

EL PERU DE VELASCO

Coordinador: CARLOS FRANCO

rolando ames - héctor béjar - jorge billone - jorge carbonel - daniel carbonetto
luis cueva sánchez - josé carlos fajardo - alberto flores galindo - carlos franco
francisco guerra garcía - hélan jaworski - daniel martínez - gonzalo portocarrero
josé rivero - efraín salas - steve stein - mario tueros.

II



ONMSM / DOC

¿Cuándo es que una revolución triunfa o es derrotada? ; ¿qué criterios nos pueden servir para elaborar una respuesta precisa a esta interrogante? Ciertamente, si el éxito de un proceso revolucionario se mide por la continuidad en el poder de su conducción política, por la permanencia de su orientación en el gobierno de las circunstancias, por su capacidad para reproducir el cambio como un mecanismo habitual de la sociedad, el proceso revolucionario peruano fue derrotado. Mas si la medimos por la manera como fecundó el sentido común y el instinto popular, por el reconocimiento ulterior de sus propios adversarios del sentido históricamente positivo de sus reformas o por la vasta sensación de que "algo muy importante le ocurrió al Perú en los 70", para usar una expresión común en estos días, entonces ella garantizó su perdurabilidad histórica.

Sin embargo, ninguno de los criterios y respuestas anteriores son satisfactorios. Y no lo son, entre otras razones, porque la revolución peruana fue interrumpida. Acaso por eso, sólo cuando una vasta coalición de fuerzas sociales reinicie "desde abajo" el interrumpido proceso de transformación nacional iniciado por ella "desde arriba", la revolución peruana habrá, definitivamente, concluido.

C
05.01.01
(008)
+ II
24.

PERU DE VELASCO

II

PREMIER
CARLOS PRUD'HOME

Le 1000 - 1000 1000 - 1000 1000
1000000 - 1000000 1000000 - 1000000 1000000
1000000 - 1000000 1000000 - 1000000 1000000
1000000 - 1000000 1000000 - 1000000 1000000
1000000 - 1000000 1000000 - 1000000 1000000



EL PERU DE VELASCO

II

Coordinador:
CARLOS FRANCO

rolando ames – héctor béjar – jorge billone
jorge carbonel – daniel carbonetto – luis cueva sánchez – josé carlos fajardo
alberto flores galindo – carlos franco – francisco guerra garcía
hélán jaworski – daniel martínez – gonzalo portocarrero – josé rivero
efraín salas – steve stein – mario tueros



CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO Y LA PARTICIPACION

UNMSM-CEDOC

EL PERU DE VELASCO

II

CONSEJO EDITORIAL
CARLOS VARGAS

El presente libro es el resultado de un trabajo conjunto de los miembros del Consejo Editorial, quienes han buscado en él una síntesis de los hechos y de las ideas que han marcado el camino del Perú durante el gobierno de Velasco Alvarado. El libro está dividido en dos partes: la primera trata de la historia del movimiento revolucionario y la segunda de la política económica y social que se desarrolló durante el gobierno de Velasco Alvarado.

© Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación
6 de agosto 425, Lima 11
Lima, Perú, 1983
Asesoría Editorial: LETRA S.R.L.
Impreso en el Perú

CONTACTO DE LASAAS MONOLITHS NO UNITED



UNMSM-CEDOC

CONTENIDO

SEGUNDA PARTE

- ... al tiempo del proyecto (la fundación del Estado nacional) 247
- Los significados de la experiencia velasquista: forma política
y contenido social*
Carlos Franco 249
- La opción por un nuevo modelo de acumulación: sus límites*
Daniel Carbonetto 423
- Proceso de cambio y régimen militar*
Francisco Guerra García 547
- La identidad de la política exterior*
Hélan Jaworski 575

SEGUNDA PARTE

...al tiempo del proyecto
(la fundación del Estado nacional)

(In preparation of the final report)
— the name of the project

SECRETARY GENERAL

LOS SIGNIFICADOS DE LA EXPERIENCIA VELASQUISTA: FORMA POLITICA Y CONTENIDO SOCIAL

Carlos Franco

Pocos procesos de cambio social en América Latina, como el peruano, han retenido una tan concentrada e intensa atención académica y política. Aunque otros ocurridos en el mismo período, como el chileno por ejemplo, motivaron una más amplia difusión internacional, ninguno parece haber suscitado una semejante cantidad de estudios y ensayos interpretativos. Ciertamente, la insólita asociación de fuerza armada y reformas sociales estimuló el interés académico y la perplejidad política. Ello, sin embargo, no explica suficientemente la atención prestada a la experiencia. Más bien, el notable desafío intelectual que planteó a los enfoques interpretativos convencionales parece ser una explicación más plausible. Que ello es así parece desprenderse de la extensa y contradictoria serie de evaluaciones y rótulos con que se ha pretendido develar su naturaleza. En cierta medida, tras las conflictivas caracterizaciones del proceso: "autoritario-burocrático", "corporativista", "burgués-reformista", "democrático-burgués", "nacional-revolucionario", "socializante", etc., etc. se oculta y se revela, a la vez, una intensa disputa por su significado. Probablemente por ello, las conocidas denominaciones de "revolución ambigua" o "revolución peculiar" son las que mejor ilustran los problemas de los analistas ante la complejidad de una realidad que se evade del empeño de aprehenderla desde la comodidad de las clasificaciones al uso.

Si bien el sentido común invita a reenviar al tiempo y la historia la depuración del sentido preciso que para el país tuvieron los años de Velasco, no es menos cierto que tal invitación se soporta en la cada

vez más dudosas creencias en el progreso de la razón colectiva o la racionalidad creciente de la historia. Ciertamente es que el paso del tiempo, al liberar la razón del imperio de las pasiones inmediatas e incrementar la información disponible, transparenta progresivamente el sentido real de esa experiencia. Sin embargo, como resulta evidente, ello no asegura, en modo alguno, una evaluación certera del significado de la misma pues se precisa para ese propósito de la elaboración previa de una forma de reflexión o de un estilo de aproximación intelectual que pondere las condiciones históricas y situacionales dentro de las cuales aquella se enraizó y encontró la base dinámica de su desarrollo. Se puede argumentar, empero, que el paso del tiempo favorece precisamente la construcción de enfoques interpretativos cada vez más refinados. Este argumento, probablemente cierto desde la perspectiva de la "larga duración" o de plazos históricos dilatados no lo es, sin embargo, o no tiene por qué serlo necesariamente, cuando, como es el caso, sólo unos años nos separan de la llamada "época velasquista". Más aún, el argumento olvida los curiosos efectos que originan los nuevos problemas y realidades del país en la mente de los analistas e historiadores. Estos, a menudo, comienzan a interrogar el pasado y a reflexionar sobre sus experiencias desde las demandas y perspectivas del presente, cuando no de los futuros imaginados o deseables. Bien se saben las distintas consecuencias de esta forma casi ineludible de examinar el pasado como para detenernos ahora en ellas.

Y, sin embargo, la experiencia velasquista parece comportarse bien con el paso del tiempo. Lentamente se ha ido abriendo paso en la conciencia colectiva la sensación de que "algo muy importante" ocurrió en el país al inicio de los 70 y no es infrecuente ahora encontrarse con expresiones tales como "la primera experiencia de cambios en la historia peruana" o "el primer gobierno nacional" para referirse a ella. Más aún, un efectivo proceso de revaloración de la experiencia se advierte en los medios intelectuales que fueron más proclives a la crítica mientras la izquierda y el Apra, antes opositores, ahora hacen suya la defensa de un número importante de las reformas de la época. Un proceso parecido, aunque más lento, ocurre con las ideas generadas en esos años. Ciertamente, en todo ello juega un rol fundamental la comparación de esa experiencia con lo que vino después, el casi inevitable coletazo histórico a través del cual los actores y el sistema político previo al 68 comenzaron a reinstalarse en el país.

Precisamente por ello, es decir, por basarse en el contraste y la impugnación del presente, el proceso de revaloración de la experiencia de los 70 parece servir más a los fines utilitarios de la lucha política actual que a una voluntad real de "reconocimiento" de lo ocurrido. Una, entre muchas otras pruebas de ello, es la falta de toda respuesta a pre-

guntas tan obvias como por qué las reformas que hoy se consideran históricamente necesarias (creación del Estado Nacional, Reforma Agraria, participación de los trabajadores, no alineamiento internacional, etc.) no lo fueron en ese tiempo o por qué el cambio en la valoración de las mismas no se acompaña de una revisión más profunda de los criterios intelectuales y valorativos que condujeron a criticarlas en el pasado.

La necesidad de una imagen que nos devuelva el significado más íntimo de esos años es tanto más urgente cuando se admite que la brusca aceleración histórica que ellos produjeron en el Perú creó precisamente la ecología política del presente. En otros términos, la capacidad para comprender el presente y promover ahora los cambios necesarios sólo puede fundarse en la capacidad para comprender lo que lo hizo posibles. Reestudiar la época de Velasco no es entonces un ejercicio nostálgico de la memoria o la expresión de un aséptico interés académico sino, y más simplemente, una insoslayable necesidad política.

En lo que sigue intentaremos contribuir a ello de dos maneras. En primer lugar, preguntándonos por los guiones intelectuales o las claves metodológicas en uso que bloquearon en muchos analistas de la época el reconocimiento del sentido mismo de la experiencia. En segundo lugar, examinando las condiciones internas de ejercicio del poder que al imprimir su sello al proceso político velaron su sentido. Como se observa, los temas de las siguientes reflexiones son las desventuras de la transparencia.

I. LAS DESVENTURAS DEL ANALISIS

Estudiaremos, a continuación, cuatro perspectivas interpretativas empleadas para el análisis del “proceso velasquista” y evaluaremos sus consecuencias en el comportamiento político de sus usuarios. Nos referimos a los enfoques de la “nueva izquierda leninista”, del partido comunista, del Apra y del conjunto de intelectuales autodefinidos como “marxistas” en aquellos años.

1. *La “nueva izquierda” y el modelo teórico del cambio*

El 68 puso a prueba las ideas convencionales respecto a quiénes, bajo qué condiciones, cómo y para qué producen cambios sociales. En numerosos grupos de la izquierda de la época, pero principalmente en la izquierda maoísta y en la autodenominada nueva izquierda, las preguntas respecto a sujetos, condiciones, estilos y finalidades de la transformación encontraban respuesta dentro de modelos intelectuales cerrados o terminales. Todos ellos —y el rango abarca desde los modelos

de “la tercera”, el “asiático”, la “alianza democrática” hasta el modelo “cubano” e incluso el “electoral”— compartían la característica común de una relación definida como necesaria entre cada una de estas cuatro cuestiones de modo tal que la respuesta a cualquiera de ellas implicaba inevitablemente todas las otras. La relación intrínseca de las respuestas se soportaba, a su vez, en una lectura de la realidad basada en el establecimiento de conexiones fijas o irreversibles entre posiciones económicas, situaciones sociales, comportamientos políticos y orientaciones ideológicas por los cuales cada sujeto económico “era” un sujeto social cuya naturaleza prefiguraba el contenido necesario de su conciencia y acción posible.

Levantado sobre un esquema del conflicto basado en la oposición del imperialismo norteamericano, los dueños de la tierra, la burguesía financiera, comercial y los sectores industriales dinámicos, por un lado, y el conjunto de las clases sociales dirigidas por la clase obrera, por otro, el modelo concluía pautando las formas, contenidos y temporalidades de resolución de las contradicciones: revolución directamente socialista, conducida por la clase obrera y el campesinado, en el caso de la nueva izquierda; revolución de dos etapas, en el caso de la izquierda tradicional. En este último caso, la primera etapa, democrático-nacional, se realizaría bajo la forma supuesta de una alianza política interclasista dirigida por la clase obrera y estaría destinada a industrializar el país bajo control estatal; la segunda se orientaría a crear una sociedad socialista al modo de los países del este, luego de la liquidación por el Estado de la clase obrera de las clases “acompañantes” en la primera etapa. Para “activar” o hacer “operante” la forma ideológicamente prevista del cambio, el modelo incluía las tesis leninistas de la política: subordinación de todas las formas sociales de actividad a la forma política, introducción de la conciencia de clase a los obreros desde el exterior, representación única de la clase obrera por “el partido”, papel dirigente de la vanguardia partidaria ahora en la clase y luego en el Estado, etc., etc. Pero, revolución socialista o revolución de dos etapas, ambas propuestas definían, como clave intrínseca al modelo, la violencia armada como instrumento ineludible de conquista del poder y el ejercicio de la dictadura del proletariado como instrumento indiscutible del uso del poder conquistado.

Pero el modelo no sólo predicaba su forma de operación sino también los contenidos de la conducta política de todas las clases, grupos e instituciones sociales en cada una de las secuencias del proceso transformador. En efecto, del mismo modo que la clase obrera era revolucionaria por naturaleza, dependiendo la actualización de su esencia de la acción del partido, y del mismo modo que éste, y principalmente su dirigencia, era intrínsecamente “claro”, “seguro” o “lúcido”, la

clase media era, y no podía dejar de serlo, “insegura” o “ambivalente”; los sectores convocados de la burguesía nacional, “vacilantes” al comienzo de la primera etapa y “traidores” en sus postrimerías; los campesinos, “aliados seguros” al entregárseles la tierra pero “incapaces de extender su conciencia” más allá de la defensa de su propiedad y por tanto precisados de la “guía” y “dirección” de la clase obrera; los intelectuales independientes, “teóricos”, “liberales” cuando no “traidores potenciales” salvo que aceptaran la “orientación” del partido; la iglesia “conservadora”, y los militares “reaccionarios”, etc., etc. La personalización de las categorías sociales marginadas teóricamente de cualquier rol directivo en la producción del cambio permitía entonces “saber” cuáles serían sus reacciones de la misma manera como el libreto leninista permitía conocer cuál sería el comportamiento de los sujetos transformadores. Por esta vía, se cerraba el modelo teórico del cambio pues nada de lo que ocurriera en la realidad le sería ajeno. Como es fácil colegir, el modelo enraizaba una extraordinaria seguridad psicológica, reducía drásticamente la incertidumbre, y dotaba de una fe religiosa al sentido de las acciones de sus seguidores.

Ahora bien, si hemos descrito sumariamente el modelo (ahorrándole al lector otros componentes que no afectan su estructura esencial) no es ciertamente para cuestionarlo, tarea hoy prácticamente innecesaria, sino para mostrar el sistema de orientación ante la realidad que inducía en sus creyentes y la forma como velaba la comprensión del proceso velasquista.

Resulta evidente que el modelo deglutía la realidad no sólo absorbiendo su forma presente sino también conteniendo sus formas de evolución. De este modo la realidad desaparecía como campo independiente del conocimiento o era reconocida, sea como “área de aplicación”, sea como “área de comprobación” del modelo, pero nunca de investigación y contrastación de éste. La inhibición de la curiosidad intelectual por el inmenso campo excluido de las creencias bloqueó la capacidad de producir conocimientos nuevos en la izquierda leninista del mismo modo que el compromiso del Apra con el poder oligárquico a partir de los 56 la inhabilitó para ese rol. No es casual por ello que el desarrollo de una visión moderna sobre el país, basada en una intensa actividad investigativa, fuera principalmente la tarea de los intelectuales social progresistas, los marxistas independientes o de grupos tecnocráticos operando en el INP de la época.

La adhesión fideísta al modelo, basada en el tipo de necesidades psicológicas que éste satisfacía, exigía igualmente excluir o soslayar del conocimiento los datos o formas de la realidad que lo cuestionaban o sometían a prueba. Una muestra de ello, entre los múltiples

ejemplos que pueden registrarse, es la desatención de la extraordinaria heterogeneidad económica y las complejas identidades culturales de los múltiples grupos sociales del Perú oligárquico. Para un modelo que atribuye declarativamente a la clase obrera industrial el rol dirigente de la transformación y que define en ella el impulso democrático del cambio, resulta violento constatar la reducida dimensión sociopolítica de esta clase operando en un confuso universo social de trabajadores informales, minifundistas, comuneros campesinos, pequeños comerciantes, empleados de servicios, pequeños y medianos propietarios rurales, etc., como también lo era verificar la extraordinaria diversidad de formas productivas, culturales, ideológicas y conductuales de la población. Cuando esta realidad no podía ser negada por quienes se veían obligados a actuar en ella, entonces se intentaba recuperarla a través de una penosa discusión orientada a “extender” el sentido del concepto “clase obrera” manteniendo sin embargo su “unidad de sentido”, lo cual incrementaba ciertamente la confusión conceptual y presión hacia las numerosas rupturas de las organizaciones partidarias de la época, celosas todas ellas de mantener de alguna forma la claridad y consistencia del modelo.

Si las dimensiones más “constantes y objetivas” de la realidad tensionaban “la teoría”, podemos imaginarnos los efectos originados por los fenómenos esporádicos, conductuales o subjetivos de aquella. Estos fueron, simple y llanamente, desconocidos. Nos referimos en este caso, y sólo a los efectos de ejemplificar el argumento, al desconocimiento absoluto de los comportamientos de las fuerzas armadas en Sudamérica. Si bien el patrón general de la conducta de éstas no presentó cambios suficientes que cuestionaran la consistencia de su calificación por el modelo, las conductas de algunas de ellas o, más bien, de grupos o personalidades operando en su interior, comenzaron desde los 40 a amenazar la simetría de éste. El sentido de las conductas de Toro, Busch y Villarroel en Bolivia, Perón en la Argentina, la Junta Militar que derroca a Pérez Jiménez y las insurrecciones de unidades militares de Venezuela a comienzos de los 60, el movimiento del coronel Camaño en Santo Domingo, etc., se apartaban de la expectativa convencional. El comportamiento de los grupos militares peruanos aliados al Apra en los 30 y 48, el sentido de la intervención institucional del 62, la acción del subteniente Vallejo el 64, la posición de la fuerza armada ante el petróleo en el 68, para no citar sino los hechos más visibles, configuraron un conjunto de indicios que para una mentalidad más amplia y alerta debieron inducir el interés o el reconocimiento, al menos, de la necesidad de estudiarlos. Nada de ello ocurrió por el recurso a la disolución de “lo extraño” expresado en el curioso lugar común según el cual “la excepción... confirma la regla”. Es en es-

te contexto que debe comprenderse el carácter violentamente repulsivo que revistió la realidad del gobierno militar para una extensa gama de los grupos leninistas.

El modelo fue alcanzado en su núcleo esencial. Una institución situada en el mapa mental del cambio en el centro estratégico del “campo enemigo” se traslada fuera de él y declarativa y conductualmente sustituye, por lo menos a lo largo de “la primera etapa de la transformación”, al “partido” y “la clase” del “campo revolucionario”. Como el mapa se sostiene en una frontera infranqueable que separa la realidad “revolucionaria” de la realidad “contrarrevolucionaria” y como la pertenencia a una u otra define la adscripción ideológica y política de “nosotros” y los “enemigos”, el sistema de identidades y relaciones entonces, que actúa como eje de orientación cognitiva y como guía de la acción, resulta fracturado. Si se recuerda las articulaciones fijas, necesarias e irreversibles de los actores sociopolíticos y de los planos económico, social, ideológico-político y conductual de la realidad, se comprenderá la incapacidad intrínseca del modelo para absorber los hechos. Para poder soportarlo, los distintos grupos de la nueva izquierda leninista obraron de maneras diferentes y contradictorias: a) negando el sentido de las reformas vía la atribución al gobierno de intenciones distintas a las declaradas. De este modo, la reforma agraria fue percibida como consecuencia exclusiva de la necesidad de ampliar el mercado interno para la industria o de reconvertir a los hacendados en empresarios; la nacionalización de las principales empresas norteamericanas, expresión de la nueva modalidad de articulación dependiente de nuestro país, basada ahora en la conversión del Estado en instrumento directo de los monopolios extranjeros; la comunidad industrial, instrumento de la conciliación de clases; el sector de propiedad social, propiedad “corporativa”, “grupala”, etc., etc., b) pronosticando continuamente la paralización de las reformas. Desde la nacionalización de la IPC, cada una de las reformas que se sucedieron fueron percibidas como la “última” pues, por su naturaleza, el gobierno no estaba en condiciones de continuarlas; c) atribuyendo las reformas a una poderosa presión popular que no permitía al gobierno otra opción; d) calificando al gobierno militar sea como instrumento de la “burguesía nacional”, sea como su sustituto funcional en vista de la incapacidad de aquella para realizar su “tarea histórica”; e) comprometiéndose en una tan interminable como bizantina discusión respecto al carácter “fascista”, “fascistoide”, “fascistizante”, “bonapartista”, “burgués”, “reformista”, “populista” del gobierno, calificaciones basadas a su vez, sea en el coitejo de los manuales, de otras experiencias, o en el penoso desarrollo “creativo” del marxismo; en fin. . .

A pesar de la diversidad de los argumentos y su desavenencia con

los hechos, todos ellos eran funcionales al mantenimiento del modelo teórico del cambio. El carácter imperativo de esta necesidad se revela con fuerza cuando se recuerda la devaluación sistemática tanto de las medidas del gobierno como de las oposiciones de los grupos de poder que cuestionaban cada uno de estos argumentos: disolución de la Sociedad Nacional Agraria, liquidación de la clase latifundista y no conversión de la misma en clase industrial, cooperativización de la tierra, disolución de la Sociedad Nacional de Industrias, traslado del 18% de las acciones del sector manufacturero a la comunidad laboral, reconocimiento de más de dos mil sindicatos y de la CGTP, conflicto con el gobierno norteamericano, expulsión de la misión militar americana, no alineamiento internacional, estatización de las principales empresas extranjeras operando en la minería, industria básica, comercio exterior, banca, servicios, comercialización, expropiación de los diarios, etc., etc.

La poderosa necesidad experimentada por estos grupos de cuestionar el contenido de cambio inherente a las reformas para mejor mantener el modelo teórico, los condujo, en casos extremos, a cuestionar el carácter progresista de medidas con las que la izquierda históricamente había mostrado su acuerdo en el pasado y a formular propuestas de un evidente sentido conservador como cuando, para poner simplemente un ejemplo entre muchos, por atacar las formas de propiedad asociativa de la tierra se propuso simple y llanamente la parcelación de las tierras. . .

Condiciones favorables a la adopción del modelo.— Ahora bien, ningún modelo teórico conduce de modo tan imperativo la orientación ante la realidad y la dirección de la conducta política sin que medien condiciones externas al modelo pero inherentes a los grupos que lo adoptan. Entre dichas condiciones retengamos dos: la relación con los movimientos populares y el tipo de rol sociopolítico autoatribuido. En relación con la primera condición, es preciso recordar el débil lazo social y político que vinculaba a dichos grupos, a fines de los 60, con los movimientos campesinos, obreros y de los barrios populares y marginales. Provenientes de las clases altas de Lima, socializados familiarmente en colegios particulares y barrios residenciales, y organizando su práctica política en los predios universitarios, sus dirigencias no estuvieron expuestas a las experiencias cotidianas de los sectores populares y construyeron sus visiones de la realidad del país a partir de los efectos negativos que en su mirador social y político —las universidades privadas— ejerció una temprana y autoritaria ley universitaria. Por otro lado, la marcada juventud de sus líderes, y el desconocimiento de la evolución de la vida social y política del país, les impedían enraizar su acción en las tendencias históricas que movilizaban la sociedad peruana.

La ausencia de una relación directa con la realidad experimentada por la mayoría pobre de la población hizo posible para ellos pensar la conexión política con “el pueblo” e interpretar los reclamos de éste, desde la aparente libertad que proporciona una perspectiva construida por la ideología. Por ello, la práctica política surgida de esta visión externa a las experiencias de vida de la mayoría de la población les impidió entender el amplio aunque difuso apoyo brindado por los sectores populares al liderazgo velasquista y, acaso más precisamente, a las reformas.

Como es fácil comprender, una visión ideológica de los cambios que se enraizaba en teorías y “experiencias revolucionarias normativas” y devaluaba las poderosas resistencias que el poder oligárquico como las inercias de la vida social oponían, los condujo rápidamente a plantear propuestas “radicales” y a desarrollar una intensa intolerancia ante cualquier reforma que no se ajustara en su contenido, forma de realización y velocidad a los que el modelo predicaba. El radicalismo en los contenidos de su mensaje no obvió, sin embargo, los sutiles efectos que su procedencia y pertenencia social ejercieron en la autoimagen de su rol político. Esta reprodujo, en el plano político, la relación social jerárquica que las clases altas y medias capitalinas, de las cuales provenían, establecieron tradicionalmente con los sectores populares. Como se ha señalado en otros artículos de este mismo volumen, las abismales diferencias sociales en el Perú oligárquico tuvieron una profunda raíz simultáneamente económica y étnica que autogeneraba y reproducía una cultura autoritaria que se expresaba en un extenso rango de percepciones, orientaciones, estilos de conducta y atravesaba horizontal y verticalmente a la casi totalidad de los grupos y clases sociales. La disponibilidad en el Perú para una visión jerárquica de las relaciones sociales, y los comportamientos que le son inherentes, orientaban los aprestos para la acción política y explicaban las normas caudillistas de organización institucional fueran ellas estatales, partidarias, sindicales, educativas, etc. Ello, ciertamente, no dejó de tener consecuencias en la conducta política de los grupos de la nueva izquierda leninista.

Si bien el carácter exterior y objetivo de las diferencias sociales, cuando se las mide en términos de propiedad y control de los recursos económicos visibles, no escapó a su percepción y ayuda a explicar la violencia de su rechazo y la “radicalidad” de sus propuestas, las dimensiones subjetivas y psicosociales de las mismas fueron desapercibidas y, en tal medida, tendieron a reproducirse tanto en la definición de su rol político como en la relación con los sectores populares. En efecto, tras los reclamos de una relación de subordinación política de las organizaciones populares respecto de los partidos revoluciona-

rios, de las bases partidarias a sus dirigencias y de éstas a su dirigente máximo, se reproducían, ahora bajo las justificaciones del monopolio del conocimiento de la “teoría revolucionaria”, las relaciones de dominación sociocultural de las clases medias sobre los amplios sectores pobres del país. Como es fácil comprender, el modelo del cambio resultaba funcional en este contexto pues brindaba los argumentos idóneos para encubrir las necesidades de poder jerárquico y, en el extremo, de poder personal. La multiplicación de minipartidos, hecha posible por el conflicto teórico en la interpretación del sentido del modelo, expresaba entonces la disputa por los cargos jerárquicos y el poder personal. No es difícil comprender la intensa sensación de expropiación no sólo política sino personal que experimentaron tales dirigencias cuando las tareas que, según el modelo, sólo podían ser realizadas por las vanguardias marxistas-leninistas, comenzaron a serlo por los “enemigos históricos”, más aún, cuando éstos no se orientaban por el modelo ni disponían de la específica “cultura política” que supuestamente habilitaba para ello. Las apelaciones que realizaban Velasco y su grupo militar más próximo a sus orígenes populares y el desarrollo de un lenguaje que, no por distinto, dejaba de expresar sentimientos y valores enraizados en la experiencia de los “de abajo” y en las banderas de cambio levantadas 40 años antes, significaban una amenazadora invasión del campo reservado por la teoría a la relación entre vanguardia leninista y pueblo. Ganados por una experiencia simbólica de despojo de su rol histórico, de su tarea histórica, de su relación política con “las masas”, y por si ello no fuera suficiente, de vastos contenidos de su propio lenguaje, tales grupos promovieron una oposición radical y sistemática contra todas y cada una de las medidas del gobierno en una estrategia cuya finalidad declarada era el derrocamiento de éste, coincidiendo de este modo, en los hechos, con los objetivos y las estrategias de los sectores más conservadores del país.

2. *El partido comunista y su ambigua relación con el modelo*

Para explicar por qué la adhesión al modelo originó un comportamiento distinto en el partido comunista frente al gobierno militar conviene reparar en las especiales condiciones de su adhesión al mismo.

Como hemos visto, un componente básico de aquél consiste en la adopción de la lucha armada como método principal de conquista del poder. En los hechos, y a partir de la separación de Ravines de su dirección, el partido comunista no se comprometió decidida y sistemáticamente con acción armada alguna ni tomó una iniciativa firme en ese sentido. Durante más de tres décadas entonces la lectura que el partido realizó de las específicas condiciones “objetivas” y “subjetivas” que brindaba el país para la aplicación del método inhibieron

su adopción. Los acuerdos del vigésimo Congreso del PCUS, que abrieron la posibilidad de una vía pacífica para el logro del poder y la promoción del cambio, reforzaron tal inhibición. Por esta circunstancia, los comunistas peruanos estuvieron entrampados en los 12 años que median entre 1956 y 1968 entre el descarte de la vía electoral y el desuso de la vía armada.

La utilización de los reducidos espacios democráticos para la “acumulación de fuerzas” así como para el establecimiento de “frentes amplios” de carácter antiimperialista y antioligárquico fue definida entonces como sustituto instrumental del método previsto por el modelo. Como este sustituto funcional no permitía el logro del propósito para el cual fue diseñado, se originó entonces una suerte de conflicto permanente entre quienes, por un lado, encontraban en ello la prueba de la inoperancia de la vía pacífica y electoral y la fundamentación por tanto de la necesidad de la vía violenta y armada y, por otro, quienes atribuían dicho fracaso a la inoperancia de las políticas elegidas para ponerlo en práctica y fundamentaban en ello la conveniencia de una más “audaz política de masas”. En cierta medida, esta cuestión estuvo en la base de sucesivas rupturas internas de la unidad partidaria. Lo que conviene registrar en todo caso es que esta situación condujo al mantenimiento retórico de este componente del modelo, el cual era enfatizado cuando las críticas de la nueva izquierda leninista y maoísta eran más intensas, y relativizado cuando algún signo de la realidad incrementaba la presunta viabilidad de la política “de masas” o se acercaba alguna justa electoral.

Cuando una larga práctica partidaria se instala en el campo de las demandas diarias de un régimen demoliberal (1956-1968) y ningún impulso interno o circunstancia externa compromete sustantivamente con los métodos violentos y armados de conquista del poder, entonces el comportamiento político tiende a orientarse “realistamente” dentro de las condiciones que aseguren la reproducción del régimen político y las pautas que éste señala para las alternativas de gobierno. En el caso del partido comunista, ello condujo al establecimiento de una relación discrepante entre práctica política y modelo ideológico. La orientación surgida de la práctica presionaba hacia una política de acumulación de fuerzas y de alianzas partidarias, la conquista de sedes sociales en los sindicatos y federaciones estudiantiles y la aceptación de los mecanismos parlamentarios y electorales para la acción política y el cambio de gobierno. El modelo ideológico comenzó a convertirse entonces en un ritual externo, recordatorio de una identidad original, al que se podía acudir cada vez que su “interpretación” consagraba la opción elegida entre las posibilidades de acción ofertadas por la “realidad” o “iluminaba” los opacos, pero necesarios, compromisos del presente. A

pesar de ello, o por ello mismo, el modelo continuó siendo usado como el lenguaje de la práctica o la retórica justificativa de la acción. Como tal, aquél fue disfuncional vis-a-vis del sentido de ésta en tanto impedía que la práctica se apropiara de la teoría y la sometiera a su propio contenido. Simultáneamente, como es fácil colegir, en tanto la práctica impedía la realización de la teoría y su conversión en impulso endógeno de la acción, continuaba suspendida sobre ésta al modo de la relación entre el logos platónico y el mundo fáctico.

