iniciarse la década de 1990, la Contraloría, a cargo de Luz Aurea Sáenz Arana, pasaba por la crisis general que atravesaba prácticamente todo el Estado. El gobierno de Alan García había terminado sumido en varios escándalos de corrupción: acusaciones sobre el uso del dólar MUC, la compra de los aviones Mirage y la construcción del tren eléctrico habían motivado comisiones de investigación en el

Congreso y pedidos de acusación constitucional. Ante estos hechos, la Contraloría había tenido reacciones lentas y dilatorias. Por ello, las investigaciones de los grupos de la oposición adquirirían un gran protagonismo ante la opinión pública. El desempeño de la Contralora Sáenz se puso en cuestión por sus vinculaciones con el partido de gobierno.

A lo largo de su gestión, la CGR tuvo un papel controvertido. No obstante, los problemas de la Contraloría también eran internos pues el sindicato de trabajadores solía hacer paralizaciones en la institución. En 1990, la contralora tuvo que enfrentar una huelga de trabajadores que demandaba aumento de salarios, y su destitución por diversas razones legales. Cuando Alberto Fujimori asumió el poder, su cargo era cuestionado, pero la Contralora se entrevistó con el nuevo Presidente quien le dio su respaldo. Ante la prensa Sáenz declaró: "El Presidente me ha ratificado".<sup>213</sup>

Ahora bien, en el caso de la Contraloría se trata de un organismo que históricamente ha sido relegado y controlado por el poder político. Las investigaciones y los informes de la Contraloría generan por lo común turbulencias políticas cuando se trata de funcionarios o gente del entorno del gobierno. Su desempeño siempre ha sido problemático pues el nombramiento del Contralor lo realiza el Congreso a propuesta del Presidente. Básicamente es el gobierno de turno quien nombra a su propio fiscalizador. Por ejemplo, en el segundo gobierno de Fernando Belaunde (1980-1985) el Contralor fue Miguel Ángel Cussianovich, quien había sido Ministro de Trabajo en el primer gobierno de Belaunde. No obstante ser hombre del entorno presidencial, Cussianovich era un funcionario con sentido de autonomía y en su gestión la CGR realizó diversas acciones de control al gobierno. La respuesta del poder político fue la marginación y el enfrentamiento. En 1984 cuando Elías Mendoza asumió la Presidencia de la Cámara de Diputados encontró a auditores de la CGR revisando la contabilidad del parlamento. Inmediatamente convocó a los funcionarios y les ordenó que se retiraran. En una comunicación con Cussianovich le manifestó que al Congreso lo fiscalizaba el pueblo y no empleados del gobierno. Mendoza opinaba que la Contraloría debería ser una dependencia administrativa de la Comisión de Presupuesto.<sup>214</sup> Así, las relaciones entre el gobierno y la Contraloría han fluctuado entre los conflictos cuando se este último ha intentado ejercer sus acciones de control sobre el primero, o la subyugación ante el poder político.

---

<sup>213</sup> *La República*, 18 de agosto de 1990.

<sup>214</sup> *Caretas* N° 1376, 17 de agosto de 1995, p. 96.

En enero de 1990 el personal de la Contraloría estaba conformado por 917 trabajadores, pero las políticas de incentivos para renuncias de empleados de la administración pública redujeron su número a 800, siendo el grupo de los profesionales el que sufrió la mayor reducción. La memoria de 1990 subraya la consecuencia negativa de este hecho, pues indica que: “la capacidad operativa del Organismo Contralor se ha visto seriamente afectada, volviendo casi al nivel de fines de 1987”.<sup>215</sup> Al año siguiente el personal volvió a sufrir una reducción, esta vez a 600, por lo cual la CGR tuvo que recibir empleados reasignados de otras entidades del Estado. El problema no era sólo de un menor número de personal, sino de la calidad de los funcionarios pues los reasignados no estaban entrenados en las labores de auditoría a entidades públicas que son la base del control y que requieren entrenamiento.

Por otro lado, la carga laboral de la CGR era grande. En 1990 a la supervisión del conjunto de organismos del Estado, se agregaban las numerosas empresas públicas que eran entidades con muchos problemas de irregularidad y corrupción. Es el caso, por ejemplo, de la Empresa ENCI S.A. que, según informe de la Contraloría, importó harina de trigo y azúcar blanca en la que se registró la elección de una oferta de importación con un pago excesivo por US\$ 1'735,715.48 y de S/. 425.5. Por otro lado, en el sector pesquero se analizó la gestión de PescaPerú señalándose un bajo índice en la capacidad instalada, falta de estandarización en la calidad de las conservas y deficiencias en los canales de comercialización. En el sector industria destacó la auditoría a la empresa de turismo ENTURPERÚ S.A. donde se detectaron gastos sin sustento documentario y cuentas antiguas sin cobrar de los años 1988 y 1989. El control de la CGR llegaba también al Ministerio de Economía, entidad encargada de los papeles de la deuda externa, en la cual se detectó la salida improcedente de US\$ 150,350.14 por inclusión de flete en el valor de la exportación realizadas por los convenios de pago de deuda en productos. Otras entidades supervisadas fueron la Beneficencia de Lima por créditos sin garantías, el IPSS por importación de medicinas a la República Popular China, la Universidad Federico Villarreal por transferencia ilegal de fondos y viáticos, la Universidad del Callao por uso de recursos públicos en la campaña electoral de 1990. Por último, la CGR debía atender las solicitudes de informe del Congreso de la República que ese año fueron de 320, de los cuales 204 (63.8%) correspondieron a la Cámara de Diputados.

---

<sup>215</sup> CGR: Memoria 1991, p. 8.

Asimismo, la CGR, como todas las instituciones del Estado, sufría los efectos de la crisis económica en su presupuesto. En 1990 le fue asignado S/. 31780,000 pero debido al proceso inflacionario tuvo que ampliarse en S/. 1'217,329. Este presupuesto provenía del Tesoro Público (38.2%) y de ingresos propios (61.8%); para este último se había creado por DS N° 210-90-EF de 17 de julio de 1990 el Fondo Contralor que establecía como recursos de la CGR, entre otros, el 2% del monto total de las planillas de las empresas del Estado, el 0.5% del total de las planillas de las entidades del Gobierno Central a excepción de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, el 1.5% del incremento de la sobretasa de importación, 75% de lo recuperado por acciones de control, donaciones y saldos del ejercicio anterior; en 1990 el Fondo Contralor ascendió a la suma de S/. 936,147.3, de los cuales el 98.34 provino del 2% del total de las planillas de las empresas del Estado. En este período se cuestionó la poca transparencia en la recaudación y uso de este fondo, formándose una subcomisión de investigación en la Cámara de Diputados a cargo de Enrique Ghersi.

Aunque el Fondo Contralor era una manera de mejorar el presupuesto de una institución clave en un contexto de crisis de legitimidad del Estado, este esfuerzo se contradecía con los alientos a las renuncias con incentivos de los empleados públicos. Además, la fuente era el mismo presupuesto público y no remediaba el problema número uno de dependencia frente al MEF. Por su parte, para la CGR este presupuesto era insuficiente y señaló: “los insuficientes recursos presupuestales asignados así como en la reducida capacidad operativa de los órganos integrantes del Sistema Nacional de Control, lo cual afectó la programación de las acciones de control previstas, aunándose la falta de coordinación de los OIC (Órganos Internos de Control) con la Contraloría General, que no permitió realizar una adecuada programación de acciones de control”.<sup>216</sup> En 1991 el presupuesto de la CGR ascendió a 2'528,064 soles, ampliándose luego a S/. 6'254,706. No obstante, el año se cerró con un sobregiro de S/. 1'067,891, pues el presupuesto ejecutado fue finalmente de S/. 7'322,597.

Así, el cuadro a inicios de los noventa de la CGR está caracterizada por deficiencias estructurales debido al número y la calificación del personal, un presupuesto insuficiente, además de constantes reorganizaciones y modificaciones de su estructura institucional, y huelgas de sus trabajadores; sobre este último aspecto en la memoria de 1990 se consigna que ese año: “el accionar se vio principalmente afectado por la paralización de labores del personal durante más de dos meses, motivada por los

---

<sup>216</sup> CGR. Memoria 1991, p. 18.

bajos niveles remunerativos”.<sup>217</sup> No obstante lo anterior, la Contraloría entró en conflicto con la SUNAT pues trató de ejercer control sobre la gestión de Manuel Estela, con respecto a la remodelación de la sede principal de esa institución. El Superintendente no recibió a los auditores porque la construcción se hacía en el marco de un decreto que declaraba a la SUNAT en emergencia y la facultaba a contratar servicios de refacción sin el requisito de la licitación.<sup>218</sup> La Contraloría también dirigió sus auditores hacia la Superintendencia de Banco y Seguros, en ese momento a cargo de Hugo García Salvatecci, debido a la liquidación del Banco CCC y la Caja de Ahorros.

La CGR fue intervenida con el golpe del 5 de abril de 1992 y se inició un nuevo proceso de reforma. El gobierno nombró a María Herminia Drago Correa como nueva Contralora, quien declaró a la institución en reorganización y pidió la renuncia de los 14 directores nacionales. Sin embargo, a los pocos días el gobierno nombró una comisión reorganizadora de la CGR a cargo de Juan José Medina Morán, superponiéndose al poder de Drago. En ese contexto, se produjo la reducción de personal de la Contraloría, al cual se sometió a un examen que eliminó a un gran sector de trabajadores, en tanto que otra parte se acogió a la renuncia voluntaria mediante incentivos. El resultado fue la reducción del personal a 120, debilitándose enormemente la capacidad operativa de la institución. En ese momento prácticamente quedó postrada y no siguió un rápido reclutamiento y entrenamiento de personal joven y calificado. Por el contrario, siguió siendo una oficina pequeña y con escasa capacidad operativa. Estos cambios se realizaron con el argumento de eliminar elementos corruptos, pero el hecho concreto fue la reducción de sus cuadros profesionales. Su lento reemplazo elevó los problemas de funcionamiento de la institución. Sobre esto, diversos funcionarios manifiestan que el trabajo fundamental de la institución lo realizan los auditores quienes necesitan de largos años de formación práctica, pero con durante la reorganización de los noventa estos auditores se redujeron a solo ochenta. Drago era una abogada con poca experiencia en el manejo de una institución altamente especializada y muy compleja, a lo que hay que sumar la creación de la comisión de reorganización que duplicó poderes y distorsionó la gestión de la Contralora. Si bien reorganizó el 24 de diciembre de 1992 la Escuela Nacional de Control para reimpulsar la formación del personal, no superó la desorganizaron la CGR y la desarticulación de las investigaciones de control.

---

<sup>217</sup> CGR. Memoria 1991, p. 20.

<sup>218</sup> Caretas, N° 1204, 30 de marzo de 1992, p. 65.

Por otro lado, en diciembre de 1992 se dictó el Decreto Ley 26162 que eliminó el control y fiscalización de la CGR sobre las empresas mixtas y de accionariado del Estado. Esto impidió el control de diversas empresas en las cuales el Estado era el accionista mayoritario, como la Compañía de Seguros Popular y Porvenir, que poco después acabó envuelta en un gigantesco escándalo de corrupción. De otro lado, se eliminó la opinión que la CGR debía emitir sobre las operaciones de endeudamiento externo e interno. Por último, se modificó su función jurisdiccional, permitiéndose que sus resoluciones sean apeladas en el Poder Judicial.

El 25 de marzo de 1993 Drago renunció a la CGR y su cargo fue ocupado temporalmente por el Subcontralor Isaías Díaz Torres. La institución estuvo prácticamente a la deriva. En el mes de mayo el Ejecutivo propuso al CCD el nombre del contador Víctor Caso Lay para el cargo de Contralor. En esos momentos Caso Lay estaba en el extranjero y no era un profesional conocido porque había dedicado su carrera al sector privado; carecía de experiencia y formación profesional en control gubernamental. El cuestionamiento vino en seguida, pues la oposición en el Congreso argumentó que no reunía las condiciones para el cargo. Salió a luz que de las dos empresas de su propiedad que figuraban en su hoja de vida, la primera no estaba en los Registros Públicos, y la segunda creada en 1982 no registraba un aumento de capital en 11 años. No obstante, el 25 de junio el oficialismo se impuso y se nombró a Caso Lay quien juramentó el 29 de junio y habría de permanecer en el cargo hasta el 2000. Poco después, se denunció que Caso Lay tenía letras protestadas por más de 20 mil dólares con el Banco Internacional, del cual era copropietario el Estado, por lo cual Caso Lay estaba impedido para el cargo según la Ley del Sistema Nacional de Control. Pero en el Congreso el oficialismo bloqueó cualquier intento de anular el nombramiento del Contralor.

Bajo la gestión de Caso Lay el presupuesto de la Contraloría se incrementará y se llevará a cabo el proceso de modernización. Si en 1993 el presupuesto fue algo menor que en 1991: S/. 5'084,086, este montó se incrementó en 234% en 1994, alcanzando la suma de S/. 16'973,217. Esto permitió aumentar el personal que pasó de ser 199 en 1993 a 637 en 1994, destacando el fortalecimiento del personal de línea que pasó de 49% a 73% en las mismas fechas, y por tanto disminuyendo el personal de apoyo y de asesoría. Ahora bien, al mismo tiempo que la CGR incrementaba su presupuesto y recuperaba sus recursos humanos, se descentralizaron las operaciones de control hacia las provincias, particularmente en los gobiernos locales, organismos regionales, universidades y corporaciones de desarrollo. Este proceso se vio institucionalizado en

1994 cuando iniciaron sus actividades cuatro Sedes Regionales: la Sede Regional Norte en Chiclayo, que llevó a cabo operaciones de control en las regiones Grau, Nor Oriental del Marazón, La Libertad y Chavín; la Sede Regional Sur en Arequipa, que fiscalizó las regiones de Arequipa, Inka y José Carlos Mariátegui; la Sede Regional Centro en Huancayo a cargo de las regiones Andrés Avelino Cáceres y Los Libertadores Wari; y la Sede Regional Oriente en Tarapoto, que supervisó las regiones Loreto, San Martín Madre de Dios y Ucayali. Así, gran parte del nuevo personal contratado por la CGR fue para estas sedes regionales, postergando el fortalecimiento de los recursos humanos destinados al control de los principales organismos del Estado, como los ministerios, que gastan la mayor parte del presupuesto de la república. Como veremos, la mayor crítica que se hace a la CGR es que orienta el grueso de sus operaciones de control hacia sectores menores como los municipios, universidades y el programa del “Vaso de Leche” que no superaban el 5% del presupuesto nacional de aquellos días.

