

Promoción industrial en el Perú durante el segundo auge exportador, 1890-1930: nuevas evidencias

Franco Lobo Collantes^{1,a}

Resumen

El artículo analiza un grupo de medidas establecidas en el Perú entre 1880 y 1930, seleccionadas por su relevancia para el sector industrial del país. El objetivo es identificar hasta qué punto esta oferta institucional pudo tener la capacidad de incentivar la inversión en la industria durante el periodo señalado. Luego de contextualizar económica e historiográficamente las décadas indicadas, se identifican incentivos tributarios, arancelarios y facilidades a las industrias nuevas que cuestionan la historiografía tradicional, la cual reducía la importancia del mercado interno y el marco institucional en el proceso económico peruano de fines del siglo XIX y las primeras tres décadas del siglo XX.

Palabras clave: Industria; Desarrollo industrial; Promoción social; Política económica (Fuente: Tesaurus UNESCO)

Industrial promotion in Peru during the second export boom, 1890-1930: new evidence

Abstract

The article analyzes a group of measures established in Peru between 1880 and 1930, selected for their relevance to the country's industrial sector. The objective is to identify to what extent this institutional offer could have had the capacity to encourage investment in the industry during the indicated period. After placing the indicated decades in an economic and historical context, tax and tariff incentives and facilities for new industries are identified that question the traditional historiography, which reduced the importance of the domestic market and the institutional framework in the Peruvian economic process at the end of the 19th century and the first three decades of the 20th century.

Keywords: Industry; Industrial development; Social promotion; Economic policy (Source: UNESCO Thesaurus)

¹ Pontificia Universidad Católica del Perú.

^a Magíster en Historia.

Recibido: 04/03/2019. Aprobado: 03/05/2019. En línea: 17/06/2019

Citar como: Lobo F. (2019). Promoción industrial en el Perú durante el segundo auge exportador, 1890-1930: nuevas evidencias. Rev Arch Gen Nac. 34(1), 83-99. doi: <https://doi.org/10.37840/ragn.v34i1.83>

Introducción

La economía peruana se ha caracterizado por experimentar diversos auges exportadores a lo largo de su historia. Actualmente vivimos un nuevo auge exportador, liderado por la minería metálica, que ha generado un crecimiento económico sostenido en los últimos veinte años. Este auge exportador, así como muchos en la historia peruana, han sido sujeto de debate, debido a la controversia que genera el modelo económico sobre las posibilidades que tiene de lograr el ansiado desarrollo.

El primer auge exportador del Perú republicano fue el guanero, que se desarrolló entre mediados de la década de 1840 y el inicio del conflicto armado con Chile. Fue la primera «oportunidad perdida» que tuvimos, y que en palabras del historiador de la república peruana, Jorge Basadre, representó una «prosperidad falaz». Ha habido diversos investigadores que han analizado el periodo, pero el consenso general es que esta era exportadora dejó poco en la economía interna, con leves encadenamientos hacia dentro y una distribución muy desigual. El segundo auge inicia con la recuperación de la Guerra con Chile y termina con el impacto de la crisis de 1929, el cual se analiza en el presente trabajo. Este periodo ha generado mayor controversia, ya que desde la posición pesimista de la teoría de la dependencia hasta el revisionismo reciente que lo ven más positivamente, reproducen hasta la actualidad debates en torno al impacto de este auge exportador.

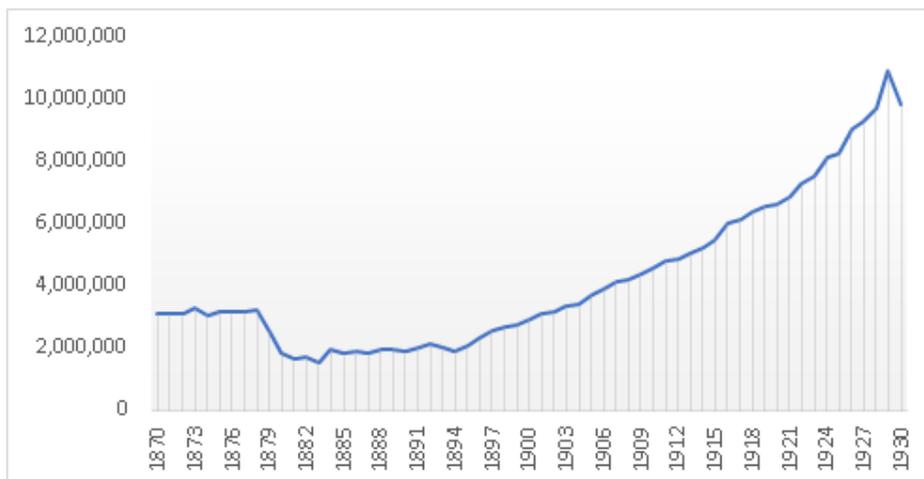
Desde un enfoque más cerca al revisionismo, se presenta en este artículo nuevos aportes sobre los incentivos hacia la diversificación industrial que pudo haber dado el marco institucional. El objetivo de la investigación es mostrar nuevas evidencias sobre medidas de promoción industrial entre 1890 y 1930 en el Perú, analizando hasta qué punto tuvieron la capacidad de crear verdaderos incentivos hacia este sector. Se plantea que las exenciones de impuestos a ciertas empresas industriales, la diferenciación de impuestos entre el producto local y el extranjero en ciertas ramas industriales, el apoyo directo a empresas consideradas nuevas industrias y las estructuras arancelarias en «cascada», generaron importantes incentivos para la diversificación de capitales de la exportación hacia la industria. De esta manera, el artículo se enmarca en la línea historiográfica que analiza el papel activo del gobierno en la promoción económica durante las primeras décadas del siglo XX.