La ambigüedad de la relación del partido comunista con el “modelo” se extendió a otro componente básico de éste: la titularidad del cambio. El partido desde los 40 había reconocido, en los hechos, que cualquier cambio social pasaba por un frente, del cual sólo podía aspirar a ser parte. La estrategia de la alianza de clases con los representantes políticos de una huidiza burguesía nacional no hizo sino expresar ese reconocimiento. Más tarde, cuando la evolución de la revolución cubana es calificada de socialista, los comunistas tienen que aceptar no sólo su calidad de socios en la primera etapa de la transformación sino, y esto es decisivo en relación con el modelo, que el titularato político de una revolución socialista podía corresponder a una fuerza política distinta (el movimiento 26 de julio para el caso) a la cual, sin embargo, no había trepidado calificar en sus inicios como “pequeño-burguesa”. El conocimiento facilitado por la revista teórica del movimiento comunista internacional acerca de las características de los movimientos “democrático-nacionales” o “socialistas” dirigidos en Asia y Africa por organizaciones nacionalistas, policlasistas o militares no hizo sino confirmar al partido comunista peruano el irrealismo de toda aspiración a “encabezar” la revolución en el Perú en cualquiera de sus “dos etapas” o, al menos, en la primera. Finalmente, operando dentro de las reglas del régimen democrático-representativo, una de las cuales sanciona el mecanismo electoral como único método legítimo de acceso al poder, y precisados de alianzas o endoses de su votación a otras organizaciones políticas con mejores recursos en ese terreno, los comunistas peruanos terminaron reconociendo en los hechos, pues ello se encontraba vedado en la teoría, su suplantación por otros en el rol de titulares del poder a construir.

Situados en el terreno electoral, la única forma eficaz de la negociación con las “fuerzas democráticas” pasaba para el PC por la representación de uno o varios intereses sociales que le proveyeran de recursos de maniobra o contingentes movilizables. Aquí, el modelo funcionó: el movimiento sindical, no sin problemas, terminó convirtiéndose en objeto preferencial de su trabajo político, preferencia disputada por el movimiento universitario que, no por azar, le brindó desde fines de los 50 mejores posibilidades de influencia y acción. Para con-

vertirse en vocero del movimiento sindical, el PC tuvo que aceptar sus condiciones. La primera, el realismo. La segunda, la reivindicación salarial. Estas definieron el horizonte de la conducta partidaria, al señalar los límites más allá de los cuales los intereses no podían satisfacerse y al recentrar el contenido de la acción en el incremento de los ingresos. De este modo, el partido pudo experimentarse bien dentro de su piel. La cercanía al medio obrero le permitió "cumplir" con el imperativo de una relación privilegiada con el sujeto teórico de la revolución, no importa cuán distinto fuera el comportamiento real de éste respecto del esperado, pues ese problema era resuelto por el mismo modelo al prescribir que el partido encarnaba "sus intereses históricos" o "su conciencia de clase". Nuevamente aquí, el secreto de la operación del partido se basaba simultáneamente en la separación de práctica y teoría y en su mutua y complementaria obediencia: el reformismo de la práctica saldaba la deuda con el César de la realidad mientras el ritual revolucionario del discurso hacía lo propio con el Dios de la teoría. . . En fin, el compromiso con el modelo se soldaba bien cuando el partido recordaba las medidas o el programa para la primera etapa de la revolución: reforma agraria, nacionalización de las empresas norteamericanas, industrialización, relación con los países socialistas, etc. En este plano, entonces, que, no lo olvidemos, era el plano de las intenciones, el modelo funcionaba.

La ambigua relación del partido comunista con el modelo permite explicar también su posición ante el gobierno velasquista. La transacción efectuada en las décadas anteriores con la realidad y sus posibilidades, lo condujo a valorar el significado histórico y político del cambio ocurrido en la posición de la fuerza armada, institución que había sido uno de los más poderosos obstáculos a las posibilidades transformadoras del país. Igualmente, el PC fue consciente de que la reforma agraria, las nacionalizaciones, el desarrollo del Estado, objetivos previstos de la "primera etapa" de la revolución, iban más allá de los objetivos que por medios electorales podían lograr los partidos de izquierda en el sistema anterior. De idéntico modo, los comunistas peruanos estuvieron en condiciones de reconocer cuán ventajosas podían devenir para sus propios intereses políticos la apertura de relaciones con los países del Este, la legalización de la CGTP y su propia libertad de acción. Finalmente, el incremento masivo de sindicatos reconocidos, el aumento constante de los ingresos de los obreros fabriles (obtenidos por las vías del salario y la participación individual en las comunidades industriales) y la apertura de los mecanismos de acceso y diálogo con la administración pública otorgaban una relativa satisfacción a la orientación reivindicativa y reformista aceptada e impresa por el partido al movimiento sindical. Finalmente, los conflictos del gobierno

militar con los Estados Unidos como su política internacional independiente, y las declaraciones de apoyo de los gobiernos soviético y cubano, contribuyeron a dotarlo de las seguridades psicológicas y políticas necesarias para declarar y brindar su apoyo a la experiencia velasquista.

Pero la fidelidad a componentes irrenunciables del modelo, como la dirección marxista-leninista del proceso de cambios, la identificación de los intereses “fundamentales” del Estado peruano con los del “bloque socialista” y el papel, si no protagónico al menos orientador, que debía reconocerse al partido, condujeron a los comunistas a calificar su apoyo como “crítico” o “independiente”. Fue por ello que, simultáneamente con su enérgica acción en defensa de los llamados aspectos positivos del proceso de cambios, criticaron sistemáticamente a los grupos civiles vinculados con los militares en el Estado, que afirmaban el carácter conceptualmente autónomo de la experiencia, defendían su independencia política y enfatizaban su carácter nacional y participativo. La peligrosidad para el modelo de la crítica de éstos a la naturaleza estatista de los llamados sistemas socialistas, la promoción de un auténtico no-alineamiento, la progresiva identificación teórica del socialismo con la autogestión, la impugnación de la teoría convencional del partido dirigente, el estímulo a la independencia política de las organizaciones sociales, como el conjunto de medidas, reformas e instituciones en que ello se expresaba, originaron un evidente y público malestar en el partido comunista y lo condujeron a tratar sistemáticamente de aislar y derrotar a dichos grupos civiles y a crear la red de vínculos y circunstancias políticas que lo hiciera posible.

De este modo, pues, la ambigua relación del PC con el modelo teórico del cambio se tradujo en una relación con el gobierno militar claramente distinta de la mantenida por los otros grupos marxistas-leninistas.

3. *El Apra, su involución conservadora y el proceso de cambios*

La posición del Apra ante el proceso político de los 70 es la expresión condensada de los cambios en su orientación y conducta iniciados el 56. En efecto, desde los años finales de la dictadura de Odría, se procesan dentro del partido aprista modificaciones sustantivas en sus visiones de sí mismo, el país y la escena internacional.

En primer lugar, se produce una evidente conservadorización de su dirección política, la que se expresa en los compromisos contraídos con el gobierno de Manuel Prado, representante de intereses financieros (1956-1962) y con Manuel Odría, representante de los intereses de grupos latifundistas serranos y costeros (1963-1968). Durante es-

te largo período de 12 años, el Apra abandona su prédica antiimperialista por una política concesiva frente a los Estados Unidos. Se muestra renuente a la defensa de sus banderas originales y a la promoción de reformas sociales, acentúa su anticomunismo y ataques a la URSS y se mantiene distante o crítico frente a la acción de los movimientos populares y nacionalistas. El espacio social que abandona es progresivamente cubierto por AP, DC, el socialprogresismo y la izquierda leninista.

En segundo lugar, el Apra convierte el acto electoral y el sistema democrático-representativo en el método de acceso al poder y en el marco institucional idóneo para el logro de sus objetivos. La renuncia a los métodos insurreccionales y a los contactos con grupos militares, característica del comportamiento del partido en el período de las dictaduras y la clandestinidad 1933-1955 (con excepción del período 45-48), se explica internamente por su disfuncionalidad en relación con el nuevo marco legal que permite, por primera vez en la historia del partido, incorporarse al escenario político en las mismas condiciones reconocidas a sus adversarios. Como es fácil observar, se produce aquí una modificación sutil pero decisiva en la argumentación justificatoria de los métodos usados en el pasado. En efecto, los métodos insurreccionales en las décadas anteriores no fueron justificados única o principalmente por la carencia de la legalidad democrática sino por su funcionalidad para el logro de la "gran transformación". El abandono práctico de este objetivo, expresado en el conservadorismo ideológico y político antes señalado, desplaza la justificación al campo de la legalidad democrática conquistada para el país. Resulta evidente en este sentido que el importante papel jugado por el Apra en la ruptura del largo ciclo dictatorial de la vida política peruana y la promoción de la democracia política fue posible por la "renuncia táctica" a sus objetivos revolucionarios. La "democracia" en el Perú de los 56, al menos en la percepción de la dirigencia aprista, fue entonces el resultado de una transacción entre la oligarquía y la fuerza armada, por un lado, y el partido del pueblo por el otro. Por esta negociación, aquellos cambiaban las formas políticas de su dominio mientras el Apra se desplazaba del ostracismo y la persecución a la legalidad y la participación en el sistema. Ciertamente, en esta operación se perdió el contenido económico y social que el Apra atribuyó a la democracia en el pasado. Nuevamente aquí se impuso otra coartada justificatoria por la cual los medios democráticos (en el sentido que esta expresión puede tener dentro de un estado oligárquico) permitirían al partido lograr progresivamente el consenso político que le facilitaría llegar al poder por vía electoral y desde allí transformar la "democracia política" en "democracia social". La conservación de la legalidad democrática, identifi-

cada con la legalidad del partido, se convirtió entonces en una suerte de obsesión política permanente.

Pero actuar en el campo de la legalidad democrática y optar por el sufragio como camino al poder —y aquí entramos en la consideración de la tercera característica del Apra de la época—, obligaba al partido a abrirse al país y transformar su relación con la sociedad. Ello no ocurrió y en su lugar se hizo más visible que nunca un estilo político exclusivo y excluyente, forjado en el pasado pero reforzado desde el 56, y que se expresó en el conocido slogan “Sólo el Apra salvará al Perú”. El patrón de intolerancia ante los distintos movimientos y expresiones sociales y políticas de la época, y que es inherente a este estilo, le impidió reconocer los cambios producidos en la sociedad peruana y bloqueó sus posibilidades de extender su influencia y gravitación más allá de sus propias fronteras. Dicho estilo tuvo su origen, en cierta medida, en el propio discurso teórico del Apra de los años 30 que identificaba el frente interclasista (que, como tal, no puede absorberse y expresarse exclusivamente dentro de y por una sola y única representación política) con el partido mismo, y unificaba teóricamente el eventual y deseado gobierno antiimperialista de las tres clases (obreros, campesinos y clases medias) con el “Estado Aprista”. El Apra, como partido, aparecía entonces, unificando, expresando y representando la sociedad, la nación y el Estado.

Pero el desarrollo y reforzamiento de la autoimagen del Apra, como exclusiva encarnación política del movimiento nacional y su única alternativa de transformación, se convierte en instrumento político y psicológico deliberado cuando la propia existencia partidaria es amenazada durante casi 30 años por la persecución sistemática y la voluntad de exterminio de que es objeto por las dictaduras militares y civiles. “Sólo el Apra salvará al Perú” se convierte entonces, en todo el período de la “gran clandestinidad”, en un medio de preservar la identidad, de otorgar seguridades psicológicas y de enraizar la lealtad de los militantes cumpliendo así el mismo rol que, en otros planos, cumplen las invocaciones al carácter fraternal, religioso y familiar de los lazos que unen a los militantes con sus dirigentes o que tienen el culto de los muertos y los mártires, las imágenes de “comunidad perseguida”, el enraizamiento de la unidad “en la sangre derramada” o su colectiva esperanza de futuro entendida como una suerte de misión histórica y providencial que hace de los militantes miembros de una “fraternidad elegida”. El pasaje de la dictadura a la “democracia”, al cambiar el contexto que hizo funcional el tradicional estilo aprista, no logró sin embargo suprimirlo o modificarlo. Más bien, lo hizo negativamente evidente para un país que, pudiendo explicarlo por la historia, lo encontraba anacrónico en las nuevas condiciones.

Si el estilo se mantuvo no sólo fue por la inercia psicológica e histórica sino también porque, y aquí comenzamos a considerar una cuarta característica de la evolución del Apra, el mismo expresaba la forma de hacer política de su máximo dirigente, Víctor Raúl Haya de la Torre. La conocida estructura vertical del Apra y la extrema personalización del mando subordinaron el partido desde su creación a las decisiones y estilos personales de su "jefe y guía". Concebido organizativamente, como lo muestran las cartas de Haya, bajo el modelo de "un ejército", el Apra siguió manteniendo su estructura autoritaria y su liderazgo carismático cuando el proceso de modernización de la sociedad y la progresiva liberalización de las formas de gobierno revelaban su inactualidad. Si ello ocurrió fue porque tal estructura permitía a Haya mantener bajo su control todas las tendencias disruptivas, pluralistas o liberalizantes inscritas tanto en la composición interclasiista del partido como en los estímulos y posibilidades abiertos por las nuevas reglas políticas del país. Pero también convertirlo en un ordenado y masivo recurso para todos los cambios y maniobras políticas exigidos por su nueva visión acerca de lo que consideraba "deseable y posible" para el partido.

Finalmente, una quinta característica del Apra en el período abierto el 56 fue la progresiva pérdida de su autoridad intelectual. Como consecuencia de los rasgos descritos se congelaron las posibilidades partidarias de reconocimiento de las nuevas tendencias económicas y sociales que impulsaban la sociedad y la reflexión acerca de los caminos abiertos para la transformación del país. Las nuevas visiones contemporáneas de la sociedad peruana y los estudios investigativos de la realidad comenzaron a desarrollarse fuera del Apra, simultáneamente con la pérdida del atractivo de ésta para los grupos intelectuales y tecnocráticos que elegían la independencia política o se comprometían con la izquierda marxista.

Conservadorismo ideológico y político; conversión de las elecciones y de una estrecha y controlada democracia en método y condición para el logro del poder; estilo político cerrado y excluyente; extrema personalización del mando y estructura vertical de la organización; y pérdida de su autoridad y capacidad de renovación ideológica: tales entonces los rasgos más importantes de la orientación y comportamiento del Apra entre 1956 y 1968.

Como es fácil colegir, desde esa perspectiva era difícil para el Apra entender el proceso de los 70. Las características más importantes de éste colisionaban directamente con la imagen que el partido, y más precisamente su jefe, se habían hecho de sí mismos y del país y recordaban de un modo especialmente incómodo lo que habían sido sus experiencias y banderas abandonadas. Si las transformaciones sociales

se situaban en las antípodas de su orientación conservadora, la intervención militar que las originaba vulneraba el método electoral y la legalidad “democrática” con la que el partido se había comprometido. Más que una ironía histórica, resultaba un sarcasmo político que la misma institución que había impedido al Apra durante décadas llegar al poder y realizar “la revolución” se hiciera ahora cargo de la promoción de los cambios sociales desde un poder conquistado por las armas y enrostrara públicamente, además, a la dirección del partido, la renuncia a su identidad original y el olvido del sentido de la lucha de sus mártires. Por otra parte, reanimando las viejas lealtades con los principios renovadores del Apra y empleando un lenguaje que, al menos de un modo sesgado, retomaba las imágenes y los símbolos del pasado, el gobierno de Velasco movilizaba peligrosamente el instinto de la militancia dejando a los dirigentes en una posición ciertamente vulnerable. Más irritante resultaba que ex-militantes del partido, que habían renunciado justamente a él por su giro conservador, aparecieran colaborando con la dirección militar del proceso. Ello era resentido por Haya como una suerte de ofensa personal. La combinación por el gobierno de ataques verbales contra la dirección con el respeto por la existencia legal del partido, hizo más compleja aún la situación para el Apra. La respuesta del partido se expresó en un repliegue de su acción y su confinamiento en rituales reuniones anuales en los días de “la fraternidad”. La posición ante el gobierno fue entonces construyéndose progresivamente: reclamo de la paternidad de las reformas, crítica a su ejecución, ataque sistemático a la inclinación “procomunista” de los asesores civiles, demanda del retorno a las elecciones y la “democracia”. En la práctica, oposición. Ello, sin embargo, no eximió a la dirigencia aprista de eventuales acercamientos a ciertos dirigentes militares, los que se combinaron con la participación en actos de protesta y acercamientos a políticos derechistas para promover la desestabilización del gobierno.

Si la obediencia entonces a un modelo teórico terminal y cerrado cegó para las nuevas izquierdas leninistas la visibilidad del sentido de la experiencia de los 70, la renuncia a su propio proyecto de cambio produjo el mismo efecto en el Apra. Desde ambas perspectivas, el sentido mismo del proceso se perdía. Pero también desde la perspectiva de una cierta cultura de izquierda que orientaba la reflexión de algunos grupos intelectuales.

4. *La atmósfera intelectual de los 60 y sus consecuencias políticas*

La orientación analítica de ciertos grupos de intelectuales peruanos ante la realidad social de los 60 tendió a enraizarse en un patrón referencial de naturaleza simultáneamente psicológica y cognoscitiva.

Psicológica, en cuanto ordenada por un núcleo valorativo, actitudinal, motivacional. Cognoscitiva, en tanto integrada por ciertas teorías y conceptos expresados en las maneras de situarse ante los procesos histórico-sociales y la realidad visible.

Aunque es éste un asunto complejo y por ello precisado de una exposición más extensa y matizada que la que podemos realizar aquí, quisiéramos ahora simplemente comenzar su tratamiento por su especial relevancia para el tema que nos ocupa.

Releyendo los textos de la época, y nos referimos a las investigaciones y a los ensayos más importantes, es posible advertir ciertas imágenes y orientaciones ante el país que sumariamente pasamos a reseñar.

El Perú defectivo.— En primer lugar, la imagen de un “Perú defectivo”. Con ello hacemos referencia a una visión del país por lo que “no fue” históricamente o lo que “no era” contemporáneamente. El Perú visible tendía a revelarse para esos análisis como una suerte de defecto histórico, de posibilidad perdida, de fruto indeseado de circunstancias poderosas, externas y enajenadas del control de los peruanos.

El Perú escindido.— En segundo lugar, la imagen de un “Perú escindido” desde la colonia y que al nivel de los discursos sobre la identidad histórico-cultural del país reproducía, sin quererlo, la tesis enérgicamente rechazada en el plano socioeconómico del “dualismo estructural”. Envuelto en la imagen se encontraba un poderoso ordenamiento valorativo por el cual el Perú andino, agrario, comunitario y serrano era el Perú “verdadero” en tanto que el Perú costeño, urbano, industrial-comercial y criollo era el Perú “aparente”. El primero aparecía como el continuador endógeno y contemporáneo de la raíz histórica del país en tanto que el segundo era una suerte de hijo sucesivo de la colonia española, el imperialismo inglés y el imperialismo norteamericano. La rápida adopción de la tesis del “colonialismo interno”, a su vez, revelaba la condición dependiente del primero respecto del segundo del mismo modo como el país lo era del imperialismo.

El dependentismo.— En tercer lugar, las imágenes del Perú de los 60 se organizaban en función del paradigma de la dependencia. Pero no de cualquiera de las teorías surgidas de éste sino principalmente de las desarrolladas por André Gunder Frank o Teothonio Dos Santos que, como se recuerda, se emparentaban con la línea argumental que Aníbal Quijano y otros elaboraban entre nosotros. Según estas versiones, las posibilidades y límites del desarrollo y los cambios sociales (en América Latina, y por tanto en el Perú) estaba contenidos, y a veces prefigurados, en las formas de organización y procesos de reorga-

nización de la economía capitalista mundial y, más precisamente, en las tendencias expansivas de los grandes carteles, conglomerados y corporaciones industrial-financieras internacionales. El carácter determinativo del poder económico y político externo y la relativa irrelevancia de la historia y presencia de los procesos internos, conducían el análisis hacia la revelación de las formas de articulación estructural dependiente del país convirtiendo a éste en una suerte de tabla rasa o arcilla maleable en mano de poderes ajenos. El interés por los procesos económicos nacionales se limitaba a la búsqueda de indicios o evidencias confirmatorias de la “lógica de desarrollo del capital internacional”. Dentro de este cuadro, la visión de la forma en que se configuraba el modelamiento de las economías de América Latina (y el Perú dentro de ellas) por las grandes corporaciones capitalistas seguía la pauta establecida por los análisis dependentistas de los países más “desarrollados” de la región: Brasil, Argentina, México y Chile (entre otras razones porque eran investigadores de esos países quienes lideraban esta línea de reflexión). De esta manera, los análisis sobre “los desplazamientos del capital” en el Perú reproducían o debían reproducir la forma que ese proceso adoptaba en los países de un “mayor desarrollo relativo” mientras ocurría lo propio, ahora en el plano de los análisis de las clases, en relación con los sujetos sociales, el marco institucional y la naturaleza del Estado.

De este modo, se trabajó con la noción de un “desplazamiento de la inversión extranjera del agro y la minería a la industria y las finanzas” cuando las cifras y los procesos indicaban que, si bien el capital imperialista se había direccionado desde los 50 hacia estas últimas áreas, no había sustituido, por origen, ni superado, por montos, a la inversión radicada en las áreas tradicionales. En rigor entonces no había “desplazamiento del capital” sino más bien la apertura de nuevas áreas al interés extranjero. Por ello mismo, si bien un importante proceso urbano-industrial se desarrollaba en la sociedad peruana, el mismo no cancelaba las características agro-mineras de la sociedad tradicional sino más bien coexistía con éstas.

El dependentismo y las carencias de los análisis sociopolíticos. Esta misma adhesión al modelo explicativo elaborado para los países “grandes” de la región, presionaba los análisis hacia la atribución a las clases, sujetos del cambio, sistema político y Estado en el Perú de la densidad social, los intereses económicos, la conciencia política y la relación con el exterior de los cuales carecía. Cuando se hacía evidente el sesgo impostador de la operación, entonces se recurría a salvar el argumento transformando tales características de “notas definitorias” a “tendencias en curso”.

Precisamente por manejar el análisis dentro de las fronteras que marca la calificación de una sociedad “predominantemente urbano-industrial” (en el sentido que esa expresión tiene en los países antes señalados), la visión de la estructura social se reveló defectiva. En efecto, la terciarización de la mano de obra y el desarrollo del sector informal urbano, ocasionaron la devaluación de la magnitud del trabajador por cuenta propia y de la pequeña propiedad agraria en comparación con la atención preferentemente orientada al crecimiento del sector de trabajadores fabriles y del empresariado industrial. Se duplicaba así, en el campo de la estructura social, la misma devaluación que en el campo de la estructura económica se había realizado con la heterogeneidad de los procesos productivos, relaciones capital-trabajo, diferenciales de productividad, formas empresariales, etc.

Como consecuencia de esta manera de reducir la diversidad y complejidad social, en supuesto beneficio de una visión “unitarista” y “estructural”, las hipótesis sobre los intereses reales que impulsaban a los agentes sociales en la arena política se simplificaron, perdiéndose de vista la dinámica real de la lucha política. Esta tendió a ser percibida dentro del marco más homogéneo y “normalizado” de las relaciones clase-partido y, de un modo más general, en el cuadro de las limitadas categorías imbricadas en la visión super-estructural que el marxismo-leninismo de la época tenía de las relaciones sociopolíticas.

Como el encuadre dependentista no elaboró una teoría de la problemática de los sujetos históricos del cambio, los intelectuales peruanos de la época cubrieron esa laguna unificando conceptualmente las tendencias surgidas de la caracterización urbano-industrial de la sociedad peruana con el empleo de las convencionales categorías del encuadre marxista-leninista. Como es fácil comprender, la unificación señalada no fue para nada casual. Y no lo fue porque la definición urbano-industrial exigió imperativamente la atribución a la clase obrera industrial, al imperialismo y al empresariado industrial de la condición de sujetos protagónicos del conflicto por el poder y éste, a su turno, movilizó para su comprensión la conocida y convencional cadena conceptual clases-partido-Estado, característica del importado marxismo de la época, constituido en el repertorio intelectual y en el marco cultural de referencia. Interesa anotar que si bien ello fue posible por el desconocimiento de los procesos y rasgos estructurales antes señalados (y que en los planos de la estructura económica y social demandaban atender la específica naturaleza de la sociedad peruana), también implicó una devaluación, realizada sorprendentemente por sus propios autores, de la importancia que para el análisis sociopolítico tenían los nuevos fenómenos revelados por los estudios más importantes de la década. Con ello queremos decir que el redescubrimiento de la cultura andi-

na, la comunidad indígena, la pluralidad cultural, el proceso de choli-ficación, la diversidad del movimiento campesino, las corrientes migra-torias, el “triángulo sin base”, el clientelismo, el desarrollo del sector urbano-marginal, etc., que constituyeron varios de los más sustantivos descubrimientos y aportes que los intelectuales y científicos sociales del 60 hicieron al conocimiento del país, no fueron incorporados al nivel de la reflexión más global sobre la transformación política de la sociedad. Y no lo fueron, porque se desconoció el impacto que ellos tenían en los procesos de constitución de los actores sociales y en la configuración más compleja de los intereses políticos en presencia. De haberlo he-cho, es decir, de haberse retirado todas las consecuencias que en el plano de los sujetos, intereses y dinámica política tenía el reconocimien-to de los nuevos fenómenos sociales, evidentemente no se habría rea-lizado la operación reductora que concluyó haciendo de la oposición imperialista (empresariado industrial-clase obrera) el núcleo central del conflicto político. Como veremos más adelante, la explicación de lo se-ñalado debe buscarse en los conflictos experimentados por muchos in-telectuales de la década entre conocimientos e ideologías y, en otro, más profundo, e igualmente irresuelto, vinculado a la relación entre trabajo intelectual y compromiso político.

“La revolución socialista”.— No es difícil en la línea argumental elegida, concluir, como efectivamente se concluyó, definiendo “la revo-lución socialista” como objetivo específico de la transformación requere-da por la sociedad peruana. Este objetivo no sólo fue preparado por el discurso anterior sino también por el desconocimiento de las condi-ciones y características reales de los procesos chino y cubano, que tan poderosamente atrajeron la atención en esos años; la impronta de la tesis del “socialismo o barbarie” surgida de ciertos grupos latinoame-ricanos; el fracaso de los partidos comunistas latinoamericanos y sus tes-isis de la “alianza de clases”; y, en general, de una influencia ideoló-gica basada en una interpretación estructuralista del marxismo que, ori-ginada en Europa, fue interiorizada, sin discusión alguna, en los me-dios intelectuales. La elección de ese objetivo, percibido en realidad como una “necesidad histórica”, no se acompañó sin embargo de re-flexión alguna en torno a su naturaleza, a los fundamentos profun-dos de la crisis de los estados socialistas, a sus características nacio-nales, a su viabilidad en las condiciones geopolíticas del país, a sus tareas y programas, etc., etc. El tratamiento de esos problemas se suplantó por la repetición de los conflictivos argumentos desarrollados en el marco de las rupturas de los estados y partidos comunistas y, en algunos casos, por la revaloración de las conocidas críticas trots-kistas y de la “izquierda obrera” al proceso en la URSS, como por las opiniones de los grupos de intelectuales marxistas europeos y nor-

teamericanos. El desenraizamiento de este objetivo histórico de toda referencia a los debates nacionales de las décadas del 20 y 30 en el Perú, y su desvinculación de las tendencias históricas de los movimientos sociales y políticos reivindicadores y revolucionarios entre los 30 y 60, hicieron posible la constitución de una atmósfera ideológica y cultural marcada, en este plano, por la dependencia política y el coloniaje intelectual respecto de los contenidos elaborados y las posiciones adoptadas en los distintos "centros" de la revolución mundial.

El marxismo fácil.— Contribuyó poderosamente a ello la difusión de un "marxismo fácil" envuelto en una fraseología abstrusa. Basado en el desconocimiento de obras fundamentales de Marx y del itinerario intelectual de éste, el "marxismo" de la década en el Perú se construyó en la alienación ideológica. Entre la posición tradicional del PC, y el esfuerzo por elaborar una fundamentación nacional autónoma del socialismo que caracterizó a los intelectuales del Social Progresismo, las posiciones de los grupos de intelectuales promotores de la "nueva izquierda" o cercanos a ella fueron constituyéndose en la curiosa intersección argumental de las corrientes estructuralistas, trotskistas, dependentistas y maoístas. Más allá de diferencias políticas con el PC y de críticas al comportamiento de la URSS, no se realizó ningún esfuerzo serio en estos grupos por someter a discusión profunda las relaciones entre economía y política, sociedad y Estado, clase y partido, estructura y superestructura. Tampoco se procesó reflexión alguna acerca del carácter endógeno de la producción intelectual del marxismo ni de la naturaleza nacional de la construcción política del socialismo. Menos aún, de las vinculaciones entre desarrollo económico, constitución de la nación, democracia política y construcción del socialismo. La diversidad de los estilos de desarrollo histórico, las diferencias en la génesis, características y efectos del capitalismo liberal y el capitalismo de estado como de las vías de desarrollo no capitalista, estuvieron sencillamente ausentes de los debates, del mismo modo que se desconocieron las críticas elaboradas por los propios marxistas a las limitaciones históricas, epistemológicas, informativas y conceptuales de la propia obra de Marx. En esas condiciones, la visión de tales grupos acerca del Perú, su historia y sus posibilidades de transformación, se basó en las apariencias retóricas del "marxismo" y en una definición autoritaria del "socialismo".

El irresuelto problema de la identidad.— Los contenidos de la cultura política sumariamente descritos aquí condicionaron y expresaron, a la vez, la relación de ciertos grupos intelectuales del 60 con su propio trabajo y, por esa vía, revelaban los problemas irresueltos de su propia identidad en el marco de las demandas planteadas por una sociedad en rápido proceso de modernización.

Desde los 50 se había comenzado a procesar en el Perú una diferenciación creciente entre los roles intelectuales y políticos. La relativa liberalización de la vida política y cultural, el desarrollo del proceso de industrialización sustitutiva y el dinamismo de las corrientes sociales, así como la nueva relación del país con un escenario internacional sacudido por profundos cambios económicos y políticos, crearon las condiciones para la emergencia de nuevos, amplios y diversificados grupos intelectuales. La tarea de rendir cuenta de las realidades en curso y de su significado social y político para el país, como el propósito de generar cuadros conceptuales distintos a los tradicionales, no podían realizarse más en el marco de los partidos políticos populares dada la conservadorización del Apra y los límites impuestos por su líder al trabajo intelectual de sus militantes, así como por el extraordinario dogmatismo ideológico que caracterizaba el comportamiento del partido comunista. En estas circunstancias, el trabajo intelectual, inevitablemente disidente y crítico, comenzó a desarrollarse fuera de los partidos, sea en las universidades, sea en los centros de investigación, sea en el recientemente creado Instituto de Planificación.