Este proceso coincide con la modernización de la infraestructura y del equipamiento de la CGR. A partir de 1993 se implementó progresivamente un sistema informático. Inicialmente se equipó una sala con computadoras y se procedió a crear dos bancos de datos: uno que sistematizó las normas jurídicas vigentes y otro de opiniones emitidas por la CGR sobre temas de control. Posteriormente se fue dotando de computadoras a todo el personal y se dictaron cursos de capacitación. Un nuevo impulso en la modernización se produjo en agosto de 1995 cuando se encargó a Jorge Carrillo Vargas la conducción de la Escuela Nacional de Control con el objetivo de fortalecer los recursos humanos de la institución. En efecto, el año siguiente se inició el proyecto “Apoyo a la Modernización de la Contraloría General” que contó con un donativo de la USAID de 700 mil dólares y un aporte del Estado de 285 mil dólares. El proyecto suponía tres componentes: capacitación, normatividad y equipamiento. La capacitación tenía que ser permanente, con énfasis en los auditores.

No obstante estos hechos, lo que caracteriza la gestión de Caso Lay es la inacción y parálisis en un período de grandes escándalos por negociados de armas, compras de medicinas chinas e instituciones manejadas como caja chica de la mafia de Montesinos, a pesar de que la CGR contaba con un marco legal excepcional para contratar personal. Por otro lado, la gestión de Caso Lay no elaboró el Plan Anual de Control o Plan Operativo Institucional (POI) que ordenaba la Ley N° 26162. De los 7 años de gestión de Caso Lay, sólo se aprobaron 2 planes. Por ellos las decisiones sobre los casos importantes y secundarios las tomaba personalmente el Contralor. Era

el reino de la arbitrariedad. La carencia de planes operativos, de personal y otros, hizo que la acción de la CGR fuera errática y desorganizada. Jorge Carrillo Vargas recuerda que se realizó el “Operativo Arenas” que llevó al personal de la Contraloría a evaluar la gestión de todos los municipios de la costa peruana. De este modo, se dejaba fuera del control a los ministerios y al Ejecutivo, áreas que tienen el mayor presupuesto de la república. Como la CGR no tenía capacidad operativa para seguir con los gobiernos locales, se contrató a auditores externos para los municipios, pero los informes tuvieron que ser reformulados por personal de la Contraloría y “hubo que utilizar la escasa capacidad operativa de la Contraloría en corregir los informes de auditores externos”.<sup>219</sup>

Asimismo, la Contraloría emprendía acciones que no eran concluidas; en la gestión de Caso Lay 500 casos no fueron terminados. Todo esto hizo que la CGR no cumpliera cabalmente con sus funciones y los casos de corrupción no fueran investigados durante el fujimorismo. Según Carrillo Vargas, la gestión de Caso Lay produjo “la debilidad de lo que se llama la estructura de control interno en las entidades del sector público”; es decir, los auditores internos no trabajaban con un plan ni había identidad institucional. Carrillo dice: “yo diría que en un período muy corto hubo muchos cambios estructurales, muchos cambios de estructura orgánica y eso me lleva a pensar a que se estaba tratando de organizar una desorganización, de modo tal que no había una estructura formal y que le diera continuidad a la gestión de la Contraloría, obviamente eso afectó tremendamente”.<sup>220</sup>

Por otro lado, un ex alto funcionario de confianza de Caso Lay estuvo envuelto en un espectacular caso de narcotráfico. En 1998 cayó la banda de narcotraficantes “Los Camellos” quienes tenían como contador a Edwin Antón Cabada. Se trataba de un ex funcionario de la Contraloría que había ocupado los puestos de Jefe de Auditoría Interna y SubGerente de Auditoría de Presupuesto entre 1993 y 1996. Antón Cabada tenía una relación personal y de negocios con el Contralor Caso Lay. Se conocían desde 1983 y en 1986 Caso Lay aceptó formar parte de la empresa Ivad Service S.A., y ser director de ella. A mediados de 1993 Caso Lay fue nombrado Contralor por el Congreso a propuesta del Presidente Fujimori y en noviembre Antón Cabada ingresó a trabajar a la CGR por invitación del Contralor. Se retiró en 1996 y pasó a administrar tres empresas que lavaban dinero, una de ellas era Ivad Service S.A. que según atestado 025 de la DINANDRO lavó US\$ 5'480,415 provenientes del tráfico ilícito de

---

<sup>219</sup> CIDEF: Interrogatorio a Jorge Carrillo Vargas, p. 9.

<sup>220</sup> CIDEF: Interrogatorio a Jorge Carrillo Vargas, p. 6.



drogas.<sup>221</sup> El escándalo afectó la imagen de la institución y puso en cuestión los mecanismos para nombrar las jefaturas y los cargos de confianza.

Al mismo tiempo se designaron nuevas atribuciones a la Contraloría, como ocurrió el 13 de febrero de 1999 con la Ley N° 27066 que la facultó para ejecutar auditorías ambientales y de recursos naturales, realizándose auditorías a las instituciones encargadas de normar, vigilar y preservar el medio ambiente. La CGR llevó a cabo una auditoría ambiental piloto a fines de 1998 al “Proyecto Forestal Bosque Alexander Von Humboldt” (Pucallpa-Ucayali), que comprendió la revisión del cumplimiento de la normatividad ambiental, evaluación del Plan de Manejo Ambiental, la calidad de los elementos de gestión y la sustentabilidad del proyecto. Posteriormente se desarrollaron con regularidad auditorías al Instituto Nacional de Recursos Naturales, la Dirección Regional Agraria (que dependen del sector agricultura), el proyecto GAMMA de extracción forestal en Madre de Dios, proyecto DELTA en la bahía de Paracas, y otros proyectos y entidades relacionados al medio ambiente.<sup>222</sup>

El 21 de setiembre de 2000 Caso Lay fue reemplazado por Carmen Higaona de Guerra quien permaneció en el cargo hasta el 26 de octubre de 2001. Con la caída del régimen de Fujimori en noviembre de 2000 y el nombramiento de un gobierno de transición, se destaparon numerosos casos de corrupción que involucraban al mismo Presidente de la República, a su ex asesor Vladimiro Montesinos, a generales de las Fuerzas Armadas, Ministros de Estado y Congresistas. En el Congreso se formaron comisiones de investigación y se cuestionó la labor de la Contraloría y de Carmen Higaona quien fue destituida del cargo por la Comisión Permanente del Congreso. En el caso de Higaonna puede observarse las debilidades de la Contraloría en un contexto de conflicto de poderes. En su gestión en la SUNAD, Higaonna había denunciado al congresista Mufarech por defraudación tributaria debido a la importación de un auto Jaguar de Chile. Desde el Congreso, Mufarech formó una comisión investigadora de la gestión de Higaonna en Aduanas con el objetivo de destituirla de la Contraloría. El caso fue llevado a la Comisión Permanente e Higaonna fue destituida por 13 votos contra 5, y 4 abstenciones. La Comisión Permanente del Congreso estaba facultada para destituirla, pero la investigación todavía no había demostrado que la Contralora cometiera delito, por acción y omisión, contra el Estado. Así, el conflicto entre un representante del Congreso y la jefa de la Contraloría se resolvió con

---

<sup>221</sup> Caretas, N° 1587, 30 de setiembre de 1999, p. 55.

<sup>222</sup> CGR. Memoria de una gestión, 1993-2000. Lima: CGR, 2000.

su destitución, mostrando que si el gobierno no controla la institución puede finalmente cambiar al funcionario.

Por otro lado, el principal cuestionamiento era a Caso Lay por omisión de funciones y se le incluyó en varios procesos con responsabilidad penal. En el 2001 se supo que la Contraloría remitió a la Comisión Waisman y a la Procuraduría Ad hoc del caso Montesinos, las auditorías que se ejecutaron durante la gestión de Caso Lay en el SIN y en el Ministerio de Defensa referentes a la compra de armas en 1994 y 1995. Los archivos se encontraban en una oficina de la Contraloría protegida por una puerta blindada a la que solamente tenía acceso personal especial.<sup>223</sup> En el 2002 el Procurador Público ad hoc, Luis Vargas Valdivia, elevó denuncia contra el excontralor Víctor Caso Lay por el delito de abuso de autoridad en la modalidad de incumplimiento de deberes y omisión de denuncia. Se acusó que Caso Lay no cumplió con realizar acciones de control a Vladimiro Montesinos Torres en el SIN. Por el contrario, ante las denuncias de los medios de comunicación y de los congresistas de la oposición, el Contralor declaró que no tenía facultad de investigar a Montesinos<sup>224</sup> porque se trataba de una persona particular, pese a que desde agosto de 1996 fue designado oficialmente, por RS N° 279-96-PCM, asesor N° 2 del Gabinete de Asesores de la Alta Dirección del Servicio de Inteligencia Nacional. Otra acusación contra Caso Lay fue con respecto a la autorización de la compra de helicópteros y autos Mercedes Benz a la empresa Mobetek de Moshe Rothschild Chassin. Caso Lay fue acusado por incumplimiento de deberes de función y omisión de denuncia en agravio del Estado. Fueron acusados también el Presidente Fujimori y Jorge Camet, este último pasó detención domiciliaria, en tanto que Fujimori y Caso Lay estuvieron en calidad de reos contumaces por no estar en el país; el ex contralor estaba refugiado en los EEUU.

Como se sabe, el actual Contralor Genaro Matute fue nombrado por el Congreso a propuesta del Presidente Toledo, quien lo reclutó de las filas de ESAN institución en la cual se habían conocido y trabajado juntos. En este caso se cuestionó también la cercanía del Contralor con el Presidente, pero el Congreso aprobó finalmente su nombramiento. Durante el gobierno de Toledo, la labor de la Contraloría tuvo un perfil bajo y hasta cuestionable por la lentitud en la investigación del caso CONAPA en el cual estuvo involucrada la Primera Dama Eliane Karp. Recientemente, cuando el Contralor salió a los medios para informar sobre las investigaciones en el Ministerio de Salud y cuestionar el nombramiento de una Zar anticorrupción, el Presidente García

<sup>223</sup> Caretas N° 1653, 18 de enero de 2001, p. 63.

<sup>224</sup> Las declaraciones de Caso Lay aparecen en los diarios *Expreso* de 18 de diciembre de 1999, y *Liberación* de 19 de diciembre de 1999.

declaró que el “Contralor a recuperado la lengua”, aludiendo que durante el gobierno de Toledo la Contraloría no investigó los casos de corrupción denunciados por los medios de comunicación que involucraban al entorno presidencial. Al margen de esto, el hecho muestra la tendencia del poder político a doblegar a la Contraloría para lo cual procura nombrar a un funcionario que le evite cuestionamientos en el manejo de los recursos públicos.

En el desarrollo institucional de la Contraloría podemos observar lo siguiente. En primer lugar, se trata de un organismo débil, sin autonomía económica y con deficiencias en su organización. Así, carece de los recursos propios para implementar procesos de modernización y elevar los sueldos de su personal. El poder está centralizado en el Contralor y no existen mecanismos de ascenso e incentivo de los trabajadores. Cualquier nombramiento y promoción depende del Contralor quien se rodea de amigos y allegados a quienes confía las jefaturas. Los cursos que el personal sigue en la Escuela Nacional de Control y universidades no tienen reconocimiento de la institución para los ascensos. En segundo lugar, el nombramiento del Contralor está sujeto al Ejecutivo quien, por lo general, nombra a un profesional de su entorno que no le genere un flanco de confrontación. Ocurrió con Alan García y Luz Aurea Saenz, luego con Fujimori y Caso Lay, y también con Toledo y Genaro Matute, su compañero en ESAN. Esto podría evitarse si el Contralor fuera designado del cuerpo de profesionales que trabajan en la Contraloría. En tercer lugar, los métodos y manuales de procedimientos de la Contraloría tienden a evaluar el cumplimiento de la Ley General de Contrataciones y no a evaluar la gestión. Es decir, se observa que una licitación cumpla con los requerimientos y procedimientos que exige la ley, pasando por alto si esa compra guarda relación con los objetivos y metas institucionales de la entidad gubernamental. Finalmente, el problema ocurrido con Caso Lay se debió a que en la Contraloría no existen pesos y contrapesos, es decir, un directorio nombrado por el Congreso y el Ejecutivo como en el caso del BCR que exprese diversas posiciones y una actuación por acuerdos y consensos.

## Conclusiones

En las páginas precedentes hemos revisado la historia de tres instituciones públicas con responsabilidades en el ordenamiento económico nacional. Se trata de las entidades encargadas de las funciones de control, tributos y supervisión bancaria. Hemos intentado establecer las correlaciones entre su historia institucional y las etapas del desarrollo económico nacional. El propósito de esta historia ha sido sustentar algunas proposiciones sobre las mencionadas instituciones públicas, debatiendo sobre su posicionamiento como parte del Estado peruano.

Durante el largo ciclo liberal que transcurre durante sesenta años, se vivió la etapa inicial y de conformación de las instituciones reguladoras y de control. Este primer período de la economía moderna peruana se puede subdividir en tres etapas que corresponden a momentos distintos del nacimiento y primera organización de estas instituciones. A continuación veremos el “segundo civilismo”, el “oncenio” y la misión Kemmerer.

En un primer momento de este ciclo, el Perú vivió el período llamado “segundo civilismo” o “república aristocrática, 1895-1919, cuando los negocios capitalistas se ampliaron notablemente luego de la recuperación posterior a la derrota en la Guerra del Pacífico. Se había saneado la deuda externa y afluyeron capitales extranjeros que marcaban el inicio de una nueva etapa del desarrollo capitalista internacional. Por aquellos años, la electricidad se incorporó a la industria y se vivió una revolución tecnológica que se saldó por una afluencia masiva de capital a los países tercermundistas que disponían de materias primas. En medio de la expansión general de los negocios en el Perú de hace cien años, se generalizó el uso de los billetes, que sin embargo tenían muy mala reputación entre el público. El billete había surgido antes de la Guerra del Pacífico y luego de la conflagración bélica perdieron completamente su valor. Cuando los billetes fueron liquidados arruinaron a muchas personas, sobre todo de extracción popular. La desconfianza hacia el billete obligó a la creación de una Junta de Vigilancia de las condiciones legales que autorizaron su circulación obligatoria. La regulación fue el mecanismo para superar la desconfianza pública. En

agosto de 1914, comenzando la I Guerra Mundial, la Ley 1968 creó esta institución, que constituye la primera piedra de la futura supervisión bancaria.