Contexto económico

Durante el primer auge exportador, la economía peruana sustentó su crecimiento en las ventas del guano, fertilizante natural altamente demandado en la agricultura europea y de Estados Unidos. El guano había estabilizado la economía y las finanzas públicas luego de la fuerte inestabilidad política vivida en las primeras décadas de la era republicana. Sin embargo, la crisis de los años setenta del siglo XIX por la competencia del salitre y, finalmente, la Guerra del Pacífico, significó la desaparición de estos ingresos, la actividad fundamental de la economía y su consecuente desplome. Como muestra el Gráfico 1, el producto bruto interno muestra una caída significativa luego de 1879, al iniciar el conflicto armado, seguida de una depresión prolongada con una leve tendencia al crecimiento hasta mediados de 1890, donde la pendiente positiva es más notoria. La recuperación a la crisis de la posguerra evidentemente tiene un contenido exógeno clave: la demanda internacional de una variedad de materias primas que producía el Perú. Sin embargo, fueron dos elementos endógenos los que marcan el cambio para la década de 1890 y en base al cual se desplegaron las capacidades para el aprovechamiento del comercio exterior. Efectivamente, era un consenso de la élite peruana que el desarrollo inicial de la economía peruana debía basarse en la exportación de recursos naturales, y que, para ello, era necesaria

la inversión extranjera (Thorp y Bertram, 2013). El primer elemento fue el Contrato Grace, un acuerdo formal entre los tenedores de bonos de la deuda peruana y el gobierno, por el cual el gobierno cedía la administración de toda la red ferroviaria peruana por 65 años a cambio de la cancelación de la deuda externa. Esta generó mayor confianza a los inversionistas foráneos para llegar al Perú y, a pesar de que el gobierno se quedó sin los pocos ingresos que tenía para las finanzas públicas, lo incentivó a desarrollar nuevos mecanismos modernos de recaudación en la sociedad civil, diversificando sus ingresos (Contreras, 2012).

Gráfico 1. PBI del Perú, 1870-1930 (en miles de dólares de Geary-Khamis de 1990)



Elaboración propia a partir de datos de: Seminario, Bruno (2015), La economía peruana en la era moderna. Lima: Universidad del Pacífico

El segundo elemento fue la estabilidad política interna. Luego de la firma del Tratado de Ancón (1883), que puso fin a la guerra e inició la desocupación chilena del Perú, comenzó un conflicto interno entre los líderes militares de la resistencia durante la guerra, además de un enfrentamiento constante entre ellos, una vez en el poder ejecutivo, con el Parlamento, con mayoría civil. Este contexto de incertidumbre se acabó en 1895 con una pequeña guerra civil librada en Lima, por la cual Nicolás de Piérola, militar de corte civil, llega al gobierno y va a poner las bases de la estabilidad política que va a regir el Perú (salvo la breve incursión militar de Oscar Benavides entre 1914 y 1915), entre 1895 y 1930 (Thorp y Bertram, 2013).

Como consecuencia de esta estabilidad, el dinamismo de las exportaciones inicia un fuerte crecimiento, caracterizado por una canasta de productos diversificados, y liderado, en un principio, por los productos agrícolas como el azúcar y el algodón, y a partir de 1910, de productos minerales como el cobre y el petróleo, lo que fue potenciado durante la Primera Guerra Mundial. Durante los años veinte la distribución fue más pareja, aunque liderada por el petróleo hasta la crisis de 1929 (Contreras, 2011).

En suma, un periodo que logró una recuperación de la estabilidad interna en la década de 1890 y que fue la plataforma de despegue de la economía exportadora entre 1890 y 1930. Ahora bien, ¿en qué medida

este segundo auge exportador generó un desarrollo interno y hasta qué punto el gobierno creó un marco institucional para ello? Pasemos a revisar lo que nos dice la historiografía.

Historiografía sobre el desarrollo interno en el Perú entre 1890 y 1930

Los primeros estudios sobre las posibilidades de desarrollo interno peruano durante el segundo auge exportador peruano partieron del enfoque de la teoría de la dependencia. En esa línea, Ernesto Yepes (1971), argumentó que la élite local estaba subordinada a las lógicas de las metrópolis foráneas y el comercio mundial, asumiendo un papel de periferia proveedora de materia prima y receptora de productos manufacturados. Según el autor, en este contexto, el capital local fue excluido por el capital extranjero en el comercio exterior peruano, por lo que las élites nativas tuvieron que participar en la política como forma de aliarse con el capital foráneo. Otro estudio similar, y de gran influencia, es el de Burga y Flores (1987), quienes plantean que desde finales del siglo XIX y principios del XX, ocurrió el tránsito de una hegemonía británica a una hegemonía estadounidense en el Perú. Sin embargo, este desplazamiento del capital inglés por el capital norteamericano también implicó un desplazamiento de la élite local, logrando imponer la lógica de enclave en el Perú, acumulando gigantescas ganancias de la economía exportadora y reexportándolas hacia las metrópolis.

Este enfoque de investigación tuvo vigencia hasta la década de 1990, donde nuevas investigaciones aparecieron para erosionar estos argumentos, debido principalmente a dos razones. En primer lugar, una parte importante de los fundamentos cuantitativos de los estudios señalados en los párrafos anteriores, se basan en fuentes secundarias, siendo una parte minoritaria la reconstrucción de índices propios, reduciendo la posibilidad de darle contundencia a los argumentos novedosos en base a nuevas fuentes. En segundo lugar, el aparato conceptual usado por los autores genera tal rigidez en la interpretación que no permite abordar otros elementos de análisis como la importancia del crecimiento económico, de las instituciones y los actores que se desempeñan en la estructura.

El primer texto que evalúa el desarrollo interno durante este periodo con una perspectiva diferente es el de Thorp y Bertram (2013; la primera versión en inglés fue de 1978), que se les puede situar en el tránsito entre la teoría de la dependencia y un primer revisionismo. Thorp y Bertram argumentan que el inicio del auge exportador estuvo en manos de la élite nativa, por lo que las ganancias de las exportaciones fueron invertidas en la economía interna, desarrollando un mercado de capitales y generando un proceso de industrialización por sustitución de importaciones gracias al proteccionismo indirecto que brindaba el sistema arancelario y el tipo de cambio devaluado. Sin embargo, los autores explican que a partir de 1900 la llegada del fuerte capital extranjero en el sector minero, así como una élite local que veía más atractivo reinvertir en otros sectores de exportación agrícola, redujo la expansión del mercado interno. En términos generales, los autores concluyen que, debido a estas razones, entre 1890 y 1930 el crecimiento hacia afuera tuvo leves efectos en la economía peruana, con una élite y un gobierno al servicio del capital extranjero por las circunstancias mundiales, es decir, un impacto negativo del capital extranjero en la economía peruana. A pesar del nuevo enfoque y una mayor diversidad de fuentes, tanto cualitativas como cuantitativas, las conclusiones de los autores sobre este periodo terminan semejándose mucho al de la teoría de la dependencia, reduciendo el papel de la élite y el activismo del gobierno, pero con mayores matices.