En tal sentido, no es en modo alguno casual que las más importantes y novedosas imágenes globales del Perú de la década se organizaran principalmente en el Instituto de Estudios Peruanos, aunque también, pero en menor medida, en DESCO, cuando las universidades se instalaron en la crisis que hasta hoy las agobia, mientras en el Instituto de Planificación se preparaban los primeros planes de desarrollo económico y social. Ello ciertamente replanteaba bajo nuevos términos la relación entre intelectuales y políticos o, más precisamente, entre el conocimiento social y la práctica política. El más importante de los grupos intelectuales independientes de la década resolvió los problemas implicados en esa relación generando un nuevo partido político, el Movimiento Social Progresista, que actuó más como un club político que como una organización partidaria. Otros grupos de orientación marxista-leninista, a su vez, optaron por crear pequeños partidos situados a la izquierda del PC. Los intelectuales y profesionales social cristianos, por su parte, fundaron el Partido Demócrata Cristiano. Como se observa, en todos estos casos e independientemente de las orientaciones intelectuales e ideológicas, la formación de partidos se constituyó en la forma privilegiada de resolver los problemas planteados por la nueva relación entre conocimiento social y eficacia política. Como la experiencia se encargó de probar, ninguno de esos nuevos partidos pudo enraizarse en las bases de la sociedad peruana ni logró anclar estrecha y firmemente en los distintos movimientos populares. Más allá de las explicaciones que la desigualdad social y la heterogeneidad estructural del país nos pueden brindar, lo que importa reconocer aquí

es que bajo la forma de la relación entre rol intelectual y rol político se manifestaba un problema crucial que, aunque cruza las experiencias de todos o casi todos los países subdesarrollados, tiene en el Perú, por la pauta histórica que gobernó su desarrollo, una complejidad y un perfil específico: nos referimos a las relaciones entre los intelectuales, “el pueblo” y el “cambio social”.

Aunque no podemos tratar aquí el asunto en profundidad, no podemos eximirnos de presentar, por su relevancia para la explicación de la atmósfera intelectual e ideológica de los 60, y aunque fuere rápidamente, algunas observaciones eventualmente pertinentes. Ellas, como se verá, atañen más directamente a los grupos de intelectuales que se identificaban o se aproximaban a una autoidentificación ideológica con el “marxismo”.

Una primera constatación, al menos para nosotros, es la contradicción irresuelta entre las nuevas tendencias sociales características de una sociedad en rápido proceso de mutación y la modalidad tradicional elegida para expresarla y organizarlas: la constitución de partidos. Si bien en el primer proceso de modernización de la sociedad peruana (1920-1930), la emergencia simultánea de la naciente clase obrera y la intelectualidad provinciana y capitalina propició las condiciones sociales, políticas y culturales para la creación de partidos urbanos por las vanguardias intelectuales (que portaron a la arena política los primeros conocimientos e imágenes de la transformación nacional), el segundo proceso de modernización presentó desde su inicio en los 50 la característica de una más profunda diferenciación social que, separando a los movimientos intelectuales y populares, cambiaba los fundamentos políticos y culturales en los que podía anclar la decisión de formar organizaciones partidarias. No estamos diciendo, obviamente, que no existieran condiciones para formar partidos. Lo que estamos diciendo más bien es que no existían condiciones para asegurar la implantación social y la eficacia política del tipo de partidos que se crearon: miniorganizaciones centralizadas, ideológicamente leninistas y organizadas en torno a “cuadros”. Los movimientos campesinos, el intenso proceso de migración a las ciudades, el desarrollo de poblaciones periféricas a las principales capitales de la costa, el rápido crecimiento de la población universitaria, etc. no podían ser expresados y orientados políticamente por el mismo tipo de estructura organizativa, de discurso ideológico cerrado (no importa cuán crítico fuere el comportamiento del PC) y de estilo de relación con la sociedad que ya en los 30 había impedido a los comunistas constituirse en alternativa al Apra.

Una segunda constatación es la contradicción, igualmente irresuelta, entre los nuevos contenidos del conocimiento social acerca de la so-

ciudad peruana elaborados, al menos en parte, por los intelectuales marxistas de los 60, y la forma y contenido tradicional del discurso y la acción de éstos. Si bien, como hemos señalado anteriormente, distintos e importantes procesos económicos y sociales no fueron incorporados al análisis de la sociedad, otros, igualmente señalados, fueron reconocidos e integrados dentro de las nuevas imágenes intelectuales y académicas del país. Más aún, ellos fueron empleados para criticar la rápida obsolescencia de las imágenes tradicionales manejadas por el Apra y el PC así como para explicar el carácter perimido de la acción política de éstos. Cabe preguntarse entonces: ¿por qué aquellos conocimientos que complejizaban el discurso intelectual sobre el país y servían como instrumento de crítica política a los partidos tradicionales no pudieron fundamentar un nuevo estilo y discurso político?; ¿por qué no estuvieron en condiciones de redefinir la relación de los intelectuales con el país y sus nuevas tendencias sociales?; ¿por que las posibilidades que ellos portaban para el reconocimiento de una nueva estructura de actores, intereses y motivaciones políticas, y para una reformulación conceptual de la institucionalidad y dinámica política, fueron sencillamente orilladas del análisis y descartadas para la acción?

Para encontrar respuestas a estas interrogantes es preciso percibir que las consecuencias políticas de los nuevos conocimientos sociales (reconsideración de la cultura andina, revaloración de la comunidad campesina, proceso de “cholificación”, diversidad de los intereses y movimientos campesinos, registro de la importancia del proceso migratorio, reconocimiento de la pluralidad cultural, surgimiento del sector urbano-marginal, etc.) amenazaban la “unidad”, “estructura” y “claridad” del convencional discurso marxista-leninista sobre “los conflictos entre las clases básicas”, las relaciones entre “clases” y “partidos”, “sociedad y Estado” y, en general, los fundamentos del análisis leninista sobre la estructura social y la estructura política. El conflicto entonces entre los nuevos conocimientos sociales y la ideología política fue resuelto en favor de ésta. Una resolución semejante fue la que redireccionó la atención de nuestros intelectuales a los enfoques y análisis menos estimulantes de las teorías dependentistas. Y esta misma opción ideológica fue la que los condujo a extrapolar al país los resultados de los análisis realizados por los dependentistas en los países “más desarrollados” de la región.

Ahora bien, si la ideología cegaba, en los campos del análisis y la acción política, los conocimientos y las más estimulantes aproximaciones a la realidad social fue, entre otras razones, porque el discurso político marxista-leninista fue funcional al mantenimiento entre los intelectuales de dos paradigmas dentro de los cuales fueron cultural y psicológicamente moldeados; en primer lugar, al paradigma que es-

tatuyó desde la década del 20 en el Perú la fusión de los roles de “intelectual” y “político”; nos referimos, en segundo lugar, al paradigma surgido también en los años 20, según el cual a los “intelectuales de izquierda” les está reservada la condición de “directores o jefes políticos” (ver los escritos de Valcárcel, Castro Pozo, Mariátegui, Haya, Uriel García, intelectuales cusqueños, etc.) o, en el lenguaje de los 60, “dirigentes políticos”.

Estos paradigmas, que reproducían en la autoimagen de los intelectuales la distancia y relación socialmente objetiva mantenidas por ellos con “el pueblo” y “las clases populares”, bloquearon entonces sus posibilidades de generar nuevas relaciones con la sociedad peruana, flexibles formas de organización política y estilos abiertos, democráticos y eficaces de acción.

La disonancia cognoscitiva entre los resultados de sus mejores investigaciones y ensayos y el marco ideológico dentro del cual los significaban, los conflictos entre las demandas del trabajo intelectual y el deseado protagonismo político, y la progresiva conciencia de la ineficacia de su acción política, expresivo todo ello de un irresuelto problema de identidad, estuvieron en el origen de un estilo de presentación y relación con la sociedad caracterizado por: 1) una crítica constante, intensa y amarga contra las posiciones y conductas políticas distintas a las suyas; 2) sucesivos pasajes del activismo y el protagonismo político a la reflexión académica y la investigación científica; 3) elaboración constante de previsiones del curso político, frecuentemente desmentidas por la realidad, y formulación normativa y moralizante de los patrones a los cuales debería sujetarse la acción de los actores políticos y sociales; 4) combinaciones complejas de actitudes basadas en una suerte de “pesimismo histórico”, expresadas en visiones sombrías o catastróficas del futuro del país, y en un “voluntarismo político”, más bien retórico, expresado en esperanzadas expectativas acerca de la “inminencia” de cambios políticos y la “vecindad” histórica de una revolución socialista en el Perú.

Cultura política y proceso de cambios.— Si nos hemos detenido en la relación de los contenidos de la “cultura intelectual” de los 60 es porque nos permite verificar su incapacidad para fundar una aproximación desprejuiciada al proceso político iniciado el 68 y reconocer el significado histórico de los cambios sociales ocurridos. Para decirlo brevemente, desde la perspectiva en que se situó una parte importante de los intelectuales peruanos de la época, el proceso 68-75 no sólo fue inesperado, por imprevisible, sino, y esto es lo decisivo, extraño e inidentificable en su sentido.

En efecto, para un discurso que estatúa a la clase obrera o a la

alianza obrera-campesina y sus “representantes políticos” como los únicos o privilegiados agentes de cambio debió ser, y fue, extraordinariamente violento reconocer a la fuerza armada como sujeto político de reformas profundas, demandadas desde los años 30 por el movimiento popular y las fuerzas de izquierda. Igualmente debió serlo la verificación de un conjunto de políticas y medidas antiimperialistas que no se encontraban incluidas, como lo preceptuaba la teoría, en una revolución socialista, la única que, según las convenciones al uso, podía realizarlas visto el “fracaso histórico” o la “incapacidad esencial” de cualquier otra fuerza política o revolución alternativa para llevarlas a cabo. Más violento debió ser, y fue, constatar la voluntad independentista y no alineada de un proceso y un gobierno que, a pesar de su conflicto con los Estados Unidos, recelaba de la “ayuda fraternal” del bloque socialista y se negaba a considerar éste como su “aliado privilegiado”. Obviamente, también lo fue percibir que sectores importantes del movimiento campesino y obrero organizado, sobre cuyo comportamiento se habían cifrado expectativas basadas en el rol “especial” que la teoría les atribuía, expresaran su apoyo al gobierno militar.

Resistencias comparables, pero ahora en el plano de las imágenes del proceso histórico del país, fueron inducidas por el carácter afirmativo de la visión del Perú transmitida desde el poder. Sea por los compromisos valorativos con la idea de un Perú posible, sea por las dinámicas exigencias de la propia acción transformadora, sea por la necesidad de creer, o por una combinación de todo ello (que es lo más probable), la dirigencia militar y los civiles que cooperaron con ella orientaron su discurso a la revaloración de todas las tendencias y movimientos que en el pasado expresaron la voluntad de construir la identidad peruana de la nación y la independencia de su estado. De este modo, y sin un especial cuidado por el soporte que las evidencias históricas podían proporcionar, el discurso del nuevo poder tejió una trama argumental que relacionaba en una larga tendencia secular a los movimientos indígenas contra la colonia española (los hermanos Catari, Ilya Tupac, Santos Atahualpa, Tupac Amaru, Pumacahua, etc.); los movimientos criollos por la independencia (los hermanos Angulo, Zela, etc.); el nacionalismo modernizador de Castilla; la resistencia peruana en la Guerra del Pacífico con Grau, Bolognesi y Cáceres; los movimientos obreros y campesinos de las primeras décadas del siglo; los mensajes de González Prada y de los movimientos intelectuales de los 20; las luchas reivindicativas de los movimientos populares y los partidos de izquierda entre el 30 y el 60 y las posiciones nacionalistas y antiimperialistas de los 60. Todos estos movimientos aparecieron entonces como estaciones de un extendido itinerario histórico en el proceso de construcción del país en los que la acción del gobierno militar

encontraba sus antecedentes históricos y con respecto a los cuales se revelaba como continuación y desarrollo. La conversión del movimiento tupacamarista, cuya naturaleza revolucionaria e independentista había sido discutida por sectores de la izquierda intelectual de los 60, en símbolo político y nacional del proceso de cambios, y la visión de la independencia política en 1821 como un proceso históricamente limitado pero esencialmente positivo, enfrentando así a no pocos intelectuales para los cuales éste había sido un momento esencialmente contrarrevolucionario, evidentemente colisionó y frontalmente con la imagen del Perú levantada en ciertos círculos intelectuales de la década. Del mismo modo lo fue la búsqueda de los signos probatorios, que una cierta lectura de la historia brindaba, de la hipótesis de un proceso de densificación nacional del Perú o de una construcción, no por lenta y morosa menos real y efectiva, de las bases en las cuales se podía sustentar la expectativa del desarrollo de una identidad específica del estado nacional, actitud situada en las antípodas de aquella para la cual el Perú era algo menos que un exceso semántico. Colisionaba igualmente con las imágenes de la cultura de los 60 la afirmación de un proceso de desarrollo nacional basado en la concurrencia de los aportes de sus diversas culturas, una de las cuales evidentemente importante pero no única, era la cultura andina y la esperanza del surgimiento y recreación de otra, que sin negar la pluralidad sino más bien partiendo de ella, expresara la voluntad de concertación cultural y social. Finalmente, el inevitable optimismo con respecto al futuro y a las posibilidades del país, inherente a quienes se sienten protagonistas de cambios visibles en la realidad y administran un poder centralizado, colisionó también con las desencantadas imágenes del porvenir cultivadas con fruición extraña en algunos círculos del país.

Pero los rechazos más profundos probablemente fueron generados por aquellas críticas incluidas en el discurso del poder que vulneraban el núcleo más íntimo de las creencias ideológicas de la cultura intelectual de los 60 y que se constituyeron, como hemos visto, en la base de las más importantes orientaciones teóricas y prácticas de la intelectualidad marxista. Nos referimos, en primer lugar, a la crítica del "socialismo" que cuestionaba el centro de referencia y orientación en torno al tipo de sociedad a construir en el Perú; en segundo lugar, a la crítica de la subyacente teoría de la representación, base sustantiva de la legitimación de la actuación política convencional; en tercer lugar, a la crítica del partido, instrumento incuestionado, hasta ese momento, de cualquier proceso revolucionario; y, en cuarto lugar, a la crítica de la concepción marxista-leninista, eje del cuadro conceptual empleado para orientarse ante la realidad y fundamentar la acción política.

En relación con el socialismo, los cuestionamientos de su naturaleza pretendidamente estatal, del control del poder por el partido único, de la planificación centralizada y compulsiva, del irrespeto por los derechos políticos y humanos tuvieron un efecto profundamente aver-sivo. Este se acentuó cuando de tales críticas se desprendieron otras que negaban la naturaleza socialista de los estados del este europeo, rechazaban su calificación como “modelos” y su pertinencia para el país, se levantaban contra la atribución de “partidos guías” o de “centros socialistas” a los partidos comunistas en el poder, etc., etc. En relación con la noción de representación, las críticas a la enajenación estatalista y político-partidaria de la sociedad y del poder de los productores y ciudadanos; al sustitucionismo partidario de las clases y grupos sociales; a la expresión institucional exclusivamente político-parlamentaria de la democracia; al carácter inevitablemente privatista de sistemas basados permanentemente en la centralización del poder; a la concepción elitista y jerárquica del poder y la política; a la delegación sin control de los derechos inherentes al ejercicio ciudadano de las decisiones fundamentales; a las violaciones a la autonomía política y organizativa de las instituciones sociales y al derecho de éstas a participar directamente, sin intermediación o con la mínima posible, en el poder estatal en sociedades progresivamente descentralizadas y autogestoras, etc., etc., violentaron no sólo supuestos profundos de la cultura política de la izquierda sino los fundamentos autoritarios del quehacer partidario. Idénticas consecuencias, o acaso más hondas dada su visibilidad política para la conciencia social y la disponibilidad de los intelectuales para convertirlas en instrumentos de sus ideas y acción, produjo el cuestionamiento del partido político y, más precisamente, de sus características históricas más conocidas. La sistemática crítica a su condición de fuente única e insustituible de ideologías y proyectos; a su monopolio político de la representación popular; a su control administrativo de las organizaciones sociales; a su pretensión del ejercicio exclusivo y excluyente del poder en nombre de la clase o del pueblo; a su carácter de instrumento ventajista de los intereses de las clases medias y urbanas y al privilegiamiento de éstos sobre los de los sectores más débiles de la sociedad; a su aversión por la diversidad de los intereses sociales y las prácticas de concertación; a la pretendida necesidad de su existencia sea cual fuere el sistema social o la época histórica, etc., etc. hirieron el núcleo más sensitivo de todas las referencias tradicionales para la acción política de los intelectuales en la sociedad. Finalmente, obraron en el mismo sentido, las objeciones al “marxismo-leninismo” como fundamento único e inapelable de la acción transformadora; a su supuesta continuidad con el legado de Marx así como a su confusión con el estalinismo; a su conversión en teoría del estado; a su desen-

raizamiento de las tradiciones históricas e intelectuales del país; al carácter importado de sus argumentos más repetidos; a la religiosidad de su obediencia; al desligamiento de su versión criolla de los avances contemporáneos de las ciencias sociales; a su aparente naturaleza acabada y no problemática, etc., etc.

Al someter a crítica los enfoques convencionales, el grupo civil comprometido con el proceso de cambios propuso un nuevo cuerpo temático y un conjunto de reflexiones, situados ambos más allá de las fronteras intelectuales dentro de las cuales se había organizado la cultura de los 60 en el país. Ciertamente es que las condiciones para esta reorientación intelectual y política se habían generado en la década precedente vía la reflexión pública de los intelectuales del social progresismo y la democracia cristiana, los debates más bien internos producidos en pequeños grupos ligados al cooperativismo e interesados en el estudio de la autogestión y el pensamiento anarquista y, finalmente, por la revisión crítica de sus experiencias e ideas por grupos que, en un caso, intervinieron en las guerrillas, y en otro, abandonaron el Apra y la militancia comunista. Pero estas tendencias se reorganizaron y redireccionaron desde el poder y en diálogo con la dinámica social originada por las reformas, cuando los grupos intelectuales que las generaron se incorporaron al gobierno e intervinieron en la elaboración de su discurso. Es así como en esos años se fundaron, en relación con el socialismo, las reflexiones sobre la necesidad de una visión nacional de su proceso de constitución histórica, su relación con la construcción de la nación, el desarrollo económico y la democracia participativa; la urgencia de construirlo progresivamente a partir de una pluralidad de sujetos sociales y políticos; su definición como un "movimiento histórico" presente, más que como un "sistema" a construirse en el futuro; su esencial vinculación con diversas formas económicas cooperativas, comunitarias y autogestionarias y con la participación plural de organizaciones sociales y políticas en el plano de sus instituciones estatales; su dependencia de un proceso de descentralización del poder del Estado y de creación de gobiernos y asambleas regionales y locales con recursos y ámbitos de competencia propios; su realización a través de una creciente democratización sustantiva de las relaciones sociales y de una planificación concertada del desarrollo económico, etc., etc. Del mismo modo, en el plano del tejido político de la sociedad, se introdujo la idea de la participación directa de las organizaciones sociales en todos los niveles del poder del Estado, la necesidad de construir un sistema abierto que promoviera la intervención en decisiones de instituciones funcionales y políticas, el respeto de la autonomía de las organizaciones sociales por el Estado y los partidos, el reclamo para ellas de una base institucional económica y financiera propia y la conveniencia

para éstas de ampliar su radio de acción y competencia del plano convencionalmente económico y político a los de la educación, vecindario, cultura y servicios en general; la transferencia progresiva del poder, retenido por la fuerza armada, a las distintas organizaciones de la sociedad, etc., etc. Igualmente, el rechazo de la forma partidaria como instrumento político del gobierno originó el desarrollo de un punto de vista que planteaba la conveniencia de promover desde las bases de la sociedad y gradualmente un movimiento nacional concertador de organizaciones sociales y la militancia política que estuviera en condiciones, por la forma en que se organizaba, por la democratización progresiva de la cultura política del país, por la pluralidad de las corrientes en que basaba su ideario, etc., de evitar las características más negativas de la institución que pretendía superar. Finalmente, el insistente reclamo de una voluntad de autonomía intelectual y política, la crítica de la actitud colonial que organizaba el pensamiento de la izquierda leninista y la conducía a repetir perezosamente los argumentos de los llamados “centros”, “modelos” o “partidos guías”, la apertura a las distintas corrientes de pensamiento socialista, libertario y social cristiano, la promoción de un pensamiento político que continuara y superase los planteamientos de los 20 y reconociera la especificidad histórica y cultural del país, etc., concluyeron por cancelar toda posibilidad de apertura de ciertos grupos intelectuales “marxistas” de la época a la experiencia en curso.

El conocimiento de los contenidos de la cultura intelectual de los 60 nos permite no sólo comprender, aunque fuere en parte, el rechazo que en ciertos círculos intelectuales produjo la experiencia de los 70 sino también, aunque ahora con la ayuda de la teoría de la disonancia cognoscitiva de Festinger, la forma que adquirió su interpretación, una vez verificada la necesidad de dotar de un sentido a las nuevas y perturbadoras realidades que se producían en el país. Cuando las primeras reacciones a la sorpresiva intervención militar (“golpe reaccionario preparado por el Pentágono o el Departamento de Estado”) fueron drásticamente desmentidas por los hechos, y las segundas (previsiones acerca de la incapacidad de la fuerza armada en el poder para realizar reformas más profundas que la nacionalización de los yacimientos petroleros de la IPC) tuvieron que serlo igualmente, y por la misma causa, se tuvo que admitir la necesidad de formular interpretaciones más elaboradas acerca de lo que estaba ocurriendo en el país.

Las posteriores aproximaciones, a pesar de sus diferencias con las iniciales, se siguieron basando, sea en un reflejo denegatorio de la realidad, sea en el uso de una convencional metodología deductiva, sea en extensiones o laterizaciones del mismo discutible enfoque dependientista que Gunder Frank o Theotonio Dos Santos habían puesto en uso

en el Perú. Todas ellas, en la práctica, se orientaron más a conservar la seguridad psicológica que produce una "teoría intacta" que a revelar las complejidades del proceso en curso. De este modo, se calificó la intervención militar como un "golpe preventivo" y las reformas como deliberados mecanismos de escape para una "explosiva situación social", a pesar de que ningún documento previo a octubre del 68 había indicado la existencia de un movimiento nacional, organizado, popular y masivo en condiciones efectivas de hacerse cargo del poder y producir "la revolución". De este modo se procedió también a negar la existencia de cualquier transformación profunda en el país basándose para ello en la comparación del proceso con el "modelo" de las revoluciones realizadas en otros países y las "normas" que de aquél se desprendían en torno a las formas que "debían" adoptar los cambios si es que pretendían ser calificados como "verdaderamente revolucionarios" (como se ha señalado en otra parte, tales "modelos" y "normas" estatúan el "quién", "qué", "cómo" y "cuándo" de la transformación). Operó, en el mismo sentido, el criterio metodológico que fundaba la ponderación del proceso en el "sujeto" que lo conducía y no en el contenido de las reformas en curso, etc., etc.

Posteriormente, cuando se comprendió la necesidad de direccionar el análisis hacia las medidas del gobierno, éstas se interpretaron, sea en relación con la "naturaleza de los intereses en el poder" (los cuales ciertamente habían sido definidos apriori); sea desvinculándolas y considerándolas entonces por separado (según criterios de comodidad teórica), sea refiriendo su sentido a presupuestos ideológicos (como cuando la reforma agraria se atribuyó a la necesidad de la burguesía de ampliar el mercado interno para sus productos y la comunidad industrial al propósito de negar la lucha de clases, conciliar los intereses de obreros y capitalistas, o domesticar el movimiento sindical); sea, finalmente, a los intereses sociales inmediatamente privilegiados por ellas (sin repararse en los efectos plural aunque desigualmente beneficiosos que en cualquier proceso de cambio tienen reformas de carácter nacional).

En todos estos casos, simplemente se descartó cualquier referencia a la naturaleza procesal de las reformas; a la vinculación interna entre ellas; al carácter preparatorio de unas en relación con las que se ejecutaban posteriormente; a su relación con el discurso ideopolítico del gobierno; a la constelación real de fuerzas, conflictos y alianzas en presencia; a la variada gama de intereses sociales operando en la fuerza armada, en el Estado y la sociedad; al cuadro geopolítico internacional en que se desarrollaba el proceso, etc., etc. Cuando, posteriormente, no hubo modo de negarse a la evidencia del "carácter positivo de algunas reformas" se procedió a devaluar a sus ejecutores, sea remitiendo el origen de aquellas a "la larga lucha histórica de nues-

tro pueblo”, sea percibiéndolas como “producto” de una inexistente “presión popular”.

Finalmente, cuando la trivialidad e ineficacia de estas interpretaciones se hicieron manifiestas, se recurrió al paradigma explicativo de ciertas corrientes dependentistas, según el cual son los determinantes externos los responsables mayores del carácter que adoptan los procesos nacionales. Por esta vía, los cambios ocurridos en la estructura y composición del capital internacional y la redefinición de los intereses de las grandes corporaciones transnacionales condicionaban el surgimiento de una nueva estrategia económica y política orientada en el largo plazo a incrementar sustantivamente su proceso de acumulación mundial. Ello, a su vez, impulsaba la constitución de una nueva relación entre el imperialismo y la periferia por la cual se tornaba irrelevante para aquel el control directo de áreas, hasta ayer estratégicas, de las economías locales (mineras, agrarias, servicios), las que por tanto podían pasar a la propiedad y administración nacionales, privadas o estatales. Más aún, la administración de éstas por los gobiernos y la modernización del sector público convertían a los estados nacionales (por su interés “nacional” en el manejo empresarial, por la supresión de las bases en que se sustentaba la tradicional argumentación nacionalista y antiimperialista y por el control político ejercido sobre las sociedades) en los nuevos aliados del imperialismo por los comunes objetivos de reordenar la economía internacional, optimar la rentabilidad del capital e iniciar una nueva fase expansiva del capitalismo.

Ni la extensión de las nacionalizaciones a áreas no previstas por “la teoría” (industrias básicas); ni la creación de las comunidades laborales en las áreas previstas por aquella para su manejo directo por el capital internacional (la industria de transformación más moderna y dinámica, incluidos ciertamente los sectores tecnológicos de punta y de mayor rentabilidad); ni la promoción por el gobierno peruano de un acuerdo subregional por el cual (declaración 24) se estatuyó un plazo de 15 años para la conversión de las industrias estratégicas en poder extranjero en nacionales; ni los conflictos económicos y políticos del gobierno peruano con el norteamericano, etc., etc. modificaron la interpretación. Esta se reveló entonces como una teoría ad hoc pues, por un lado, permitía “entender” lo que ocurría sin modificar un ápice el contenido de las creencias ideológicas, autopercebidas como “conocimientos científicos” y, por otro, devaluar primero y suprimir después los problemas surgidos de la comprobación de que las más importantes reformas reclamadas por la izquierda peruana estaban siendo realizadas por quien, sencillamente, “no debía”, “ni podía” (por “la teoría” y “la historia”) hacerlas: la “reaccionaria” fuerza armada peruana.

Como es fácil colegir, ello disolvió las tensiones y reforzó las seguridades. Las nacionalizaciones, que en el cuadro de referencia político del año previo a la intervención militar eran percibidas como expresión de una política gubernamental antiimperialista, perdieron este carácter para reaparecer ahora, sea como la ocupación por el Estado de un área económica que no interesaba más al imperialismo, sea como la *confirmación* de la asociación dependiente del Estado a la nueva estrategia de las corporaciones transnacionales. La promoción del Pacto Andino y de una planificación concertada del proceso de industrialización subregional, que en el discurso previo de la izquierda hubiera sido calificada como el camino a una integración latinoamericana independiente, era definida ahora como la aplicación de una política de acumulación y reproducción del capital en escala regional. El control nacional de las líneas de producción orientadas al mercado internacional, la estatización del comercio exterior, la asociación del Perú a los sindicatos de productores del Tercer Mundo, etc., que en el pasado hubieran sido entendidos como medios orientados a alterar nuestra inserción en la economía mundial, fueron vistos ahora como la verificación de “un más poderoso proceso de integración de la economía peruana a la nueva división del trabajo y al sistema económico capitalista”, con lo cual el gobierno militar concluía siendo más entreguista que los anteriores y el país más dependiente que en el pasado. El proteccionismo económico y el empeño por promover la industrialización del país, que en el pasado fueron entendidos como una necesaria tarea nacional orientada a independizar el desarrollo económico, terminaron siendo conceptuados precisamente como la ejecución de un plan originado en el exterior, pues ahora “al imperialismo le convenía la industrialización de la periferia”. En fin, se podrían multiplicar los ejemplos demostrativos de la manera como el nuevo marco interpretativo sirvió a los propósitos de racionalización de un comportamiento basado esencialmente en el temor de confrontar la consistencia de los supuestos ideológicos puestos en cuestión por una realidad incómoda.

Como es fácil comprender, de ese modo se allanó el camino para “caracterizaciones” del proceso del tipo “modernización del capitalismo”, “renegociación de la dependencia”, “asociación del estado con el imperialismo”, “neocapitalismo”, “capitalismo de estado”, etc., etc.

Como todas ellas precisaban atender, aunque fuere formalmente, la dinámica interna, o los condicionantes endógenos del proceso, se procedió entonces a: 1) reconocer la “relativa autonomía política de la Fuerza Armada y el Estado respecto de la burguesía nacional”. Para ello ciertamente no era necesario realizar un particular esfuerzo teórico dada la radical impugnación política del empresariado industrial a la comunidad laboral y, en general, a toda la política económica del

gobierno, el desconocimiento por éste de la representatividad de la sociedad corporativa de los industriales, como el desplazamiento de los capitales de éstos a los países vecinos. Estos hechos eran lo suficientemente evidentes como para volver grotesca la temprana identificación realizada de los intereses de la burguesía nacional y el gobierno militar. Pero el reconocimiento de la "autonomía política de Estado" no tuvo el sentido innovador que este concepto portaba en los análisis políticos realizados desde las vertientes marxistas más creativas de la época. Aquí volvió a reproducirse una vieja práctica de muchos intelectuales de izquierda en el Perú consistente en aceptar, luego de duras resistencias, el empleo de conceptos y categorías distintos a los tradicionales, pero sólo para vaciarlos de su contenido innovador y "llenarlos" con los significados de siempre. En efecto, la autonomía que se reconoció a la Fuerza Armada y al Estado sirvió ahora para convertirlos en la contraparte nacional del imperialismo y en los socios de éste en la aplicación de la nueva estrategia del capital internacional. La Fuerza Armada y el Estado eran entonces "autónomos" en su decisión de asociarse con el imperialismo... en fin; como es fácil comprender, este reconocimiento mantenía intacto el poder definitorio atribuido al determinismo externo en la teoría, al tiempo que declarativamente se hacía un lugar en la explicación a los "condicionantes internos", una vez reducidos a la inocuidad; 2) reconocer el surgimiento en el país del "capitalismo de estado". Nuevamente aquí el concepto, cuestionable por nosotros en su sentido original por su confusión entre el proceso de industrialización y su modalidad capitalista, fue empleado violentando dos de los significados que le habían permitido acercarse mejor a las complejidades de los procesos de desarrollo en "sociedades atrasadas". En efecto, su uso entre nuestros intelectuales no sirvió para nominar un proceso pretendidamente autónomo de industrialización capitalista bajo la dirección del Estado y dentro de condiciones de conflicto con el rol asignado a la economía nacional por las tendencias predominantes en el sistema económico internacional; y tampoco para reconocer la asociación transitoria del Estado, dirigente y planificador del desarrollo económico, con el capital nacional durante una fase inicial del proceso de cambio de la sociedad. En otros términos, ni Lenin ni la NEP, ni Haya de la Torre ni el Estado Antiimperialista, que fueron los generadores del concepto en la URSS y en el Perú, se constituyeron en el referente del concepto tal como fue empleado en los 70. Menos aún se respetó su significado más sensitivo dentro del cuadro de las teorías de la época sobre los procesos de transición, aparentemente desconocidas por los usuarios de la noción. Como en el caso anterior, se reiteró la mecánica tradicional: emplear nuevos conceptos para insistir en viejos contenidos o revestir los antiguos prejuicios en las apa-

la de las tradicionales intervenciones castrenses, reforzando por tanto los intensos prejuicios antimilitaristas existentes en la sociedad peruana.