Unos años atrás, el gobierno había contratado con los bancos privados un sistema de cobro de tributos, que dio origen a la Sociedad Recaudadora Fiscal. Piérola realizó una reforma tributaria y contrató el cobro de los impuestos con los bancos, que para ese fin crearon una institución que en 1905 se transformó en la Caja de Depósitos y Consignaciones. El cobro de los impuestos quedó en manos de una institución privada dominada por los bancos y de esa manera continuaría buena parte del siglo XX, hasta el primer gobierno de FBT y la creación del Banco de la Nación en 1966.

Por su parte, el segundo gobierno de José Pardo, 1915-1919, introdujo el impuesto a las exportaciones, que desde entonces fue un componente principal del presupuesto público. Anteriormente había estado vigente una ley promulgada por el presidente Andrés Avelino Cáceres que había otorgado exoneraciones tributarias por 25 años. De este modo, durante la “república aristocrática” la estructura tributaria se modernizó y dejó atrás los impuestos y el sistema de recolección que provenía del pasado colonial. En la era de los españoles, el impuesto fundamental era el tributo indígena. Por su parte, la práctica colonial, prolongada durante buena parte del XIX, consistía en alquilar el cobro de los impuestos, que era efectuado por particulares a cambio de una comisión. Este alquiler no era uniforme, sino que se contrataba por separado y por períodos también distintos. Primaba la arbitrariedad. Sin embargo, para el cobro del tributo indígena, el estado republicano del XIX sí contaba con una estructura de recaudadores de tributos que laboraban en las provincias y cobraban un porcentaje de lo recaudado.

Ese sistema de raíz colonial terminó en la década de 1890 y dio paso a un nuevo régimen que tenía algunos elementos provenientes del pasado. Por ejemplo, el Estado seguía alquilando la recaudación tributaria. Pero, ya no lo hacía de manera dispersa y anárquica sino siguiendo un sistema. Por el cual, la Caja de Depósitos cobraba todos los tributos y se cobraba con un porcentaje, que fue variando en el tiempo pero que era muy alto para estándares actuales, porque se acercaba al tercio o el cuarto de lo recaudado. Esta Caja era fruto de un contrato de largo plazo entre el estado y la asociación de bancos. Por otro lado, se había dejado de lado el impuesto sobre base étnica y se estaba girando hacia un sistema tributario basado en el impuesto al valor y a la comercialización.

Por su parte, el Tribunal Mayor de Cuentas atravesó todo este período sin transformaciones. Era el lejano antecedente de la Contraloría y heredero de una antigua institución colonial. En el estado virreinal, el Tribunal de Cuentas de Hacienda verificaba a posteriori las liquidaciones de la Hacienda Real y había dispuesto de poderes jurisdiccionales. La tradición ibérica había constituido instituciones colegiadas de verificación de las cuentas. Estos tribunales tenían poderes de sanción y constituían ramas especializadas de la justicia. Es decir, verificaban las cuentas y si hallaban irregularidad emitían sentencia administrativa, que podía ser apelada a la Real Audiencia, como segunda instancia. Como la institución había tenido continuidad durante la era colonial y pertenecía a una tradición legal entonces vigente, pues siguió sin grandes transformaciones y prácticamente llegó intacta al siglo XX. En 1848, bajo el primer gobierno de Ramón Castilla, se modernizó un tanto y adquirió su forma republicana como Tribunal Mayor de Cuentas. Funcionaba junto a la Casa de la Moneda y la institución recién sería modificada en 1935 a través de la ley 8049, cuando el Perú se recuperaba de la depresión mundial y ya se había aprobado una nueva constitución en 1933. Así entonces, el Tribunal Mayor de Cuentas pertenecía al ámbito del Poder Judicial.

El régimen del “oncenio” no interrumpió el ciclo liberal porque prolongó y fortaleció el modelo de exportación de materias primas al mercado mundial. Pero, implicó una ruptura parcial del proceso precedente. Durante Leguía, el Estado se involucró como agente principal de la vida económica y social. El gobierno tuvo la intención de dirigir un proyecto nacional. Por el contrario, el “segundo civilismo” había consagrado al Estado pequeño y de amplia libertad para los negocios, porque el gobierno dejaba hacer a la elite económica. Mientras que, en el “oncenio”, el Estado se puso al mando del país y condujo un proceso de desarrollo. En este sentido particular, Leguía es un antecedente de Velasco.

Pero, Leguía fortaleció el sistema general imperante, que consistía en promover la agricultura costera de exportación, los minerales y las lanas, sumando a las finanzas y el comercio como ejes del crecimiento nacional. La exportación de materias primas al mercado mundial siguió siendo el norte del país. Los bienes raíces cobraron también una importancia extraordinaria y la renta urbana empezó a conformar un negocio secular en Lima y algunas ciudades de provincia. Otra consecuencia principal de los años de Leguía fueron cambios en la elite. Disminuyó el peso de un grupo de poder económico que venía de la era del guano del siglo XIX. Este grupo dio paso a un sector plutocrático que duró poco, pero que se superpuso sobre la antigua elite sin

desaparecerla del todo. Los cambios en el grupo dirigente del Banco del Perú y Londres ejemplifican las transformaciones entre los poderosos durante Leguía. Este banco, que era el más poderoso de esos años, cambió su accionariado y directorio, dando paso a un grupo agro exportador estrechamente conectado al gobierno. Ese grupo condujo la institución crediticia a la quiebra en 1931, que fue la única bancarrota bancaria peruana a causa de la gran depresión.

La mayor madurez del sistema capitalista local y sobre todo el creciente papel del Estado llevaron a un reordenamiento general de las instituciones públicas con responsabilidad en la esfera económica. En alguna medida, ésta era un adelanto de la transformación general del aparato institucional del Estado que vendría luego con la Misión Kemmerer. En efecto, Leguía contrató asesores norteamericanos para varias áreas claves, incluyendo tributos y aduanas. Estos asesores eran parte de las garantías por los numerosos préstamos norteamericanos que recibió el régimen del "oncenio". La obra de estos asesores fue importante en Aduanas y en la Dirección de Contribuciones en el Ministerio de Hacienda. Esta última tenía responsabilidades normativas y también de supervisión de la Caja de Depósitos. Ambas instituciones son el antecedente de la SUNAT.

Por su parte, en este período se conformó el Banco de Reserva. En efecto, Leguía promovió que los bancos particulares formen un Banco de Reserva según modelo norteamericano, que asuma la función de prestamista en última instancia, confiriendo seguridad al sistema. Su idea era que este prestamista en última instancia no fuera el Estado sino los mismos bancos. Ellos debían conformar una nueva institución crediticia de nivel superior, encargado de prestar respaldo al sistema. Asimismo, el régimen del "oncenio" le dio nueva categoría y funciones a la Junta de Vigilancia del Billeto, que pasó a llamarse Inspectoría Fiscal de Bancos. Aunque, esta instancia era una oficina dependiente del Ministerio de Hacienda, careciendo de autonomía por consecuencia.

Por otro lado, en 1929 Leguía creó la Contraloría General de la República, con la finalidad de realizar el control público posterior. La ley de conformación de esta institución establecía que la Contraloría era una "repartición administrativa" del Ministerio de Hacienda cuyas funciones serían supervisar que los gastos de la administración pública se hicieran conforme a las Leyes Orgánicas de las instituciones del Estado. Asimismo, debía pronunciarse sobre las solicitudes de los ministerios con respecto a la ampliación o modificación de sus presupuestos; los ministerios requerían

del informe de la CGR para elevar sus solicitudes al Consejo de Ministros. A partir de ese momento, el Tribunal Mayor de Cuentas quedó exclusivamente como un órgano jurisdiccional. Ya no verificaría las cuentas, sino que esa función pasaba a la naciente Contraloría. Sin embargo, ambas instancias no fueron unificadas, sino que fueron concebidas como órganos separados, el uno ubicado en el Poder Ejecutivo y el otro en el Judicial.

Como queda claro, el “oncenio” precisó mejor el puesto de las instituciones económicas del Estado. Ellas habían aparecido durante el “segundo civilismo”, pero el gobierno de Leguía las fortaleció, ayudó a tecnificar y puntualizó su misión. En todos los casos, fueron concebidas como instituciones situadas en el Ejecutivo. Esta ubicación respondía a la tradición legal peruana, de inspiración española o francesa, que subraya la unidad y centralización de los aparatos institucionales del Estado.

A continuación sobrevino la crisis mundial de 1929 y el derrumbe del gobierno de Leguía en agosto de 1930. En medio de grandes convulsiones políticas llegó al Perú la misión Kemmerer, que ya había trabajado en cuatro países latinoamericanos: Chile, Bolivia, Ecuador y Colombia. Esta misión estuvo con nosotros cortos tres meses y emitió un conjunto de leyes e informes que transformaban integralmente el aparato institucional del Estado referido a la economía. Pero, no todas sus recomendaciones se cumplieron. En realidad se aplicaron solamente tres: el retorno al patrón oro, la creación del Banco Central de Reserva y la Ley de Bancos, que incluía la creación de la Superintendencia de Banca. De estos tres, el patrón oro duró sólo pocos meses y en realidad los efectos prolongados y estructurales de esta misión entre nosotros se reducen a dos: el Banco Central de Reserva y la Ley de Bancos y la SBS. El resto del paquete presentado por Kemmerer quedó sin promulgarse y el sistema propuesto quedó incompleto. Interesa destacar que tanto las leyes de Tributos como Aduanas y Contraloría no fueron aprobadas. En este sentido, el sistema pensado por Kemmerer no pudo completarse.

Este plan introducía otra concepción de organización del Estado. Se trataba de la tradición anglo sajona de un sistema de instituciones autónomas que funcionan gracias a pesos y contrapesos. El ejemplo más preciso es el funcionamiento de la supervisión bancaria. Mientras en toda la costa atlántica de Sudamérica predomina el sistema europeo, en donde estuvo Kemmerer rige el norteamericano. En el primero, la supervisión bancaria se ejerce desde el Banco Central, dentro de su estructura, como una oficina dependiente de su directorio. En estos países predomina la idea que el



prestamista en última instancia debe supervisar a los prestamistas reales. En caso de una crisis, el Banco Central es encargado de resolverla y por consecuencia debe contar con los instrumentos necesarios para evitarla, normando y regulando la actividad bancaria particular. Pero, en la costa del Pacífico, la misión Kemmerer impuso un sistema diferente. Según el cual, la supervisión bancaria la ejerce una entidad autónoma, que funciona en forma independiente del BCR, para evitar la concentración de poder vertical. En el sistema norteamericano, la existencia de agencias autónomas de nivel equivalente sirve para distribuir el poder logrando el equilibrio, debido a que unas vigilan a las otras y todas funcionan estableciendo relaciones. Esa nueva manera de organizar el Estado se aplicó parcialmente entre nosotros. En otros países, como Chile y Colombia, la transformación fue total, puesto que las leyes Kemmerer se aplicaron íntegramente. Pero, en el Perú, la aplicación parcial significó la fusión de tradiciones legales en un híbrido carente de coherencia institucional.

En efecto, continuó la tradición ibérica y francesa que propende a la centralización de las funciones y su concentración en el Poder Ejecutivo. Esa forma de organizar el Estado proviene de los Borbones y siguió vigente para parte del sistema, mientras una sola institución lograba autonomía. Por consiguiente, la autonomía de la SB no tuvo densidad suficiente para imponer un funcionamiento institucional por el sistema de pesos y contrapesos. La SB fue autónoma, pero a costa de permanecer en los márgenes de las verdaderas esferas de poder del Estado. Una oficina técnica con escaso poder, dirigida por auditores que informaban a la comunidad de negocios sobre el movimiento bancario. Así, las leyes promulgadas por recomendación de la Misión Kemmerer crearon la SB como entidad autónoma y establecieron los requisitos para conducir la oficina. Pero, la CGR siguió funcionando con la ley dictada por Leguía. Es decir, como una dependencia de Hacienda, por lo tanto integrante del Ejecutivo.

Por su parte, ni el régimen tributario ni el aduanero fueron reorganizados de acuerdo a la propuesta de Kemmerer. La Misión había incluido una modificación del impuesto a la renta como eje de un régimen tributario orientado a gravar el valor agregado. Debido a ello, los actores del proceso tributario siguieron igual que antes. Es decir, continuaron con la función recaudadora a ser cumplida por la empresa particular Caja de Depósitos y Consignaciones, mientras que el Ministerio de Hacienda disponía de la Dirección de Contribuciones, una pequeña oficina normativa y supervisora. Además, crecientemente los impuestos fueron de naturaleza indirecta, basados en el consumo y no en la ganancia y el valor agregado, como proponía Kemmerer.

Asimismo, la misión norteamericana había recomendado que las Aduanas sean dirigidas por un Jefe dependiente del Ministerio de Hacienda que trabajaría con una Junta de Aduanas nombrado por el Ejecutivo entre una terna a ser propuesta por los agentes económicos y sectores profesionales. Así, aparecía otra figura propia de las recomendaciones institucionales de esta misión. Se trata de la combinación entre funcionarios del Ejecutivo complementados por la iniciativa privada asociada a la función pública. Este mismo esquema aparecía en las recomendaciones para la estructura tributaria que incluía la mencionada combinación entre la Dirección de Contribuciones y la Caja de Depósitos y Consignaciones. Es decir, en ambas áreas, las leyes Kemmerer establecían la combinación entre el Ejecutivo y la iniciativa privada.

Pero, como hemos visto, varias recomendaciones de Kemmerer fueron ignoradas. En ese sentido, la SB quedó sola y el sistema careció de unidad. La resultante fue la desarticulación a lo largo de las décadas del cuarenta y cincuenta. Esta inoperancia intentó ser remediada en algunos momentos. Por ejemplo en la Legislatura de 1945 hubo un encendido debate sobre la CGR, en el cual se argumentó la conveniencia de retomar el marco institucional propuesto por Kemmerer. “El control debe ser autónomo e independiente del Poder Ejecutivo como condición primaria para que pueda ejercer debidamente su función.” Diario de debates, 21 de noviembre de 1945 (Tomo V). Legislatura ordinaria de 1945. Pero, no se avanzó en reorganizar esta institución en esa dirección y siguió como dependencia de Hacienda.