A finales de los ochenta aparece el libro clásico de Alfonso Quiroz (1990), iniciando un revisionismo como tal, mostrando un enfoque diferente en el análisis de la élite local, con un trabajo exhaustivo

de fuentes básicamente cualitativas. Quiroz reconstruye detalladamente las inversiones de la élite nativa entre 1890 y 1930, en donde evidencia una gran capacidad de diversificación en distintas actividades, tanto ligadas con el comercio exterior como con el mercado interno, siendo la presencia de la industria muy importante. Las evidencias del autor desbarataron la idea de una élite sin capacidad empresarial en términos modernos ya que, mediante lo que denomina como «efecto demostrador», la élite aprendió los mecanismos de asociación y diversificación como imitación a los capitales extranjeros que llegaban al país. Esto lo hicieron con el objetivo de posicionarse mejor en el mercado y defender sus intereses. Finalmente, vale la pena mencionar el reciente estudio de Luis Felipe Zegarra (2017), como representante de los estudios más reciente. El autor indica que el crecimiento de las exportaciones aumentó su contribución al crecimiento económico de manera significativa, ya que generaron externalidades positivas como la mayor recaudación para el gasto público y la formación de un mercado de capitales, al igual que externalidades negativas como la apreciación de la moneda. Con respecto a la industria, desde un enfoque de eficiencia de mercado, considera que el desarrollo de este sector hubiera necesitado un apoyo deliberado del Estado, lo que hubiera sido socialmente ineficiente.

La literatura revisionista mostrada hasta este momento enfatiza la revaloración de un dinamismo del mercado interno, tanto por los fuertes ingresos de exportación, como por el activismo de la élite nativa. Pasemos a revisar brevemente dos textos influyentes que se ha escrito sobre el marco institucional, punto donde desarrollaremos la investigación. En primer lugar, el estudio de Carlos Boloña (1993) analiza las políticas arancelarias en el siglo XX, pero para nuestro periodo de análisis, el autor enfatiza una razón fiscal como el único móvil en la implementación de la estructura arancelaria, restando importancia el incentivo generado para la industria. En segundo lugar, el texto de Carlos Contreras (2012), que muestra el activismo político del estado luego de la Guerra con Chile, ya que obligó al gobierno a montar una estructura impositiva moderna. Gracias a ello, los ingresos gubernamentales se incrementaron significativamente, lo que implicó una mejor diversificación en el gasto público, aumentando en esferas de fomento económico.

Tomando en cuenta esta revisión historiográfica, mostramos nuevas evidencias que suman a la perspectiva de un gobierno activo en la promoción económica durante el segundo auge exportador peruano, centrándonos en el sector industrial. Este sector creció significativamente en nuestro periodo de análisis, ya que entre 1896 y 1929, tuvo un crecimiento promedio anual de casi 5%, quintuplicando su producción en dicho periodo (Seminario, 2015).

Incentivos a la producción de bebidas alcohólicas

La industria de alimentos y bebidas fue una de las ramas más importantes durante el periodo estudiado. En 1929 participaba con 43% de la producción industrial del país (Seminario, 2015), y en el caso específico de las bebidas alcohólicas, fue una de las subramas más dinámicas, ya que entre 1890 y 1920, los impuestos a los alcoholes produjeron, por sí solos, entre 10 y 20% del total de los ingresos fiscales ordinarios, lo que significaba un tercio de lo recaudado por tributos al consumo (Contreras, 2012). Si bien Carlos Contreras (2012) analiza los impuestos al alcohol y sus modificaciones en 1887, 1904, 1906 y 1910, centra su evaluación sobre la contribución al fisco. Este apartado se centrará en otras dos normas, la de 1896 y 1915, donde se hace notar la diferencia entre los impuestos al productor local y al producto extranjero.

En julio de 1896 se establece un primer reglamento de cobro de impuestos a los alcoholes, básicamente con el aparente objetivo de mejorar la recaudación fiscal y combatir el contrabando mediante su vigilancia¹. Sin embargo, las diferencias entre el cobro a productores nacionales y los productores extranjeros es notable. El tabla 2 muestra esta diferencia.

Tabla 1. Diferencias entre el cobro de impuesto a los alcoholes a productores nacionales y extranjeros

Tipos de alcoholes	Centavos por litro	
	Nacional	Extranjero
Cerveza	1,5	7
Espumantes (entre 18 y 30% de alcohol)	4 (20%), 5(20-25%), 7(25-30%)	40
Productos con más de 35% de alcohol	15	15
Vinos en base a uva fresca	1,5	22
Vinos fabricados de cualquier otro modo	3	15

Elaboración propia a partir de los datos del Archivo del Congreso de la República del Perú. Reglamento para la recaudación del Impuesto al consumo de alcoholes, 08 de julio de 1896.

Lo que deja notar la Tabla es la gran diferencia entre producto local y producto extranjero, se observa que en promedio, es 10 veces más el valor en centavos por litro del producto foráneo frente al nativo. Un elemento que evidencia una orientación de promoción industrial es la nula diferenciación impuestos a bebidas alcohólicas con más del 35% de alcohol entre nacional y extranjero, debido a que la producción de este tipo de bebidas era muy limitada dentro del país. Sin embargo, la producción de cerveza en fábricas emblemáticas como la Backus y Johnston, o la producción de vino como derivado de las grandes viñeras a lo largo de la costa peruana, sacan una ventaja significativa frente a las importaciones.

En 1915 se establece una nueva tarifa, con contenidos en algunos aspectos diferentes al de 1896, pero que, en los casos de comparación nacional y extranjera, es mucho más perjudicial para el foráneo. A pesar de estar enmarcado dentro del subperiodo que Carlos Boloña a denominado como “liberal” (1993), esta diferenciación marca un fuerte incentivo hacia la producción local frente a la extranjera. Los argumentos de la Comisión de Hacienda para poner en vigencia esta nueva tarifa fue el de perfeccionar la recaudación de impuestos de la rama, sobre todo en términos de control ya que el contrabando se filtraba por todo el mercado. Mediante esta medida se fija el cobro de impuestos en el local de producción, así como la vigilancia del contador automático, buscando supervisar el control de la recaudación y evitar la distribución del contrabando².