En cuarto lugar, en las circunstancias señaladas anteriormente, la búsqueda de legitimidad del gobierno dependía, por un lado, del contenido de su acción pero, por otro, del ejercicio de la autoridad, la imagen de unidad institucional y el empleo de la fuerza, visto el poder de los intereses externos e internos que debía enfrentar y la eventual oposición de todos los agentes políticos operando dentro de la institucionalidad oligárquico-democrática. Resulta evidente, en este sentido, que si los agentes políticos con base popular, una vez verificado el contenido reformador de la acción gubernamental, optaban por la coexistencia, la neutralidad, el apoyo o la oposición autorregulada, se incrementarían entonces la probabilidad de una democratización progresiva de la forma de gobierno.

El movimiento militar se iniciaba entonces necesariamente desde el Estado y por fuera del sistema político convencional.

2. *“Una revolución de minorías políticamente marginales”*

Ciertamente, no se dice nada nuevo cuando se reconoce el carácter minoritario del grupo que condujo el proceso peruano. Al fin y al cabo esta es una característica común a todos, o casi todos, los procesos de cambio pasados y presentes en el Tercer Mundo. Tampoco resulta insólito el intento de explicar la suerte de dicho proceso por los encuentros o desencuentros, enraizamientos o rupturas de esa minoría (y su base institucional de poder) con el restante universo de grupos y movimientos de la sociedad, pues con esa clave se han tratado de explicar otras experiencias. Y, sin embargo, con el paso de los años se afirma cada vez más mi creencia en que la específica relación de esa minoría con el conjunto del proceso que condujo y con la sociedad peruana es probablemente uno de los secretos mejor guardados de la experiencia y, su exploración, una especie de llave maestra para su comprensión.

No hay manera de entender la especificidad de la relación aludida si se prescinde del relevamiento de la situación de esa minoría (aunque, como veremos más adelante, es más propio hablar de minorías pues ellas involucraron a ciertos grupos de intelectuales) en el sistema político contra el cual insurgen y la visión que de éste se forjaron. Pero para describir y explicar esa situación debe retornar nuestra exposición a la evolución política de los 60.

La primera característica común a los grupos de militares y civiles que concluyeron identificando su suerte con la experiencia de esos años, fue su condición marginal y su experiencia de extrañamiento

respecto de la institucionalidad del sistema democrático oligárquico-liberal. En el caso del grupo militar, resultó obvio que su propia institución, formando parte del Estado, no estaba incorporada a la mecánica institucional y al proceso de toma de decisiones políticas del sistema parlamentario y del poder Ejecutivo. Si bien su separación de la institucionalidad partidaria y parlamentaria se encontraba convalidada por las reglas que definen los ámbitos del poder civil y el poder militar, su marginación en el proceso de toma de decisiones políticas del poder Ejecutivo, en el campo que vincula la seguridad y el desarrollo, terminó por ser interpretada como la expresión de una deliberada voluntad política del Presidente de la República. Esta voluntad era tanto más resentida cuanto que se la evaluaba en función no sólo de la circunstancia de que el pronunciamiento militar del 62 creó una de las condiciones del triunfo de Belaunde al año siguiente sino también de las promesas que en reuniones informales hizo el Presidente a los grupos de oficiales con los cuales tuvo oportunidad de dialogar en los meses previos a su elección. La desatención presidencial de documentos elaborados por el CAEM y hechos suyos por el Comando del Ejército, conteniendo propuestas de desarrollo para ciertas zonas del país, incrementó el malestar castrense. Este, sin embargo, reconocía su origen más inmediato en el abandono presidencial de la voluntad reformista, que atrajo inicialmente la simpatía militar, y en su escrupuloso respeto a un escenario y una mecánica parlamentarios no sólo ineficaces para cualquier propósito de cambio sino también para el simple cumplimiento de su rol representativo de los procesos sociales y las demandas reales de la población. Progresivamente, la adhesión presidencial al sistema de partidos y la mecánica parlamentaria dejó de ser considerada por diversos grupos de oficiales como la expresión equivocada, pero respetable, de los valores democráticos de Belaunde para pasar a percibirse simple y llanamente como la revelación de un propósito esencialmente conservador, orientado a “dejar las cosas como están”, siempre y cuando, ciertamente, no pusieran en riesgo el mantenimiento de su condición de Presidente de la República. Por ello, lo que pudo ser entendido inicialmente como “impotencia” fue luego calificado como “complicidad”, apreciación reforzada a su vez por el gradual descubrimiento de un estilo de gobierno preocupado exclusivamente por la retórica del discurso, el manejo “monárquico” del poder y la desatención de cualquier sugerencia u opinión ajenas, siempre y cuando no provinieran de un reducido grupo de amigos vinculados directamente con intereses económicos nacionales y extranjeros. El desarrollo de ese estilo, en circunstancias en que la inmensa mayoría de la población campesina vivía en la miseria, las principales ciudades del país eran invadidas por millares de migrantes reclamando techo y trabajo, y se or-

ganizaba el descontento popular, fue minando profundamente la confianza inicial, la que concluyó transformándose en una crítica constante y cada vez más dura al interior de cuarteles y guarniciones. La aparición de las guerrillas no hizo sino acelerar ese proceso al tiempo que amplió considerablemente la conciencia de los jefes militares encargados directamente de la represión y de los responsables de los servicios de inteligencia. Más aún, puede considerarse que las guerrillas del 65 concluyeron cerrando conceptualmente, al menos en el grupo militar que dos años más tarde inicia la conspiración, las relaciones entre seguridad interna, desarrollo económico y defensa nacional. A partir de ese momento, el nuevo problema que comenzó a instalarse en su conciencia era la realización política y práctica de su concepción ideológica. El interés puesto por el gobierno y los partidos conservadores en obtener los fondos económicos para la represión de las guerrillas no modificó su actitud e incomodó más bien a los oficiales reformistas, para los cuales tal acción aparecía, ante su conciencia, confirmando la imagen tradicional de la Fuerza Armada como instrumento del poder conservador en la sociedad peruana. Por otro lado, el triunfo sobre la guerrilla no fue entendido como la liquidación definitiva de ésta, pues la continuidad de la situación del país, según afirmaban, daría lugar en el mediano o largo plazo a la aparición de otros focos insurgentes. Del mismo modo, el reconocimiento de las condiciones económicas y sociales imperantes en el "teatro de las operaciones", las actividades de inteligencia de carácter político en las instituciones partidarias y el contacto con la profusa literatura subversiva que se extendía en los campos de la ideología, la política y las metodologías militares incentivó en ellos el interés por las reformas sociales, acrecentó sus conocimientos políticos y les proporcionó una imagen más directa tanto de las resistencias de la estructura social como de las probables operaciones a realizar para vencerlas.

El inicio de la crisis económica, el deterioro de las condiciones de vida y la corrupción administrativa que se enseñorearon en el país luego del aplastamiento de los grupos guerrilleros, advirtieron a los militares de la urgencia de las reformas. En el marco de esta situación, su evaluación del comportamiento gubernamental se hizo más negativa. En lugar de usar la experiencia guerrillera como un signo del deterioro del sistema político y de la necesidad de un cambio en el manejo del poder, Belaunde se recluyó en su entorno inmediato permitiendo el bloqueo de la acción del Ejecutivo por el Parlamento y el virtual control político del país por la coalición conservadora del Apra y el odriísmo. De este modo, las riendas del poder real pasaron a las manos de la Sociedad Nacional Agraria y de los "jefes" de los partidos derechistas, mientras el Parlamento se convertía en instrumento de sus

designios. La desafiante conducta de los líderes de la oposición conservadora, su ostensible arrogancia en el trato del Ejecutivo, el uso arbitrario de la censura de ministros, el trato despectivo del funcionariado público, el evidente encubrimiento de peculados y contratos lesivos al interés público, la imposición de leyes con nombre propio en favor de grupos de poder interno y empresas extranjeras, y el empleo de la teoría del Parlamento "como primer poder del Estado" para justificar el dominio cada vez más notorio de la coalición conservadora, concluyeron por hacer comprender a los militares la necesidad de actuar de inmediato. Los mensajes al Presidente orientados a mostrarle que la Fuerza Armada respaldaría cualquier acción orientada a controlar el desborde conservador del Parlamento y a aplicar las reformas prometidas al país fueron ignorados y finalmente rechazados. Cuando el Presidente y los jefes de los partidos conservadores se pusieron de acuerdo para avalar los intereses de la International Petroleum Company contra el Estado peruano, asunto que se fue convirtiendo con los años en un test definitivo del nacionalismo peruano, los militares supieron que su hora había llegado. Velasco y su grupo cercano de generales y coroneles comenzaron a preparar el golpe.

Si nos hemos detenido, acaso más de lo necesario, en el relato de la situación, es porque ello nos permite comprender la forma como se concluyó organizando el contenido de la percepción castrense de la institucionalidad democrático-representativa, como su motivación para la intervención en la escena política.

La visión castrense de la política, los partidos, el Parlamento y el conjunto del sistema democrático sufrió en esos años un cambio profundo, aunque progresivo e invisible para los observadores externos. Como se sabe, la separación de la vida militar de la vida civil y el carácter infrecuente de sus contactos y comunicaciones, el trauma del conflicto con el Apra el 32 y el desarrollo de una suerte de ideología institucional burocrática, corporativa, conservadora y anticomunista se habían combinado en el pasado para predisponer negativamente a los oficiales hacia la actividad política. La política, en tal sentido, era asociada con la corrupción, el desorden, el interés particular, el protagonismo egocéntrico y la desatención de los problemas reales del país. Los partidos eran percibidos como agentes colectivos de la anarquía y la improductividad social, una suerte de agencias para la obtención de puestos públicos pero, de modo más preciso, como simples instrumentos de la voluntad de poder y la vanidad personal de sus 'patrones' o 'jefes'. El Parlamento, a su vez, aparecía como el producto de "la política" y "los partidos", la cobertura de los apetitos de grupo, la sede de acuerdos contrarios al país, o como la institución convalidante de la voluntad de los caudillos políticos. Mientras estas percepciones se

organizaron en torno a los valores conservadores del respeto al orden, el principio de autoridad, la defensa de la jerarquía social, ellas no indujeron sino actitudes de distanciamiento y aversión psicológica. Pero cuando, desde los 50, comienza a producirse una alteración lenta pero sensible en la interpretación de la doctrina militar y en la imagen del rol institucional, hecha posible en el plano de los conocimientos por el descubrimiento de la relación entre seguridad y defensa militar con bienestar y desarrollo social, el contenido de los principios de orden, autoridad y jerarquía sufre un cambio significativo. Estos dejan de ser valores naturales, inmanentes y universales, cuya bondad es necesariamente verificable en cualquier campo de la vida social. Se comienza laramentamente a secularizar el contenido de estos valores y a percibir por ello que no todo orden, autoridad y jerarquía es intrínsecamente “bueno” o “eficaz”, y que es preciso redefinir su aplicación de acuerdo a la naturaleza de la actividad o relación precisada de regulación. Ciertamente, la naturaleza de su tarea castrense exigía necesariamente el respeto de la organización ordenada y jerárquica de sus actividades pero ello no resultaba evidente en las actividades sociales y políticas del país. Al “funcionalizarse” la aplicación de tales principios según la índole de las actividades, éstos podían valorarse en función de sus resultados o consecuencias en cada orden o “sector” de aplicación. Muy pronto les resultó claro, en cotejo con la realidad económica, social y política del país, que los principios oligárquicos de jerarquización social y autoridad política estaban en el origen de la extrema desigualdad social, la escasa productividad económica y la notable dependencia del exterior. Esta comprobación devino tanto más traumática por su asociación con reflexiones y experiencias surgidas de su propio desarrollo institucional y colectivo. La circunstancia de ser una institución encargada de la seguridad y la soberanía del Estado y de concebir éste como la expresión de “la nación”, y no de una clase o un grupo particular, los sensibilizó ante la comprobación de la “división” social y los peligros que implicaba para la preservación de la unidad del “Estado peruano” y el cumplimiento de su función. La experiencia del “desprecio” social y étnico mostrado por la oligarquía hacia ellos mismos, como a su misma función, así como el descubrimiento de su constante instrumentación política para fines contrarios a su función e intereses institucionales, los dispuso a comprender mejor las experiencias y conductas de los sectores socialmente relegados en la sociedad. Finalmente, la evolución progresiva observada en el pensamiento social de otra institución “tutelar”, la iglesia católica, no hizo sino reforzar el proceso antes señalado.

Como es fácil colegir de lo anterior, el cambio en el significado de los principios valorativos de la institución modificó radicalmente el sen-

tido de las actitudes ante la política, los partidos y el Parlamento. La aversión y el distanciamiento psicológico se transformaron, al menos en un grupo de oficiales, en la necesidad política de combatir la institucionalidad oligárquico-democrática. Esta necesidad se tornó imperativa cuando, al término de la guerrilla, la Fuerza Armada fue, en la práctica, obligada a espectral desde el Estado el desarrollo de la crisis moral, económica y política del país, mientras sus propuestas eran sistemáticamente desoídas y su nombre utilizado por el gobierno y los partidos conservadores en defensa de un orden que en su fuero subjetivo e institucional rechazaban. Ello generó en muchos oficiales una experiencia psicológica y política de extrañamiento de la institucionalidad y de la clase política, la sensación de estar “separados” y de ser “distintos” de los actores políticos convencionales. Estos sentimientos se acompañaron de la percepción de que su poder no derivaba ni de su relación, ni de los favores o la protección dispensada por el poder económico terrateniente, industrial o financiero y que su legitimidad política no se fundaba ni en su subordinación del poder Ejecutivo ni en su lealtad a la institucionalidad demoliberal. Aunque este proceso fue más implícito que explícito y más intuitivo que discursivo, el mismo concluyó autonomizando ideológicamente a la Fuerza Armada que comenzó entonces a tomar conciencia de que las armas eran un instrumento de su propio poder dentro del país y que los objetivos para cuyo uso podían emplearse no debían ser definidos desde la externa institucionalidad político-estatal sino surgir de su propia conciencia institucional y del cumplimiento de sus funciones, las que fueron reelaborándose progresivamente, como hemos visto, desde finales de los 50. Como observaremos más adelante, este cambio, cuyos poderosos efectos en el modelamiento político del Perú contemporáneo son de largo alcance, supuso la necesidad de replantearse internamente el problema del sujeto representado por ella y su acción. Este sujeto no se encontraba ciertamente en el poder pero tampoco en la oposición. No habitaba la institucionalidad democrática pero tampoco se identificaba con los sectores excluidos del sistema, al menos desde la perspectiva de los intereses particularistas o sectoriales de cada uno de éstos. Este sujeto debía ser construido: el Estado nacional.

De modo paralelo, diversos grupos minoritarios de intelectuales y políticos civiles fueron organizando su visión del país a partir de sus experiencias dentro del sistema político. Nos referimos a los que concluyeron asociándose a la Fuerza Armada pero, más precisamente, a los jefes militares que desempeñaron roles políticos en el Estado a partir del 68. Ellos, como se sabe, operaron desde los cargos directivos y consultivos de SINAMOS y los llamados sectores progresistas del Estado (Ministerios de Educación, Agricultura, Energía y Minas, INP, etc.),

así como desde el funcionariado y la tecnocracia de los sectores estatales de la producción y las empresas públicas. Mientras los primeros se habían separado de sus partidos de origen (Apra, PC, DC, principalmente) en los 60 y se articularon como grupos en el mismo proceso de cambios, los restantes continuaron asociados en los 70 a sus respectivos partidos de origen, como fue el caso de los dirigentes de la Democracia Cristiana o, en los casos en que sus partidos se habían disuelto (que fue el caso de importantes dirigentes del Social Progresismo), siguieron manteniendo ciertos vínculos con la izquierda partidaria.

Si bien estos grupos se diferenciaban en términos de sus específicas experiencias y proyectos, compartían ciertas características comunes. Por su origen social y oficios laborales, ellos pertenecían a las clases medias limeñas y provincianas surgidas entre las décadas del 40 y 50. Como profesionales, intelectuales y profesores universitarios estuvieron ligados a la actividad académica y algunos de ellos a la creación de los primeros centros de investigación particulares en el país. Se asociaron diferencialmente a los nuevos partidos surgidos entre los 50 y los 60, aunque varios de ellos realizaron sus experiencias políticas en el Apra y el partido comunista. Como los militares, no tenían vinculación con el poder económico y formaban parte de la oposición al poder oligárquico. Sin embargo, se diferenciaban de aquellos por actuar dentro de la institucionalidad política del régimen, sea en los partidos de oposición, sea en las justas electorales, sea en el Parlamento y algunos llegaron incluso a actuar en el Ejecutivo, como fue el caso de militantes democristianos en ocasión de la alianza AP-DC. Actuando políticamente dentro del régimen, aunque en la oposición, ellos se separaban del personal político tradicional tanto por no formar parte de la clase de políticos profesionales como por el hecho de no haber renunciado a su condición de intelectuales. Más aún, y de modo más preciso, varios de ellos contribuyeron muy activamente a la elaboración de la cultura intelectual de los 60 y a la fundación de las nuevas imágenes del Perú contemporáneo. De este modo, aunque en condiciones y con resultados distintos, ellos reiniciaron el trabajo intelectual postergado desde la generación de los 20 en el Perú e intentaron fundir nuevamente los roles de intelectual y político, desvinculados desde la muerte de Mariátegui y la conservadorización de Haya de la Torre.

Los unía igualmente una segunda característica. Juzgada su acción desde los parámetros convencionales, ellos fueron los perdedores políticos dentro del régimen oligárquico. Perdieron los que militaron en el Apra y el Partido Comunista, pues sus posiciones internas fueron derrotadas, lo que los obligó a abandonar sus agrupaciones. Perdieron igualmente los que dirigieron el Movimiento Social Progresista, pues éste no pasó de ser una reducida articulación de intelectuales sin apoyo

masivo y electoral remarcable, lo que los condujo finalmente a la disolución del movimiento. Perdieron los dirigentes de la Democracia Cristiana, cuya alianza con el partido de gobierno fue rota en vista de la desviación conservadora de éste mientras el partido, por su parte, no lograba enraizar en los sectores populares. Perdieron finalmente aquellos que, como Héctor Béjar y un grupo de sus compañeros, se levantaron en armas siendo derrotados por el Ejército. En el otro extremo, los que permanecieron en cargos técnicos estatales en el Instituto Nacional de Planificación o en Cooperación Popular vieron prontamente relegados sus planteamientos de reforma. Lo que queremos decir es que los partidos, las elecciones, el Parlamento y el poder Ejecutivo, esto es, las instituciones centrales del régimen político constituyeron diversas fuentes de frustración para ellos y les verificaron su situación minoritaria y su inserción marginal en el país político.

Aunque, como veremos más adelante, sus frustraciones se vinculaban con el contenido innovador de su evolución intelectual e ideológica, inasimilable por la cultura política del país, ellas marcaron su impronta en su percepción del régimen. Con diferentes grados de intensidad, pero desde perspectivas distintas, desarrollaron un sentimiento adverso al orden institucional y a la clase política y pronto se convencieron de la contradicción existente entre su vocación por el cambio social y el mantenimiento del régimen democrático, al menos en la forma que había adoptado en el país. En algunos casos, ello condujo a un cuestionamiento armado del sistema, como ocurrió con Héctor Béjar y el grupo de sus compañeros que se vincularon más tarde con los militares. En otros, a un abandono de sus partidos de origen y a la reclusión en la vida intelectual académica o sindical como fue el caso de los intelectuales y dirigentes sindicales que formaron parte posteriormente del SINAMOS. Finalmente, en los casos de ciertos miembros del disuelto Social Progresismo y en la dirigencia de la Democracia Cristiana, ello se expresó en una acentuación de su oposición política al régimen. Pero sea cual fuere el caso, distanciándose de la institucionalidad democrática y de la forma tradicional de la política, ellos fueron percibiendo que no representaban en el país nada que no fueran sus propias creencias. De este modo, y sin que lo advirtieran, se crearon en ellos las condiciones ideológicas y psicológicas para su ulterior inserción en el proceso dirigido por los militares.

Pero su desafecto por el régimen político no fue el único rasgo común de los grupos de militares y civiles que se encontraron en el poder de los 70. Separados y ajenos al poder económico y sus instituciones partidarias, ellos eran por origen social y actividad ocupacional marginales igualmente a las organizaciones sindicales, campesinas y urbano-marginales del país que operaban fuera del sistema político. Aun cuando

ideológica y políticamente intentaban expresar o representar sus intereses, su propia experiencia les indicaba la relativa y temporal ineptitud en que ellas se encontraban para cambiar, por sí mismas, el curso de los acontecimientos y reformar el sistema político. De este modo, si la separación y oposición al régimen político y sus instituciones condujo al grupo militar dirigido por Velasco y al grupo de intelectuales que más tarde formaron SINAMOS a descartar a los partidos como instrumentos políticos del cambio, su visión del grado de organización y poder de los sectores sociales de base los condujo a descreer de las posibilidades de éstos para el logro del mismo objetivo. Como es fácil colegir, ello los preparó intelectual y políticamente para optar en los años siguientes por la Fuerza Armada y el Estado como instrumentos decisivos para el cambio del régimen y las reformas sociales. Este ciertamente no llegó a ser el caso de quienes, como los intelectuales democristianos y socialprogresistas, siguieron vinculados a la actividad opositora de los partidos. Si bien éstos descartaron a los partidos tradicionales, no dejaron de sentir que sus propios partidos, o algún partido a crearse en el futuro, podrían estar eventualmente en condiciones de realizar esas tareas.

De este modo, por su origen social y actividad ocupacional, por su separación de la institucionalidad política o su condición marginal dentro de ella, por las distancias que los alejaban de los grupos de poder y de los sectores sociales de más bajos ingresos, por su extrañamiento subjetivo de la clase de los profesionales de la política, los grupos de militares y civiles que se asociarían luego en el poder adquirieron una remarcable autonomía ideológica y política en la sociedad peruana de los últimos años de los 60. No expresando objetiva y específicamente a clase o sector social distinguible, ni dirigiendo algún movimiento político de masas claramente identificable, ellos comenzaron a resolver sus problemas de "representación política" descartando la titularidad de los particulares intereses sociales en presencia y construyendo imaginativamente su sujeto a través de su visión del país deseable y de su imagen del cambio social posible. Si bien los resultados de ello, en términos de los contenidos de sus visiones del país y de sus imágenes del cambio, fueron lo suficientemente coincidentes como para ayudar a explicar su vinculación ulterior, no llegaron a fusionarse ni identificarse plenamente, lo que explica, en este plano del análisis, las tensiones que se manifestaron más tarde en la relación intergrupos dentro del Estado.

Acaso la forma más precisa de describir el proceso anterior, consista en reconocer que, paradójicamente, fueron las diferencias de los espacios en los cuales forjaron su reflexión y de las motivaciones y valores que orientaron su acción lo que en su desarrollo generó las coín-

cidencias que explican su común compromiso con los cambios sociales y su participación en la dirección de éstos.

En efecto, mientras el grupo militar de Velasco organizó su reflexión desde el Estado y la orientó por la necesidad de construir un Estado nacional, los grupos civiles desarrollaron su pensamiento desde la sociedad y lo orientaron por la finalidad de democratizarla sustantivamente;

Los militares, por la naturaleza de su función y el progresivo desarrollo de su visión reformista, constituían a fines de los 60 el único grupo en la sociedad peruana sistemáticamente preocupado por la unidad del Estado, la intangibilidad de las fronteras y la defensa militar contra eventuales ataques externos. Para el logro de ello, la independencia del Estado, la unidad de la nación, el desarrollo económico y el fortalecimiento de una ideología nacionalista en la sociedad se convertían en una perentoria necesidad política. Como ningún grupo o coalición social y política estaba en condiciones, desde la sociedad, de lograr esos objetivos entonces esa tarea debía realizarse desde el Estado y, más precisamente, por ellos mismos. La unidad e independencia del Estado, sin embargo, no podían encarnarse sin un cambio en las relaciones de éste con la sociedad. Pero "cambio" implicaba aquí al Estado y la sociedad, los que debían reformarse simultáneamente de modo de fundar un Estado-Nacional. La independización del Estado suponía enraizarlo económicamente en el control de las actividades estratégicas, planificar el desarrollo de la producción y los servicios, liberarlo en el plano internacional de las presiones y condicionamientos de las grandes potencias y dotarlo, para decirlo sumariamente, de los recursos económicos, políticos, militares e ideológicos que le permitieran no sólo radicar en su interior las decisiones fundamentales sino hacerse cargo de las consecuencias que ellas implicaban. Reformar la sociedad implicaba proceder a desmontar progresivamente las diferencias económicas, sociales y políticas que impedían la "unidad de peruanos" y explicaban su histórico desafecto y falta de identificación con el Estado. Y ello precisaba reestructurar las relaciones de poder económico en el campo, en la industria, en las finanzas, extendiéndolas en el plano político por vía de la superación del lazo subordinado de la población respecto de los agentes políticos partidarios tradicionales. De este modo, entonces, el Estado y la sociedad estarían, por su simultánea reforma, en condiciones de rearticularse de un modo distinto y fundar las bases del Estado nacional. La levadura ideológica de este proceso histórico sería el nacionalismo.

Los grupos intelectuales, por su parte, se orientaron por la necesidad de democratizar sustantivamente la sociedad a través de cambios

profundos en su estructura de poder. Interesados más por el contenido de las reformas y las calificaciones ideológicas de las mismas, sólo de un modo lateral se preocupaban por los problemas del Estado, la defensa y la seguridad, que centraban el pensamiento militar. Si bien concebían la necesidad de reestructurar la institucionalidad del Estado y fundar las bases de su ulterior poder en la orientación del desarrollo, ello aparecía en sus conciencias como una derivación natural o una implicación ineludible de proyectos enraizados en la cancelación del poder oligárquico, la expansión del "poder del pueblo" y la ruptura de la dependencia desde abajo. La reforma y fortalecimiento del Estado era entonces un precipitado del cambio a realizar en las bases de la sociedad. De este modo, más que sujeto de cambio, el Estado sería un instrumento del mismo pues el poder real debería radicarse en las fuerzas sociales y políticas cuya coalición era necesario promover. La levadura ideológica, según los casos, era "la sociedad comunitaria" de los grupos demócratacristianos, el "socialismo nacional y autogestor" de los socialprogresistas, el "libertarismo cooperativo y autogestor" del reducido grupo de intelectuales y cooperativistas del INDEICOP y los esbozos societarios en evolución de los grupos constituidos por ex-apristas y ex-comunistas.

Como se observa, si para el grupo militar los cambios en la sociedad eran condición necesaria, pero complementaria, de un proyecto que surgía del Estado, para los grupos civiles los cambios en el Estado lo eran de un proyecto a direccionarse desde la sociedad y la coalición política que los hiciera posibles. La resolución política de estas diferencias fue tributaria, en el 68, de las condiciones reales en que ambos grupos se encontraban y de los instrumentos políticos disponibles para la realización de sus proyectos. En tanto los grupos civiles no disponían ni de la fuerza propia ni de la coalición política necesaria para impulsar los cambios, en vista de sus derrotas dentro de la institucionalidad democrática, los militares de Velasco convirtieron a su propia institución en su instrumento político, una vez verificada la ineptitud del sistema político tradicional.

Al asumir la iniciativa y tomar el poder, los militares de Velasco construyeron las condiciones de su relación con los grupos intelectuales civiles, obligando a éstos a procesar su influencia dentro de los términos y fronteras definidos por su acción. Contradictoriamente, si usamos como criterio las expectativas de los grupos civiles antes del 68, no fue entonces una coalición popular o un movimiento político el sujeto de los cambios sino la institución militar. Pero inesperadamente también para los militares, la necesidad de reformar la sociedad y de responder a los retos de una experiencia de cambio en movimiento los condujo a apelar crecientemente a los únicos grupos civiles en la so-

ciudad en aptitud y motivación para asociarse, impulsar y repensar el sentido de los cambios.

Pero los recursos escasos o las carencias políticas en ambos grupos no fueron los únicos ni tampoco los principales factores explicativos de su encuentro y tensa asociación en el poder. Las coincidencias en el contenido de la dirección de la reforma a realizar explican, acaso de modo más consistente, la cooperación posterior. En ambos grupos, de un modo paralelo pues no se comunicaron hasta el 69, se había desarrollado un conjunto de ideas-fuerza que definieran, tanto en términos de disponibilidad como de restricción ideológica, el contenido de la acción a realizar: nacionalismo-antiimperialista, no-alineamiento internacional, reformas estructurales, Estado nacional, planificación del desarrollo económico, proceso de industrialización autónoma, reforma del Estado y cambio del sistema político. Las formas políticas e institucionales concretas en que se encarnaron tales orientaciones se desarrollaron procesalmente. Ambos grupos aportaron a tal proceso sus propios valores, recursos y competencias. Si bien el grupo militar, impulsado por una ideología nacionalista y antiimperialista, tenía prescritas, al comenzar el proceso, las orientaciones que regularían las reformas sociales, sus aportes más sólidos se expresaban en su concepción del Estado, las bases de las políticas de defensa, seguridad y orden interno, los lineamientos de una nueva política internacional, la decisiva conciencia del rol planificador del Estado en el desarrollo y una metodología de administración del Estado basada en la adaptación de la técnica de los estados mayores. Por su parte, los grupos civiles inspirados por ideologías distintas, pero genéricamente participativas, aportaban orientaciones más precisas en relación con las bases conceptuales de los cambios y su direccionalidad política, los diseños institucionales de las reformas y ciertas expectativas vinculadas con la forma deseable de organización de la sociedad peruana. En este sentido, los grupos de origen socialprogresista habían desarrollado ideológica y programáticamente las bases de un proyecto socialista, nacional y autogestor que, al tiempo de proponer para el Estado un rol decisivo en la orientación del desarrollo, planteaba la necesidad de construir un ordenamiento económico comunitario y autogestor, un sistema político descentralizado y democrático, una política internacional independiente y no alineada y un conjunto de políticas públicas y reformas sociales basadas en los análisis dependentistas. Los grupos democristianos, por su parte, concluyeron el 69 el primer diseño de su prevista "sociedad comunitaria". Allí figuraban propuestas en relación con la reforma del Estado y su rol planificador del desarrollo, la asociación de la empresa pública, la empresa comunitaria, la comunidad

laboral y la empresa privada en el período de constitución de la sociedad comunitaria, la reforma del sistema parlamentario a través de la inclusión de una cámara funcional junto a la cámara política, la reforma asociativa y sectorial de los medios de comunicación, nuevas formas de gobierno local y regional, etc. De idéntico modo, el desconocido en ese entonces grupo libertario había esbozado las ideas básicas de una reforma agraria con base cooperativa y autogestora con proyectos integrales de desarrollo por valle, al tiempo de estudiar las formas de construir un sistema de empresas autogestoras en la economía nacional y nuevas modalidades de organización política para el país. Coincidiendo genéricamente con esas orientaciones, el que sería más tarde el principal asesor político del general Velasco, Carlos Delgado y reducidísimos grupos de ex-apristas y ex-comunistas se replanteaban la discusión de los modelos societarios capitalista y “socialista” y de sus fundamentos teóricos, mientras reflexionaban críticamente acerca de la originalidad y autonomía de las vías políticas tercermundistas hacia el desarrollo, la organización y funcionamiento de los partidos como instrumentos de la “revolución”, mientras observaban con atención los procesos de cambio en los países subdesarrollados.