En el caso del Banco Central de Reserva, BCR, igualmente creado a instancias de Kemmerer, el sistema previsto contemplaba igualmente la asociación entre el Estado y la comunidad de negocios. En efecto, en el directorio del BCR aparecía asociado el Estado y la asociación de bancos. El Estado era dueño de acciones de tipo A y los bancos de tipo B. Este Banco Central de Reserva era distinto al creado en tiempo de Leguía, que estaba integrado exclusivamente por los bancos particulares. El esquema del Banco Central era parecido al previsto para las aduanas o la administración tributaria, donde Kemmerer también incluía empresarios e inversionistas cumpliendo funciones públicas. Podría sostenerse que el verdadero enemigo de Kemmerer fue el centralismo y que intentó diversas fórmulas para debilitarlo. En efecto, al revisar sus propuestas aparece que en ningún caso propuso reforzar funciones públicas en entidades dependientes exclusivamente del Ejecutivo. En todos los casos quiso

modernizar y tecnificar instituciones, pero siempre dotadas de alguna forma de autonomía, o buscando fundarlas sobre la combinación entre público y privado.

Además, vista la propuesta de Kemmerer en forma panorámica, ella suponía un funcionamiento parejo, donde el poder de un agente institucional estaría limitado por el margen de poder que sobre sí ejercía otra institución. Por ejemplo, la SBS era autónoma, pero el Ejecutivo y el Legislativo elegían a su jefe. Así, se promovía una auto regulación, indispensable para que todo el sistema funcione. Ninguna institución era completamente independiente. Estaban todas entrecruzadas y dependían las unas de las otras. Se suponía que esa auto regulación aparecería como natural ante todo trabajador devoto y cumplido. Por ello, el énfasis en precisar las cualidades personales que debían gozar los funcionarios que accedieran a la jefatura de las instituciones previstas.

Al llegar los años sesenta se inició un nuevo ciclo de la economía peruana, que propendió a la centralización de las instituciones públicas. A partir de 1963, Fernando Belaunde condujo un gobierno reformista y populista, aunque moderado y democrático. Esta nueva etapa del desarrollo económico nacional venía junto al predominio del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y amplia protección del mercado interno. Eran los años de la CEPAL y el Perú estaba llegando tarde a este ciclo, que en otros países de América Latina había comenzado en la década del treinta. A raíz de la crisis mundial de 1929, tanto Brasil como la Argentina viraron hacia la industrialización y la protección a sus mercados. Este giro fue fundamental para definir un rumbo continental al que el Perú había sido ajeno. Por el contrario, entre nosotros se prolongó el ciclo liberal que llegó a su fin en los sesenta, porque el tipo de desarrollo económico que promovía había agudizado contradicciones sociales que se hicieron muy profundas y afectaron el sistema político. La oligarquía declinó políticamente cuando la economía de exportación atravesaba un ciclo expansivo muy pronunciado durante los años cincuenta. El movimiento hacia su crisis no fue generado por agentes económicos. Por el contrario, la sociedad se encrespó alrededor de la reforma agraria y la nacionalización de los recursos naturales. Un gran desorden social provocó la desaparición de los últimos representantes políticos de la vieja oligarquía. Fueron reemplazados por la tecnocracia civil liderada por FBT y a su fracaso, por las FFAA dirigidas por Juan Velasco.

En enero de 1964, FBT promulgó una importante ley que transformaba a la CGR como organismo máximo del control e integraba el Tribunal de Cuentas en su estructura. La

Ley establecía que “la Contraloría es un organismo autónomo, con independencia administrativa y funcional. Es la autoridad superior de control presupuestario y patrimonial del Sector Público Nacional, sin perjuicio de la máxima función fiscalizadora del Congreso”. Se estableció que la CGR realizaría “funciones de auditoría sobre todas y cada una de las entidades del Sector Público Nacional”. El Tribunal Mayor de Cuentas pasó a ser un organismo integrante de la Contraloría y su misión fue la de juzgar, en la vía administrativa, las cuentas de las entidades del Sector Público Nacional. Fue la mayor reorganización de la CGR en su historia. Por un lado, el Contralor aún seguía siendo nombrado por el Presidente de la República, pero ya no dependía de Hacienda y ganaba autonomía funcional; es decir, la institución por sí misma definía sus metas y plan de trabajo anual. En segundo lugar, al integrar el Tribunal de Cuentas dentro de su organigrama, la CGR adquirió poder de sanción administrativa. En ese entonces, su modelo de organización constituyó un adelanto del patrón vigente el día de hoy en los organismos reguladores.

A continuación, durante el docenio militar, el DL 18750 declaró la reorganización de la CGR. Se le otorgó al Contralor la categoría de Ministro de Estado. Asimismo, se amplió el presupuesto de la Contraloría en forma significativa. La reorganización fue encargada al General Óscar Vargas Prieto, quien era una figura fuerte que había ocupado importantes cargos en la estructura militar. En 1971 se expidió el DL 19039, “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control”, que establece que la CGR es la entidad superior de una red a ser conformada en todas las reparticiones públicas. En cada oficina pública se nombraría un auditor interno, quien estaría vinculado funcionalmente a la CGR. En este sentido, la CGR tendió una estructura que cruzaba todas las reparticiones públicas. Pero, los auditores que la integraban no eran nombrados por la CGR, sino por cada entidad. Así, estos auditores carecían de independencia y funcionaban como protectores de la institución antes que como jueces de ella. No obstante sus defectos, la noción de sistema nacional de control proveyó por primera vez a la CGR de una red y de funcionarios conectados a su labor en todas las dependencias públicas. No pasaría mucho tiempo antes de concebir que esos funcionarios deberían ser nombrados por ella misma.

El Decreto de Velasco también eliminaba el Tribunal de Cuentas y lo sustituía dentro de la CGR por un proceso denominado “Determinación de Responsabilidades”. La forma colegiada proveniente de la colonia desapareció del ámbito del control y no ha retornado. Por otro lado, la CGR perdió parte de su poder de sanción. Al precisar las responsabilidades administrativas del funcionario, ya no sanciona sino que denuncia.

Si la falta es administrativa, acusa a través de su procurador ante la entidad en la que labora el denunciado. Se supone que la falta será sancionada por la entidad del funcionario en cuestión. Pero, ello pocas veces ocurre debido a la solidaridad grupal con el trabajador denunciado por la CGR. Por su lado, si la falta es penal, la CGR denuncia ante el poder judicial, como siempre había sido el procedimiento. En este sentido, la CGR perdió parte de los amplios poderes de sanción y funciones jurisdiccionales, de los cuales había dispuesto poco tiempo, ya que recién Belaunde se las había concedido 7 años antes.

Esta pérdida de poder jurisdiccional no se notaba tanto, porque en el conjunto la CGR había ganado en funciones y posicionamiento dentro del estado. El fortalecimiento institucional en términos relativos calzaba bien con la concepción vigente entre los uniformados sobre la Inspectoría. Ésta es una posición dentro de la alta jerarquía militar, normalmente ocupada por el número tres de un arma, sólo detrás de la Comandancia General y la Jefatura del Estado Mayor. La Inspectoría se ocupa precisamente del control y la verificación de la legalidad dentro de los institutos armados. En este sentido, en las FFAA, la Inspectoría es un poder significativo y real, no es una función menor de perfil bajo. Por ello, a Velasco le pareció normal fortalecer la Contraloría y dotarla de un presupuesto elevado acorde con sus funciones, puesto que se trataba de una institución semejante en la vida civil a la Inspectoría en la militar. De acuerdo a su concepción de la organización, los militares proyectaron un proceso iniciado por FBT de conferirle importancia al trabajo de la CGR.

En la misma dirección de ganancias institucionales se halla la conformación de la Escuela Nacional de Control en la CGR, que logró centralizar sus cursos de capacitación en una sola entidad. La Contraloría siempre había tenido amplias necesidades de capacitación de personal en normas y procedimientos, tanto para trabajadores propios como para funcionarios del gobierno central. Gracias a lo cual, durante el gobierno militar se formó una instancia permanente dentro de la institución, responsabilizada de la formación. Aunque no ofrece grados académicos, la Escuela de Control es el alma mater de la CGR y constituye uno de sus activos organizacionales más significativos.

Por su parte, la estructura tributaria fue modificada radicalmente por FBT en 1966 cuando estatizó la Caja de Depósitos y Consignaciones, constituyendo el Banco de la Nación. Este banco fue creado a través de la Ley 1600. A partir de ese momento, los impuestos pasaron a ser cobrados directamente por el estado central. Era un cambio integral que se expresó por la ampliación de sucursales y el tendido de una red

bancaria pública. Por su parte, la Dirección de Contribuciones del Ministerio de Hacienda también fue transformada. En primer lugar porque el Ejecutivo asumió directamente el cobro de los impuestos. La estructura del banco fue la plataforma de recolección, pero por primera vez el Ministerio de Hacienda tuvo que dirigir el proceso. Ya no fiscalizaba a otro, sino que conducía la recolección de tributos. Al fin y al cabo, el Banco de la Nación fue y sigue siendo una entidad dependiente de este ministerio. Por su parte, la Dirección de Contribuciones también se reforzó gracias a la creación del Banco de la Nación ordenada por FBT. En efecto, emergió como una oficina con intensa carga normativa y un departamento legal responsabilizado del trato con los evasores y morosos. Como vemos, en todo este período el Ejecutivo fue el poder clave en el tema tributario. El reformismo había invertido el patrón imperante durante el ciclo liberal. Si antes los bancos privados habían sido fundamentales, ahora habían desaparecido de la escena y el Poder Ejecutivo había centralizado las responsabilidades.

Aunque con sus particularidades, en ese sentido también se movía la SBS. Durante el primer gobierno de FBT, el BCR trató de absorberla, como una dependencia de la entidad emisora. La norma fue promulgada y no se ejecutó debido a la caída del gobierno. Esa medida era parte de un paquete legal que preparó Manuel Ulloa poco antes del fin del primer gobierno de FBT. Pero, los militares fueron más lejos, incorporando directamente la SBS al ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, que había reemplazado al antiguo de Hacienda. En efecto, la ley orgánica de creación del MEF incluía a la SBS como una dependencia propia. En este momento, el MEF intentó conducir a las organizaciones económicas del estado de una manera acompañada y siguiendo un mismo plan general. Se impuso la noción de un solo norte, a ser aplicado por cada uno en su ámbito específico. Además, ese plan único era capitaneado por el Ejecutivo. En tiempos de Velasco, el poder político era vertical y centralizado.

Pero, el poder político de la época de los militares no era avasallador. En efecto, otro mecanismo de la vida militar que se filtró al aparato del estado es el funcionamiento del Estado Mayor. Los jefes militares siempre están requiriendo opinión calificada. Existe un responsable individual, pero el Estado Mayor opina y su trabajo consiste precisamente en formar puntos de vista y ofrecer consejo calificado. Por ello, en estos años, el MEF llamaba a conformar muchos comités que emitían opinión y resolvían sobre aspectos de la conducción económica. En todos estos comités participaban funcionarios de la SBS, que antes no eran tomados en cuenta para ninguna decisión trascendente. De este modo, durante la era de los militares, la SBS perdió autonomía,

pero ganó en perfil. Desde su constitución, era una institución de segunda fila. Nadie había consultado su parecer sobre asuntos importantes. Se limitaba a servir al sistema financiero confiriendo transparencia al funcionamiento bancario. Ahora en cambio, podía sustentar su punto de vista sobre los temas claves del desarrollo bancario. Como consecuencia, se fortaleció en forma considerable el área legal de la SBS y específicamente la sección de normas y procedimientos. También ganó en autonomía frente a los bancos. Era un momento excepcional, cuando el aparato público ganó en independencia frente al poder económico.

Sin embargo, al finalizar el docenio militar se aprobó una nueva Constitución gracias a la obra de la Asamblea Constituyente 1978-1979. Este nuevo texto legal debía consagrar las reformas básicas emprendidas por el gobierno militar. En más de un sentido fue en esa dirección. Pero, no completamente. Precisamente en el área que estamos revisando, las instituciones públicas de control, supervisión y tributos, algunas decisiones fundamentales tomaron dirección opuesta a la tendencia general propia del ciclo populista. A excepción de tributos que continuó en el MEF, las otras dos entidades estudiadas adoptaron un definido rumbo hacia la autonomía, en dirección al esquema propuesto por Kemmerer. Como se recuerda, esta Misión había recomendado una Contraloría y también una Superintendencia de Banca que dispusieran de un blindaje legal que permitiera encapsularlas de la política y consagrarlas a un manejo profesional y especializado. Durante la Asamblea Constituyente, tanto la SBS como la CGR avanzaron en esa dirección. No así la función tributaria que, repetimos, permaneció en el Poder Ejecutivo. Kemmerer había querido que la tributaria fuera una función compartida en asociación por el estado y los bancos, pero desde FBT en adelante sólo el estado se hallaba presente en materia tributaria y era el Ejecutivo el que disponía del íntegro del poder en esta área.

La AC de 1979 acordó que la SBS y la CGR dispongan de una jefatura nombrada en forma conjunta por el Ejecutivo y el Legislativo, aunque con una fórmula que permitió mucho margen al Ejecutivo porque seleccionaba a la persona y la proponía al Senado, que finalmente elegía. Asimismo, la AC estableció que ambos jefes sean inamovibles una vez nombrados, a menos que cometan falta grave especificada en la ley y sancionada debidamente. De este modo, la Constitución blindaba legalmente a sus jefes y se asumía que ello era el fundamento de la autonomía. A partir de ese momento, ningún ministro podía dar órdenes en estas entidades. Ciertamente es que el mencionado margen del Ejecutivo era amplio y primó la costumbre de nombrar amigos del presidente, en la CGR al menos, con encargo de no involucrarse demasiado. Por

su parte, como siempre había sido, el jefe de la SBS dispuso de mayor independencia frente al poder político. Su misión de cara a otro gran poder fáctico: el bancario, le ayudó a ganar autonomía frente al sistema político.

De este modo, el último resorte de poder en la CGR siguió estando en el Ejecutivo y el íntegro del poder tributario. Esta condición mantuvo la indefinición entre el esquema de pesos y contrapesos previsto por Kemmerer y la antigua tradición centralista que proviene de los Borbones. El sistema institucional peruano surgido de la Constitución de 1979 no había ganado en coherencia, porque seguía siendo un híbrido.