¹ Archivo del Congreso de la República del Perú. Reglamento para la recaudación del Impuesto al consumo de alcoholes, 8 de julio de 1896

² Archivo del Congreso de la República del Perú, Expediente de Ley 2112.

Tabla 2. Tarifas de tipos de alcoholes para nacionales y extranjeros

Tipos de alcoholes	Centavos por litro	
	Nacional	Extranjero
Alcohol absoluto o 100 grados Gay Lussac. Proporcionalmente los de menor grado.	Exclusivamente de uva (27), de la sierra (40), de la costa (50)	
Cerveza	2	8
Vino natural	1	50
Vineta	5	40
Otro tipo de alcoholes de cualquier gradación		86

Elaboración propia a partir de los datos de: Archivo del Congreso de la República del Perú. Fijando nueva tarifa de impuestos a los alcoholes y bebidas alcohólicas fermentadas, Ley 2112 de 20 de febrero de 1915.

La Tabla 3 permite visualizar aspectos distintos a la tarifa de 1896. En primer lugar, añade el concepto de «alcohol absoluto», con lo cual no solo se refiere al alcohol como bebida sino al medicinal, como insumo químico aplicado a la salud. En este mismo punto, también destaca la diferenciación entre el alcohol hecho de uva, el producido en la sierra y el de la costa, lo que manifiesta un incentivo en desarrollar una industria derivada del valor agregado del producto agrícola. En segundo lugar, en torno a las bebidas alcohólicas que se pueden comparar con el extranjero, la diferencia sigue siendo significativa. A pesar de que la diferencia en la cerveza casi no cambio desde 1896, los montos diferenciales del vino y la vineta son más amplios. En tercer lugar, los 86 centavos aplicados a los otros tipos de alcoholes de cualquier gradación muestran, tanto una orientación fiscal ya que recae a segmentos donde la producción peruana no era significativa, como los alcoholes de más de 35%, pero también la exoneración de impuestos a la producción nacional de ron y espumante, que no se menciona en la tarifa.

En suma, se considera que la orientación fiscal de estos impuestos fue acompañada de incentivos a la producción local. La fuerte diferenciación de impuestos a los nacionales y extranjeros otorgaba mayor competitividad al productor local y atraía la inversión en una rama que fue importante tanto por su participación en el sector industrial como en la recaudación de impuestos. El análisis de estos instrumentos nos permite ir más allá del cásico análisis arancelario o cambiario, replanteando la evaluación sobre el marco institucional y sus incentivos hacia la industria.

Nuevas industrias durante el Oncenio de Leguía

El Oncenio de Leguía corresponde al gobierno de Augusto Leguía en el Perú entre 1919 y 1930. Leguía, quien había gobernado en un primer momento entre 1908 y 1912 como miembro del Partido Civil, inicia su gobierno en 1919 con otro partido político, rompiendo sus relaciones con el partido civilista que dominó la escena política peruana entre 1899 y 1919, salvo el breve gobierno de Guillermo Billinghurst (1912-1914). En términos económicos, el gobierno se caracterizó por una fuerte expansión pública mediante empréstitos del extranjero, sobre todo de capital norteamericano. Con respecto al sector industrial, Thorp y Bertram argumentaron que la desaceleración del crecimiento

exportador luego de la Gran Guerra redujo el valor de retorno y, por ende, la posibilidad de reinversión en la industria (2013). Baltazar Caravedo, por otro lado, postuló que durante el Oncenio se dieron condiciones para un desarrollo industria debido al crecimiento urbano, sobre todo en Lima, y la nueva integración del mercado interno por los proyectos de construcción de carreteras implementados por el gobierno (1978). Finalmente, Martín Monsalve (2011), siguiendo la tesis de Alfonso Quiroz, plantea que, a pesar del crecimiento y articulación del mercado interno y ciertos incentivos institucionales al desarrollo industrial, las limitaciones del mercado de capitales que fueron frecuentes antes del gobierno, se heredaron en el oncenio, limitando cualquier medida implementada.

Con la idea de sumar al debate, se desarrollan dos casos en los que el gobierno apoya las peticiones de nuevas industrias para un mejor desarrollo y mejor competitividad. En 1924, la Compañía Manufacturera de Vidrios del Perú Limitada, solicitó al Congreso la exoneración del pago de derechos de importación de 1211 bultos (179 toneladas), embarcados en el puerto de Norfolk y que llegarían al Callao. La solicitud argumentó la necesidad de apoyar las industrias nacientes³. Esta empresa fue constituida en 1922 con el objetivo principal de la fabricación de envases de vidrio para la industria productora de alimentos, cervezas, gaseosas, licores y farmacéuticos (Durand, 2011). Es probable que haya aprovechado el crecimiento de la subrama de bebidas alcohólicas que vimos en la sección pasada, pero habría que encontrar las fuentes que lo corroboren. Sin embargo, lo importante fue que la solicitud se aceptó de inmediato, expresada en Resolución Legislativa de enero de 1924⁴. El expediente de esta Ley permite analizar los considerandos, pero una nueva petición en 1925 deja con mayor claridad la posición de la comisión de hacienda. En esta ocasión el pedido tenía mayor alcance. De igual manera que el anterior, se pedía exonerar el pago de derechos de importación, pero se trataba de 2221 bultos (516 toneladas), más del doble que en 1924, y embarcados en Nueva York y Liverpool. La comisión de hacienda aceptó y aprobó la solicitud puesto que «Es necesario dispensar protección a toda nueva industria que se establezca en el país...»⁵.

Lo llamativo de este caso en particular es que no corresponde a una industria tradicional como la de textiles o alimentos, por lo que pensar en una capacidad de presión empresarial en el gobierno sería difícil. Es más, el expediente no cuenta con alguna carta de respaldo de alguna institución que la abale. Por ello, se considera que la aceptación inmediata del parlamento responde a una lógica de protección de nuevas industrias dentro del propio gobierno.