La fusión de estos aportes y su transformación en un nuevo proyecto ocurre, sin embargo, a partir del 69 y como respuesta a las demandas creadas por el propio desarrollo de la experiencia. Ahora bien, ¿cuál fue la suerte de estas minorías una vez en el poder?; ¿cómo se vincularon en el Estado?; ¿cuáles fueron las consecuencias de su final opción por la fuerza armada y el Estado como sujetos políticos de cambio?; ¿en qué medida esa opción explica la visible contradicción entre el contenido democrático y reformador de los cambios y su forma política centralista y autoritaria? Estas son algunas de las preguntas que deseamos responder en lo que sigue.

Las condiciones del encuentro

El encuentro entre ambas minorías se produce en el Estado y, más precisamente, en las sedes de la administración pública. La organización jerárquica y sectorial de ésta, así como su inevitable cometido de responder con diarias acciones de gobierno a las demandas que se le plantearon, condicionaron las características del encuentro.

La iniciativa de éste se originó, como regla general, en la Fuerza Armada y, más precisamente, en Velasco, los coroneles del COAP y ciertos generales encargados de los Ministerios aunque, en algunos casos, la iniciativa parte de los civiles. Para Velasco y sus más cercanos camaradas la realización de sus propósitos de cambio exigía la presencia y colaboración de civiles que, sea por su voluntad nacionalista, su des-

vinculación de los partidos del orden o su eficiencia profesional, estaban en condiciones de acompañarlos en sus tareas de gobierno. Dadas las condiciones políticas del período precedente, así como la naturaleza de los propósitos de Velasco, era inevitable que el personal convocado proviniera de las minorías intelectuales y políticas "perdedoras" en el régimen anterior. Sin embargo, importa mencionar aquí que la convocatoria se extendió más allá del grupo que comprometió su suerte con el proceso de cambios, involucrando a varios de los intelectuales y políticos independientes o vinculados con la izquierda marxista, que concluyeron formando parte de la oposición al gobierno militar. Simultáneamente, sin embargo, los ministros y jefes militares que no formaron parte del grupo conspirador y, al propio tiempo, asumieron los cargos políticos por disciplina castrense, se vieron igualmente obligados a convocar a otros grupos civiles usando como criterio de selección, sea sus propias posiciones, sea su subjetiva interpretación acerca de los aún desconocidos objetivos reales de su comandante general. La regla del comportamiento de estos jefes castrenses con responsabilidad política fue, sin embargo, trabajar con el tradicional personal burocrático del Estado.

De lo hasta aquí señalado importa retener lo siguiente:

1. La forma en que se procesó la cooptación de los grupos civiles implicaba para éstos aceptar el control militar de las decisiones políticas fundamentales y definir su propia acción política al interior del Estado en términos de "influencia" en el contenido de aquellas. La eficacia de ésta en la definición del sentido del proceso y en el contenido de las reformas dependía, sin embargo, de distintos factores tales como la cercanía a los ministros y más directamente al general Velasco y al general Graham, jefe del COAP; la presencia en las comisiones ministeriales o interministeriales que elaboraban los proyectos de ley que pasaban a consideración del Consejo de Ministros; la frecuencia de su participación en el trabajo diario de la asesoría militar de la presidencia; la ocupación de cargos de asesoría o puestos jerárquicos importantes, como direcciones superiores, generales y de línea; o la relación personal y amistosa con los responsables políticos del gobierno o los jefes militares actuando dentro de sus instituciones. En vista que la Fuerza Armada no podía hacerse cargo sino de los puestos de máxima responsabilidad política y administrativa, fueron civiles los que ejercieron no sólo importantes funciones de asesoría sino decisivas jefaturas de línea en todos los sectores del Estado.

Más allá de los mecanismos de relación a través de los cuales se procesaba su influencia, los civiles contaban a su favor, sin embargo, con la creciente complejización política de las decisiones como de las deman-

das sociales inherentes al desarrollo conflictivo del proceso, lo que incrementaba, ante la percepción militar, el valor de sus experiencias y conocimientos. En tal sentido, muy pronto fue siendo claro para los dirigentes militares la necesidad de desarrollar el sentido ideológico implícito en sus reformas y de levantar un nuevo marco argumental de valores, imágenes e ideas que les permitieran dotar de un referente conceptual a sus acciones intencionales, a sus respuestas factuales, al comportamiento de sus adversarios internos y externos. Ello demandaba progresivamente precisar la identidad política del proceso que dirigían y, por esa vía, diferenciarlo no sólo de los proyectos políticos convencionales organizados en el país sino también de los proyectos de cambio alternativos en otros países y, muy especialmente, de los tributarios del “marxismo-leninismo”. Esta, sin embargo, no era sólo una demanda “ideológica” sino también una suerte de imposición política, habida cuenta de la necesidad de responder a una sutil pero perceptible demanda de sus bases militares expresada en las cada vez más frecuentes preguntas: “¿hacia dónde nos dirigimos?; ¿qué relación existe entre el sentido de nuestra acción política y nuestras tradiciones y función castrense?; ¿cómo vamos a regular nuestra relación institucional con las Fuerzas Armadas latinoamericanas?”

Con el paso de los años, la elaboración de un nuevo referente ideológico intentó responder igualmente a una íntima necesidad psicológica de los mandos políticos, expresada en el deseo de enraizar en la originalidad de un discurso político distinto el profundo sentimiento de orgullo personal y nacional derivado de saberse los protagonistas y agentes de un cambio social desconocido en el país e irrealizado por los agentes políticos tradicionales de la izquierda y el Apra. Como es fácil entender, estas circunstancias y demandas abrieron un amplísimo espacio y subrayaron la importancia del aporte de los intelectuales civiles adherentes a la experiencia pero, más específicamente, de aquellos que, disponiendo de recursos y orientaciones ideológicas, comprendían la naturaleza de las motivaciones del liderazgo y la institución castrense. Tal fue el caso, notable por otra parte, de Carlos Delgado y del escaso número de civiles que concluyeron elaborando el discurso del proceso y asociándose a la suerte de éste. Pero de modo decisivo, el logro de influencia pasaba, más que por la experiencia de trabajo en común, por la asunción de un pleno compromiso con la suerte de la experiencia y de su conductor directo. Ello supuso, y eso fue más notorio al inicio y al fin del proceso, hacerse cargo de las consecuencias personales y políticas implicadas por la previsión de una súbita interrupción de la experiencia —por un nuevo golpe militar— o un fracaso de la misma, si es que se probara incapaz de alcanzar sus metas o responder con eficacia a las demandas populares. Los civiles que

así procedieron se diferenciaron de los demás por experimentar el proceso de cambios como “suyo”; por preferir discusiones directas con los militares sobre los desacuerdos o las materias controvertibles; por su comprensión de los, en algún caso, estructurales y, en otros, coyunturales límites institucionales, nacionales o internacionales que cercaban la capacidad expansiva del proyecto; por el más claro reconocimiento de los tiempos de maduración del consenso en la Fuerza Armada y en la cúpula del Estado. Ciertamente es que ello se expresó en una relación cada vez más tensa pero, y paradójicamente por ello mismo, cada vez más confiada y estrecha. De este modo, al menos un grupo de civiles, pudo convertir su inicial rol de asesores en decisiones en el de coautores, en muchos casos, de las mismas.

2. El encuentro de militares y civiles en el Estado significó para cada uno de ellos la progresiva disolución de su calidad de “grupos políticos”. Explicaremos a continuación lo que queremos decir con ello. Los militares —generales y coroneles— que conspiraron bajo la dirección de Velasco, una vez iniciado el proceso tuvieron que asumir, en unos casos, funciones dentro de la administración pública y, en otros, funciones castrenses. Comenzaron a operar entonces en dos campos de acción diferentes por el contenido de sus tareas, las regulaciones institucionales y la intensidad de sus demandas. Asumieron por ello posiciones y roles distintos pues, a pesar de su común origen y pertenencia castrense unos, con Velasco a la cabeza, se convirtieron en funcionarios públicos, mientras los otros prosiguieron ejerciendo sus cargos militares.

La separación del grupo inicial, como es obvio, no sólo se originaba en la diferenciación de sus ámbitos de acción sino en la propia lógica de su opción por la Fuerza Armada como sujeto institucional del cambio. No se podía, en ese sentido, preservar la unidad y el principio de jerarquía institucional funcionando como un “grupo” o una “logia” interna, con tareas y reglas propias, pues ello, tarde o temprano, concluiría disociándolos del inmenso resto de sus camaradas de armas. Pero, por otro lado, esa diferenciación de los ámbitos de acción aparecía como una necesaria distribución de funciones, si es que se intentaba lograr que los propósitos iniciales del grupo se encarnaran en el Estado y en el Ejército. La presencia en ambos ámbitos debería permitir tanto el manejo transformador del Estado como el logro del necesario soporte castrense a su acción renovadora. La realización de dichas tareas en ámbitos distintos precisaba, sin embargo, como lo demostró la experiencia, que en cada uno de ellos los miembros del grupo inicial extendieran sus relaciones políticas y castrenses y promovieran, con sus respectivos grupos de trabajo inmediato, las lealtades imprescindibles. Sin embargo y por la propia dinámica de sus respectivas labores los lazos

entre los miembros del grupo inicial fueron debilitándose. Así Velasco, que en un principio retuvo a varios de los miembros de su equipo inicial en el COAP y en los ministerios, tuvo posteriormente que trabajar, cifiéndose a los principios de rotación institucional, con los distintos equipos interinstitucionales que operaron en el COAP o con los diferentes jefes militares que se hacían cargo de los sectores públicos. Si bien estas cooptaciones dependían en medida importante de su decisión, ésta no podía ignorar los acuerdos de distribución de carteras y cargos entre los tres institutos armados, ni tampoco las propuestas de los comandos. Por otro lado, los miembros del grupo inicial que permanecieron en el Ejército, fueron adaptándose también por la propia dinámica de su acción a las condiciones impuestas por la propia institución, la que por su naturaleza jerárquica confiere a quienes la dirigen un poder importante en lo que hace no sólo al comportamiento institucional sino a los sistemas de promoción. Al principio, los problemas de relación del grupo inicial se intentaron resolver por la vía de la adhesión voluntaria de las conductas al plan de reformas trazado y por el sistema de reuniones informales, al menos entre parte del grupo. Sin embargo, cuando el proceso y la conducción del mismo se tornaron cada vez más complejos, de modo que los acuerdos iniciales no señalaban indicadores precisos de la conducta adecuada y cuando las propias demandas de la acción en ámbitos distintos los sometieron a parámetros referenciales y a lealtades e intereses distintos o contradictorios, la frecuencia de los contactos se redujo severamente y la cohesión política fue extinguiéndose progresivamente. Si a pesar de ello, la mayoría de miembros del grupo inicial se mantuvo unida en las mismas posiciones (sin formar ya "un grupo") durante tantos años fue por razones vinculadas a factores distintos, aunque complementarios, entre los que podemos citar el sentido de responsabilidad política inherente a su condición de iniciadores del proceso, su común vocación por la profundización de las reformas, la alarmada percepción del avance de tendencias diferentes en la Fuerza Armada y, sobre todo, la dependencia personal y afectiva de la figura de Velasco. Desafortunadamente para ellos, para Velasco y para la continuidad de la experiencia, parecieron siempre más dispuestos a seguir a Velasco que a expresarle con la claridad necesaria sus propios puntos de vista. Fue por ello que cuando subjetivamente comenzaron a desconfiar de la dirección impresa por Velasco al proceso de cambios, éste comenzó a experimentar, objetivamente, su derrota definitiva.

Un proceso similar se produjo en relación con los grupos civiles. Si bien intelectuales o políticos por su origen y experiencia previa, los miembros de los grupos democristianos y socialprogresistas fueron reclutados individualmente y como funcionarios públicos y en tal virtud

se encontraron sometidos de inmediato a las responsabilidades inherentes a sus cargos. El aprendizaje de los, para ellos, desconocidos mecanismos del Estado y de las secretas reglas de juego de los sectores, la abrumadora demanda de trabajo inherente a un aparato bruscamente puesto en movimiento, la continua obligación de preparar informes y proyectos de leyes y convencer a los miembros de las comisiones ministeriales, como las resistencias opuestas a su acción por la burocracia tradicional, les fueron distanciando e incomunicando progresivamente. Por otro lado, operando en una administración dirigida por militares cuya confianza debía ser conquistada y formada en su mayoría por funcionarios suspicaces, su acción políticamente organizada dentro de aquella habría sido disfuncional. Por esta vía, estos grupos fueron disolviéndose en el Estado y sus miembros actuaron de un modo individual más que concertado. La decisión política de no vincular al proceso con partido alguno, concluyó por cerrarles el círculo.

El único grupo que escapó de esta regla fue el que trabajó en SINAMOS. Aunque considerando su situación más cercanamente es difícil compararla con la de los restantes grupos, entre otras razones, porque sus miembros recién se constituyen "como grupo" dentro del proceso y casi dos años después del inicio de éste.

Minoritarios en la Fuerza Armada y en el Estado

La elección de la Fuerza Armada y el Estado como instrumentos políticos del cambio concluyó entonces descubriendo nuevamente a los militares y civiles, pero ahora en un proceso dirigido e impulsado por ellos, su dramática condición minoritaria y, en cierta medida, su propia marginalidad política.

Cuando los militares conjurados eligieron convertir a su propia institución en el agente de las reformas ciertamente no desconocían las consecuencias de esa elección en el manejo operativo del proceso. Como era esperable, los puestos de dirección del Estado tuvieron que ser distribuidos entre los tres institutos. Ciertamente es que el Ejército, del cual formaba parte Velasco y su grupo, ocupó, tal como se previó, las carteras más importantes y numerosas pero, como pronto advirtieron sus miembros, las "incomprensiones" o las "resistencias" no sólo provenían de ciertos mandos de la Marina y la Aviación sino también de su propia institución. En un principio, aquellas no expresaron posiciones ideológicamente contrarias al nuevo rol político de la Fuerza Armada ni a la dirección del proceso y, más aún, durante un plazo sorprendentemente dilatado los problemas se revelaron manejables. Sin embargo, conforme avanzaba la experiencia y su dinámica exigía una radicalización mayor en las medidas y un soporte conceptual más elaborado y re-

formador, un conjunto variado de tendencias hizo su aparición, tornando más complejos los problemas de conducción. Estas tendencias se articulaban a partir de ejes ideológicos, políticos, institucionales y personales, cuya diversidad y complejidad hubieran sorprendido a los analistas que de modo simple y esquemático han resuelto su comprensión del conflicto político en la Fuerza Armada y el Estado apelando a categorías convencionales o nomenclaturas tradicionales, extrapoladas de las divisiones de los partidos, de las oposiciones conocidas en los grupos civiles en el gobierno de experiencias reformistas o revolucionarias en otros países, o de clasificaciones basadas en sus propios "modelos" de revolución. En este sentido, y sólo a los fines de ilustrar nuestra afirmación, conviene recordar la existencia de jefes militares con un lenguaje intensamente anticomunista pero partidarios acérrimos de una estatización radical de la economía; o de responsables de regiones militares desafectos a las reformas pero firmes partidarios de Velasco y dispuestos a avalar sus decisiones no importaba cuáles fueran ellas; o de oficiales fuertemente autoritarios y controlistas con respecto a las nuevas organizaciones populares pero bien dispuestos a fórmulas empresariales autogestoras; o de responsables militares más preocupados por el control institucional del poder que por el sentido de los cambios, etc., etc. El complejo conjunto de categorías en que podía "clasificarse" a la oficialidad y los mandos en función de la información anterior y los ejes antes señalados nos brinda una idea de la diversidad de las posiciones existentes. Esta situación, como es fácil advertir, era consecuencia del carácter irregular y contradictorio de la evolución política e ideológica de oficiales que se enfrentaban, por primera vez, al reto de organizar su propia percepción de los acontecimientos y de dotar de significado e identidad al nuevo rol asumido por ellos y su institución. Esta misma situación, al impedir el enraizamiento y la cristalización de tendencias ideológicas precisas y autosuficientes, deparaba una ventaja comparativa a Velasco en el manejo del proceso. Pero acaso constituya una causa más precisa de la continuidad de la experiencia y de su conducción por Velasco la circunstancia, difícilmente aceptable para los analistas del proceso, de que las tendencias posicionales de los militares no tendieron a expresarse al menos en los primeros años en organizaciones grupales o articulaciones interpersonales estables dentro de la Fuerza Armada y el Estado. Finalmente, por ello mismo, tales diferencias posicionales concluían, sea contrarrestándose, sea expresándose o absorbiéndose dentro de cada institución y, para decirlo más brevemente, en las posiciones de los comandantes generales de cada arma, del mismo modo que las diferentes posiciones de los oficiales actuando en el Estado lo eran por cada sector público y, en última instancia, por los responsables minis-

teriales de cada uno de ellos. Por tanto, la capacidad de control político y militar de Velasco se resolvía de modo más simple en su relación y ascendiente sobre los ministros, en el gobierno, y sobre los comandantes generales, en cada arma. En tanto y en cuanto ese ascendiente, simultáneamente personal, jerárquico y político, se mantuviera el proceso continuaría. . . Pero ello revelaba ya la fragilidad intrínseca del proceso pues su propia existencia comenzaba crecientemente a depender de la permanencia y la capacidad de su conductor.

Podemos concluir entonces que la opción del grupo militar promotor del "golpe" por la Fuerza Armada como responsable político del proceso no sólo implicó su progresiva disolución como grupo político y militar sino también la inmersión minoritaria de sus miembros dentro de la institución castrense y dentro del Estado. *Ellos, por tanto, como grupo, no dirigieron ni su institución ni el proceso.* La continuidad de éste se jugaba entonces en el ascendiente de Velasco sobre las Fuerzas Armadas y el Estado y en su capacidad para articular en torno a sus posiciones a los distintos y cambiantes grupos de jefes militares que se sucedieron en los consejos de ministros y a los igualmente distintos y cambiantes grupos de oficiales que ascendían a las jefaturas de los institutos armados. Como en ninguno de estos ámbitos los oficiales identificados con el contenido mismo de su orientación política fueron mayoría, Velasco empleó para la continuidad de su proyecto una amplísima gama de recursos e instrumentos cuya pertinencia dependía de la naturaleza de los problemas a resolver, la fase evolutiva del proceso en que éstos se presentasen, sus objetivos tácticos o estratégicos o su apreciación de la demanda de equilibrio o ruptura que éstos implicasen. Esta gama de recursos comprendía, entre otros, el ejercicio de su ascendiente personal, el respeto de los consensos ideológicos básicos de los institutos, el cultivo rotativo de jefes militares, la promoción de diálogos y acuerdos, la instrumentación del principio jerárquico y, cuando fue menester, la imposición forzada de sus decisiones. Cuando la profundización de las reformas y el discurso político superaron el horizonte ideológico reformista de la Fuerza Armada de los 60, la dirección del proceso se volvió gradualmente más difícil y compleja.

Ello fue determinando un progresivo estrechamiento de los recursos aptos para garantizar la estabilidad de la experiencia y la continuidad de los cambios. Y por eso fue haciéndose más notorio el predominio práctico del principio jerárquico, el ascendiente carismático y la imposición personal de decisiones. Pero aun en esa fase del proceso, Velasco siguió confiando en la capacidad de su ascendiente personal no sólo para continuar las reformas sino para lo que, desde su perspectiva, era decisivo: impulsar la evolución ideológica y política de su institución.

Aunque enmascarado en formas y expresiones distintas, un proceso básicamente similar marcó la experiencia de los grupos civiles. Como en el caso del grupo militar, la opción final por el Estado no sólo los fue disolviendo como grupos, con la excepción del que se creó con el SINAMOS, sino que los sumergió en la marea de la burocracia pública, tanto de la tradicional, largamente mayoritaria, cuanto de aquella nueva, levemente reformista pero marcadamente tecnocrática, que fue siendo reclutada por los responsables militares de los sectores según criterios ideológicos y políticos, si no contrarios, al menos distintos de los de Velasco y sus "leales". Allí tuvieron que enfrentar las inercias de una mentalidad sedentaria enraizada en un enmarañado sistema de normas y procedimientos tradicionales, la reserva y la suspicacia de diversas alianzas de antiguos funcionarios, como también la competencia de la nueva burocracia tecnocrática. La intensidad de sus tareas, el aprendizaje de la función pública, la competencia dentro de los ministerios, la compartimentación sectorial del Estado, etc., prontamente los condujo a convertir su sede de trabajo en el prioritario escenario de su acción política. A partir de ese momento, sus objetivos políticos principales se redujeron a lograr influir en un sentido progresista en las decisiones del jefe del sector o en los proyectos de ley que éste llevaba al Consejo de Ministros. Por esta vía, entonces, las acciones, reacciones, tendencias y conflictos políticos entre los civiles actuando dentro del Estado terminaban absorbiéndose y/o expresándose en las posiciones del jefe militar de cada sector. De esta mecánica sólo se libraban aquellos civiles que se relacionaron personalmente con distintos jefes militares, ministros o no; los que integraron frecuentemente comisiones interministeriales; los que asesoraban al COAP, o finalmente, aquellos que trabajaban en el entorno más cercano de Velasco.

La situación antes descrita generó en muchos funcionarios civiles una actitud subordinada con respecto a sus "jefes" militares, independientemente del contenido de su propia posición política. Esta actitud era más perceptible en aquellos funcionarios, numéricamente mayoritarios, que mostraban un marcado desconocimiento de la evolución política interna de las Fuerzas Armadas y de la naturaleza de los procesos y conflictos que se desarrollaban y resolvían en la cúpula militar del Estado. Las actitudes eran ciertamente distintas en los funcionarios con accesos intersectoriales y relaciones multilaterales con los responsables de gobierno. Pero entre éstos, más allá de su diferenciado ascendiente personal y político entre los militares, era perceptible una diferente comprensión de los factores de poder que direccionaban el proceso. Haciendo omisión en esta exposición de los que expresaban posiciones tecnocrático-reformistas, los más decididos a impulsar el des-

arrollo cada vez más radical y expansivo del proceso podían ser diferenciados entre quienes, numéricamente mayoritarios, creían que los oficiales del original grupo de Velasco constituían su decisiva garantía política y militar y quienes, minoritarios, comprendieron casi desde el inicio del proceso que la decisiva, solitaria y frágil garantía del mismo radicaba en la permanencia de Velasco y en su capacidad para ensanchar progresivamente la base militar, política y social del proceso. Hasta que los primeros creyeron que Velasco expresaba a plenitud la posición de aquellos oficiales del grupo inicial, sus diferencias con los segundos no se hicieron visibles. Pero cuando esa creencia se fue extinguiendo, las diferencias fueron haciéndose visibles. Esta diferencia en el enfoque acerca de la identificación del sujeto real del poder expresaba, por cierto, otras diferencias, respecto a los objetivos, las estrategias, las tácticas, el papel del Estado, las Fuerzas Armadas, los partidos, las "alianzas" internacionales, las medidas a adoptarse y el tipo de sociedad a construir en el país. Pero ello será analizado más adelante.

Lo que importa destacar ahora, como conclusión de lo reseñado es: 1) el carácter drásticamente minoritario de los civiles y militares dentro de la administración pública y de la Fuerza Armada, empeñados en promover y desarrollar la experiencia; 2) su disolución como grupos y su inserción "personal" en sus ámbitos de acción, con la sola excepción, nuevamente, del grupo "sinamista"; 3) su creciente dependencia de la capacidad, poder y acción de Velasco. Lo señalado hasta aquí nos indica que más que un encuentro en el Estado entre los grupos militares y civiles lo que se produjo entre ellos fue un encuentro de sus tendencias políticas a partir de articulaciones personales.

No será difícil, sobre el referente de la relación anterior, comprender la importancia, en cierta medida paradigmática, de la vinculación personal y política entre el promotor y conductor del proceso, el general Velasco, y Carlos Delgado, el intelectual políticamente más importante de los civiles actuando en el Estado. Conociéndose y actuando dentro de las condiciones políticas abiertas desde el 69, la relación entre ellos y sus consecuencias en términos de la direccionalidad del proceso, no fue nunca la simple combinatoria de las tendencias políticas preexistentes y coetáneas de militares y civiles. Encontrándose en la cima de un poder centralizado y jerárquico, que les abría un margen de libertad para la acción desconocido para el restante conjunto de militares y civiles, pero conociendo por ello mismo, y en mucha mayor medida que los otros, las restricciones y la fragilidad intrínseca de las bases del poder disponible, ellos concluyeron siendo los responsables mayores del proceso con el cual sellaron la suerte de sus respectivas aventuras vitales.

Cualquier análisis comparativo entre la opción elegida el 68 para dirigir el proceso de cambios y su realización progresiva entre el 68 y 75, nos revela su carácter paradójico y su radical ambigüedad. En efecto, la propia experiencia mostró el contenido ambivalente de la decisión de confiar en la Fuerza Armada y el Estado el desarrollo de la experiencia. Del mismo modo que entre el 68 y el 75 ambos aparecían objetivamente como los instrumentos decisivos para impulsar y realizar los cambios sociales, su empleo revelaba las complejas resistencias que ofrecían para el logro de los objetivos propuestos. De idéntico modo, la unidad de la Fuerza Armada, requerida objetivamente para dotar del respaldo y del poder necesario al proceso, se convertía en un factor restrictivo de la capacidad de éste para brindar respuestas innovativas y autodesarrollarse en profundidad. El mismo Estado, cuyo control y dirección era condición imprescindible para reordenar la sociedad peruana, oponía su inercia y se abría progresivamente como el espacio de conflictos que afectaban la direccionalidad y el manejo del proceso. Finalmente, el principio de jerarquía, que en la Fuerza Armada y el Estado aparecía como un recurso imprescindible, si todos los recursos alternativos se revelaban ineficaces, concluía dejando en un hombre, progresivamente solitario, la suerte final de la experiencia.

Como habrá advertido el lector, en la bivalencia de estos instrumentos radicaba, en última instancia, el origen de las conflictivas apariencias del proceso político y el carácter evasivo de su naturaleza para todos aquellos observadores interesados exclusivamente en los "hechos". Estos no podían brindar sino imágenes contradictorias y doblemente polarizadas: régimen autoritario-burocrático y democratización sustantiva de las relaciones sociales; concentración del poder de decisión en la cúpula del Estado y generación de instituciones y mecanismos participativos en la base económico-social de la sociedad; estilo político basado en el secreto, el orden, la disciplina, la jerarquía y la sorpresa y discurso humanista y por tanto libertario, socializante y participativo.

Como es fácil imaginar, los dilemas y conflictos estructurales del proceso no escaparon a la conciencia de la minoría que lo impulsaba y más directamente de Velasco y Delgado. Más aún, probablemente nadie en el país se sintió en esa época más directamente concernido e implicado por ellos que quienes los experimentaban diariamente. Por tanto, es obvio colegir en ellos el trazado de una estrategia para superarlos. A continuación intentaremos describir el marco conceptual desde el cual se la formuló, sus rasgos característicos, sus condiciones de aplicación y viabilidad y sus resultados finales. Como se observará más adelante, el destino de la estrategia concluyó siendo el de la minoría en el poder.

III. LA ESTRATEGIA INEVITABLE

Actuando dentro de las restricciones descritas, la minoría en el poder tuvo progresivamente que responder a dos preguntas decisivas e íntimamente interconectadas: 1) ¿cómo expandir los grados de libertad para su propia acción en la Fuerza Armada y el Estado?; y, 2) ¿cómo transformar la sociedad? Las respuestas a tales interrogantes fueron la elección de una estrategia para el cambio y el desarrollo inherente a un discurso ideológico y una manera de relacionarse con el país medida por el manejo del Estado y la Fuerza Armada. Al análisis del contenido, condiciones y consecuencias de tales respuestas se dedicará la exposición siguiente.

Condiciones de la estrategia

Para comprender la estrategia finalmente elegida conviene recordar las específicas condiciones que marcaron la relación del grupo dirigente del proceso con la sociedad, el Estado y la institucionalidad política oligárquica, así como sus "elecciones" previas con respecto a los instrumentos políticos del cambio. En relación con ello, hemos señalado anteriormente: 1) el contenido nacionalista y reformador de la ideología del grupo militar y su opción por el desarrollo industrial del país, así como las ideas democrático-socialistas de los grupos civiles y su propensión participativa; 2) la autonomía de tales grupos con respecto a los grupos de poder económico como a los sectores sociales integrados al proceso de modernización (aunque opositores a las clases que lo conducían), y su desvinculación más notoria respecto de las mayorías marginadas de la economía formal del país; 3) la relativa marginalidad de sus miembros respecto de la clase política operando en el Estado, el Parlamento y los partidos; 4) el profundo desafecho experimentado contra la institucionalidad política de la "democracia oligárquica" y 5) la "opción" del grupo militar por el Estado y la Fuerza Armada como los instrumentos del cambio. Como veremos más adelante, estas condiciones influyeron en los análisis situacionales, las previsiones acerca de la evolución del proceso y en el contenido mismo de la estrategia elegida.

Quien circulara en las inmediaciones del poder en los primeros años del gobierno militar podía colegir de los diálogos e intervenciones del Presidente, el Jefe del COAP, el grupo militar cercano a Velasco, como de ciertos ministros y de los grupos civiles actuando en la elaboración de las reformas, ciertos supuestos básicos o consensos implícitos cuyos contenidos pueden asumirse como juicios situacionales y previsiones acerca del futuro. Entre ellos podemos citar los siguientes:

1. La inmensa mayoría de la población nacional, entendiéndolo por ella el campesinado serrano y costeño y el creciente sector marginal urbano, se encontraba desarticulada y no disponía de un grado de organización y conciencia de sus intereses que le permitiera actuar de un modo políticamente independiente en el país. No estaba, por tanto, en condiciones de coparticipar en la dirección política del proceso ni de brindar un soporte político, decisivo, organizado y masivo, en el que pudiera encarnarse socialmente un desarrollo acelerado y radical de los cambios. Por lo anterior, era preciso crear las condiciones que le permitieran articularse, organizarse y autonomizarse políticamente. Para ello, la alteración de sus condiciones de vida vía la reforma agraria, en un caso, y la provisión de servicios públicos y la organización vecinal, en el otro, estarían en condiciones de fundar el impulso sobre el cual dicha población podría autodesarrollar su organización e identidad política.

2. Los obreros y empleados sindicalizados, si bien relativamente organizados, constituían una minoría del país y los intereses que los movilizaban eran de naturaleza reivindicatoria y corporativa. Por otro lado, sus dirigencias estaban fuertemente controladas por el partido comunista, circunstancia que limitaba, dada la orientación independiente del gobierno en el plano internacional y nacional, las posibilidades de encontrar en ellos una base confiable y permanente de apoyo o fundar la expectativa de un rol más influyente de los mismos en el desarrollo del proceso. Por lo anterior, si bien sería preciso para el logro de su apoyo incrementar sus salarios, dotarlos de estabilidad ocupacional y promover el diálogo con su dirigencia, mucho más importante era alterar su posición dentro de las empresas industriales. Esta situación, al modificar su rol laboral, estimularía la redefinición de su visión de sí mismos y el país, y promovería una nueva forma de organización y orientación sindical que haría posible su encuentro con la orientación política del proceso.