Por su parte, la autonomía de la SBS volvió a traducirse en perfil bajo y sobrespecialización en una función interesante sólo para la comunidad de negocios crediticios. Fue evidente que la autonomía debilitaba a la SBS frente al poder económico. El supervisor era muy frágil, en contraste con el gran aparato legal y contable de los bancos. Había dispuesto de influencia durante al época que estuvo en el ámbito del MEF y opinado sobre asuntos claves de la órbita bancaria. Sus estudios habían sustentado proyectos nacionales de alcance general. Pero ahora, dejando de contar con el respaldo del estado, o al menos del Banco Central, la autonomía se traducían en inferioridad de condiciones frente al enorme poder de los bancos, las entidades a ser reguladas. En condiciones de continuidad de la tradición centralista, más le hubiera convenido a la SBS su ubicación en el BCR, como había pretendido el primer FBT, pues al menos hubiera dispuesto de mayor poder frente a los bancos, al ser parte del prestamista en última instancia.

Durante la primera parte de los ochenta, tanto la CGR como la SBS se desarrollaron institucionalmente. Diversos observadores coinciden en señalar este período como la edad de oro de ambas entidades. En principio, la autonomía había generado un manejo profesional de sus funciones. La SBS implementó planes sostenidos de modernización y tecnificación; además, firmó innovadores convenios internacionales de capacitación. Por su parte, la CGR diseñó una carrera profesional interna. Las normas para ascender por méritos eran explícitas y estaban publicadas. En ambas instituciones esta época estuvo definida por la creciente especialización profesional y por la auto percepción de generar una institución trascendente. La identidad era fuerte y la auto estima profesional también.

Por otro lado, en el caso de la SBS conviene destacar que el jefe era Juan Klingenberg, quien provenía de una larga carrera como funcionario de la institución.



En efecto, el nuevo Superintendente había ingresado a trabajar a la SBS más de veinte años atrás y realizado un ascenso por méritos en cada una de las instancias intermedias de la institución. Había sido Superintendente Adjunto de la gestión que obtuvo la autonomía en la Asamblea Constituyente, gozando por lo tanto de experiencia interna. Klingerberger no había llegado a la jefatura para recién conocer a la institución, por el contrario, gracias a su larga carrera interna, estaba compenetrado con su misión y procedimientos operativos. Por su parte, el nuevo Contralor, Miguel Ángel Cussianovich, no era funcionario de carrera de la CGR, como era el caso de Klingerberger en la SBS. Pero, era un peso pesado de la política, en edad cercana al retiro. Una gran figura del partido de gobierno, que no iba a exponer su prestigio por entrar en componendas. Por el contrario, proyectó su gestión en la CGR para concluir exitosamente una larga carrera política. Posiblemente se trata de los dos tipos de jefaturas que se hallan más cerca del éxito en la conducción de instituciones públicas: un funcionario de carrera y un peso pesado de la política. El caso es que ambos realizaron sólidas gestiones que, sin embargo, revelaron el elevado grado al que las instituciones públicas peruanas dependen de las personas que las conducen.

En efecto, en ambas entidades sobrevino un período de dificultades luego que concluyeron las gestiones de estas dos personalidades. Era el año 1987 cuando terminó su mandato y el primer gobierno de Alan García realizó nombramientos por debajo del nivel de los anteriores. En el caso de la SBS se trató de Hugo García Salvatecci, quien era filósofo y buen profesor universitario de la materia, pero sin experiencia bancaria alguna. Además, le tocó un momento muy difícil porque se produjo el intento fallido de expropiación del sistema bancario por parte del gobierno. En medio de esta enorme turbulencia, García Salvatecci dio muestra de independencia de criterio y en más de una ocasión se aferró a las normas y no las dejó pisotear. Pero, no tenía visión de conjunto y finalmente se puso de lado en el enfrentamiento entre dos grandes: el poder político y el económico liderado por los bancos.

El caso de la CGR fue más difícil aún, porque adoptó un rumbo errático y se llenó de nuevo personal de confianza política del partido de gobierno, proceso que también se produjo en la SBS aunque a menor escala. Bajo la conducción de Luz Áurea Sáenz, la CGR perdió el espíritu crítico y la actitud independiente que había tenido bajo Cussianovich. Por el contrario, no detectó la corrupción que atravesó el primer gobierno de García. En este sentido, ambas instituciones perdieron piso y su papel fue minimizado. La autonomía no había logrado generar mecanismos que las libren del

control del poder político. En realidad, apenas el gobierno nombró jefes dóciles o inexpertos, se acabaron los buenos tiempos y se retornó a una mediocridad que había caracterizado el pasado. En tiempo del primer García, el partido de gobierno tenía mayoría absoluta en el Congreso y el mecanismo previsto para seleccionar a los jefes de la SBS y de la CGR no conllevaba a ninguna negociación entre diversas fuerzas políticas, porque se imponía una sola voluntad.

Por su parte, la Dirección de Contribuciones del MEF tuvo un rumbo aún más problemático en la segunda parte de los ochenta. En efecto, la estructura tributaria peruana fue estremecida por la gran inflación de esa década. En esas condiciones, la recaudación se comprime en el tiempo, experimentando una progresiva reducción en el mediano plazo. A este problema inherente a toda situación altamente inflacionaria se sumó la gran dispersión de los tributos peruanos. El sistema impositivo era muy complejo, se habían ido creando nuevos impuestos y por agregación se había llegado a una dispersión de la estructura tributaria. Además, el sistema contemplaba exoneraciones y deducciones que hacían infernal el proceso de cálculos tributarios. Sin embargo, unos pocos tributos concentraban casi todo lo recaudado y los demás impuestos no rendían y significaban mucho gasto administrativo. Finalmente, una elevada corrupción permitía que los mal pagados empleados de Contribuciones trabajen en paralelo en el sector privado y utilicen la porosidad del sistema para evadir y eludir los pagos al erario público. El sistema casi se desplomó al final del primer gobierno de García, cuando la tributación alcanzó el mínimo histórico para el siglo XX, apenas el 3.9% del PBI. Sin embargo, en ese difícil momento, García promulgó una norma clave y constituyó la Superintendencia de Administración Tributaria, SUNAT, independizando la estructura tributaria del MEF. Pero, en ese momento sólo se dictó la norma, en la práctica no hubo fuerza para implementarla y, por lo pronto, la reciente SUNAT siguió funcionando en el mismo edificio del MEF, sin ganar mayor autonomía.

De este modo, el ciclo populista se cerraba en medio de una intensa crisis que comprometía la calidad de las instituciones públicas. En los comienzos de los años sesenta, la CGR había levantado su perfil y FBT le proporcionó nuevos poderes. Velasco continuó este proceso y lo proyectó, dotándola de un buen presupuesto y nombrando un jefe de peso político. Luego, la CGR había ganado autonomía en la Asamblea Constituyente alcanzando un blindaje legal para el Contralor que le proporcionó independencia institucional. Siguió una edad de oro. Cuando todo parecía indicar que la institución había madurado, mostró lo relativo y frágil de las transformaciones institucionales, porque retornó a un manejo político poco profesional

durante el primer mandato de García. Era un caso parecido al de la SBS, sobre todo en el resultado final. Cuando aparecen gruesas dificultades en la cima del poder político, todo el sistema se resiente de forma pronunciada. Ni siquiera la autonomía institucional es una barrera contra estas situaciones. Al fin y al cabo es una autonomía muy relativa, porque en última instancia el jefe de la institución lo seleccionan el Ejecutivo y el Legislativo. Distinta sería la figura si el jefe tuviera que ser alguien de carrera. En este caso, el poder político seleccionaría dentro de los rangos institucionales. Asimismo, podría formarse un directorio, semejante al que lleva las riendas institucionales en el BCR, la única entidad pública especializada en el área económica dotada de conducción profesional continua. En este caso, a semejanza de los organismos reguladores, la composición del directorio podría dar pie a integrar diversos estamentos del aparato político e incluso de la sociedad civil. Pero, estas opciones no estaban planteadas y el rumbo de las instituciones públicas estudiadas era declinante al terminar el primer gobierno de García.

A finales de los ochenta, la hiperinflación y el terrorismo contribuyeron a cerrar el ciclo populista en un escenario de intensa crisis. En el panorama internacional, la caída del Muro de Berlín terminó con el orden soviético y concluyó el gran ciclo político abierto por la revolución rusa. Estos factores produjeron un final abrupto del populismo peruano y una gran transformación de los actores políticos en el país. La izquierda desapareció del mapa electoral y el APRA habría de transcurrir los noventa en la oposición y con una influencia reducida. Cuando García retornó al poder el 2006, el gobierno adoptó un rumbo neoliberal que permitió la continuidad del modelo implementado por Fujimori en los 1990. Por lo pronto comenzando los noventa, la mesa estaba servida para el triunfo de los halcones neoliberales.

Las reformas fueron muy profundas y en las tres instituciones estudiadas se saldaron por despidos y nuevo personal. En la SBS este proceso fue menos significativo y la institución buscó conservar los cuadros que había tenido al terminar el segundo gobierno de FBT. Es decir, despidieron a quienes habían ingresado por recomendación política. A partir de ahí, la SBS creció sin sobresaltos y en forma pausada. Pero, en la CGR los despidos descabezaron la institución. Quedó reducida a un núcleo mínimo, sin capacidad operativa. Como es prolongado el tiempo que tarda formar a un auditor público, por varios años la CGR no pudo reponerse del tremendo golpe sufrido a raíz de los despidos de 1992. En la SUNAT, la reducción de personal había sido un tema del año 1991.

En efecto, la SUNAT inició una profunda reorganización gracias al nombramiento de Manuel Estela como Superintendente. Estela provenía del BCR y formó un equipo muy solvente que adoptó medidas trascendentes. Se ofrecieron incentivos para que renunciara buena parte del personal antiguo proveniente de la Dirección de Contribuciones y se contrató jóvenes profesionales egresados de las mejores universidades. Los salarios fueron elevados a niveles competitivos y se ofrecieron condiciones de carrera pública por meritocracia. La estructura tributaria fue simplificada a sólo cinco impuestos básicos y se eliminaron la mayor parte de exoneraciones. Se terminó con la corrupción y se tomaron medidas severas sobre algunos evasores famosos que permitieron que el universo tributario entienda que había llegado la seriedad y el rigor de la autoridad. Por su parte, pocas semanas después de haber sido nombrado, Estela presentó su plan de reorganización institucional al Congreso. Aún no se había producido el autogolpe de 1992 y la nueva administración tributaria logró consenso político para su plan de reforma. En este sentido, interesa destacar que para una institución sin autonomía política, como es la tributaria, por lo tanto dependiente del Ejecutivo, su plan de reforma más exitoso de todo el siglo XX ha sido fruto de un consenso amplio que incluyó Ejecutivo y Legislativo.

Mientras la CGR caía en el marasmo, la SBS atravesó el momento inicial del neoliberalismo sin tantos traumas. Las otras dos instituciones, CGR y SUNAT, habían experimentado grandes cortes en su historia, una para mal y la otra para bien. Por el contrario, los primeros años de los noventa en la SBS fueron más pacíficos. La gestión de Luis Cortavarría no fue tan traumática y pareció una evolución antes que una transformación brusca. Fueron adoptados los principios de Basilea I como nueva norma internacional de supervisión bancaria. En el sistema anterior, la noción básica del negocio bancario, cual es el respaldo de los depósitos, había estado basada exclusivamente en el patrimonio de la institución crediticia. A raíz de Basilea I, este respaldo de los depósitos estaba pasando a concebirse como fruto de la capacidad de pago de los deudores. El flujo antes que el capital estático. Esas ideas empezaron a incorporarse a la supervisión bancaria local a inicios de los años noventa. De esa época proviene también el fortalecimiento de la Unidad de Riesgos de la SBS, que había sido impulsada por Klingerberger y que en los noventa se iría transformando en el eje del trabajo de supervisión.

Pero, durante la primera parte de los noventa se incubó una gran crisis bancaria que estallaría en 1998-1999. El crecimiento de la estructura financiera fue muy

desordenado. No sólo aumentó vertiginosamente el número de bancos y el ámbito de trabajo de estas instituciones. También se efectuaron operaciones crediticias cada vez más arriesgadas. Se vivía un momento de expansión internacional de los negocios capitalistas. Era el boom neoliberal. La apertura a la economía internacional multiplicó el número de agentes y la diversidad de sus operaciones. En esas condiciones, el cambio de procedimientos de supervisión mermó la capacidad de la SBS para captar el problema que se iba a presentar pocos años después. Es decir, en el caso peruano, adecuarse a Basilea I estaba muy bien, pero en una forma bastante cruda, la crisis posterior iba a mostrar que la causa de las crisis bancarias fue la misma de siempre: la concentración crediticia en el grupo económico que controla el banco. Ese fue el patrón de todas las crisis bancarias en el Perú del siglo XX, desde la ya lejana bancarrota del Perú y Londres en 1931. La sobre concentración de créditos en el grupo que controla el banco se esconde durante la fase de auge del ciclo capitalista, pero estalla en los momentos de crisis. Ese proceso es un clásico de las crisis bancarias peruanas y no fue advertido a tiempo por la SBS, que mientras tanto se estaba habituando al manejo de sofisticadas categorías analíticas provenientes de los acuerdos internacionales de auditoría bancaria.

A continuación, en 1995 Alberto Fujimori fue reelecto para un segundo período. Casi comenzando su segundo mandato empezó a tramitar cómo permanecer un tercer período en el poder. Los conflictos institucionales aumentaron dramáticamente a partir del descabezamiento del Tribunal Constitucional en 1997. Luego, se generalizó un proceso de elevada corrupción y podredumbre en las altas esferas del poder. Antes, este proceso había estado más controlado y situado en los niveles habituales de la corrupción en el país, que siempre han sido moderadamente altos. Pero, después de la Guerra con el Ecuador de 1995 se concretó la compra de armas inservibles a precios muy altos con jugosos sobornos. El aparato militar se corrompió en profundidad y fue conducido por el creciente poder del Servicio de Inteligencia, SIN. El puesto de los servicios de inteligencia en la lucha contra Sendero había sido fundamental para lograr leyes muy favorables a su poder, que fueron dictadas comenzando los noventa. Posteriormente, sus labores en el área del narcotráfico le permitieron ingresar a la zona más lucrativa de los negocios ilegales en el país. Luego, influyó sobre el conjunto del aparato del estado incluyendo las instituciones que hemos estudiado. Para ese entonces, el SIN y su jefe real Vladimiro Montesinos, se había convertido en el cerebro y primer agente de la segunda reelección de Alberto Fujimori.