El segundo caso es el de la Compañía Manufacturera de Sacos Limitada, que solicitó en 1928 una serie de exoneraciones para el establecimiento de esta industria en el país. Existen dos posibles razones que hayan despertado una oportunidad de esta nueva rama, que conjugadas lo hayan reforzado. Primero, desde una perspectiva interna, el aumento de obras públicas durante el Oncenio de Leguía incrementó la demanda de productos ligados a la construcción como el cemento. Es probable que esto haya elevado la demanda de importación de sacos para la industria, tal como lo veremos en las consideraciones de la comisión de hacienda. Segundo, desde una perspectiva externa, la Primera Guerra Mundial había aumentado la demanda de este producto y las materias primas que necesita para elaborarlo, lo que potenció esta industria en los países que supieron responder a la oportunidad. En ese sentido, el caso mexicano es muy sugerente, ya que gracias la producción de henequén, una planta muy resistente y muy usada en la industria de sacos, se generó una fuerte diversificación, reforzada por incentivos otorgados por el gobierno para darle mayor valor agregado a la materia prima (Kuntz, 2015).

³ Archivo del Congreso de la República del Perú. Expediente de Resolución Legislativa 4942.

⁴ Archivo del Congreso de la República del Perú. Resolución Legislativa 4942, 25 de enero de 1924.

⁵ Archivo del Congreso de la República del Perú, Expediente de Resolución Legislativa 5199.

Más allá de los incentivos del mercado, lo cierto es que esta nueva industria necesitaba un marco institucional que le pueda favorecer. La petición de la empresa expresaba tres elementos necesarios para que pueda sostenerse el proyecto: exoneración de impuestos a la importación de la maquinaria e implementos necesarios para la fábrica; exoneración de impuestos a la importación de la materia prima empleada en el primer año, y una elevación arancelaria contra la importación de sacos para proteger la nueva industria. La Comisión de Hacienda del Congreso, luego de analizar la propuesta, se mostraba positiva ante el proyecto e indicaba que «Es menester de los asuntos del gobierno velar por las nuevas industrias establecidas en el país»⁶. Sin embargo, la observación que hicieron fue sobre la elevación arancelaria, ya que «Perjudica a otras industrias de fuerte crecimiento reciente». A pesar de no especificar a qué industrias perjudicaba, es probable que se refiera a la industria cementera que, como se dijo, tenía un crecimiento importante por el proceso de urbanización y expansión de obras públicas en el oncenio. Para compensar esta medida, se prolongó la exoneración del impuesto a la importación de materias primas por cuatro años, y se encargó al Ministerio de Fomento la administración de los materiales que se importen exclusivamente para esta compañía⁷.

En general, lo que nos muestra este caso es una predisposición del Congreso para apoyar a nuevas industrias y atender positivamente sus pedidos, siempre y cuando no afecten a otras ramas. Además, compensar con otras medidas lo que no se pudiera acceder por las consecuencias negativas que podría traer.

Luego de revisar estos dos casos, se deducen dos elementos sugerentes en ambos procesos. En primer lugar, se trataban de industrias nuevas, innovadoras en esas ramas, que están fuera de las industrias tradicionales que pertenecían a grupos económico que sí tenía capacidad de presión en el gobierno. Por ende, la respuesta inmediata del gobierno no dependía de la capacidad de negociación de la compañía solicitante, sino del nivel de prioridad que tenía el proyecto para el Congreso. En segundo lugar, se vuelve a mostrar que las exoneraciones impositivas son medidas, aunque más acotadas, que generan incentivos para la inversión en la industria, saliendo del análisis puramente arancelario y cambiario.

Arancel y tarifas de aduanas

Luego de revisar medidas que están ligadas a generar incentivos a la industria mediante exención y diferenciación de impuestos, en esta sección analizaremos el arancel de 1886 y la tarifa de aduanas de 1923, para evaluar en qué medida promovían la producción industrial en el territorio peruano. Las diferencias y similitudes en ambas medidas serán muy sugerentes, ya que al estar cada una a los extremos del periodo analizado, podremos ver cambios y continuidades en ellas.

El primer acercamiento al arancel de 1886 es de Carlos Boloña (1993), quien argumenta que el arancel apuntó a incrementar los ingresos fiscales, pero que gradualmente se orientaron al proteccionismo al incrementar los aranceles aplicables a bienes finales y reducir los de insumos y bienes de capital. Sin embargo, cuando el autor clasifica los aforos en tres cuadros basados en categorías económicas amplias (BEC), la nomenclatura arancelaria de Bruselas (BTN) y la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), observamos que estas clasificaciones no permiten observar con claridad el arancel en cascada que el mismo autor señala.

⁶ Archivo del Congreso de la República del Perú. Expediente de Ley 9362.

⁷ Ibid

El segundo acercamiento, que se considera más complejo, es el de Carlos Contreras (2012); según él, el arancel de 1886 perseguía un doble fin: maximizar las rentas de aduanas y proteger a la industria peruana. A pesar de que se creó un 10% para insumos y maquinaria que no existían antes, para 1888 esto se dejó de lado, generando una protección que, junto a la fuerte devaluación vivida, promovió un proceso de industrialización. Sin embargo, se considera, al igual que en el caso de Boloña, que el cuadro presentado por el autor no grafica la esencia de la promoción industrial sino la de fiscalidad.

Usando la fuente clásica empleada por tanto Boloña como Contreras, el texto de José Rodríguez de 1895 que contiene dicho arancel, elaboramos la Tabla 4, considerada un punto intermedio entre la rigidez de la clasificación de Boloña y lo laxo en la presentación de Contreras. Teniendo la salvedad de que se tratan de promedios generales, y que algunos productos no han podido incluirse debido a que la medición del arancel era en algunos productos específicos y en otros ad valorem, se considera dos puntos que resaltar de la Tabla 4. Primero, con respecto al régimen arancelario anterior, el de 1872, el nuevo arancel de 1886 se incrementa en la mayoría de sus valores, evidenciando su orientación fiscal. Segundo, y lo más importante, la clasificación que mostramos muestra lo que se denomina estructura en forma de «cascada», es decir, una barrera alta en bienes de consumo, muy baja en intermedios y nula en bienes de capital. Esta estructura genera fuertes incentivos a la inversión industrial, ya que le da mayor competitividad frente al producto extranjero, dejando prácticamente libre el paso de los insumos y maquinaria necesaria para los productos elaborados.