3. Los grupos de poder económico financiero, terrateniente y comercial eran percibidos como "enemigos", de los cuales sólo podía esperarse oposiciones y resistencia política. De igual modo, la imagen de los industriales resultaba devaluada, sea por su estrecha asociación con intereses extranjeros, sea por su incapacidad para comprometerse con la opción de un desarrollo económico independiente, sea por su interesada y dependiente relación con los gobiernos anteriores. Sin embargo, esa imagen gubernamental de los industriales era ciertamente más compleja en la medida que se vinculaba con la opción por la industrialización del país. En la medida que ésta implicaba aprovechar el capital nacional instalado y las capacidades empresariales y gerencia-

les existentes, muy pronto se advirtió la necesidad de diferenciar entre quienes podían eventualmente adherir a un proceso de industrialización dirigido por el Estado y quienes se opondrían a él "necesariamente". La propuesta de "un nuevo empresariado" se definía entonces operativamente como aquel conjunto de empresarios capaces de invertir, arriesgar y acumular dentro de las condiciones definidas por el Estado: control público del crédito, comercio exterior, servicios, industria básica y estratégica; coparticipación laboral en el accionariado, gestión y utilidades; protección del mercado interno, incentivos tributarios y crediticios para la descentralización de la inversión y la sustitución de importaciones. Este conjunto de reglas en las que se combinaban desigualmente, para los niveles de conciencia empresarial, los elementos aversivos y estimulantes, expresaba finalmente una actitud política independiente y desconfiada de los dirigentes militares y civiles del gobierno con respecto a la reacción de los dirigentes industriales frente al desarrollo del proceso de cambios. Esta actitud se tradujo en la creencia de que el Estado no debería ni compartir ni negociar el poder con la clase empresarial. Más allá entonces de los fines explícitos de la reforma de la empresa, ésta fue percibida como un instrumento que desde el interior mismo de los establecimientos industriales impediría a los accionistas privados y sus organizaciones corporativas imponer sus intereses al Estado y la sociedad.

4. De idéntico modo, el desafecto por los partidos y, más precisamente por sus dirigencias, se expresó en una desconfianza permanente acerca de su capacidad para cooperar en la dirección de los cambios o brindar un apoyo sostenido a las reformas. Si bien ello no condujo a un rechazo de los apoyos que la Democracia Cristiana y el Partido Comunista brindaron a partir del 69, éstos no fueron percibidos como actos que obligasen al gobierno a convertir a dichos partidos en interlocutores políticos y, menos aún, a entregarles una cuota del poder dentro del Estado. Como es obvio, para aquellos jefes militares del proceso más claramente prevenidos contra "el comunismo", el apoyo del PC fue rápidamente entendido como un medio engañoso y deliberadamente elegido para "infiltrar" al Estado y cambiar el previsto curso del proceso de cambios. Por otro lado, los partidos belaudista, odriista, pradista, el PPC y la dirección del Apra fueron calificados simple y llanamente como "enemigos" de los cambios previstos. Si bien esta actitud tenía su explicación tanto en el apartidismo y el apoliticismo tradicional de la oficialidad, como en el conocimiento de la realidad interna de los partidos y su comportamiento en el régimen oligárquico, ella no dejaba de expresar igualmente una manera de ver la relación entre aquellos y la población así como la comprensión de las implicaciones políticas de la orientación del proceso de cambios. Para la casi totalidad

de los dirigentes militares era claro el carácter caudillista de los partidos más importantes y, de modo más preciso, la condición extremadamente minoritaria de sus militantes en relación con el inmenso resto de la población. Existía, por tanto, un vasto contingente social políticamente desorganizado y sin vínculo alguno con los intereses partidarios tradicionales. Al formar parte de estos contingentes los sectores populares desatendidos, marginados o explotados por el régimen contra el cual la Fuerza Armada había insurgido, no fue difícil imaginar para los dirigentes del proceso la posibilidad de comunicarse directamente con ellos, promover su participación política autónoma y encontrar así las bases de apoyo, impulso y dirección que se precisarían, una vez que los cambios fueran radicalizándose y la situación se volviera riesgosa o crítica. Pero la actitud desconfiada y crítica contra los partidos se enraizaba igualmente en el desafecto por la institucionalidad política del Estado Oligárquico. Aunque de un modo brumoso, los militares en el poder parecían creer que las reformas económicas y la reforma político-administrativa del Estado debían culminar en la formación de una nueva institucionalidad política, de la cual los partidos formarían parte pero transformados en su organización interna y estilos de acción y ejerciendo un rol diferente en el proceso institucional de toma de decisiones.

5. Igualmente era posible identificar en Velasco y los militares de su entorno más inmediato una expectativa negativa respecto a las reacciones del gobierno norteamericano frente al proceso de cambios. Ellos conocían que sus objetivos de autonomizar políticamente la acción del Estado peruano en el concierto internacional, como de nacionalizar empresas norteamericanas, implicaban necesariamente un cambio de las relaciones con los Estados Unidos y el surgimiento de conflictos crecientes. Por ello, no esperaron recibir del gobierno de ese país apoyo alguno y más bien se prepararon para ser objeto de campañas internacionales hostiles, de acciones de desestabilización interna y algunos previeron la emergencia de conflictos de frontera con Chile y Ecuador, países que, según pensaban, recibirían apoyo norteamericano. Por ello mismo, y de un modo progresivo, expulsaron a la misión militar americana, cortaron los contactos de los servicios de inteligencia norteamericanos con los nacionales, rompieron la dependencia de la Fuerza Armada con respecto a la tecnología militar y los abastecimientos de armas estadounidenses, reforzaron sus lazos con las fuerzas armadas del continente y desarrollaron una audaz e innovativa política internacional, regional, tercermundista y no alineada, a los efectos de encontrar bases de apoyo externo.

Sin embargo, parecían seguros de su capacidad para controlar los problemas con los Estados Unidos basándose para ello en criterios tales

como: a) el carácter castrense del gobierno peruano y el apoyo institucional que le brindaba la Fuerza Armada, circunstancia que, según afirmaban, obligaría al gobierno norteamericano a adoptar una actitud más cautelosa; b) el conocimiento por los Estados Unidos de la decisión de Velasco de "ir hasta el fin" si las presiones violaban las más elementales reglas de relación entre Estados; c) los graves problemas que enfrentaban los Estados Unidos en el sudeste asiático y en los frentes internacional y nacional; d) la existencia de un entorno externo favorable para el gobierno peruano dada la presencia de gobiernos progresistas en Bolivia, Chile, Argentina y Panamá; e) la firme decisión peruana de mantener una clara independencia política con respecto a la Unión Soviética, Cuba y el bloque socialista. Cada uno de estos factores, pero sobre todo el último, hicieron pensar a Velasco y sus leales que el gobierno norteamericano comprendería finalmente que mayores eran las pérdidas que las ventajas de una acción sostenida y poderosa contra su gobierno, pero igualmente asumieron que si perdían el control del Estado y la dirección del proceso de cambios, los Estados Unidos no vacilarían en promover su derrocamiento.

6. La opción por un proceso de cambios nacionalista e independiente definió igualmente las expectativas de los militares con respecto al comportamiento del llamado bloque socialista y, más precisamente, de la Unión Soviética. Se esperaba de éstos una actitud respetuosa, apoyo declarativo y créditos en tanto y en cuanto el proceso peruano afectaba el sistema de dominio internacional ejercido por los Estados Unidos en la región. Pero igualmente se consideraba que la afirmación de una posición autónoma tanto en el plano nacional, con respecto al partido comunista, como en el internacional, vía el no alineamiento, impedía esperar de la Unión Soviética cualquier compromiso decisivo con la experiencia militar. La respuesta negativa del embajador soviético en Lima a la solicitud de propuestas competitivas de su país en relación con la oferta de la Southern Copper Corporation para la explotación de los grandes yacimientos mineros del sur, indicó muy tempranamente a los militares peruanos —1969— que, aun en materia de créditos y contratos económicos, era muy poco lo que podían esperar de la URSS. En tal sentido, para ellos fue muy claro que la política internacional de este país estaba dictada por sus intereses estatales y su conflicto con los Estados Unidos más que por cualquier otra consideración relativa al mundo subdesarrollado o "los intereses de la revolución mundial".

El anterior conjunto de juicios situacionales y expectativas acerca del comportamiento de los agentes políticos locales e internacionales puede sintetizarse en tres creencias básicas cuyo contenido era fácil-

mente identificable para quien tuviera relación en aquellos años con el centro del poder militar. En primer lugar, ninguna fuerza social o política interna se encontraba en condiciones, al menos en el corto plazo, de disputar el poder u otorgar a la minoría que lo ejercía un apoyo decisivo si se producía una crisis de dirección en el país. En segundo lugar, no se podía contar con ninguna ayuda o apoyo externo de importancia crucial para el desarrollo del proceso de cambios. Finalmente, en tercer lugar, el único riesgo decisivo para el proceso podía provenir de un cambio en las posiciones de la Fuerza Armada. Estas tres creencias condujeron a Velasco y a los militares y civiles de su entorno a asumir que el control del poder y de la dirección del proceso dependía básicamente, al menos en los primeros años de revolución, de su propio comportamiento, habilidad o talento.

¿Quiénes definieron la estrategia?

¿Cómo conducir el proceso en tales condiciones?; ¿cómo ampliar progresivamente sus bases sociales y políticas?; ¿cómo disminuir los riesgos o superar la fragilidad del nuevo poder y las reformas sociales? Las respuestas a tales cuestiones se fueron elaborando progresivamente, conforme se observaban las consecuencias de los primeros actos de gobierno, a través de los diálogos de Velasco con el jefe de su grupo de asesoría militar, el general Graham y con Carlos Delgado, su asesor civil más importante en el plano político e ideológico.

Cada uno de ellos a su vez, por sus posiciones en el poder, estaba en condiciones de recoger opiniones, contrastarlas entre sí e intercambiar puntos de vista en y con los diferentes y reducidos grupos de militares y civiles que actuaban dentro o en las inmediaciones de la Junta Militar, los jefes de los institutos armados, el Consejo de Ministros, las comisiones encargadas de la formulación de las leyes y el organismo del Estado encargado del contacto directo con la población, el SINAMOS.

En relación con lo señalado, conviene recordar que la confianza otorgada por Velasco al general Graham no dependía exclusivamente de su lealtad política sino también del hábil manejo que éste hizo de su rol como Jefe del COAP. Coordinando la acción interministerial, preparando las agendas del Consejo de Ministros, promoviendo, en algunos casos, la elaboración de las leyes más importantes o, en otros, dándoles su versión final antes de su presentación al gabinete, el general Graham tuvo la oportunidad de conocer íntimamente no sólo las posiciones de los ministros sino la problemática principal de cada sector del Estado al tiempo que, por esta vía y la del diálogo con jefes militares y los propios oficiales de las tres armas que actuaban bajo su di-

rección, estaba en condiciones de ponderar la evolución de los problemas, conflictos y posiciones en el interior de las Fuerzas Armadas.

La confianza otorgada a Carlos Delgado tenía un origen distinto a su mero rol de Director Superior del SINAMOS. En varias ocasiones y ante distintos jefes militares, Velasco se refirió a Delgado como "quien conoce más lo que queremos hacer y hacia donde vamos". Por ello, lo responsabilizó de la formulación de sus discursos al país y de los documentos ideológicos más importantes del proceso convirtiéndolo finalmente en confidente de la mayoría de los grandes problemas o dificultades que se le presentaban en la conducción política de la nación. Si bien la expresión antes referida puede ser entendida por observadores externos como una prueba del rol simplemente decodificador cumplido por Delgado en relación con las intenciones de Velasco, lo comprobable por quienes estuvieron cerca de ellos (y reconocido por el mismo Velasco en muy íntimas conversaciones) es que Carlos Delgado contribuyó de un modo decisivo a la elaboración de las grandes orientaciones del discurso ideológico del proceso de cambios y de lo que fue su estrategia política. Importa en este sentido señalar que si Delgado cumplió este rol fue por haber reconocido, antes que ningún otro de los civiles operando en el Estado, el vasto potencial de cambio social inherente al nacionalismo revolucionario de Velasco y sus compañeros militares más cercanos pero, y acaso de modo más importante, por haber imaginado y presentado persuasivamente ante aquellos la relación existente entre el nacionalismo antiimperialista y la participación autogestora. Este fue, sin duda alguna, su aporte decisivo cuando los militares y civiles, con Velasco a la cabeza, comenzaron a enfrentar los problemas de direccionalidad política del proceso y tuvieron que elaborar un modelo de sociedad y una argumentación intelectual en los que pudieran reconocer su voluntad autonomista, su decisión de superar el dilema capitalismo-comunismo y, de modo más directo, su poderosa necesidad de que el Perú escapara al control de los Estados Unidos sin caer por ello bajo el control de la Unión Soviética. Al percibir estas necesidades subjetivas e ideológicas en Velasco y los jefes militares, Delgado presentó su propia orientación participativa y autogestora no sólo como una respuesta externa al dilema planteado sino como un desarrollo interno y "natural" del credo nacionalista. De esta manera, estuvo en condiciones de dotar al proceso del fundamento argumental en el que Velasco y sus compañeros militares se enraizaron subjetivamente para encontrar un sentido nuevo a su conducta reformista, ensanchar su visión del futuro y encontrar una guía para desarrollar su acción más allá del conjunto de reformas sociales que indujeron su intervención en el poder. Al propio tiempo, el contenido del discurso de Delgado ofreció un sustento más sólido al sentimiento de orgullo mi-

litar que ahora ya no sólo recurría, para afirmarse, a la conciencia de que ellos eran los agentes de cambios nunca antes realizados en el Perú por los políticos y sus partidos, sino también a la creencia de que su opción era una contribución nueva y original a las revoluciones del Tercer Mundo.

Escribiendo las versiones originales de los discursos de la presidencia, luego de conversar con Velasco y Graham, Delgado estuvo en condiciones de influir sustantivamente en las decisiones del proceso en la medida que éstas encontraban en aquellos su fondo argumental y su fuente de autoridad más visible. Pero conociendo por sus interlocutores, pero también por sus propias fuentes de información, la evolución del humor, posiciones y conflictos en los equipos militares y civiles, Delgado fue graduando escrupulosamente el desarrollo temático y argumental de los discursos presidenciales de modo que no se produjesen fisuras notables entre el nivel real de la conciencia militar y civil y las nuevas ideas que cuidadosa y progresivamente introducía en aquellos. Estas nuevas ideas, en las secuencias siguientes del desarrollo operativo e ideológico del proceso, se constituían a su vez en los antecedentes de nuevos y siempre graduales desarrollos del pensamiento del grupo dirigente.

Fue precisamente el ejercicio de este rol y la confianza personal de Velasco lo que permitió a Delgado proponer e incorporar al Estado y, de modo más notable, a su organismo de movilización popular, a un variado conjunto de civiles muchos de los cuales, por sus antecedentes políticos (intervención en la guerrilla del 65, ex-militantes del PC y del Apra, ex-dirigentes sindicales e, incluso, ex-trotskistas), figuraban en las relaciones de los servicios de inteligencia y de seguridad del Estado como "elementos peligrosos". Estos, conjuntamente con ex-militantes de la Democracia Cristiana y promotores del cooperativismo, formaron finalmente el equipo político de SINAMOS y muy pronto desarrollaron estrechas relaciones de confianza personal y política con el grupo de militares que acompañó a Velasco en la preparación de la intervención del 68 y más tarde, aunque de modo diferente, con miembros militares del COAP, jefes del Ejército y la Aviación y los ministros cercanos al Presidente. Introducir gradualmente a estos civiles en el Estado, a pesar del inicial clima generalizado de desconfianza hacia ellos, promover su articulación con responsables militares y políticos del Estado y la Fuerza Armada y estimular su formación como grupo político dentro del Estado, a pesar de la diversidad de sus orígenes y experiencias políticas, constituyeron pruebas de la habilidad de Delgado para emplear hasta sus últimos y riesgosos límites la influencia prestada por su cercanía a Velasco, pero también su propia y creciente autoridad ideológica y política. Mas ello le sirvió también para desarrollar con

este grupo lo que fue el discurso ideológico del gobierno, intervenir en la formulación de las leyes que estatuirían las reformas sociales y promover el surgimiento de nuevas organizaciones populares en el país.

Aunque las condiciones que permitieron a este grupo desarrollar las posiciones participativas y autogestoras dentro del Estado serán materia de otra contribución en este mismo volumen, debemos señalar aquí aquellas que les hizo posible influir en la elección de la estrategia política del gobierno.

Diversas circunstancias se dieron la mano para permitir la modificación progresiva de la inicial actitud militar, desconfiada en algunos casos y hostil en los restantes, a otra de reconocimiento vigilante y cauteloso del grupo sinamista. Resulta evidente que el respaldo de Velasco y de ciertos jefes militares, como la activa intervención de Delgado, crearon las condiciones para ello. Pero este respaldo daba cuenta, por un lado, del genérico parentesco de ciertas condiciones y experiencias pasadas que movilizaban, desde la conciencia, el comportamiento militar y el del grupo sinamista y, por otro, de ciertos consensos básicos en torno al manejo del proceso. Los miembros del equipo civil de SINAMOS compartían con Velasco y sus compañeros militares un profundo desafecto por la institucionalidad política del anterior régimen y, a diferencia de otros civiles actuando dentro y fuera del Estado, creían que los partidos existentes no estaban en condiciones de dirigir un proceso de cambios políticamente independiente ni de promover una democratización verdaderamente sustantiva de la sociedad peruana. Su futuro personal y el del proceso no lo asociaban entonces con expectativa alguna respecto a la reestructuración final por la revolución de una democracia representativa y partidocrática. De igual modo, estaban convencidos de que cualquier proceso progresivo de socialización de la sociedad y el Estado peruano sólo podía provenir de movimientos nacionalistas y no de las organizaciones autodenominadas marxistas-leninistas. Estaban igualmente convencidos de que las ideas orientadoras del proceso, así como el diseño de nuevas instituciones, debían ser elaborados en contacto con la específica realidad del país y a través de una reflexión autónoma e independiente de los marcos ideológicos convencionales importados del exterior. De idéntico modo, sus juicios situacionales, sus hipótesis sobre la evolución del proceso y las creencias básicas en que ellas se expresaban eran, en considerable medida, homologables a las que registramos anteriormente, aunque sus fundamentos y formas de argumentación no fueron los mismos que los de los militares. Para Velasco y sus compañeros cercanos, el grupo civil de SINAMOS aparecía progresivamente entonces como el único que había roto sus vínculos con el pasado político partidario del país, como aquel que comprendía, apreciaba y se identificaba con su naciona-

lismo y voluntad de autonomía frente a los EE.UU. y la Unión Soviética y, finalmente, como los que habían decidido arriesgar su suerte personal y política con el proceso que dirigían.

Pero más allá de comunes condiciones y coincidencia, abonó en la cuenta del grupo de SINAMOS su percepción acerca de la central gravitación del proceso en torno a Velasco, lo que les condujo a definir su conducta frente a cada problema importante, y en cada una de las diferentes secuencias de la experiencia, en función del cuadro de intereses percibido por aquel y de las necesidades y metas que pretendía satisfacer o alcanzar. Actuando de ese modo, el grupo sinamista fue crecientemente diferenciándose del resto de civiles que terminaron agrupándose alrededor, sea del llamado "grupo progresista", sea de los llamados "operativos", al tiempo que evitaron sistemáticamente cualquier articulación transitoria alrededor de los intereses de cualquier jefe militar o instituto armado. En un sentido similar, actuó el creciente consenso en torno a su capacidad para articular el discurso ideológico, presentar análisis persuasivos de la situación política, sugerir fórmulas de acción para superar problemas de mayor o menor complejidad y el tejido de relaciones personales que se fue organizando a partir de todo ello.

Nada de lo anterior, sin embargo, fundó una relación estable y confiada. Las tensiones que se generaron entre el grupo civil de SINAMOS y los jefes militares nucleados en torno a Velasco se extendieron desde el campo de la "ideología práctica" a los del análisis de las implicancias de la participación popular y al del estilo de acción política. Estas diferencias tuvieron su origen inmediato, como veremos más adelante, no sólo en las distintas formas de socialización y entrenamiento político inherentes a la vida militar y civil, sino también en los diferentes niveles de poder en que se situaron, lo que sesgaba de modos distintos sus preocupaciones cotidianas, al enfrentar inmediatamente, a unos, con la problemática de la Fuerza Armada y, a otros, con la de las organizaciones populares. Pero contribuyeron igualmente a las tensiones, los estilos directos y horizontales con los que los miembros del grupo de SINAMOS enfrentaban, en el trato diario, las diferencias de opinión con ciertos jefes militares acostumbrados a cierta forma reverencial de conducta que marcó negativamente la actitud de no pocos funcionarios civiles.

Si nos hemos detenido, acaso con exceso, en las relaciones de Velasco y su entorno militar con el grupo de SINAMOS es porque, como veremos después, ello ayudará a comprender la forma como se eligió y procesó la estrategia política del proceso así como los límites que ésta encontró en su desarrollo.

El contenido de la estrategia

El contenido de la estrategia se fue definiendo progresivamente, como hemos señalado, en los diálogos de Velasco, el general Graham y Carlos Delgado como en los contactos que éstos mantuvieron con jefes militares cercanos, el equipo de SINAMOS y otros civiles destacados actuando en los diferentes sectores del Estado. Como hemos visto también, ella se desarrolló dentro de las notables restricciones impuestas por el carácter extremadamente minoritario de la dirigencia del proceso y el alto grado de inflexibilidad operativa que para los fines políticos más radicales del proceso ofrecían los instrumentos elegidos: la Fuerza Armada y el Estado. Colaboró poderosamente en la definición de la estrategia una opción perceptiva en los dirigentes del proceso, de naturaleza aparentemente voluntarista, por la cual la relación entre sus objetivos de transformación de la sociedad peruana y la naturaleza vertical y autoritaria de sus instrumentos de acción no era una relación fija ni necesaria o permanentemente antagónica. Percibiéndose las restricciones de manejo inherentes a esa relación, y considerándolas un dato básico de la realidad, se las asumió como un punto de partida para la acción, frente al cual no cabía otra actitud que el incremento progresivo de los grados de libertad operativa, opción ligada al desarrollo de las reformas y la conciencia política del país. En la medida en que progresivamente esas condiciones maduraran era posible esperar, según se creía, una alteración de los instrumentos políticos de la revolución, una ampliación de las posibilidades de acción y una redefinición de las relaciones entre el Estado, la Fuerza Armada y el pueblo. La naturaleza del desafío planteado era suficientemente conocida en las alturas del poder como para haberse escuchado decir que culminar el proceso revolucionario equivalía a "hacer pasar al país por el ojo de una aguja".

Los contenidos más importantes de la estrategia, concebida como un conjunto de direcciones para la acción, fueron los siguientes:

1. *Concentración de las decisiones políticas y económicas fundamentales en el Estado.*— Este lineamiento estratégico pareció justificarse, entre otras, en las siguientes consideraciones: i) dado el escaso grado de institucionalización de la sociedad peruana, el carácter estrechamente corporativo de los intereses sociales, la extrema heterogeneidad de las formas productivas y modos de vida de la población, las abismales desigualdades sociales y la carencia de una conciencia nacional y de un movimiento políticamente nacionalista, el Estado se constituía en la única base de poder posible a partir de la cual podía concretarse un proyecto nacional de desarrollo; ii) la prevista intensidad de las resistencias de los grupos de poder interno a las reformas sociales y las

consecuencias esperadas de la política antiimperialista en el comportamiento de los EE.UU. tornaban necesario reforzar la autoridad política del Estado, concentrar las decisiones fundamentales en su dirección y mantener bajo control cualquier proceso interno que pusiera en riesgo las bases del nuevo curso político del país. La creación de una imagen de unidad política y coherencia interna en la acción del Estado era, en tales condiciones, una imprescindible necesidad política; *iii*) debiendo convertirse el Estado en el gestor del desarrollo y el planificador de la actividad económica, era preciso pasar a su progresivo control aquellas actividades estratégicas que produjesen considerables excedentes económicos o decisivos servicios, insumos, crédito y equipos para el resto del aparato económico. Al propio tiempo, el Estado debía encargarse de la realización de todos aquellos proyectos de desarrollo que por interés nacional, naturaleza de la actividad, volumen de recursos requeridos, lenta maduración y riesgo de la inversión no podían atraer el interés privado; *iv*) las nuevas tareas previstas para el Estado exigían transformarlo de Estado administrador en Estado empresario, transformación para la cual era preciso racionalizar y tecnificar su estructura y funcionamiento, vía una redefinición de las relaciones entre los dominios normativos y ejecutivos; promoviendo nuevos campos de acción para las empresas públicas, las instituciones de apoyo, capacitación y servicios y los organismos de control y fiscalización interna; y creando, extendiendo y reforzando el aparato público en las zonas y regiones del interior del país.

Las consideraciones anteriores estuvieron en la base de las más importantes decisiones tomadas en este campo: *a*) nacionalización de empresas extranjeras, fundamentalmente norteamericanas, y privadas nacionales, en las áreas del petróleo, la minería, la pesquería, la banca, el comercio exterior, el comercio interno, los servicios públicos y la industria básica; *b*) sectorialización de la administración pública de modo que cada sector abarcase los organismos normativos de dirección político-administrativa, las instituciones públicas estatales y paraestatales encargadas de la aplicación de políticas en los campos de los servicios, capacitación y apoyo y las empresas públicas correspondientes; *c*) creación de organismos regionales de desarrollo y reforzamiento de las competencias operativas de las oficinas zonales y locales; y *d*) promoción e inicio de grandes proyectos de desarrollo en los campos minero, energético, irrigación, ampliación de la frontera agrícola, pesquería, industria, infraestructura, etc.

Los problemas percibidos más claramente en relación con este lineamiento estratégico eran los siguientes: *i*) crecimiento explosivo de la burocracia pública y crecientes dificultades para su manejo operativo; *ii*) progresivo surgimiento de nuevos grupos de intereses sociales al-

rededor del control técnico-burocrático de la administración como de las actividades empresariales y gerenciales del Estado; *iii*) desarrollo de una ideología estatalista y burocrática bajo cuyo amparo se ampliaba el campo de maniobra, acción e influencia política de los nuevos grupos de interés antes referidos; *iv*) desviación de la acumulación del excedente, su inversión y su disfrute hacia las actividades económicas y el personal del Estado; *v*) posibilidad de una articulación de intereses entre los grupos tecnoburocráticos y empresariales del Estado con los grupos del empresariado privado que controlaban monopólicamente las ramas industriales más importantes, a través de contratos de servicio y producción, presencia conjunta en directorios, empresas mixtas e interrelaciones económicas, sociales y políticas; *vi*) modificación, en favor del poder del sector público, de las relaciones previstas entre éste y los sectores privado-reformado y social-autogestor, relaciones cuyo equilibrio era preciso impulsar en la perspectiva de una vía combinada de desarrollo nacional y vista la necesidad de impedir que al retiro de la inversión extranjera se añadiera el de los inversionistas nacionales; *vii*) reducción del interés democrático por la promoción, estímulo y consolidación de la institucionalidad de la sociedad y, más precisamente, de las nuevas organizaciones populares, con el surgimiento involuntario de un nuevo patrón de dominio del Estado sobre la sociedad.

Los problemas referidos podrían ser minimizados, aunque no necesariamente superados, vía la aplicación de los restantes y complementarios lineamientos estratégicos.

2. *Inicio del proceso de transferencia del poder a las bases de la sociedad.* Cuando las reformas previstas dejaron de ser percibidas exclusivamente como fines en sí mismas o como traducciones institucionales de un imperativo de justicia o equidad social, comenzaron a ser integradas en una visión más global acerca del desarrollo y la direccionalidad política del proceso. De este modo, ellas se analizaron y ejecutaron en función tanto de la imagen de “la nueva sociedad”, y de los mecanismos e instituciones a crearse en el camino hacia su logro, como de imperativas necesidades de ampliación de la base social y política de la minoría en el gobierno. Las condiciones para ello fueron creadas por la presencia de Carlos Delgado en la formulación del discurso ideológico y político del gobierno y, posteriormente, por la acción de diversas personalidades civiles y, especialmente, el equipo de SINAMOS. Sin embargo, fue el abandono de las tempranas expectativas, ciertamente ingenuas, de diversos jefes militares acerca de la adhesión “necesaria” del pueblo a su proyecto (“dado su contenido nacionalista y reformador”) como la percepción de la conducta opositora de los pequeños partidos marxistas-leninistas y la acción del PC y del Apra, lo que les condujo más directamente a plantearse el pro-

blema de cómo, simultáneamente, desarrollar las reformas y ampliar el soporte social y político del proyecto de cambios.

Las argumentaciones decisivas para la elección de este lineamiento estratégico fueron las siguientes: *i)* dado el profundo rechazo de la institucionalidad corporativa y política del régimen anterior, Velasco y sus compañeros militares, como Delgado y el equipo de SINAMOS, descartaron de plano la posibilidad de hacer depender el apoyo del proceso de alianzas o negociaciones, circunstanciales o permanentes, con los partidos políticos. Pero tampoco estaban dispuestos, por la reconocida precariedad de su poder, a rechazar los apoyos que espontáneamente se les ofrecieron y, menos aún, a cancelar la vida legal de los partidos. Conviene en este sentido recordar que, salvo la hostilidad sistemática mostrada hacia el partido anteriormente gobernante, Acción Popular, todos los otros prosiguieron sus actividades con relativa normalidad. La conciencia de que más allá de los partidos se encontraba la inmensa mayoría pobre y desorganizada del país y que ésta podía beneficiarse de las reformas, los condujo finalmente a decidir llegar a ella circundando el conjunto del establecimiento político tradicional o, para expresarlo de un modo más bien elíptico y figurativo, “pasando por el costado de las instituciones partidarias y corporativas”; *ii)* el rechazo de las opciones capitalistas y comunistas y el progresivo desarrollo de la imagen de una democracia social plenamente participativa invitó a considerar la necesidad o conveniencia de generar una nueva red institucional sobre bases cooperativas, asociativas, comunales o autogestoras en el entendido que sobre formas exclusivamente privadas o estatales, o una combinación de ellas, se volvería a reproducir la institucionalidad del sistema que pretendían transformar o emergería otra igualmente indeseable; *iii)* las reformas sociales fueron vistas entonces como el retiro de las bases del poder económico de sus titulares tradicionales (los monopolios extranjeros, la oligarquía terrateniente, los grupos financieros) y de sus titulares modernos (el empresariado industrial monopólico, los grupos privados en control de la comercialización y servicios privados) y su entrega progresiva a más amplios grupos sociales para su gestión democrática y participativa (campesinos organizados en cooperativas, SAIS y comunidades; obreros y empleados organizados en comunidades industriales, pesqueras, de electricidad, comunicaciones y sector de empresas autogestoras; sectores medios organizados en la dirección de empresas públicas, etc.); *iv)* las reformas fueron consideradas entonces como instrumentos de un nuevo tipo de organización, experiencia y aprendizaje popular, tanto en el campo de la gestión productiva directa como en el gradual conocimiento y dominio de los lazos económicos y políticos que vinculaban ésta con la problemática local y nacional. Se esperaba

entonces que ellas indujeran, en el largo plazo y a través de ensayos y errores, el crecimiento, extensión y profundización de la conciencia social de los sectores mayoritarios del país de modo que fueran capaces de reconocer las restricciones y las posibilidades abiertas al desarrollo nacional, transformar sus propias identidades y participar de forma más autónoma en los inevitables conflictos de interés a través de los cuales se abriría el nuevo curso político del país; v) las nuevas instituciones económicas, los distintos intereses sociales enraizados en ellas y el crecimiento endógeno de diversos agentes organizados, al no encontrar traducción política en el estrecho sistema institucional tradicional, tenderían a articular gradualmente un nuevo y socialmente más amplio y democrático sistema de representación política. Se esperaba entonces el surgimiento de una nueva gama de impulsos a la interacción y entrelazamiento organizativo de las unidades sociales de base en los niveles locales y departamentales, proceso que culminaría con la aparición de federaciones nacionales de cobertura inicialmente sectorial y, paulatinamente, de carácter político-social. Estas instituciones políticas de nuevo tipo, por anclar en organizaciones de base económica, no sólo gozarían por ello de autonomía financiera sino que, por responder a problemáticas distintas y desarrollarse en una etapa diferente de la vida del país, mostrarían un alto grado de identidad y autonomía política, con relación a los partidos tradicionales. Estos se verían entonces obligados, según las expectativas de la dirigencia del gobierno, a establecer con aquellas un patrón de relaciones horizontales y a transformar su organización interna, su discurso ideológico y sus estilos de acción, de modo de adecuarse a las nuevas condiciones históricas.