El caso de la CGR fue más problemático. Como habíamos visto, la reorganización encomendada a María Herminia Drago dejó a la institución muy debilitada. A continuación fue electo Víctor Caso Lay, quien cumplió con todos los requisitos legales para acceder al cargo y cuya gestión fue un desastre, constituyendo el punto más bajo de la historia institucional del siglo XX. Durante su labor, el contador de la banda de narcotraficantes “Los Camellos” ocupó un cargo de confianza en la estructura de la CGR. Era nada menos que el auditor interno de la entidad. Es decir, era la única persona legalmente capaz de controlar al Contralor y resultó empleado de la principal banda de narcotraficantes peruanos detenidos en los noventa. Si volvemos al perfil de Contralor y de empleados de la institución que redactara la Misión Kemmerer y lo contrastamos con la realidad de Caso Lay y su núcleo de alta dirección, el resultado es altamente deprimente.

La CGR no intervino en los negocios claves del estado, que las investigaciones posteriores mostraron haber sido manejadas de modo muy corrupto. Por ejemplo, la CGR no participó del control a la Caja de Pensiones Militar y Policial y permitió que Montesinos se haga de esta institución que constituyó su primer núcleo de acumulación corrupta. Pero, tampoco actuó en la compra de armas ni en la recompra de la deuda externa. Se auto excluyó de los casos más significativos. Por otro lado, concentró sus escasas fuerzas en verificar el manejo contable de las pocas instituciones públicas que manejaba la oposición democrática. Es decir, la mayor parte de sus acciones fueron sobre municipios y organizaciones del “vaso de leche”. Estas instituciones, a la época no llegaban a manejar el 4% del presupuesto público y sin embargo fueron objeto de los dos tercios de las acciones de control efectuadas durante Caso Lay. Es decir, la CGR fue empleada para atacar a los adversarios del régimen y para proteger a sus integrantes. Su misión fue desnaturalizada y el declive institucional fue profundo.

Sin embargo, durante los noventa también fue ingresando personal nuevo a la CGR, que no participaba de las decisiones políticas que se producían en la alta dirección. Ese personal estaba aprendiendo en el terreno los fundamentos de la auditoría pública y poco a poco se constituyó una reserva profesional que podía sustentar una nueva y mejor etapa de la CGR. Al fin y al cabo, bajo Caso Lay ese nuevo personal se capacitó y modernizó sus instrumentos de control.

Por su parte, en la constitución de 1993, el Contralor mantuvo su anterior estatus. Es decir, el jefe institucional siguió siendo nombrado por el Legislativo a propuesta del

Ejecutivo y por un período fijo, no pudiendo ser cambiado, salvo por razones establecidas en las normas y a través de un proceso legal. Pero, la constitución de 1993 le restó a la CGR el último de sus poderes jurisdiccionales. En efecto, la CGR mantenía el poder de “determinar responsabilidades” de los funcionarios que hubieran incurrido en ilícitos y por consiguiente el poder de encausarlos en la vía administrativa. Este poder era una restricción con respecto a las amplias atribuciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, que había sido eliminado por Velasco. Pero, incluso este limitado poder jurisdiccional iba a ser abolido. El DL 2612 de diciembre de 1992 anuló el proceso de “determinación de responsabilidades”, situación que fue confirmada en la constitución de 1993. A partir de entonces, la CGR perdió buena parte del respeto que inspiraba en el resto de dependencias públicas.

Como vimos, en la SBS los cambios de los noventa fueron menos abruptos. Cortavarría logró continuidad institucional incluso después del auto golpe del 5 de abril. Pero, permitió que se incube una crisis que estallaría en la gestión de Martín Naranjo, su sucesor. La recesión y los problemas de la estructura financiera comenzaron en 1997-1998 y se prolongaron varios años. Algunos bancos habían crecido por encima de sus capacidades acelerando el ciclo de los negocios en multitud de operaciones arriesgadas. De una buena parte de ellas participaban capitales provenientes del mismo banco. El grupo económico que lo controlaba se auto prestaba en proporción superior a la permitida. En realidad, la SBS sí percibió el problema. Se hallan reportes de alarma y hasta multas bastante temprano, antes que estalle la crisis del Latino y el Wiese. Pero, los dueños de las instituciones crediticias no los tomaron en cuenta y continuó el camino a la bancarrota. Incluso en el caso del Latino, su directorio trató de esconderla contablemente las cifras de la crisis, trasladando las deudas malas a una subsidiaria, pero sólo consiguió acelerar las pérdidas después de una breve burbuja de alivio. Así, tenemos que durante la crisis bancaria, la SBS advierte los problemas, pero carece de poder para rectificar una situación. Además, el momento era malo. No es lo mismo regular un crecimiento ordenado que asumir responsabilidades en momento que la crisis golpea a los bancos que crecieron especulativamente. En esta segunda situación muchas veces no hay solución distinta a incorporar un socio estratégico, lo cual es difícil por la misma coyuntura internacional de recesión.

La bancarrota se presentó primero en el Latino. Era el más especulativo del sistema y ante las primeras manifestaciones de la crisis en 1997 había reaccionado acentuando el riesgo al montar una plataforma para concretar préstamos que fueran más allá de

los límites prudenciales establecidos por la SBS. Los contactos de sus directivos en la elite empresarial de aquel entonces y con el MEF permitieron que se arribe a un acuerdo de rescate financiero altamente perjudicial para el estado. El grupo económico Picasso fue retirado del directorio, sus socios menores continuaron e ingresó COFIDE como socio principal. Pero, encontró que el hueco negro era bastante más profundo que lo calculado. Al final, COFIDE acusó a la SBS por mal informar la real situación del banco. Lo que se suponía sería una intervención temporal para vender a continuación se convirtió en una dolorosa operación de separar las mejores deudas para transferirlas a INTERBANK y asumir las peores como pérdida del erario público. Los buenos negocios son privados y los malos son públicos.

En el caso del Wiese también se registra la elevada concentración de créditos en los grupos económicos que controlaban el banco. Es un caso clásico de quiebra a un banco que, del mismo modo que el anterior, había realizado arriesgadas operaciones durante los noventa. Estas actividades especulativas fueron realizadas por una novel generación que asumió el banco a mediados de los noventa, luego que se eclipsó una anterior generación que por décadas había impreso un manejo muy prudente a la institución crediticia. Crecieron muy rápido, incluso en un momento apuntaron a disputar con el BCP el liderazgo del sistema financiero. En este caso también, los contactos políticos y los lazos en la alta sociedad empresarial fueron las palancas para otro programa de rescate financiero. Cabe destacar que estos dos no fueron lo únicos casos de crisis bancarias en esos mismos días. Por el contrario, un conjunto de nueve instituciones crediticias quebraron y no recibieron un programa de salvataje semejante. Ello corrobora que el Latino y el Wiese fueron casos especiales que merecieron leyes con nombre propio. Con sus particularidades, el proceso del Wiese fue semejante al anterior. Salvo que ingresó la Banca Comercial Italiana y asumió el banco. El grupo Wiese se retiró y dejó sus deudas malas en una institución titularizadora, que paradójicamente siguió manejando. De este modo, los Wiese no fueron licuados y no ofrecieron contra garantías por el aval del estado que requirieron los italianos para ingresar.

¿Cuál fue el papel de la SBS en este proceso? En realidad bastante disminuido. Intervino poco y en el diseño de las leyes de rescate financiero de estas dos instituciones permitió que se entiendan directamente el poder político representado en el MEF con el poder económico, tanto del grupo en cuestión como de la asociación de bancos. Durante esta fase de negociación, la SBS realizó estudios técnicos y en el caso del Latino aconsejó una operación que resultó un desastre. En el caso del Wiese



fue más prudente y simplemente realizó todo tipo de corridas para que los agentes de decisión cuenten con información calificada. Incluso fue deficiente en el plano técnico porque argumentó que el rescate financiero era indispensable ante la presencia de un “riesgo sistémico”, que podría derrumbar al conjunto del sistema crediticio. Pero, no demostró el potencial “riesgo sistémico”. Así, la SBS atravesó todo el período de crisis bancaria sin un estudio integral que permitiera entender la figura utilizada para fundamentar un costoso programa de auxilio a dos bancos en particular.

De este modo, la crisis reveló el papel subordinado de la SBS. Es autónoma constitucionalmente y ha seguido a la letra la prescripción básica de Kemmerer. Pero, es muy débil frente a los bancos. Su aislamiento con relación al BCR aumenta su debilidad relativa. Carece de aliado firme en el aparato del estado. Como consecuencia, el supervisado es inmenso frente a las dimensiones reducidas del supervisor.

Por su parte la SUNAT atravesó un proceso bastante complejo. En realidad se había montado como una institución de primera línea al comenzar los años noventa. Fue la primera institución que atravesó una modernización rápida, integral y claramente exitosa. A partir de ella se montó el concepto de “islas de eficiencia” para referirse a un grupo de instituciones públicas surgidas en los 1990 que trabajaban a la par que la empresa privada, en sistemas, procedimientos y gozando de sueldos muy distintos a la burocracia de los ministerios tradicionales. Pero, a mitad de los 1990 despertó el interés del SIN. El ex superintendente y luego ministro de economía, Jorge Baca Campodónico, ha narrado que Montesinos lo llamó para pedirle conectar sus terminales de computadora para alimentar el disco duro del SIN. Aunque se quejó a Camet y Fujimori evitó que Vladimiro siga adelante, la procesión iba por dentro. En efecto, Montesinos tejió una red que capturó áreas claves de la institución tributaria. Se trataba de la asesoría legal y la secretaría general que canalizaban los dictámenes y los casos que interesaban al SIN. Asimismo, en el Tribunal Fiscal que depende del MEF, Montesinos tejió su red, porque colocó a su contador personal como vocal de la quinta sala, donde eran derivados los casos interesantes para el SIN gracias a la complicidad de la secretaría general de este tribunal.

Gracias a este control político, el sistema tributario fue empleado para hostilizar a adversarios del régimen. Incluso se tejieron negocios y arreglos por debajo de la mesa como los que comprometieron al Banco Wiese en el Tribunal Fiscal. Del mismo modo, desde la SUNAT se concibieron operaciones de encubrimiento como por ejemplo el

denominado RUC sensible, por el cual adquirieron una protección especial ciertos funcionarios del estado además de particulares allegados al círculo gobernante, como la luego famosa Matilde Pinchi Pinchi. Por su parte, en este momento aumentaron los casos de extorsión tributaria que prácticamente habían desaparecido en el pasado inmediato. De este modo, la SUNAT como también las otras dos instituciones analizadas sufrió una profunda involución durante la segunda parte de los noventa.

Este papel se vio confirmado por la dación del DS 120-94:EF, que le restó atribuciones tributarias. En efecto, gracias a ese decreto y su renovación anual en el Congreso, durante cuatro años, toda empresa que se escindiera o se integrara gozaría de beneficios tributarios excepcionales. Estos beneficios serían otorgados por el ministerio correspondiente sin participación de la autoridad tributaria. De este modo, la SUNAT perdió control del impuesto a la renta y se enteraba tarde que una empresa había firmado con el estado una exoneración fiscal, el día que ella no cancelaba impuestos sino presentaba un contrato celebrado a sus espaldas.

De este modo, al terminar el régimen de los noventa el sistema institucional público estaba bastante resentido. No obstante, en el caso de las entidades evaluadas, tenemos que la SUNAT prácticamente había nacido gracias a la reforma emprendida por Estela en 1991. Pero, luego había sido capturada por Montesinos y en alguna medida puesta al servicio de los planes reeleccionistas. Pero, conviene no exagerar. Las tenazas del SIN se limitaron a algunos cuantos cuadros profesionales seducidos por el poder oculto. Pero, en lo básico la institución mantuvo una importante reserva profesional, que le serviría para volver a sus fueros durante el gobierno de transición conducido por Valentín Paniagua, 2000-2001 y en adelante. Así, la institución tributaria terminó la década en mejor situación interna de la que había tenido al comenzarla. Es más, se puede sostener que la SUNAT nació como institución profesional del estado precisamente durante los noventa. Constituye una paradoja que un organismo público clave y bien organizado haya nacido gracias a la obra de un régimen caracterizado por el elevado proceso de desinstitucionalización que implementó, debido a su grado de autoritarismo y concentración de poder.

El resultado más crítico era el de la CGR, prácticamente desmantelada y con escasos recursos tanto económicos como profesionales. Sin embargo, durante el gobierno de Alejandro Toledo, en julio del 2002, la ley 27785 transformaría esta institución porque le permitió nombrar a los auditores internos de las diversas reparticiones públicas. Como vimos, la CGR es la cabeza de una red de auditores internos que cruza toda la

administración pública. Pero, esa red estaba integrada por funcionarios que no eran nombrados ni ganaban sus sueldo en la CGR, sino en las mismas instituciones públicas que debían ser controladas. Ese defecto del sistema se traducían en que los auditores internos eran corazas defensivas de las entidades públicas y no aliados de la CGR en la vigilancia de la legalidad de su actuación. Por ello, la ley de Toledo fue crucial para la CGR. Le permitió proyectar sus actividades y tener un seguimiento más cotidiano y no esporádico del movimiento financiero en los organismos del estado. Así, al fin era propia la red de funcionarios en las reparticiones públicas. De este modo, se lograba una antigua aspiración institucional. Sin embargo, lamentablemente esta ley no le devolvió facultades jurisdiccionales y por lo tanto permanece como un organismo de control sin capacidad de sanción. Así, su actuación no infunde el respeto necesario a la función contralora.

Por otro lado, la CGR carece de autonomía económica, que en buena medida sí gozan las otras dos entidades estudiadas. En efecto, tanto la SUNAT como la SBS tienen recursos propios y no dependen del presupuesto de la República. La SUNAT retiene el 1.5% de los recaudado y entrega el resto al gobierno central. Por su parte, la SBS recibe sus fondos de la asociación de bancos, que cotiza a una bolsa en función al volumen de las operaciones de sus socios. El esquema de financiamiento de la SBS siempre ha sido el mismo. Así fue concebido por Kemmerer y de ese mismo modo funciona en otros países, incluidos los EEUU. Se fundamenta porque la SBS presta un importante servicio a los bancos, al garantizar la confianza del público, elemento crucial de la actividad crediticia. Por su parte, la CGR depende completamente del presupuesto público y carece de recursos propios. Esta situación frecuentemente ha permitido el control gubernamental indirecto. No es tan complicado ahogarla financieramente y reducir su capacidad operativa. Por ello, no hay autonomía institucional que se sostenga sin recursos propios que le otorguen autonomía económica.