Tabla 3. Estructura arancelaria de 1886, según tipos de bienes (promedios porcentuales)

Tipos de productos	1872	1886
Bienes de consumo		
Alimentos y bebidas	30%	60%
textiles	25%	40%
Otras prendas de vestir	31%	45%
Mueblería	35%	45%
Bienes intermedios		
Productos químicos	10%	6%
Minerales no metálicos	libre	libre
Productos metálicos	libre	libre
Papel e imprenta	libre	libre
Insumos animales y vegetales	libre	libre
Productos de madera	17%	11%
Bienes de capital		
Maquinaria	libre	libre
Ferrocarriles	libre	libre
Productos agrícolas	libre	33%
Otros bienes	0,50%	6%

Elaboración propia a partir de los datos de: Rodríguez, José (1895), *Estudios económicos y financieros y ojeada sobre la hacienda pública del Perú y la necesidad de su reforma*. Lima.

Mediante esta nueva propuesta de clasificación del arancel damos cuenta de que su orientación no sólo es fiscalista, sino que, evidentemente, perseguía un fin industrial que, combinado con la depreciación monetaria, generaron una protección efectiva que desarrolló la industria rápidamente a finales del siglo XIX.

Casi tres décadas después de este arancel, y en un nuevo contexto proteccionista como lo clasifica Carlos Boloña (1993), pasamos analizar una nueva tarifa aduanera, la de 1923. En abril de 1921 el Poder Ejecutivo conforma una comisión encargada de analizar las condiciones del país y establecer un nuevo régimen de derechos de importación, debido a los trastornos ocasionados por la Primera Guerra Mundial. A finales de septiembre de 1922, el Ejecutivo eleva la propuesta elaborada por la comisión al Congreso de la República, quién debía autorizar la puesta en vigencia del proyecto. Los objetivos del proyecto fueron:

«...facilitar la importación de cuanto sea necesario para el progreso material y la cultura del país; proteger, mediante tasas moderadoras, las industrias establecidas y atraer el capital; morigerar los hábitos sociales en relación con las posibilidades económicas de las diferentes plazas consumidoras, y servir de fiel a la balanza comercial...»⁸.

El objetivo explícito de proteger a la industria perfilaba la nueva tarifa, que buscaba conciliar los intereses industriales y comerciales⁹. La propuesta del Ejecutivo al parlamento generó diversas reacciones a favor y en contra, antes de su aprobación. Una de las reacciones en contra llegó de parte del agregado comercial a la Embajada de Estados Unidos en Perú, el señor W.E. Dunn, quien daba cuenta la elevada tarifa establecida para el calzado importado:

«...la gran mayoría del calzado importado en el país viene de los Estados Unidos, es evidente que la aprobación de dichas partidas reaccionará de un modo muy adverso sobre el intercambio de comercio entre los dos países...»¹⁰.

De igual modo, este agregado comercial sustentaba la reducción de las barreras conciliando con los intereses industriales del ramo, solicitando:

«...una reducción de las partidas indicadas a un nivel que no excluyera por completo al calzado americano, y al mismo tiempo sea suficiente para proteger la fabricación en el Perú de las clases de calzado que el país pueda tener esperanza de manufacturar dentro de un período razonable...»¹¹.

Otro grupo afectado fue el ramo de sastrería, cuyo gremio se pronunció ante el alza significativa de telas importadas. De acuerdo con el pronunciamiento del gremio, esta nueva tarifa «Hará casi imposible seguir en el ejercicio de la industria y dejaría sin trabajo a centenares de operarios, en su mayoría nacionales»¹². Finalmente, un grupo de comerciantes de Lima, sin identificarse e intuyendo que sean importadores, destacaba el perjuicio de establecer tarifas tan altas para casimires, ya que «... vendría a constituir un derecho verdaderamente prohibitivo...»¹³ y que por ello la población:

⁸ Archivo del Congreso de la República del Perú, Expediente de Ley 4679.

⁹ Sobre los orígenes y objetivos de esta tarifa, también véase en: Boloña, 1993, pp. 94-95.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

/... se vería obligada a tener que consumir los productos de las fábricas nacionales, en la actualidad, no producen en cantidad bastante las telas de general consumo y a tener que soportar el aumento de precios que sería consecuencia de la falta de competencia extranjera¹⁴.

Por otro lado, los grupos a favor, básicamente la industria nacional, se pronunciaba en defensa de la tarifa. En un pronunciamiento, todas las fábricas de lanas defendieron la medida alegando la baja calidad de los productos extranjeros:

/...los casimires fabricados con borra o desperdicios de lana y algodón valen muy poco; tienen de casimir solamente el nombre y la apariencia, y se importa para venderse como telas nacionales que son de lana pura y calidad muy superior, defraudándose al consumidor...¹⁵.

Posteriormente, dos fábricas de tejidos de lana, la Fábrica Nacional de Tejidos Santa Catalina y la Manufactura de Tejidos de Lana del Pacífico, refuerzan el argumento anterior mostrando un sustento cuantitativo, por el cual, el incremento en los precios de los tejidos importados sería mínimo ya que:

/...si fuera verdad que el espíritu de la nueva tarifa propuesta fuera la de proteger realmente y fomentar a las industrias establecidas en el país, debería haber determinado un derecho mayor...¹⁶.

Un caso peculiar es el reclamo de la fábrica de fideos Nicolini, que exigía una reducción en el arancel sobre la harina extranjera, insumo clave para su producción. Los representantes de la empresa argumentaron que este incremento arancelario «... contribuye al encarecimiento de la vida obligando al consumidor a pagar caro un artículo de primera necesidad, indispensable para todas las clases sociales»¹⁷, y que este insumo no podía ser sustituido por la producción local debido a que la calidad del producto importado «... dista mucho de ser igual a la harina flor de primera clase que se elabora en el país»¹⁸. Según argumentaban la fábrica, esto respondía a intereses foráneos, con el objetivo de «... arruinar la industria nacional para apoderarse del mercado»¹⁹. En suma, puede verse el complejo e intrincado proceso de elaboración de tarifas para proteger a la industria, ya que la protección de un producto puede significar el perjuicio de otra rama que lo utiliza como insumo.