En las consideraciones anteriores se fundamentó un vasto proceso de reformas sociales. La reforma agraria canceló el poder latifundista y el régimen de hacienda reemplazándolo por cerca de 1,800 unidades de base entre cooperativas de producción, centrales de cooperativas, sociedades agrícolas de interés social, comunidades campesinas, empresas de propiedad social, las cuales afectaron directamente las condiciones de vida de cerca de 350 mil familias campesinas. La reforma de la empresa privada comenzó a asociar al reducido poder sindical más de 3,500 comunidades industriales que en 7 años alcanzaron a disponer de cerca del 20% de las acciones así como a participar en la gestión y recibir utilidades; igualmente centenares de comunidades laborales se formaron en los ámbitos de las empresas públicas, las telecomunicaciones, la electricidad, la minería y la industria pesquera. La política sindical del gobierno permitió igualmente el reconocimiento de más de 2 mil nuevos sindicatos, número similar al reconocido en los 40 años anteriores en el país, así como el logro de impor-

tantes conquistas tales como la ley de estabilidad laboral, el reconocimiento estatal de todas las centrales sindicales y, entre ellas, la CGTP, el incremento de los salarios y el relativo mejoramiento de las condiciones de trabajo y de los pactos colectivos. La creación del sector de propiedad social hizo posible igualmente la creación de 60 empresas autogestoras formándose paralelamente decenas de empresas cuya crisis, quiebra o abandono por sus antiguos dueños facilitaba su control por los trabajadores. La accidentada reforma de la prensa abrió las páginas de los diarios a las organizaciones sociales sindicales, comuneras, agrarias, educativas, profesionales, las que llegaron a formar parte de los comités directivos, lo que les permitió influir pero no decidir en aquellos. La política frente al sector urbano-marginal permitió la promoción y desarrollo de centenares de organizaciones vecinales y el experimento inicial de una comunidad urbana autogestionaria que involucraba a más de 100 mil pobladores. La reforma educativa fundó las bases igualmente para el funcionamiento inicial de centenares de núcleos educativos comunales que incorporaban a las instituciones de la comunidad en la gestión educativa, así como consejos educativos a nivel de centros escolares que abrieron el acceso de los padres de familia a las responsabilidades de la gestión en ese ámbito. Finalmente, comenzaron a articularse en esos años dos importantes y masivas organizaciones sociopolíticas: la Confederación Nacional Agraria, que coordinaba a cerca de 20 federaciones departamentales, 120 ligas agrarias y más de 100 unidades asociativas de base y la Confederación Nacional de Comunidades Industriales que hacía lo propio con 24 federaciones por rama y 7 regionales mientras su organización de base contaba con más de 3,500 comunidades que agrupaban a 195 mil trabajadores fabriles. Estructuras organizativas representativas de carácter nacional surgieron igualmente en los otros ámbitos de las comunidades laborales, destacando entre ellas, la Comunidad de Compensación Minera.

Aunque el tratamiento de la temática implicada en la participación popular y el desarrollo de las reformas sociales es objeto de otro artículo en este mismo volumen, nosotros quisiéramos aquí señalar brevemente el complejo de problemas percibidos en el gobierno en relación con la voluntad de "transferir el poder". Como no escapará al lector, estos problemas eran los problemas más decisivos de la experiencia y de esta manera fueron entendidos por Velasco y el reducido grupo de sus compañeros militares y civiles en la dirección del proceso. Ellos fueron conscientes de que la dinámica social y política generada por las reformas, como por la voluntad explícita de transferir el poder y crear una nueva forma de organización social en el país, pondrían a prueba la capacidad de los instrumentos elegidos, la Fuerza

Armada y el Estado, para el logro de sus propósitos. Sabían igualmente que el grado de conciencia política y los principios organizadores de estas instituciones, siendo relativamente funcionales para el desarrollo del primer lineamiento estratégico, la concentración del poder y el reforzamiento del Estado, no lo eran en relación con esta orientación democrática y participativa y que, por ello, cada reforma social sustantiva haría “crugir” los instrumentos de su propio poder. Percibían como inevitable por tanto que, como respuesta al encadenamiento de las reformas y a los distintos y contradictorios usos por las nuevas organizaciones populares de los poderes que les eran transferidos, se abrirían diversas posiciones y corrientes dentro del Estado y la Fuerza Armada y que la relación entre ellas se iría haciendo progresivamente competitiva. De idéntico modo, fueron conscientes de que saltar o bordear la institucionalidad política tradicional para llegar a las bases sociales del país, por más “limpia” y cautelosa que fuera la operación, no les evitaría la reacción airada de las cúpulas partidarias, celosas de “la sustracción de sus masas” e irritadas por el cuestionamiento de su rol de “patrones” de los impulsos sociales y “dueños” de la actividad y conciencia política de la población. Y que esas reacciones, interactuando a su vez con las de los distintos movimientos populares, las originadas por los grupos de poder y las acciones inducidas desde el exterior, configurarían un conflictivo cuadro político, de un alto grado de complejidad, que amenazaba superar la capacidad de comprensión y manejo de la Fuerza Armada y el Estado y, por esa vía, su propio control del conjunto del proceso. Como veremos más adelante, la hipótesis de manejo de esta situación implicaba un conjunto de supuestos relativos al valor de su estrategia de manejo de las corrientes abiertas en la Fuerza Armada y el Estado, la progresividad en el planteamiento y ejecución de nuevas y más profundas reformas y el mantenimiento relativamente constante de los rendimientos de la economía y del contexto internacional. La decisiva conversión de los supuestos en realidad se asociaba, sin embargo, a dos factores que, mirados desde fuera, eran frágiles y aleatorios: el valor personal y político del conductor de la experiencia y la decisión de su grupo más cercano de mantenerse unido alrededor de aquel y dispuesto a enfrentar, si era necesario por la fuerza, cualquier intento de disputarles el poder.

3. *El manejo de la Fuerza Armada: el conocimiento de los valores y la autoimagen institucional.* La conversión de la Fuerza Armada en la base del poder implicaba en Velasco no sólo el conocimiento del potencial que ella ofrecía para sus propósitos de cambio sino también de las rigurosas condiciones bajo las cuales ese potencial podía ser empleado y desarrollado. La conciencia de que ella, y sólo ella, podía poner fin a la experiencia exigió entonces definir las formas de manejo

del poder que asegurasen su lealtad y la continuidad de su respaldo. Ciertamente Velasco y un reducidísimo grupo de militares y civiles conocieron y previeron los problemas implicados en la conflictiva relación entre la visión militar de la política y la lógica de su comportamiento institucional, por un lado, y las contradictorias demandas originadas por las reformas y las distintas lógicas de los comportamientos populares, por otro. Esta relación, reconocida como conflictiva, no apareció sin embargo ante la conciencia de Velasco y sus compañeros, como una relación antagónica, definida de una vez para siempre y esencialmente irresoluble. Ella era percibida más bien como una relación relativamente maleable y capaz de adoptar la forma de sus designios, siempre y cuando se definiese con precisión y en cada secuencia del proceso tanto las demandas de la Fuerza Armada y los movimientos populares como los límites de tolerancia de cada uno de ellos. El conocimiento de aquellos y éstos fundaría entonces el espacio de manobra disponible o los rangos de libertad para la acción transformadora. Esta, a su vez, debía orientarse por una forma de manejo del poder que permitiera condicionar, influir y modificar las orientaciones básicas y los estilos de comportamiento de la Fuerza Armada y los movimientos populares de modo de ir promoviendo nuevos contenidos y niveles de relación entre ellos, basados en su mutuo reconocimiento y en hipótesis cada vez más racionales acerca de sus comportamientos presentes y futuros. En la medida que ello se lograra, se estaría en condiciones de acercar progresivamente sus posiciones, extender sustancialmente la base social y política del poder, ensanchar el margen de libertad para la acción de la minoría dirigente e impulsar nuevas y más audaces transformaciones. Como se observa, esta forma de examinar la relación implicaba situarse en una posición y perspectiva *independientes* con respecto a aquellas que orientaban la conciencia y el comportamiento diario de la Fuerza Armada y los movimientos populares. En tal sentido, el proyecto de Velasco y sus compañeros no era, en sentido estricto, identificable con los proyectos militar y popular (si es que es posible hablar de ellos), pues su contenido estaba más allá de las fronteras de éstos. Pero su realización, sin embargo, implicaba lograr hacer realidad el slogan metódico y cansinamente repetido en esos años y considerado demagógico por algunos e ilusorio por otros: “la unidad del pueblo y la Fuerza Armada”.

Aceptar la existencia de una perspectiva distinta en Velasco exige igualmente reconocer que su gobierno, “el gobierno de la Fuerza Armada”, era pensado como un gobierno históricamente transitorio y que el logro de sus últimos fines, más allá del tiempo que éste demandara, implicaba ir construyendo un conjunto de nuevos sujetos de la acción política y un cuadro de nuevas instituciones del poder públi-

co que estuviesen progresivamente en condiciones de fundar un nuevo sistema político en el país.

El manejo de la relación con la Fuerza Armada, pero fundamentalmente del Ejército en vista de su rol político y militarmente decisivo, se basó en la experiencia castrense de Velasco y su íntimo y personal conocimiento de los oficiales, como de los valores profundos que orientaban su conducta. Velasco, en este sentido, parecía poseer una suerte de clave subjetiva que le permitía identificar las expectativas militares, anticipar sus reacciones y reconocer el cuadro significativo dentro del cual su propio comportamiento sería evaluado. Estuvo por tanto en condiciones de usar esa clave en el modelamiento de su propio comportamiento personal, en la elección de su estilo de liderazgo y en la graduación del tiempo y desarrollo de las reformas. Ello lo condujo, en ciertas ocasiones, a detener medidas que para su entorno cercano debían ser adoptadas de inmediato y, en otras, a promoverlas aceleradamente, a pesar de las opiniones en contrario de sus colaboradores más inmediatos. De igual modo, imprimió cambios de frente, lateralizaciones de cursos de acción previstos, repliegues y avances imprevistos en la dirección del proceso que sólo revelaban su eficacia para los demás cuando sus objetivos se habían logrado o su necesidad más inmediata se revelaba evidente.

A juzgar por los resultados, la observación continua de su conducta y conversaciones sobre el asunto con sus colaboradores más cercanos y, en infrecuentes ocasiones, con el mismo Velasco, tenemos la impresión de que su marco perceptivo de las expectativas, valores e intereses militares se puede descomponer, para los fines de la exposición, de la siguiente manera:

a. *Clara visibilidad de la autoridad pública*

Con ello hacemos referencia a la necesidad militar de identificar con claridad *el lugar* donde se encontraba el poder y *quién* ejercía directa y personalmente la autoridad, condiciones consideradas indispensables para definir el cuadro normativo y referencial dentro del cual el proceso se desarrollaría y cada actor del mismo "conocería y cumpliría su rol". Como es fácil entender, ello implicaba transferir al cuadro político nacional las mismas reglas normativas, perceptivas y funcionales de la institución castrense. Esta norma perceptiva, sin embargo, devenía crucial por la circunstancia, psicológicamente obvia, de ser considerada por los propios militares como una necesidad igualmente experimentada por la población civil, como por sentirla una exigencia imperativa, dada la naturaleza de las tareas a realizar por el gobierno militar en el país. Conociendo ello, Velasco se manejó en el poder de

modo que no existieran dudas al respecto y empleó ese conocimiento, y las extraordinarias posibilidades que se le abrían, para realizar las reformas. Velasco, en este sentido, no temió las consecuencias de las reformas, en términos de los cambios que originaban en la sociedad (modificaciones del poder social, surgimiento de nuevos actores, aparición de demandas distintas y encontradas, movilizaciones y conflictos de interés, etc.), porque pensaba que, en tanto y en cuanto se mantuviera su fuerte liderazgo personal y el gobierno que dirigía siguiera siendo percibido como “el poder” por los militares y la población, la continuidad del proceso transformador no sufriría amenaza alguna. Ello nos permite comprender el dramático significado político y personal que para Velasco tuvo la experiencia de su enfermedad, el que trataremos de ilustrar más adelante.

b. *La identificación castrense con el estilo de liderazgo*

La visibilidad del poder requerida por los militares no podía obtenerse a través de cualquier tipo de liderazgo sino de aquel que recogiera la más profunda demanda que ellos formulan, en su vida institucional, a sus propios jefes castrenses pero, más precisamente, a su comandante general. Contrariamente a lo que cree la mayoría de civiles, esas demandas no se expresan adecuadamente en el objetivo tradicionalmente atribuido al liderazgo militar de mostrar “quién manda” o “quién tiene el poder”. Las demandas militares, al menos tal como las conocía Velasco, eran más complejas pues involucraban acendradas expectativas en torno a los medios, formas o estilos de ejercicio del poder, y a ciertas pautas de relación de la jefatura con los miembros de la institución, que implican valores, normas de rol y actitudes personales consideradas deseables o preferibles. Los estilos de ejercicio del poder y las pautas de relación institucionales consideradas deseables, ciertamente descartan el histriónico cultivo de las apariencias, las dudas y vacilaciones, los cambios frecuentes de órdenes y la labilidad de los estados emocionales, pero tampoco se expresan por la impersonalidad del mando, la distancia hacia los subordinados, la frialdad afectiva y la imposición burocrática de órdenes y decisiones. Velasco sabía, o creía saber, que la satisfacción de las demandas militares al ejercicio de su liderazgo sólo podía lograrse a través de un uso del poder que devolviera a sus oficiales la imagen de un jefe personalmente austero y honesto, seguro de sí mismo y de sus objetivos, realista en la apreciación de situaciones y en la evaluación de los hombres, atento a las sugerencias de su entorno pero dueño de sus decisiones, dotado del coraje y valor suficientes para arriesgarse personalmente por lo que consideraba necesario y deseable, y dispuesto a usar todo su poder contra quienes intentaran disputarle la dirección del Es-

tado o desviar el trazado curso del proceso. Pero esas demandas, complejas como eran, planteaban igualmente otras exigencias en el cumplimiento del rol, como el evitamiento de exposiciones frecuentes ante la mirada pública, la demostración permanente de su condición de jefe militar y miembro de la institución en sus contactos con el país y su conducta pública, el mantenimiento reservado del proceso de toma de decisiones, la clara prescripción de las normas, secuencias y regularidades en la ejecución de éstas, la probanza constante de que las decisiones políticas respondían a un plan metódicamente analizado y organizado de antemano con sus colaboradores inmediatos, de la misma forma como proceden los jefes castrenses con sus estados mayores. Finalmente otras demandas, de naturaleza más profunda aún, pues se situaban en el campo más bien subjetivo e imaginario de la relación personal de la oficialidad con Velasco, fueron percibidas por éste y marcaron su conducta. Nos referimos a esa, para algunos, extraña mezcla de expectativas que se podía observar en los oficiales, sobre todo en los de más baja graduación cuando se referían a él en sus conversaciones. Ella combinaba, de manera paradójica, exigencias de un trato personal sencillo, considerado y afectuoso y, simultáneamente, de un fuerte sentido de autoridad, dureza y conservación de las distancias jerárquicas; una demanda de conducta protectora, bondadosa y paternal y, simultáneamente, exigencias de preservación, si fuera necesario por la fuerza y el castigo, del orden, la disciplina más estricta y las reglas burocráticas; un reclamo de identificación emocional y personal con ellos (como si fuera "uno de ellos") pero, al propio tiempo, necesidad de reconocerlo distante y distinto a ellos, como "superior" o "jefe". A través de esas encontradas expectativas los oficiales resolvían, o creían hacerlo, sus problemas de "representación" al tiempo que se internaban, por primera vez, en el laberinto de las experiencias vicarias del poder.

c. *Reconocimiento de los principios institucionales de la Fuerza Armada y satisfacción de las necesidades de desarrollo profesional relacionadas con el cumplimiento de las funciones castrenses*

La visibilidad del poder y el estilo de liderazgo de Velasco, dado su carácter instrumental, sólo encuentran su sentido más pleno cuando se les asocia con los contenidos de la acción considerados deseables por la oficialidad de la Fuerza Armada. Parte de estos contenidos está referida a las expectativas cifradas en el comportamiento de Velasco hacia su propia institución mientras otros se vinculan con la orientación política del gobierno militar.

En relación con los primeros, debemos recordar la apuesta de Velasco por la preservación de la unidad institucional y el respeto del prin-

cipio jerárquico en que ella se basa, valores asumidos como esenciales por la oficialidad de la Fuerza Armada, ya en los 60, y que cobraron mayor relieve con ocasión de la intervención en el poder en 1968 y la naturaleza de las tareas asumidas. En este sentido, Velasco sabía que en tanto respetara los procedimientos de promoción interna de los mandos, las relaciones de autoridad dentro de los institutos, las formas de vinculación interinstitucional y las cuotas de poder dentro del Estado, los peligros implicados en las inevitables diferencias de opinión que se presentarían podían someterse a su regulación y control. Pero, como se observará, el respeto por la oficialidad de esas mismas reglas jugaba en su favor en vista que ningún oficial o conjunto de oficiales en cualquiera de los institutos, o ninguno de los institutos en relación con los otros, se decidiría a hacer prevalecer una corriente contraria a su liderazgo y la continuación del proceso si ello se asociaba con la ruptura de la unidad castrense o del principio jerárquico. De este modo, lo que podía percibirse como un límite para su acción era, al propio tiempo, una ventaja para la misma. Cuando el 69, por medios que son conocidos, Velasco logra o impone que la Junta Militar lo mantenga en su posición presidencial, una vez que por años de servicio abandona la posición de Comandante General del Ejército, redobló su interés en la preservación de esos principios.

Tanto por provenir del Ejército, como por la superioridad militar de éste con respecto a la Marina y la Aviación, Velasco puso un especial cuidado en su trato. El conocimiento del elan reformista de la institución, como los problemas experimentados en la noche del 2 de octubre y la mañana del día siguiente para lograr la adhesión de los otros institutos a su pronunciamiento (reforzado por su conocimiento de la existencia de sectores conservadores, principalmente la Marina), lo reafirmó en ello. Era notorio en tal sentido que Velasco, en función de su conocimiento del potencial de los institutos para asumir su proyecto, graduaba al Ejército, la Aviación y la Marina en el orden de sus preferencias personales. Pero, como era visible para quienes lo rodeaban, esa preferencia se basaba también en evaluaciones relacionadas con el origen social e incluso étnico de la oficialidad de los tres institutos y en su creencia en que, por provenir la de la Marina de sectores sociales más "altos" y "blancos", tarde o temprano generarían problemas a su conducción política. Nada de ello lo condujo sin embargo, al menos hasta el 73, a intentar romper el ordenamiento jerárquico de ésta ni a inmiscuirse, al menos de un modo ostensible, en su vida institucional. Y si ello finalmente ocurrió fue porque percibió las consecuencias peligrosas que para su propio poder y la continuidad de la experiencia tenía el desafío planteado por la decisión de la Junta de Almirantes de la Marina.

El respeto escrupuloso de la distribución de las carteras ministeriales según los acuerdos iniciales, el pasaje de los nombramientos de los ministros de cada arma por la consulta con los jefes de cada instituto, el reconocimiento del derecho de cada comandante general a mantener un oficial en tareas castrenses a pesar de la percibida necesidad de colocarlo en un puesto político, la aceptación de las listas de promoción castrense acordadas por cada arma, etc., etc., constituyeron expresiones de la modalidad de relación establecida con los comandantes generales. Pero ellas se combinaron con una celosa preservación de sus fueros presidenciales y, por tanto, de su condición de conductor político del proceso.

El respeto por las jefaturas de los institutos no significó, empero, que Velasco se desinteresase de la evolución política e institucional de cada una de las armas ni de la identificación precisa de los oficiales que, por sus condiciones personales, políticas o de status, pudiesen colaborar en la tarea de promover el desarrollo de la conciencia política en la Fuerza Armada y reforzar su apoyo al gobierno y el proceso de cambios. Para ello, las informaciones recibidas de jefes militares, ministros y oficiales de las distintas ramas le sirvieron para conocer los problemas de cada instituto y los hombres en los que podía confiar.

El estímulo al desarrollo de la conciencia política y del apoyo al proceso en cada uno de los institutos era ciertamente una tarea delicada. El respeto del principio jerárquico, el criterio de unidad y orden interno, así como las necesidades de atender los específicos requerimientos de la función castrense, inhibían evidentemente el recurso a los métodos de promoción de grupos o facciones internas, los procesos de "concientización política" o la promoción de oficiales a los rangos más altos exclusivamente por su lealtad política. Conociendo los graves riesgos implicados por el uso de esa metodología, Velasco la descartó y reemplazó por otra basada en el reclutamiento y rotación de un considerable número de oficiales de las tres armas en puestos de responsabilidad en ministerios, organismos públicos autónomos, empresas estatales, organismos regionales de desarrollo y oficinas zonales. En contacto con problemas políticos y administrativos antes desconocidos, obligados a intervenir en comisiones intersectoriales en las que aprendían las complejidades del funcionamiento global del Estado, precisados de identificar los criterios políticos adecuados para la solución de asuntos contenciosos, requeridos por el trabajo conjunto con civiles dotados de mayor experiencia política y necesitados de entender el discurso ideológico y político del gobierno, ese conjunto de oficiales desarrollaba, por sus propias tareas, una visión más compleja y directa del proceso al tiempo que incrementaba su grado de compromiso con su dirección. Al retornar a sus institutos, ellos estaban en mejores condiciones

entonces de defender los puntos de vista del gobierno. De idéntico modo, la modificación de los contenidos curriculares de las escuelas y centros de preparación castrense de forma de incluir la temática de las reformas, el pasaje por éstos de funcionarios públicos para informar y discutir los planes de desarrollo, como el incremento de profesionales en ciencias sociales, cercanos al gobierno, en su personal docente, operó en el mismo sentido.

Pero también era preciso responder a las específicas preocupaciones castrenses. Los mandos y la oficialidad de la Fuerza Armada ya desde los 60 habían desarrollado un fuerte sentido profesional de su labor, lo que los motivaba al logro de una preparación cada vez más amplia y precisa, no sólo en los campos de la doctrina de guerra, la lucha antisubversiva y la administración institucional, sino en aquellos del conocimiento de los problemas sociales y la situación internacional. Pero era evidente que su interés más intenso se dirigía hacia el conocimiento de la tecnología militar y la adquisición de los abastecimientos y el armamento moderno que les permitieran hacer frente a cualquier amenaza externa a la seguridad nacional. Este interés no sólo era fruto del incremento de su calificación profesional, por vía de su participación en maniobras y acciones conjuntas con otros ejércitos de la región y el de Estados Unidos, de los conocimientos adquiridos en el centro de preparación en Panamá, de los stages de oficiales en escuelas militares norteamericana y francesa y/o de los informes de los agregados militares en las embajadas del Perú en los países desarrollados.

Ese interés, en un plano más profundo, daba cuenta de la profunda herida histórica causada por la pérdida de la Guerra del Pacífico, atribuida no sólo a la irresponsabilidad de los políticos y gobernantes de la época sino también al pobre estado de preparación y armamento de la Fuerza Armada. La posterior pérdida de territorios por las mismas causas, el evidente desinterés de los gobiernos y los políticos civiles por reparar esta situación y la pérdida del equilibrio militar en el Pacífico Sur, pesaban hondamente en la conciencia militar, más aún cuando se aproximaba el centenario de la Guerra con Chile, circunstancia que reforzaba la dimensión emocional del problema. El proceso de cambios, por su parte, había resignificado el interés militar al contextualizarlo en el cambio del marco de las relaciones con los Estados Unidos. En efecto, en las circunstancias en que se desarrollaba el proceso, la Fuerza Armada no podía seguir operando con la idea de la comunidad de intereses estratégicos con los Estados Unidos, ni con la simple adscripción a la URSS de la calidad de "enemigo extracontinental", ni con la hipótesis del apoyo o la neutralidad norteamericanos en caso de un conflicto en la región. Por tanto, rediseñada la con-

cepción de defensa y la hipótesis de guerra, la Fuerza Armada no podía seguir dependiendo de los Estados Unidos como única fuente de abastecimientos y tecnología en armas, pero tampoco podía mantener su anterior nivel de preparación militar y su arsenal de guerra. Cuando cambia el mapa político de los países vecinos y el gobierno de Pinochet en Chile inicia una activa política de adquisición de armamentos, preferentemente en Estados Unidos e Inglaterra, al tiempo que estrecha sus relaciones militares con el Ecuador, el interés de los militares peruanos se vuelve una imperativa necesidad. Por ello, cuando el general Mercado, en ese momento Comandante General del Ejército, elabora el más audaz proyecto de modernización de la Fuerza Armada y de equipamiento bélico, Velasco lo acepta inmediatamente. Al fracasar, como se esperaba, las gestiones en Estados Unidos y otros países occidentales para adquirir equipos modernos de defensa, Velasco aprueba la iniciativa de Mercado para la compra de armas en la URSS y la diversificación de las fuentes de aprovisionamiento. Como es fácil comprender, ello brindó una nueva carta de poder y negociación política al gobierno militar en su diferendo con los Estados Unidos, acrecentó poderosamente su margen de autonomía y satisfizo una profunda demanda de la oficialidad. Simultáneamente, ello incrementó el prestigio del gobierno en los institutos armados.

d. *Ideología nacionalista y autonomía política en la conducción del gobierno*

Sin embargo el factor críticamente decisivo, según Velasco, para el manejo de la relación con la Fuerza Armada era la firme demostración por el gobierno de: a) su orientación ideológica nacionalista; b) su independencia en la conducción del país respecto de los particulares intereses económicos de grupo o clase, como de la influencia de los partidos políticos; y c) su defensa de la soberanía y los intereses político-estatales del Perú con respecto a los Estados Unidos y la Unión Soviética. Velasco pareció convencido que, aun cuando la profundización de las reformas hiriera progresivamente los intereses de las clases medias, origen social de la jerarquía militar, ello no crearía problemas irresolubles para la continuidad de su gobierno siempre y cuando aquellas se presentaran amparadas, argumentadas y justificadas en un discurso verdaderamente nacionalista. Según Velasco la Fuerza Armada, pero más específicamente el Ejército, aceptaría posiciones radicales y eventualmente conflictivas con los Estados Unidos si se las llegaba a considerar como el precio inevitable de la reconquista de la independencia nacional y de la defensa de los intereses del Estado peruano, y si no implicaban la apertura de una relación dependiente de la URSS. Del mismo modo, estaba convencido de que la Fuerza

Armada, pero especialmente el Ejército, aceptaría reformas internas más profundas, si éstas: *a)* se contextualaban en el marco del combate contra la pobreza y la desigualdad, enemigas de la ansiada “unidad de los peruanos”; *b)* si su fundamentación no las emparentaba con la ideología “comunista”; *c)* si ellas se realizaban metódica, ordenada y progresivamente; y *d)* si su aplicación o sus consecuencias no afectaban la capacidad de control del gobierno con respecto al conjunto del proceso.

Estas convicciones marcaron profundamente el discurso y la acción de Velasco quien, por otro lado y no por azar, encontraba representadas en esas expectativas castrenses las suyas propias. No debe extrañar entonces la meticulosa y sistemática tarea de diferenciación ideológica del proceso y sus reformas con respecto al capitalismo y al comunismo; la continua afirmación del nacionalismo ideológico y la autonomía política del gobierno; la recurrente mención al carácter original de su concepción; la conducta del gobierno y el sentido de la experiencia; la frecuente reafirmación del carácter no alineado de la política exterior; la independencia de los intereses del Estado nacional respecto a cualquiera de los agentes políticos tradicionales y su firme apelación genérica al “pueblo”, “los peruanos” o la “unidad nacional” (que evitaban de ese modo cualquier identificación con un grupo o una clase en particular). En este sentido, Velasco pensó siempre que la posibilidad de una transformación radical de la sociedad peruana se enraizaba en el nacionalismo ideológico y en los valores de justicia, independencia e igualdad social que él mismo abrigaba.

4. Estrategia internacional independiente, latinoamericana, tercermundista y no alineada.— El escenario internacional fue objeto de un detenido análisis en vista de su crítica importancia para el desarrollo del proceso. Dicho análisis y el lineamiento estratégico correspondiente tomó en cuenta consideraciones como las siguientes: *a)* siendo la política internacional la expresión en el campo externo de los valores y orientaciones que norman la política interna, ella debería caracterizarse por la independencia de sus objetivos y estrategias y la consulta permanente de los intereses del Estado nacional en relación con las iniciativas a desarrollarse en cada ámbito de su acción; *b)* los objetivos independentistas implicaban romper con la tradición internacional de los gobiernos peruanos que habían definido la política externa dentro del eje del conflicto entre los bloques capitalistas y “socialistas”, o de la sociedad “occidental y cristiana” y las sociedades “orientales y ateas”, para resituirla en otro eje definido por el conflicto de intereses entre el mundo desarrollado y subdesarrollado, entre el “norte” y el “sur”. Habiendo la política anterior, en lo que hace a la relación del Estado peruano con la problemática latinoamericana y mun-

dial, descansado en la obediencia a los intereses de los Estados Unidos, ella se había limitado a definir un marco de acción meramente territorialista, atento exclusivamente a los problemas con los países vecinos. El cambio de la concepción significaba entonces una brusca mutación de los campos de interés del Estado peruano, sin mengua de la atención a las relaciones con los países vecinos, y una extraordinaria ampliación de la cobertura de su acción; c) los serios conflictos de los Estados Unidos en el sudeste asiático y las divisiones producidas en el bloque socialista, como el comienzo del desprestigio de las imágenes de sus sistemas en los países subdesarrollados, fueron agudamente percibidos como condiciones y estímulos para una innovativa conducta internacional del país cuyos riesgos podían ser sujetos de regulación y control. De idéntico modo, la percepción de los cambios producidos en Chile, Bolivia, Argentina, Ecuador y Panamá creó las condiciones para la elaboración y proposición de una nueva política con respecto a América Latina; d) el contenido nacionalista, no capitalista y no comunista, de las orientaciones centrales del proceso exigía promover, asociarse y concertar los esfuerzos e iniciativas tendientes a reforzar el poder de negociación del sur subdesarrollado frente al norte desarrollado. Pero reconociendo las diferencias de régimen político existentes entre los estados del sur se creyó conveniente integrar y relanzar, en América Latina y en los movimientos tercermundista y no alineado, todos los procesos basados en la comunidad de intereses económicos, única base a partir de la cual era posible promover limitados, pero consistentes, consensos políticos. Para tal efecto, era preciso descubrir los concretos intereses económicos en torno a los cuales se podía promover articulaciones y acuerdos, estructuras institucionales y foros de intercambio y consulta en cada uno de los ámbitos de la acción internacional del país. Pero del mismo modo, en el más cercano ámbito de la política frente a los países vecinos, era necesario alterar las propuestas tradicionales por otras que disminuyeran las tensiones y los peligros de conflicto, al centrarse en la búsqueda de intercambios, políticas y acciones de común interés en las fronteras; d) la necesidad de encontrar bases de apoyo político en la arena internacional y de defensa y seguridad frente a las presiones norteamericanas exigía el diseño de una política de alto perfil, que por su audacia y dinamismo permitiera ejercer a la cancillería peruana un rol de liderazgo no sólo en América Latina sino en el movimiento tercermundista y no alineado.