## **Recomendaciones**

A lo largo de estas páginas hemos argumentado a favor de la autonomía constitucional para ciertos organismos públicos peruanos. Por lo tanto, parece justo empezar por una reflexión sobre sus fundamentos, lo cual nos remite a la organización del estado peruano y las tradiciones que lo han conformado. La tradición dominante que hemos denominado Borbónica se articuló durante el último siglo de dominación española. Ella venía a sustituir la primigenia concepción colonial, puesta en práctica durante el dominio de la dinastía de los Habsburgo. Esta tradición temprana había conformado el estado imperial a través de reinos y repúblicas separadas, formando un conjunto variado de lealtades vinculadas a través del monarca. El ordenamiento de los Austria era un mosaico de fragmentos y estamentos inconexos, salvo por la persona del Rey. Por el contrario, con los Borbones llegó el despotismo ilustrado y la centralización de todas las partes alrededor de una sola ley y una sola autoridad. Estos dos principios se combinaron porque el segundo no sustituyó completamente al primero, sino que se superpusieron. De este modo, sobre un molde centralista subsistió el orden

estamental. Esa es la herencia colonial en materia de administración pública y organización del estado. En este sentido, el centralismo estamental sería la carga negativa a dejar de lado.

Las críticas al centralismo peruano se han centrado en los privilegios de Lima en relación a las desventajas de las provincias. En materia política se enfatiza en la multitud de poderes y presupuestos que se manejan desde Lima en contraste con las limitaciones de los poderes regionales y locales. Sin negar esa acepción del centralismo, en las páginas precedentes hemos encontrado otra definición del término, que igualmente constituye una traba para la modernización del país. Se trata de la dependencia del Poder Ejecutivo de entidades y materias que requieren de manejo técnico y profesional. El resultado habitual de estas situaciones ha sido la politización de las instituciones y la consiguiente pérdida de capacidad operativa. Salvo en la época de los militares, los autoritarismos peruanos han bloqueado las energías creadoras de estas instituciones impidiendo el fiel cumplimiento de su misión y objetivos institucionales.

La tentación del manejo discrecional ha sido muy elevada en el país. Para evitarlo, algunas instituciones tomaron un rumbo hacia la autonomía a raíz de las recomendaciones de la Misión Kemmerer. La única entidad estudiada que logró esa condición en los años treinta fue la SBS. Por supuesto, debe considerarse que la más importante institución económica pública es el BCR y que igualmente adquirió autonomía el año 1931. En este caso significa autonomía del Ejecutivo, evitar que el poder político la maneje como quiera. Pero, como vimos, en el caso de la SBS la autonomía política muchas veces se tradujo como subordinación frente al poder de los bancos. Es decir, se estableció una correlación perversa entre autonomía política y pérdida de poder frente a la enorme capacidad operativa y la influencia de la asociación de bancos. Autonomía e institución de segunda línea se convirtieron en sinónimo en el caso de la SBS.

De este modo, aparece un segundo sentido de la palabra autonomía y en esta ocasión no se trata de independizarse del poder político, sino del económico. ¿Qué ocurre cuándo el regulado es mucho más fuerte que el regulador? ¿Cómo manejar un desbalance de poder tan marcado que propende a una situación indeseada: que el regulado invada y capture al regulador? En principio, la única solución es fortalecer a la entidad supervisora. ¿Cómo? Pues, vinculándola a un poder mayor. El peligro de la autonomía es que al ubicar a la entidad aislada en la arquitectura institucional, gana en

libertad, pero pierde en importancia. Al final, todos la sobrepasan, sobre todo si los demás son muy poderosos. Por ello, es preciso encontrar una fórmula que conserve su libertad con respecto al Ejecutivo, que su jefe no pueda ser removido por el ministro, pero que le otorgue peso y capacidad para intervenir a favor del público en la delicada misión que la sociedad le ha encargado.

Por ello, nuestra primera recomendación es integrar la SBS al BCR. En este sentido, el modelo europeo que rige en media Latinoamérica establece la supervisión bancaria como una función del BCR. La lógica monetaria establece al BCR como prestamista en última instancia y en toda crisis es la institución que finalmente afrontará el déficit que algún banco pueda haber incurrido. Dado ese carácter, es preferible que el BCR tenga poder para regular el movimiento de los bancos a los que debe respaldar en caso de default. La ventaja del modelo propuesto es que refuerza ambas entidades públicas frente al poder económico. Evitará que los paseen con tanta facilidad. La historia muestra que si el BCR y la SBS marchan separados, entonces los bancos reinan solos durante las fases expansivas del ciclo económico y cuando la crisis aprieta, es el momento del entendimiento entre los bancos y el MEF. Es decir, a la hora que los negocios entran en problemas, se entienden directamente el poder económico y el político. La autoridad monetaria es débil frente al capital financiero y mejor sería reforzar su capacidad con esta integración. El nuevo BCR ganaría en fortaleza, podría regular el movimiento bancario y no observarlo desde lejos. Esa capacidad le daría mayor autonomía al estado con respecto al poder económico. A la vez, la autonomía política está garantizada porque las leyes que rigen al BCR así lo establecen, e incluso ofrecen mayores seguridades que las normas de la SBS de hoy.

Por su parte, la CGR necesita ser reforzada con urgencia. Ha perdido mucha consideración y hay demasiada superposición de entidades y responsabilidades en su área. En primer lugar requiere recuperar poderes jurisdiccionales. Un buen primer paso sería reorganizar un tribunal administrativo interno y adoptar el modelo vigente en los organismos reguladores. Si INDECOPÍ y todos los reguladores pueden tener un tribunal interno, porque la CGR va a carecer de este instrumento. Sería además la vía más fácil y menos engorrosa para resolver los conflictos entre trabajadores públicos y el estado. El sistema actual lleva al absurdo que el estado acusa y el mismo estado defiende.

A continuación, la CGR requiere establecer su independencia financiera del control que ejercen sobre ella tanto el MEF como el Congreso. Una ley tiene que fijar su

porcentaje del presupuesto y debe quedar claro que no está sujeto a voluntad del MEF ni del Congreso. Caso contrario, la CGR seguirá siendo el hermano menor de la administración pública. Mientras las demás entidades estudiadas se manejan como “islas de eficiencia”, la CGR se mantiene tecnológicamente retrasada, con sueldos bajos y personal desmotivado. Sin recursos propios y bien establecidos no hay autonomía política que realmente se sostenga, porque es muy fácil ahogar a la institución y someter a su conductor.

Un tema que cruza a la CGR y a la SBS es la selección del jefe. Actualmente, tienen un proceso semejante, por el cual el Ejecutivo selecciona una persona que el Congreso ratifica. Como se ha visto, una vez nombrado no puede ser sustituido durante un período establecido, salvo a través de un juicio, que nunca se ha efectuado. Como también vimos, se asume que este blindaje legal permite que toda la institución sea autónoma del poder político. Pero, este blindaje no ha sido suficiente en más de un período de la historia. No sólo durante los autoritarismos, incluso un gobierno democrático como el de 1985-1990 nombró jefes sumisos para manejar las instituciones desde el Ejecutivo. Entonces, ¿cómo seleccionar jefes capaces de conducir una institución profesional con criterios técnicos? La única opción para mejorar las posibilidades de la profesionalización es seleccionar dentro de los rangos institucionales. Que continúe como hasta hoy, es decir que el Ejecutivo selecciona y el Congreso ratifica. Pero, que el Ejecutivo tenga que escoger entre los funcionarios de carrera que se hallan laborando en el organismo. Se establecerán condiciones especiales de antigüedad y capacidad de gerencia, pero al igual que en los institutos armados, el Ejecutivo promociona al jefe que piensa, pero lo elige entre los generales y no trae jefes de otra institución. El principio fundamental de una carrera pública es la posibilidad de conducir la institución a la que uno le dedica la vida profesional. Pudiera pensarse que no convendría elegir de este modo al nuevo jefe de la SBS, ya que en la propuesta pertenecería al ámbito del BCR. Pero, sí conviene, porque este procedimiento garantizaría para el jefe de la supervisión bancaria el mismo estatus que los directores del BCR. Estaría dentro, pero sería un igual.

En el caso de la SUNAT, actualmente su jefe es seleccionado por el Ejecutivo y depende del MEF. Pienso que podría continuar este procedimiento con un agregado semejante a los casos anteriores. Es decir, que el Ejecutivo seleccione al jefe dentro de los rangos de la administración tributaria. El objetivo de fondo es crear la carrera pública en las tres instituciones. El mecanismo es garantizar que el techo máximo de la carrera es la conducción institucional.

De la jefatura pasamos a las condiciones organizacionales de su ejercicio. Actualmente en las tres instituciones el jefe actúa individualmente. Son responsabilidades unipersonales. El estilo de conducción actual es un mando único rodeado por una fuerte asesoría y un comité de gerencia integrado por personal de confianza. No parece muy profesional. Por el contrario, en el BCR existe un directorio y obviamente un presidente del directorio. Pero, la presencia de un colegiado en la dirección garantiza una gerencia más profesional y menos de confianza. No hay jefe único, la lealtad es institucional y no personal. Un directorio permite además, abrir el abanico y pensar en una representación pequeña pero más representativa de fuerzas distintas que se necesita incorporar para que funcione un nuevo sistema integrador. Sobre todo el Congreso. No podemos olvidar que el Parlamento es la primera institución fiscalizadora y que por lo tanto requiere una buena conexión con la CGR. El directorio sería ese mecanismo, puesto que al igual que en el caso del BCR, podría ser un directorio de composición mixta, con representantes de los poderes del estado.

Antes de terminar quisiéramos volver a la carrera profesional para tratar las condiciones de su implementación. Como ha quedado dicho, el gran objetivo es crear una carrera profesional en las tres instituciones estudiadas. Estamos convencidos que la racionalidad técnica en su conducción es consecuencia de un cuerpo de profesionales comprometidos en el largo plazo. Para generar las condiciones de una carrera de este tipo debe haber un único procedimiento de selección de personal. En la SBS hay una escuela de verano dirigida a los mejores alumnos de las universidades que capta los nuevos integrantes de la institución. Ese procedimiento debe generalizarse. Un mecanismo semejante existe en el BCR. En suma, las instituciones estudiadas deben garantizar que se ingresa por un único filtro que uniformiza el punto de partida. Al fin y al cabo, es un sistema parecido a la escuela de oficiales de los institutos armados.

En segundo lugar, debe conformarse una escuela interna de capacitación. En la CGR existe una Escuela de Control que constituye uno de sus más importantes activos organizacionales. No es que funcione muy bien, porque no otorga títulos de postgrado y tampoco tiene convenios con reconocidas universidades nacionales y del extranjero. Peor aún, no existe nada semejante ni en la SBS ni en la SUNAT. Pero, es indispensable crear una escuela de postgrado para generar las condiciones de la carrera interna. En realidad, es uno de sus componentes: la formación. El otro componente es la experiencia laboral. Pero, siguiendo con la formación, ella debe



estar organizada y valer a la hora de los ascensos. Ellos deben ser por méritos establecidos y publicados. De ese modo, la promoción interna y los ascensos deben estar definidos y sus reglas conocidas y aceptadas por todos.

## BIBLIOGRAFÍA

### 1. Libros

ABUSADA, Roberto, DU BOIS, Fritz y MORON, Eduardo editores: *La reforma incompleta. Rescatando los noventa*. Lima: Instituto Peruano de Economía y Universidad del Pacífico, 2000.

ALFAJEME, Augusta et al: *De la moneda de plata al papel moneda; Perú, 1879-1930*. Lima: BCRP y AID, 1992.

ALVA MATEUCI, Mario: "El tránsito de la DGC a la SUNAT". En: Revista *Derecho y Sociedad*, N° 7, 1993.

ARCE, Fernando: *La cuenta general de la república*. Lima: Universidad del Pacífico, 1991.

ARIAS MINAYA, Luis Alberto: *El control de gestión en la administración tributaria en el Perú*. Lima: SUNAT, 1995.

BACA, Jorge: "El ancla fiscal: la reforma tributaria". En: ABUSADA, Roberto Abusada, DU BOIS, Fritz, MORÓN, Eduardo y VALDERRAMA, José (editores), *La reforma incompleta. Rescatando los noventa (tomo I)*. Lima: Universidad de Lima, Instituto Peruano de Economía, 2000.

BALBI, Carmen Rosa: *El Partido Comunista y el APRA: en la crisis revolucionaria de los años 30*. Lima: G Herrera, 1980.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ, *El Banco central: su historia y la economía peruana, 1821-1992*, Lima: BCRP, .

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ: *La misión Kemmerer en el Perú: informes y propuestas*. Lima: BCR, 1999.

BARDELLA, Gianfranco: *Un siglo en la vida económica del Perú, 1889-1989*. Lima: BCP, 1989.

BASADRE, Jorge: *Perú, problema y posibilidad: ensayo de una síntesis de la evolución histórica del Perú*. Lima: E. Rosay, 1931.

BASADRE, Jorge: *Historia de la República del Perú*. Lima: Editorial Universitaria, 1968.

BASADRE, Jorge: *Elecciones y centralismo en el Perú: apuntes para un esquema histórico*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1987.

BASADRE, Jorge y FERRERO Rómulo Ferrero: *Historia de la Cámara de Comercio de Lima*, Lima: Cámara de Comercio, 1963.

BONILLA, Heraclio: "Lecciones del endeudamiento externo de los países andinos". En: BONILLA, Heraclio: *El futuro del pasado: las coordenadas de la configuración en los Andes*. Lima: Fondo Editorial del Instituto Pedagógico de San Marcos, 2005.

BOWEN, Sally: *El expediente Fujimori: el Perú y su presidente 1990-2000*. Lima: Monitor S.A., 2000.

BOWEN, Sally y HOLLIGAN, Jane: *El espía imperfecto. La telaraña siniestra de Vladimiro Montesinos*. Lima: Peisa, 2003.

CALLEGARI RAMÍREZ, Carlos: *Historia del Banco de la Nación*. Lima: Centro de Documentación e Información Andina, 1986.

CAMPUBRÍ ALCÁZAR, Carlos: *Historia de los bancos en el Perú*. Lima: Editorial Lumen, 1957.

CAMPUBRÍ ALCÁZAR, Carlos: "La depresión económica peruana y los afanes peruanos, 1931-1932". En *Revista Histórica*, tomo 27, 1964.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA: *Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República*, Lima: CGR, 2002.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA: *Carrera pública, problemas, propuestas y anteproyectos*, Lima: Centro de investigación parlamentaria, 2003.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA: *En la sala de la corrupción: videos y audios de Vladimiro Montesinos 1998-2000*, 6 vols. Lima: Fondo editorial del Congreso del Perú, 2004.