Finalmente, luego de evaluar el proyecto y escuchar las voces implicadas, la Comisión de Hacienda elaboró su dictamen con un criterio económico que buscaba la conciliación entre las actividades económicas involucradas. En ese sentido se tuvo en cuenta:

/...las necesidades fiscales que la renta aduanera satisface en proporción apreciable, la defensa que reclama el porvenir de nuestras industrias, sin olvidar tampoco el desarrollo del comercio nacional y los intereses de la colectividad en general²⁰.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

Pero para la comisión, el principal elemento era la ineficacia de la tarifa vigente, ya que «... adolecía de graves inconvenientes, tanto en lo que se refiere a su estructura, con en los derechos fijos a las mercancías...»²¹. En general, se trataba de una tarifa donde:

/...la heterogeneidad con que han sido agrupados los destinos artículos, lo hace incomprensible y difuso, ocasionando, como es natural, graves trastornos y dificultades al comercio. Además, como en la fijación de derechos no han sido alteradas, prácticamente, las tasas que regían en épocas pretéritas resultan ser ahora, en forma inadmisiblemente, enteramente anacrónico»²².

Por ello, la diferencia entre la tarifa vigente y la que se proyecta establecer es «... de un lado, confusión e insuficiencia, del otro, sencillez y equidad»²³. Además de estas razones, la Comisión muestra su posición industrialista cuando explica la política económica que subyace en la medida. Su posición era más pragmática que teórica, ya que consideraba que tanto el extremo del proteccionismo como el del librecambismo poco efectivo, por lo que «Debe tomarse lo bueno de uno y otro, dado que ningún sistema excluye lo que ofrezca de útil cualquier otro...»²⁴. Para la Comisión este sería el fundamento del sistema «eclectico»:

/...participa del prohibitivo cuando la importación de los artículos similares a los producidos en el país puede causar daño a la industria nacional y participa del libre-cambio, cuando las mercaderías no se fabrican en el país o son de primera necesidad o satisfacen fines de interés público»²⁵.

Por ello, sentencia que el fundamento industrialista del sistema ya que busca «... la coordinación de tarifas aduaneras basadas en el estudio de las condiciones de los pueblos, con tendencias protectoras hasta que las industrias puedan mantenerse por sí»²⁶.

Luego de las consideraciones la Comisión «... acepta el proyecto de Tarifas de derechos de aduanas, remitido por el Gobierno, y no se tiene nada que objetar a la generalidad de las observaciones del Senado al respecto, salvo pequeñas modificaciones...». Efectivamente, la Comisión prácticamente aceptó el proyecto en su entereza, lo que al final significa que les dio la razón a los fabricantes beneficiados de la medida, dejando de lado el reclamo de los importadores afectados.

Esta tarifa arancelaria se pone en vigencia a partir de junio de 1923, un arancel de tipo específico, y que se considera con una clara orientación industrial. En la Tabla 5 se han clasificado las diferentes secciones de nuevo régimen, buscando un equilibrio entre la flexibilidad ante la variedad de productos que muestra la fuente, y un reordenamiento de acuerdo con nuestros fines²⁷.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

La tabla, expresada en centavos por kilo, como lo especifica la ley, muestra los principales de tipos de productos ordenados desde las cifras más altas, es decir, más proteccionistas, hasta las más libres. Lo que evidencia la Tabla 5 es la clara orientación en «cascada» de la nueva tarifa, con los bienes de consumo como los productos de más alta protección, como calzado, tabaco, farmacéuticos y bebidas, y con una tendencia a reducirse en los productos clasificados como intermedios, donde la excepción a la regla serían los artículos de limpieza y alimentos. Mientras tanto, el segmento maquinarias, vehículos de transporte y accesorios, como bienes de capital necesarios para la mejora tecnológica y la productividad de las fábricas. En el caso concreto de vehículos de transporte, tiene lógica su liberación en la medida que permitirá circular los productos en un contexto en el que el crecimiento de la construcción de carreteras comenzaba a desplazar a los ferrocarriles como principales vías de comunicación.

Tabla 4. Tarifa de importación de 1923 según productos y tipos de bienes

PRODUCTOS	Centavos por kilo	Tipo de bienes
Cuero y calzado	540	Consumo
Tabaco	220	Consumo
Productos farmacéuticos	202	Consumo
Bebidas y licores	158	Consumo
Textiles de algodón	78	Consumo
Mueblería	74	Consumo
Productos químicos	70	<i>Intermedios</i>
Derivados de petróleo	60	<i>Intermedios</i>
Artículos de limpieza	42	Consumo
Cartones y papeles	37	<i>Intermedios</i>
Productos metálicos	34	<i>Intermedios</i>
Minerales no metálicos	23	<i>Intermedios</i>
Alimentos	20	Consumo
Artículos eléctricos	15	<i>Intermedios</i>
Productos de madera	10	<i>Intermedios</i>
Productos agrícolas	3	no industrial
Maquinaria, automóviles de carga y accesorios	Libre	Capital

Elaboración propia a partir de los datos de: Archivo Digital del Congreso de la República del Perú. Ley 4679, Modificando la Tarifa de Aduanas, Archivo del Congreso de la República del Perú.

A pesar de haber encontrado evidencias de una estructura en cascada, y que, en términos generales, esta tarifa era más proteccionista que la de finales del siglo XIX, Carlos Boloña (1993), siguiendo a Thorp y Bertram (2013), menciona que durante los años veinte en el Perú no hubo una política de promoción industrial, siendo el arancel incongruente para este fin. Se plantea, a la luz de la evidencia cualitativa y cuantitativa, que este arancel sí fue efectivamente promotor de la industria, observándolo desde sus propósitos iniciales hasta la estructura tarifaria.

En suma, se concluye en esta sección que, tanto el arancel de 1886 como la tarifa de 1923 muestran claras evidencias de una orientación de promoción industrial, teniendo una estructura en cascada que protegía los productos terminados y liberaba los insumos y la maquinaria, y con un propósito inicial, explícito para el caso de 1923, de mejorar las condiciones de la producción manufacturera nacional.

Conclusiones

A lo largo del artículo se muestra una serie de medidas que evidencian, por encima de todo, un activismo económico de parte del estado, regulando tarifas y creando un marco institucional que lo aleja del concepto clásico de un estado peruano como instrumento de la clase dominante o del capital extranjero. Se interpreta que este marco regulatorio genera una serie de incentivos para atraer capitales a la industria y darle mayor competitividad a las que ya estaban establecidas. Desde esa perspectiva, se deducen algunas conclusiones que sugieren nuevos enfoques sobre el desarrollo de la industria manufacturera en el Perú en las primeras décadas del siglo XX.