CONTRERAS, Carlos y CUETO, Marcos: *Historia del Perú contemporáneo*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, 1999.

CONTRERAS, Carlos Contreras: *El aprendizaje del capitalismo: estudios de historia económica y social del Perú Republicano*. Lima: IEP, 2004.

CORTAZAR VELARDE, Juan Carlos: *La reforma de la administración pública peruana (1990-1997). Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas*. Lima: Instituto de Políticas Sociales, 2007.

COTLER, Julio y GROMPONE, Romeo: *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP, 2000.

CRABTREE, John y THOMAS, Jim: *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima: Universidad del Pacífico, IEP, 1999.

DAMMERT EGO AGUIRRE, Manuel: *Fujimori-Montesinos: Estado mafioso*. Lima: Editorial El virrey, 2001.

DEGREGORI, Carlos Iván et al: *Las rondas campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. Lima: IEP, 1996.

DIEZ CANSECO, Javier: *Decreto secretos y mal uso de fondos públicos: el Perú bajo el fujimorismo*. Lima: Congreso de la República, 2002.

DRAKE, Paul: "La misión Kemmerer en el Perú: asesores e inversionistas norteamericanos durante la gran depresión, 1930-1933". En HISLA. Revista latinoamericana de historia económica y social, Lima, 1987.

DURAND, Francisco y THORP, Rosemary: "La reforma tributaria: análisis del experimento SUNAT". En: CRABTREE, John y THOMAS, Jim: *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima: Universidad del Pacífico, IEP, 1999.

DURAND, Francisco: "La democracia, los empresarios y Fujimori" en Fernando Tuesta ed. *El juego político: Fujimori, la oposición y las reglas*, Lima: Friedrich Ebert, 1999.

DURAND, Francisco: *Desarrollo institucional de SUNAT: factores de éxito y fracaso*. Lima: Fundación F. Ebert, 2002.

DURAND, Francisco: *Riqueza económica y pobreza política. Reflexiones sobre las elites del poder en un país inestable*. Lima: PUCP, 2003.

ESTELA, Manuel: *Perú: ocho apuntes para el crecimiento con bienestar*, Lima. Fondo editorial del Banco Central de Reserva del Perú, 2001.

ESTELA, Manuel: *El Perú y la tributación*. Lima: SUNAT, 2002.

FERNER, Anthony: *La burguesía industrial en el desarrollo peruano*. Lima: ESAN, 1982.

FIETZGERALD, E.V.K: *La economía política del Perú, 1956-1978: desarrollo económico y reestructuración del capital*. Lima: IEP, 1979.

FLORES GALINDO, Alberto: *Los mineros de la Cerro de Pasco, 1900-1930. Obras Completas, T 1*, Lima: Sur, Casa de estudios del socialismo, 1993.

FLORES GALINDO, Alberto y BURGA, Manuel: *Apogeo y crisis de la república aristocrática*, Lima: Rikchay Perú, 1981.

FRANCO, Carlos: *El Perú de Velasco*, 3 vol. Lima: CEDEP, 1983.

FUCHS, Fernando: *Propuesta del Ministro de Hacienda Fernando Fuchs para el establecimiento del Banco de la Nación*. Lima: Imprenta Torres Aguirre, 1920.

GALBRAITH, John K: *El crac del 29*, La Habana, Instituto del libro, 1969.

GUERRA MARTINIÈRI, Margarita: "La República: 1948-1980". En: *Historia General del Perú*, tomo IX. Lima: Editorial Brasa, 1993.

GILBERT, Dennis: *La oligarquía peruana. Historia de tres familias*, Lima: Editorial Horizonte, 1982.

GONZALES, Osmar: *Sanchos fracasados, los arielistas y el pensamiento político peruano.*, Lima: PREAL, 1986.

GONZALES DE OLARTE, Efraín y SAMAMÉ, Lilian: *El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*. Lima: IEP, CIES, 1991.

GONZALES DE OLARTE, Efraín: *El neoliberalismo a la peruana: economía política del ajuste estructural, 1990-1997*. Lima: IEP, CIES, 1998.

GUTIÉRREZ SOTELO, Luis: *La Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control*. Lima: 1992.

HARVEY GARDINER, C: *Pawns in a triangle of Hate: The Peruvian Japanese and the United States*. Seattle: University of Washington Press, 1981.

HAYA DE LA TORRE, Víctor Raúl: *El antiimperialismo y el APRA*, Lima: LYDEA, 1988.

HOCQUENGHEM, A. M. y ORTIEB, L.: "Eventos El Niño y lluvias anormales en la costa norte del Perú; siglos XVI-XX". En Bulletin de L Institute Francais d Etudes Andines, 1992.

KLARÉN, Peter: *La formación de las haciendas azucareras y los orígenes del APRA*, Lima: IEP, 1976.

KLARÉN, Peter: *Nación y sociedad en la historia del Perú*, Lima: IEP, 2004.

KLAIBER, Jeffrey: *Iglesia, dictaduras y democracia en América Latina*. Lima: PUCP, 1997.

KLINGENBERGER LOMELLINI, Juan: *Supervisión bancaria en el Perú*. Lima: SBS, 1987.

LÓPEZ, Sinesio: *El dios mortal: Estado, sociedad y política en el Perú del siglo XX*. Lima: IDS, 1991.

LÓPEZ, Sinesio: "Perú, 1930-1968: competencia y participación en el Estado oligárquico". En Cristóbal Aljovín y Sinesio López, eds: *Historia de las elecciones en el Perú: estudios sobre el gobierno representativo*, Lima: IEP, 2005.

LÓPEZ MARTÍNEZ, Héctor: *APESEG, Cien años en la historia del seguro*. Lima: APESEG, 2004.

LYNCH, Nicolás: *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos políticos y el origen de los independientes, Perú 1980-1992*. Lima: UNMSM, 1999.

LYNCH, Nicolás: *Política y antipolítica en el Perú*. Lima: Desco, 2000.

MALPICA, Carlos: *Los dueños del Perú*. Lima: Peisa, 1976.

MANRIQUE, Nelson: *Yawar Mayu. Sociedades terratenientes serranas 1879-1910*. Lima: DESCO, IFEA, 1988.

MASTRO, Marco del: *Los hilos de la modernización: empresarios agrarios en Chincha*, Lima: Desco, 1991.

MELENA, Germán de la: *Aspectos financieros del Plan del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas y acciones previstas en el Plan 75/80*. Lima: PUCP, 1980.

MURAKAMI, Yusuke: *Perú en la era del chino. La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: IEP, 2007.

NARANJO, Martín: *Previsiones bancarias dinámicas. Evaluación de su viabilidad para el caso peruano*. Lima: Universidad del Pacífico, 2002.

NORTH, Douglas: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE, 2006.

OFICINA NACIONAL DE PROCESO ELECTORALES: *Los procesos electorales en el Perú: 1978-1986, problemas y lecciones*. Lima: ONPE, 2005.

ORTIZ DE CEVALLOS, Gabriel y CALDERÓN, Carlos: "Un enfoque neoinstitucional sobre la corrupción en el Perú". En: Felipe Portocarrero S. Editor

PANIAGUA, Valentí: "Un tríptico institucional: los organismos electorales" en Fernando Tuesta ed. *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*, Lima Friedrich Ebert, 1996.

PASCÓ FONT, Alberto y SAAVEDRA, Jaime: *Reformas estructurales y bienestar: una mirada al Perú de los noventa*, Lima: GRADE, 2001.

PEASE, Henry: *La autocracia fujimorista: del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: PUCP, 2003.

PEÑA, Saúl: *Psicoanálisis de la corrupción: política y ética en el Perú contemporáneo*, Lima: Peisa, 2003.

PILAR TELLO, María del: *La Superintendencia de Bancos y seguros y su historia*. Lima: SBS, 1997.

PORTOCARRERO M., Gonzalo: *De Bustamante a Odría. El fracaso del Frente Nacional Democrático Nacional, 1945-1950*. Lima: Mosca Azul Editores, 1983.

PORTOCARRERO M. Gonzalo: La "sociedad de cómplices" como causa del (des)orden social en el Perú. En: Óscar Ugarteche (comp.), *Vicios públicos. Poder y corrupción*. Lima: SUR, FCE, 2005.

PORTOCARRERO SUÁREZ, Felipe: *El imperio Prado: 1890-1970*, Lima: CIUP, 1997.

PORTOCARRERO SUÁREZ, Felipe: *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, 2005.

PORRAS BARRENECHEA, Raúl: *Fuentes históricas peruanas*, Lima: Mejía Baca, 1955.

QUIJANO, Aníbal: *Nacionalismo, neoimperialismo y militarismo en el Perú*. Buenos Aires: Ediciones Península, 1971.



QUIROZ, Alfonso: *Banqueros en conflicto: estructura financiera y economía peruana, 1884-1930*, Lima: Universidad del Pacífico, 1990.

QUIROZ, Alfonso: *Domestic and Foreign Finance in Modern Peru, 1850-1950*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1993.

RABANAL, Alejandro: "La economía peruana en la década del 20". En: Heraclio Bonilla (ed.): *Las crisis económicas en la historia del Perú*. Lima: CLHES, 1986.

RAMÍREZ Y BERRIOS, Manuel Guillermo: *Mariano Ignacio Prado y Ugarteche*, Lima: SDC Publicistas e Impresores, 2007.

REAÑO, Germán y VÁSQUEZ, Enrique: *El grupo Romero: del algodón a la banca*. Lima: Universidad del Pacífico, 1988.

REYNA, Carlos: *La anunciación de Fujimori: Alan García 1985-1990*. Lima: Desco, 2000.

ROMERO, Emilio: *Historia Económica del Perú, 2 vol.* Lima: Universo, 1968.

RONCAGLILOLO, Rafael: "La democracia cristiana: marcos de referencia y modelos iniciales". En: Alberto Adrianzen, ed: *Pensamiento Político Peruano, 1930-1968*. Lima: Desco, 1990.

ROSPIGLIOSI, Fernando: *Montesinos y las Fuerzas Armadas: cómo controló durante una década las instituciones militares*. Lima: IEP, 2000.

SALAZAR BONDY, Sebastián: *Lima la horrible*. Lima: Peisa, 1974.

SANBORN, Cynthia: "The Democratic Left and the Persistence of Populism in Peru, 1975-1990", Thesis. Department of Government. Harvard University. 1991.

SAN MARTÍN, César et al: *Delitos de tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y asociación para delinquir: aspectos sustantivos y procesales*, Lima: Juristas editores, 2002.

SANTOS GRANERO, Fernando y BARCLAY REY DE CASTRO, Federica: *La frontera domesticada: historia económica y social de Loreto*, Lima: PUCP, 2002.

SAYÁN PALACIOS, Alfredo: "Creación de la Superintendencia de Bancos", *Revista La Banca*.

STALLINGS, Barbara Stallings: *Banker of the Thrid World. U.S. Portfolio Investment in Latin America 1900-1986*. Berkeley: University of California Press, 1987.

STEPAN, Alfred: *The state y society: Peru en comparative perspective*. New Yersey: Princenton University, 1978.

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS: *Banco del Perú y Londres en liquidación: Memoria anual al 31 de diciembre de 1931*. Lima: Imprenta Gil, 1932.

TANAKA, Martín: "La estructura de oportunidad política de la corrupción en el Perú: algunas hipótesis de trabajo". En: Felipe Portocarrero S. Editor, *El pacto infame: estudios sobre corrupción en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2005.

TANTALEÁN VANINI, Javier: *Yo respondo*. Lima: Edición del Autor, 1978.

TAPIA, Carlos: *Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso: dos estrategias y un final*. Lima: IEP, 1996.

TAVARA, José I: "La regulación del poder del mercado y la transición a la democracia". En: CRABTREE, John editor: *construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: PUCP, Universidad del Pacífico, IEP, 2006.

TAVARA, José I: "La captura del Estado y la persistencia de la corrupción como desafíos a la democracia". En: UGARTECHE, Óscar: *Vicios públicos. Poder y corrupción*. Lima: SUR, FCE, 2005.

THORP, Rosemary y BERTRAM, Geoffrey: *Perú, 1890-1977, crecimiento y políticas en una economía abierta*, Lima: Universidad del Pacífico, Mosca Azul Editores, Fundación F. Ebert, 1985.

UGARTE, César Antonio Ugarte: *Bosquejo de la historia económica del Perú*, Lima: Banco Central de Reserva del Perú, Lima, 1980.

UGARTECHE, Óscar: *Adiós Estado, bienvenido mercado*. Lima: Fundación F. Ebert, 2004.

UGARTECHE, Óscar (ed.): *Vicios públicos: poder y corrupción*, Lima: Sur, casa de estudios del socialismo, 2005.

VÁSQUEZ, Enrique: *Estrategias del poder: grupos económicos en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, 2000.

VELASCO ALVARADO, Juan: *Velasco, la voz de la revolución*, tomo I, Lima: SINAMOS, 1972.

VERDERA, Francisco: "Cambios en el modelo de relaciones laborales en el Perú, 1970-1996. En SULMONT, Denis y VÁSQUEZ, Enrique editores: *Modernización empresarial en el Perú*, Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales, 2000.

VILCAPOMA IGNACIO, Leopoldo: *Sistema bancario y fluctuaciones macroeconómicas, Perú 1950-1997*. Lima: PUCP, 1998.

VIVAS SABROSO, Fernando: *En vivo y en directo: una historia de la televisión peruana*. Lima: Universidad de Lima, 2001.

WISE, Carol: *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico, 2003.

YEPES DEL CASTILLO, Ernesto: *Perú: 1820-1920*. Lima: IEP-Campodónico Ediciones, 1972.

ZAPATA VELASCO, Antonio: *El joven Belaunde: historia de la revista El Arquitecto Peruano*, Lima: Minerva, 1995.

ZAPATA VELASCO, Antonio: "La corrupción bajo el fujimorismo". En: Felipe Portocarrero ed. *El pacto infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, 2004.

## 2. Fuentes, documentos oficiales y periódicos

Memorias de la Superintendencia de Banca y Seguros

Revista La Banca

Memorias de la Contraloría General de la República

Boletín Contralor

Memorias de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria

Memorias de la Dirección General de Contribuciones

Informes de la Comisión de Delitos Económicos y Financieros del Congreso de la República

Informes de la Comisión de Investigación encargada de cumplir las conclusiones y recomendaciones a las que arribaron las cinco comisiones investigadoras del período legislativo 2001-2002.

Revista Caretas

Diario La República

Diario El Comercio