En primer lugar, en el caso de la rama de alcoholes, encontramos en la regulación de impuestos un elemento de análisis para entender los posibles incentivos hacia el sector. La no muy abundante historiografía sobre el problema se ha centrado en el tipo de cambio y los regímenes arancelarios para concluir si existió promoción industrial o no. Sin embargo, como se ha demostrado, la estructura impositiva también puede ser analizada para este fin, como la marcada diferenciación entre el impuesto a productos alcohólicos foráneos y los nacionales, en beneficio de estos últimos.

En segundo lugar, además de las estructuras de tarifas de importación generales, no hay que perder de vista casos específicos donde el gobierno conviene beneficiar a ciertas compañías por los posibles réditos a la economía del país. En ese sentido, destacan los casos de dos compañías peruanas de producción de vidrios y sacos, que, mediante solicitudes al Legislativo, obtuvieron exenciones en los derechos de importación de los insumos y la maquinaria necesaria para iniciar y sostener el proyecto industrial.

En tercer lugar, y relacionado con lo anterior, los casos de solicitudes de exenciones de derechos de importación pertenecen a nuevas industrias, innovadoras en la rama correspondiente, por lo que no eran parte de las industrias más desarrolladas como alimentos y textiles, que, por su magnitud y relaciones con grupos económicos importantes del país, podían ejercer cierto tipo de presión en el gobierno. Sin embargo, los dos casos analizados en el presente texto no pertenecen a este tipo de industrias, por lo que su capacidad de presión es mínima, ubicando el motivo de la aceptación inmediata de sus solicitudes más cerca de una concepción industrial de las autoridades que de intereses particulares.

En cuarto lugar, la estructura arancelaria en cascada en los casos del arancel de 1886 y la tarifa de 1923, generan significativos incentivos a la producción industrial, elevando las barreras de los productos extranjeros que competían con los nacionales, a la vez que liberaban los insumos y maquinaria necesaria para su elaboración. Los cuadros que presentamos en ambos casos dan muestra de ello, así como el análisis cualitativo para el caso de 1923, donde el argumento industrial era uno de los pilares de su implementación.

Finalmente, en quinto lugar, se considera importante destacar el contraste entre la evidencia cualitativa y cuantitativa para este tipo de análisis. Tanto la medida en sí misma como sus objetivos y

consideraciones sustentadoras son claves para comprender la orientación de los gobiernos de turno y el enfoque institucional que crean.

A pesar de considerar que lo mostrado en el presente texto es un primer acercamiento para comprender en conjunto el papel del gobierno, el mercado interno y la industria en el Perú de principios del siglo XX, se cree que aún es un tema pendiente, necesario de estudiarse con un análisis más exhaustivo de fuentes y con un enfoque que escape del corsé conceptual de la historiografía tradicional del periodo. Con marcos teóricos más flexibles y un trabajo profundo de fuentes, podremos ir acercándonos al verdadero impacto de los auges exportadores en la economía interna que ha vivido el Perú y América Latina.

Referencias

Fuentes Primarias

Archivo del Congreso de la República del Perú.

Reglamento para la recaudación de impuestos al consumo de alcoholes de 28 de julio de 1896.

Ley y Expediente de Ley 2112: Fijando nueva tarifa de impuestos a los alcoholes y bebidas alcohólicas fermentadas (1915).

Ley y Expediente de Ley 4679: Modificando la Tarifa de Aduanas (1923).

Resoluciones legislativas 4942 (1924) y 5199 (1925), y sus respectivos expedientes: exoneración del derecho de importación de bultos para la Compañía Manufacturera de Vidrios del Perú.

Ley y Expediente de Ley 6392: exoneración de derechos de importación a la maquinaria e insumos de la Compañía Manufacturera de Sacos Limitada (1928).

Fuentes Secundarias

BOLOÑA, Carlos (1993), *Políticas arancelarias en el Perú, 1880-1980*. Instituto de Economía de Libre Mercado, Lima, Perú.

BURGA, MANUEL. y Flores, Alberto (1987), *Apogeo y Crisis de la República Aristocrática*. Lima: Rikchay Perú.

CARAVEDO, Baltazar. (1978), "Crecimiento industrial en el oncenio (1919-1930)". En: *Debates en sociología*, N.º 3, pp. 91-97. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

- CONTRERAS, Carlos (ed.) (2011), *Compendio de historia económica del Perú*. Tomo V: Economía de la primera centuria independiente. Anexos. Lima: Banco Central de la Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos.
- CONTRERAS, Carlos (2012), *La economía pública en el Perú después del guano y el salitre*. Crisis fiscal y élites económicas. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Banco Central de Reserva del Perú.
- KUNTZ, Sandra (2015), *El proceso económico*. México, 1880/1930. Madrid: Fundación Mapfre.
- MONSALVE, Monsalve (2011), “Industria y mercado interno, 1821-1930”. En: Contreras C. (ed), *Compendio de historia económica del Perú. Tomo V: Economía de la Primera Centuria Independiente*. Lima: Banco Central de la Reserva del Perú, Instituto de Estudios Peruanos.
- QUIROZ, Alfonso (1990), *Banqueros en conflicto: estructura financiera y económica peruana, 1884-1930*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.
- RODRIGUEZ, José (1895), *Estudios económicos y financieros y ojeada sobre la hacienda pública del Perú y la necesidad de su reforma*. Lima, Perú.
- SEMINARIO, Bruno (2015), *La economía peruana en la era modera*. Lima: Universidad del Pacífico.
- THORP, Rosemary y BERTRAM, Geoffrey (2013), *Perú, 1890-1977: crecimiento y políticas en una economía abierta*. Lima: Universidad del Pacífico.
- YEPES, Ernesto. (1972), *Perú 1820-1920. Un siglo de desarrollo capitalista*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- ZEGARRA, L. (2017), “Exports and Their Impact on the Economy. The Case of Peru, 1830-1930”. En: Kuntz, S. (ed.), *The First Export Era Revisited. Reassessing its Contribution to Latin American Economies*. Palgrave.

Correspondencia

Franco Lobo Collantes

francolobocollantes@gmail.com