Consideraciones como las anteriores fueron tenidas en cuenta por el general Mercado Jarrín en su diseño de la nueva política internacional, continuada por el general De la Flor, y ampliamente respaldada por el general Velasco. Aunque las estrategias y acciones inheren-

tes a esta política son materia de la contribución de Hélan Jaworski en este mismo volumen, conviene registrar aquí brevemente algunos de sus principales logros. En el plano de las relaciones con los países limítrofes se realizaron programas conjuntos en los campos de la infraestructura, comercio y proyecto de desarrollo en fronteras. En el ámbito latinoamericano, se promovió los acuerdos en la CECLA; se apoyó el desarrollo del Pacto Andino, lográndose la inclusión de Venezuela, y se estimuló la acción del SELA, ámbitos en los cuales se impulsó el desarrollo de proyectos conjuntos de integración industrial; se propuso el desmontaje del TIAR y la reforma de la OEA; se organizó una reunión de Presidentes para examinar el problema del armamentismo; se tomó la iniciativa en defensa de los derechos de Panamá en el Canal y se trató de integrar a Cuba en la comunidad de países latinoamericanos al tiempo que se intentó quebrar el bloqueo impuesto en la región por los Estados Unidos; se formó parte y se apoyó los diversos foros latinoamericanos para la defensa de sus recursos naturales, y se buscó la adopción de políticas comunes en el comercio internacional; se alentó, en el plano de la relación de los ejércitos latinoamericanos, la realización de una conferencia regional que por primera vez superó la tradicional temática de la “defensa contra el peligro extracontinental” al discutir el rol castrense en el desarrollo independiente de sus países; finalmente, se impulsó la concertación en la acción de los países latinoamericanos en el movimiento tercermundista y no alineado, como en Naciones Unidas. En el plano internacional se logró ejercer un rol de liderazgo en los movimientos antes señalados, tratando de reforzar su independencia de los bloques a través de coincidencias en la acción con países como Argelia, la India, Yugoslavia y Egipto especialmente; se estimuló la formación de sindicatos de países productores en relación con la defensa de los precios de los recursos estratégicos; se defendió en Naciones Unidas todas las demandas planteadas por los países latinoamericanos, asiáticos y africanos en conflicto con el imperialismo o afectados en sus intereses por la acción de los estados desarrollados; se realizó una enérgica campaña tendiente a hacer conocer la nueva imagen del Perú y se crearon condiciones privilegiadas para recibir la ayuda al desarrollo de países como Alemania, Holanda, Suecia, Bélgica y Canadá, entre otros, al tiempo que se explotaron las posibilidades de recibir ayuda de los países árabes beneficiados por el incremento del precio del petróleo, etc., etc.

5. *El control de la dirección del proceso de cambios a través del desarrollo “metódico” y “procesal” de las reformas sociales.*— Este quinto lineamiento estratégico se relaciona directamente con la naturaleza del manejo global de la experiencia. El reconocimiento por Velasco de

la intrínseca fragilidad del proceso lo condujo, y con él a sus colaboradores inmediatos, a desarrollar un estilo de conducción que, al tiempo de borrar todo indicio visible que descubriera el carácter extremadamente minoritario del grupo dirigente y la debilidad de su soporte institucional, le permitiera simultáneamente mantener la dirección y el control del mismo. Como hemos visto, Velasco estaba convencido de que el reconocimiento de corrientes competitivas en el Estado y la Fuerza Armada, la percepción de dificultades en la regulación de las reacciones sociales frente a las reformas, la constatación de desórdenes públicos o de la emergencia de demandas políticas incontrolables, pondría al descubierto la vulnerabilidad esencial del proceso y crearía las condiciones para su derrocamiento.

El enfrentamiento de este problema no podía realizarse simplemente por el recurso al método de la difusión de imágenes públicas, aunque la frecuencia de su empleo se hizo necesaria desde el 68. En este sentido, conviene recordar el uso continuo de imágenes en torno a la “unidad de la Fuerza Armada”, la “unidad del pueblo con su Fuerza Armada”, la “unidad nacional”; o las frecuentes menciones a la “adhesión popular a las reformas”, y los mensajes centrados en los “éxitos del proceso” y las voces de orden y alerta en torno a “las amenazas de las grandes potencias”; o a la excitación del orgullo popular y castrense por la “aprobación internacional de las reformas” o el reconocimiento externo del “rol de liderazgo del Estado peruano en el Tercer Mundo”.

Estas imágenes ciertamente debían emplearse, tanto porque en medida considerable reflejaban la realidad de, al menos, los primeros años de la experiencia, como porque ellas cumplían con el objetivo de oscurecer la percepción de la íntima fragilidad de ésta.

Pero si las imágenes funcionaron, al punto que la mayoría del país comprobaba, entre sorprendida y admirada, el funcionamiento unitario y metódico de una poderosa maquinaria estatal, fue porque la forma de manejo del país se ajustaba a rigurosos criterios de dirección.

Entre esos criterios, cuya naturaleza castrense y política es notoria, podemos señalar los siguientes: *a)* evitamiento sistemático de cualquier decisión de reforma social que no se basara en el conocimiento del consenso activo o pasivo de los mandos de la fuerza armada y, en ausencia de éste y en casos excepcionales, asunción del riesgo de la decisión sobre la base del conocimiento de la lealtad de jefes militares ocupando mandos de regiones militares importantes; *b)* evitamiento sistemático de cualquier coalición de intereses de los grupos de poder interno vía la cancelación gradual, “uno por uno”, de los mismos y la promesa “nunca explícita, siempre implícita” de que los restantes

intereses "no serán tocados". Esta metodología desarmaba a aquellos grupos mientras iba generando una extraña complicidad entre Velasco e importantes sectores populares que intuían sus verdaderos propósitos; c) carácter reservado y/o secreto del proceso de toma de decisiones de las reformas más importantes y, en oportunidades, anuncio público de las mismas una vez que su realización estaba garantizada por un operativo militar, como en los casos de la ocupación del complejo de la Brea y Pariñas en poder de la International Petroleum Company o de la toma de las haciendas del norte del país; d) adelantar las decisiones de reforma a cualquier demanda de las organizaciones populares o los partidos políticos, de modo de evitar la imagen de las mismas como efectos del "asedio" o la "presión" popular; e) elección escrupulosa del lugar, momento y circunstancias más favorables en los planos nacional e internacional para impulsar iniciativas y decisiones políticas; f) resuelta decisión de impedir cualquier fisura de la autoridad pública y de acallar cualquier conato de disputa de su poder en la Fuerza Armada y el Estado; g) monopolio de la decisión final o el arbitraje cada vez que la competencia entre corrientes de opinión encontradas no pudiera ser evitada; h) empleo audaz, pero reservado, de todos sus recursos persuasivos o impositivos (cuya variedad se describió en la sección anterior) para los efectos de concertar a las diferentes corrientes en torno a su liderazgo y/u obligarlas a seguir el curso de acción considerado conveniente; i) mantenimiento de la progresividad de las medidas y del equilibrio del proceso global por el continuo cotejo entre las demandas castrenses y los deseos populares por un lado, el conocimiento de las intenciones de los que consideraba enemigos del proceso (por la acción de sus servicios de inteligencia) y, finalmente, por el escrutinio cuidadoso de los factores internacionales de poder, en caso que esto fuere necesario.

Como se observará, estos lineamientos de manejo del proceso coincidían o colisionaban según la naturaleza de los problemas, las circunstancias de los mismos, el arte de su ejecución y las fases del proceso, con los lineamientos estratégicos vinculados con la transferencia del poder.

6. *La secreta imagen del "encuentro" entre la Fuerza Armada y el pueblo organizado o entre el Estado y la sociedad.*— Más que a una precisa línea estratégica, nos referimos aquí a una profunda orientación directiva para la acción. Con ella, una imagen finalista de naturaleza subjetiva, nombramos una intensa aspiración del grupo dirigente del proceso, cuya realización práctica sólo podía situarse en el futuro. Ella se ligaba entonces con la expectativa de una maduración progresiva de la conciencia nacional levantada sobre el desarrollo más pleno de las reformas sociales en curso, pero también de aquellas otras,

imaginadas como viables, una vez que las precedentes demostraran su valor. En este sentido, la imagen del "encuentro" se desarrollaba como una proyección final de la realización del proceso de transferencia del poder del Estado a los nuevos agentes sociales y políticos nacidos de las reformas y se fortalecía con la expectativa de drásticas mutaciones en la conciencia de la Fuerza Armada y las organizaciones populares.

Si bien prefigurada en el discurso ideológico, ella no tuvo un referente empírico visible, esto es, una realidad tangible que mostrara su existencia real a la sociedad. Más aún, su formulación en documentos reservados del Estado, que jamás trascendieron al conocimiento público, y por comisiones que no encontraron las condiciones necesarias para convertirlas en unitaria voluntad política del gobierno, indican con claridad el carácter minoritario de las fuerzas más radicales que dirigían el proceso y el progresivo bloqueo de sus impulsos de desarrollo.

El origen de los documentos, y del trabajo de las comisiones que los elaboraron, se encontraba en la necesidad de responder a cuestiones vinculadas con los cambios a realizar en la estructura del Estado y el diseño del nuevo sistema político a construir, para los efectos de culminar los procesos de transferencia del poder. Aunque, preciso es mencionarlo, las más de las veces dichas comisiones se convocaron en el contexto de la resolución de distintos problemas políticos o de la gestión de asuntos públicos.

Las diversas comisiones desarrollaron su labor en momentos diferentes del proceso, aunque casi todas la empezaron entre 1971 y 1972. Ya en los meses finales del 74 era visible el creciente desinterés que rodeaba su trabajo, en unos casos, o las encontradas discusiones en torno a sus resultados, en otros. Las temáticas relevadas eran las de las comunidades campesinas, los gobiernos locales, los gobiernos regionales, la Asamblea Nacional y la organización política. Sólo a los efectos de mostrar algunas de las orientaciones que se expresaban en el análisis de tales tópicos conviene reseñarlas sumaria y parcialmente.

Así por ejemplo, en la comisión encargada de elaborar una nueva ley de comunidades campesinas, al tiempo que se consensaba la posición de promover en aquellas una o varias, según los casos, formas empresariales comunitarias bajo el control directo de los Consejos de la comunidad para la explotación directa de sus variados recursos naturales, también se abría paso la propuesta de convertir la comunidad campesina en la primera forma del poder local del Estado en los departamentos andinos, aunando a sus tradicionales competencias aquellas que se comenzaban a atribuir, en el trabajo de otras comisiones, a los gobiernos locales. De esta forma, la comunidad campesina adquiriría

no sólo autoridad política, autonomía administrativa y recursos económicos sino que se convertía en la unidad local de gasto público y en la gestora directa de los proyectos locales elaborados por cuenta propia o de los organismos regionales de desarrollo.

En la comisión orientada al diseño de los gobiernos locales, cuyo documento final fue el más elaborado y consistente, se introdujeron radicales innovaciones a la concepción del poder municipal. Ellas los dotaban de recursos económicos que les aseguraban un alto grado de autonomía financiera, tanto por la transferencia de tributos administrativos por el gobierno central, como por la red de empresas municipales, productivas y de servicios que pasaban bajo su control o se creaban directamente. Igualmente, se le convertía en organismo local de planificación ligado con la red de planificación del país, al tiempo que se expandía su rol político y administrativo en diversos y expansivos ámbitos de los servicios públicos antes reservados al gobierno. De idéntico modo, se definieron distintos criterios para su demarcación territorial, según zonas y regiones, como sus relaciones con los gobiernos regionales y nacional. Pero acaso lo más importante en el trabajo de la comisión, y más allá del flexible y simplificado diseño institucional y administrativo elaborado, fuera su propuesta de convertir el poder local en un poder político y funcional compuesto por representantes políticos elegidos por la comunidad en elecciones generales y por delegados elegidos de las organizaciones productivas, vecinales, educativas y culturales del nivel correspondiente.

Los proyectos de regionalización siguieron criterios parecidos a los anteriores: autonomía político-administrativa y económico-financiera del poder regional; recuperación de funciones, ámbitos, competencias y recursos retenidos en el pasado por el gobierno central; composición política y funcional de su asamblea y autonomía operativa de su personal ejecutivo; reconocimiento de su rol planificador del desarrollo de su ámbito y diferenciación y complementación de las tareas implicadas con las que desarrollarían los gobiernos locales en las zonas urbanas, las unidades de planificación del valle, en el agro costeño, y las comunidades campesinas, en el agro andino; acumulación de un porcentaje significativo de los excedentes generados en la región y empleo de los mismos en proyectos autónomos de desarrollo, etc., etc.

Finalmente, los criterios de descentralización político-administrativa del poder; participación política y funcional de delegados de organizaciones sociales y representantes políticos en los niveles normativos y operativos del poder Ejecutivo, como el poder Legislativo; unificación de la dirección de las políticas ministeriales y sectorialización de su aplicación dentro de un nuevo diseño del poder Ejecutivo; fundación

de un consejo central de planificación del desarrollo y de dirección de la política económica con presencia de los agentes económicos y políticos del país; consejos de desarrollo regional con delegados enviados por éstas, etc., entre muchos otros, informaron los primeros bosquejos de la “democracia social de participación plena” o del “Estado participativo”, mientras en otros ámbitos de la administración pública se estudiaban reformas en prácticamente todos los ámbitos de la vida del país: sistemas de compensación de los excedentes con vistas a disminuir la desigualdad de los desarrollos regionales, rearticulación de las relaciones y flujos entre las actividades productiva, educativa y vecinal; diseño de un nuevo sistema participativo de planificación; reformas del poder judicial y de los medios de comunicación; creación de un nuevo sistema de garantías políticas y sociales, elaboración de alternativas participativas de organización política; proposición de mecanismos de coordinación directa de productores y consumidores y concertación de acuerdos entre empresas productivas y de servicios, etc., etc.

La producción de esta variada documentación crecía en respuesta a los problemas planteados por el desarrollo de las organizaciones agrarias, sindicales, comuneras, vecinales y educativas, las que comenzaban, de modo más bien sectorial, a articularse mayoritariamente en los ámbitos locales mientras otras se proyectaban ya como organizaciones de nivel departamental y/o nacional. Pero más que de problemas generados por el “tamaño” de las organizaciones, se trataba de sus progresivas demandas de ampliar su control del campo económico empresarial, educativo o vecinal a la participación en decisiones políticas o administrativas en los niveles de base de la estructura del Estado. Ello, a su vez, creaba las condiciones, “desde abajo”, para la discusión del problema de la organización política del proceso, el cual, “desde arriba”, estaba siendo planteado por la necesidad de apoyo político para el gobierno.

Este multiforme conjunto de documentos, de los cuales sólo hemos dado escasos y parciales indicios, reflejaba el despliegue de una tendencia interna en la administración del Estado ganada por la conciencia de las implicaciones y posibilidades abiertas por el desarrollo de las reformas, como por la identificación de los últimos y reales propósitos de su dirigencia. Pero que fueran conocidos más tarde como meros diseños de ingeniería institucional o societaria, elaborados por tecnócratas ingenuos y “bien intencionados”, o como los previsores fundamentos políticos de la “nueva sociedad” no dependía, al menos exclusivamente, ni de su contenido ni de las intenciones de sus autores. Ello dependía de la evolución política de la relación entre la minoría dirigente del proceso y los instrumentos que activó para realizar sus propósitos, como de la suerte de la estrategia elegida para, simultánea-

mente, reformar el país y ampliar los grados de libertad para su propia acción.

IV. DE LA SOLEDAD DEL PODER

Aproximadamente a partir del 73, el país crecientemente comienza a percibir los signos de un proceso de personalización del poder. El nombre de Velasco empieza a ser invocado por diversas corrientes, dentro y fuera del gobierno, como fuente de autoridad para el planteamiento y desarrollo de posiciones distintas y progresivamente enfrentadas. Por su parte, las propias organizaciones populares argumentan sus reclamos en su lealtad a Velasco y le demandan apoyo en sus conflictos con la administración. El centro de referencia para la resolución de una compleja constelación de oposiciones sociales y políticas deja de ser el “gobierno de la Fuerza Armada” para trasladarse directamente a la persona de su conductor. Por ello mismo, las decisiones de los diferentes sectores del poder Ejecutivo pierden gradualmente su fuerza operativa en la medida en que los agentes de intereses, dentro y fuera del Estado, imaginan la posibilidad de bloquearlas o alterarlas si es que logran acceso o influencia directa en el Presidente. Se desarrolla así la imagen pública de que el poder se confundió con Velasco.

¿Cómo explicar esta situación?; ¿qué procesos plantean la “necesidad” de esta imagen?; ¿qué evolución de los acontecimientos precipita la personalización del poder? A responder estas preguntas se dedicará la siguiente exposición.

Contrariamente a las interpretaciones más difundidas, la explicación de este proceso no se encuentra en la combinación de la voluntad personal de Velasco y el concentrado poder de que disponía, como tampoco en los contenidos mismos de la estrategia reseñada anteriormente, aunque resulte evidente que los mismos revelan las condiciones que lo hicieron posible. La explicación de ese proceso debe encontrarse, más bien, en los supuestos implícitos de la estrategia y, más precisamente, en el cambio de las condiciones bajo las cuales se la formuló y ejecutó.

Vamos ahora a referirnos a dos de los cambios mencionados y a la manera cómo influyeron en la forma de ejercicio del poder.

La evolución “regular” de la economía

Un primer supuesto de la estrategia era la continuidad del funcionamiento “regular” de la economía. Como se recordará, en los primeros años del gobierno militar, el PBI se mantenía regularmente en el

5 y el 6% de crecimiento anual y, en general, el crecimiento porcentual de los sectores productivos y de servicios se mantenía relativamente equilibrado. Las reformas en el agro no sólo no habían afectado sustancialmente la producción sino que el quantum físico en importantes cultivos se mantenía estacionario o, en un cierto número de casos, crecía levemente. Los ingresos salariales en la ciudad se habían incrementado en su valor real y la distribución de los ingresos entre el capital y el trabajo se sesgaba débil pero favorablemente en favor de este último. Las estadísticas de empleo igualmente indicaban una casi insignificante pero finalmente positiva disminución del subempleo y del desempleo abierto. La protección al mercado interno y el mantenimiento de una cotización estable del dólar eran aprovechados por los industriales para incrementar sus ganancias y comprar insumos y equipos en el exterior, a pesar del porcentaje de las utilidades desviadas a la comunidad industrial. El ciclo favorable de la economía internacional se expresaba en la mejora relativa de los precios de nuestros productos de exportación primarios y el incremento, también relativo, de la demanda de los primeros productos de exportación no tradicional, mientras la disminución de la inversión directa era suplida por la creciente oferta de préstamos y créditos de la banca privada internacional. El Estado entonces, por su progresivo control del sector externo como por el leve y desigual incremento de la tributación, estaba en condiciones de suplir el retiro progresivo de la inversión privada directa de modo de convertir gradualmente su participación en la inversión global en participación mayoritaria.

La creencia en la estabilidad de ese cuadro económico, como las expectativas en el crecimiento de la demanda interna por ampliación gradual del mercado nacional, los resultados de las reformas y el naciente proceso de planificación económica, sesgaron la visión de la conducción política del proceso con respecto al manejo económico. Como veremos más adelante, este sesgo se enraizó en profundas limitaciones en relación con la concepción de la estrategia de desarrollo del país y particularmente en el requerido manejo de los instrumentos de política económica, pero lo que nos importa a estas alturas de la exposición es describir la forma de percibir la evolución económica en la dirigencia del proceso.

Sobre la perspectiva de la continuidad del cuadro económico, el gobierno creyó necesario realizar grandes inversiones en proyectos de larga maduración (mineros, energéticos y de irrigación principalmente) y cuya rentabilidad se evidenciaría en el largo plazo, descartando las opciones dirigidas a comprometer los fondos públicos en un vasto y miscelánico conjunto de proyectos de desarrollo local, escasa inversión y capacidad para generar empleo en el campo y el sector informal de

la economía. Simultáneamente, los vastos requerimientos militares de armamento, originados en las crecientes tensiones en las relaciones con Chile, el reemplazo de gobiernos amigos en el cono sur por dictaduras derechistas apoyadas por los Estados Unidos, así como la necesidad de romper la dependencia militar que nos ataba a este país, contribuyeron poderosamente a mermar los recursos públicos. Por otra parte, la reducción creciente de los precios de nuestros productos de exportación en los mercados internacionales y un manejo liberal de las importaciones, que condujo el gasto de las divisas acumuladas en el pasado en las compras de bienes de capital, insumos y bienes finales suntuarios, contribuyó a romper el equilibrio económico. Las propuestas de diferentes grupos del Estado para planificar el uso de divisas y programar selectivamente las importaciones fueron descartadas. Coincidentemente, la política tributaria disminuyó la presión impositiva y no fue empleada, según reclamamos internos también desoidos, para castigar la desigualdad distributiva. Tampoco se aceptaron las débiles demandas formuladas por ciertos sectores del Estado para incrementar los precios agrícolas, lo que impidió el incremento del esfuerzo productivo de las empresas campesinas y desalentó su proceso de capitalización. Creció igualmente el volumen de recursos encaminados a subsidiar los precios de los productos destinados a los consumidores urbanos, mientras fuertes tendencias políticas obligaban a las empresas públicas a mantener precios que bordeaban apenas, o estaban por debajo, de sus costos. Mientras ello ocurría, los industriales aprovechaban las exoneraciones tributarias e impositivas para sobre-estoquearse, presionar por el libre uso de divisas, lograr el respaldo del Estado para sus operaciones en el exterior y destinar sus ganancias en consumos superfluos y de prestigio. El marcado crecimiento del personal de la administración pública, por su parte, presionó fuertemente sobre el gasto corriente.

La evolución descrita conduce al gobierno a incrementar sus recursos por la vía de un creciente endeudamiento externo, brindado "generosamente" por la banca internacional en condiciones percibidas como "favorables". La reducción relativa del ahorro interno es reemplazada por préstamos y créditos que generan un desbalance notable del sector externo. Simultáneamente estalla la crisis económica internacional, baja la demanda de nuestros productos y se reducen sus cotizaciones en los mercados mundiales, aumentan notablemente los precios de los insumos, alimentos, equipos intermedios, bienes de capital y productos finales que el país importa y se reduce al mínimo la cooperación internacional, mientras la banca privada internacional desvía hacia el Tercer Mundo el exceso de liquidez producido, entre otras causas, por la colocación bajo su control de los excedentes acumulados por los países exportadores de petróleo.

Los efectos de esa brusca mutación económica, tanto interna como externa, se expresaron de diversos modos.

En primer lugar, se produce un incremento acelerado de las demandas y presiones por los recursos del Estado de los diversos agentes de los intereses económicos y sociales. Los trabajadores, percibiendo el conflicto entre las expectativas generadas por el previo incremento real de sus salarios y la constatación de un inesperado y perverso aumento de los precios, refuerzan sus reclamos salariales, presionan por el aumento de los subsidios y exigen un gasto público mayor en los servicios de salud y educación. Los industriales, por su parte, se empeñan en incrementar su tasa de ganancia, seguir medrando de los créditos públicos, conservar las exoneraciones tributarias y desgravámenes a inversiones y reinversiones y retener las garantías estatales para sus compras en el exterior. La tecnoburocracia de las empresas públicas, a su vez, demanda un direccionamiento a su favor de los recursos del Estado, intenta ganar autonomía operativa presionando por la desvinculación de sus empresas del control de los ministerios y reclama el sinceramiento de sus precios. Los empleados públicos, a su turno, comienzan a promover su organización sindical y solicitan aumentos de sus remuneraciones. Mientras tanto, la clase media resiente el inicio de la disminución de su consumo y la sustracción de sus expectativas de ascenso social.

En segundo lugar, se incrementa notablemente el conflicto social y político entre los agentes de interés, y entre éstos y el Estado. Este proceso toma la forma de un reforzamiento de las organizaciones corporativas y de una expresión política de los intereses en conflicto, situación que reanima la actividad de los partidos, cuya presencia en el pasado se había tornado marginal y prescindible. Comienzan a sucederse huelgas y paralizaciones de labor en las empresas privadas y públicas, mientras empresarios y obreros intercambian amenazas y las negociaciones interempresariales entre sindicatos y patronos, o entre las comunidades laborales y los accionistas privados, se obstruyen o fracasan. La dirección de la CGTP, central sindical controlada por el Partido Comunista que apoyaba al gobierno, comienza a ser cuestionada por diversas federaciones sindicales controladas por grupos de la "nueva" izquierda marxista-leninista. Disuelta la Sociedad Nacional de Industrias, un numeroso grupo de empresarios se reorganiza, comienza a cuestionar las reformas, a denunciar el "peligro comunista" infiltrado en el gobierno y el supuesto deseo de la burocracia pública de "abolir la propiedad privada". En el campo, disuelta la Sociedad Nacional Agraria, los medianos propietarios se unen en varios departamentos contra lo que llaman la "confiscación de tierras" y estallan intensos conflictos con los promotores de SINAMOS y los campesinos beneficia-

dos por la transferencia de tierras. En las organizaciones vecinales, pero muy especialmente en la comunidad de Villa El Salvador, cuya experiencia había adquirido importancia nacional, se faccionalizan las tendencias y se radicalizan las demandas. Los partidos políticos, contrarios al proceso, por su lado, cobran un nuevo impulso con la evolución de los conflictos y tratan de ampliarlos y radicalizarlos. La llamada "nueva izquierda", que se había opuesto encarnizadamente a todas y cada una de las reformas sociales, no se cansa de denunciar el carácter "reaccionario, corporativo, fascista y dependiente del gobierno militar con respecto a los intereses de los grandes monopolios norteamericanos y del Pentágono" mientras estimula y organiza las movilizaciones universitarias y las huelgas de los sindicatos mineros y magisteriales. El Apra, por su parte, aunque con una argumentación distinta pues demanda el retorno a "la democracia" y censura el carácter "procomunista" del gobierno y sus asesores civiles, empieza a coincidir con los diversos partidos de la nueva izquierda en la práctica del impulso a las huelgas del magisterio, los universitarios y los sindicatos mineros, mientras algunos de sus dirigentes se ponen en contacto con dirigentes de la derecha política extrema y buscan, en complicidad con éstos, identificar los grupos militares en condiciones de intentar el derrocamiento del gobierno. Las dirigencias de los partidos de derecha, el PPC y AP, a su vez, buscan contactos en la Fuerza Armada mientras públicamente denuncian la "progresiva implantación del comunismo en el Perú" y se oponen resueltamente a las nuevas reformas sociales en curso. Los militantes de estos partidos empiezan a promover, asimismo, los pronunciamientos de las corporaciones profesionales al tiempo que alienan las movilizaciones de estudiantes universitarios contra "la dictadura".

Pero acaso lo más interesante en este contexto es la modificación operada por el inicio de la crisis económica en la percepción de los movimientos populares acerca de las reformas y de las organizaciones que éstas promueven. Cada reforma estructural y cada incremento del poder de negociación de los sectores populares había sido el impulso de un proceso de organización de sus instituciones. De este modo, habían surgido y se comenzaban a desarrollar la Confederación Nacional Agraria (vía la reforma agraria), las Federaciones y Confederación de Comunidades Laborales (vía la reforma de la empresa), las organizaciones vecinales (vía el reconocimiento de títulos de propiedad, el mejoramiento de la infraestructura, la aceptación práctica de las invasiones y de las organizaciones de pobladores, etc.), los núcleos educativos comunales (vía la reforma educativa), etc. al tiempo que se reforzaba el poder de las organizaciones sindicales, beneficiadas por el incremento de los salarios y la ley de estabilidad laboral como por

su reconocimiento legal por el Estado y la nueva práctica de negociación directa con el Ministerio de Trabajo.

En un principio, las reformas habían sorprendido a los campesinos, pobladores marginales y a los trabajadores urbanos, quienes contemplaban absortos la inesperada y metódica entrega, desde la cumbre del Estado y el poder militar, de ventajas, recursos y oportunidades cuyo contenido iba más allá de todos sus reclamos en el régimen anterior. Recobrados progresivamente de su sorpresa, ellos habían comenzado a adherir al proceso de cambios, a aceptar las iniciativas para su organización formuladas por los promotores de SINAMOS y, en muchos casos, a forjar éstas por su propia decisión. Así se fue desarrollando entre ellos una progresiva identificación afectiva con Velasco, estimulada por la necesidad, psicológica y culturalmente obvia en el Perú, de personalizar la fuente de sus beneficios y del poder. La motivación más intensa entonces para la promoción de sus organizaciones era facilitar la ampliación de sus ventajas y recursos, situación explicable dado el secular deterioro de sus condiciones de vida, motivación sobre la cual se levantaba su interés por ampliar sus conocimientos sobre las condiciones que habían hecho posible el acelerado cambio que percibían en el país. Ello a su vez, era aprovechado por los promotores de SINAMOS para difundir las imágenes ideológicas y el discurso político de la minoría dirigente. Pero esta motivación se enlazaba a su vez con la real confianza en la continuidad de las reformas y el mantenimiento de Velasco en el gobierno, como en la aparente seguridad brindada por la imagen de solidez y unidad que producía la Fuerza Armada en el poder. Estas expectativas y percepciones creaban una compleja relación de los trabajadores con las nuevas organizaciones definida, sumariamente, por la creencia de que éstas “eran útiles pero no imprescindibles”.

Todo ello cambia con el inicio de la crisis. En efecto, las organizaciones dejan de ser percibidas por muchos de sus miembros como instancias de acceso al poder para el logro de decisiones favorables a sus intereses, o como instrumentos de apoyo al mismo contra sus “enemigos internos y externos”, para pasar a convertirse en sus instrumentos directos de lucha por el incremento de sus salarios, la defensa de las reformas que sienten amenazadas por los ataques de los grupos de poder y, en frecuentes casos, por la ampliación de su capacidad de intervenir directamente, no sólo en los conflictos políticos sino en las decisiones del Estado. Esta resignificación de las organizaciones populares se expresa en el desarrollo de tendencias políticas a su interior, en la selección de sus “aliados” y “enemigos” dentro del gobierno, en conflictos crecientes con sectores de la administración y en una intensa dinámica de expectativas y presiones en torno a Velasco.

La modificación del cuadro social y político de la sociedad se resuelve en el brusco aumento de las demandas hacia el Estado, el que comienza a ser objeto de intensas y encontradas presiones de distintos agentes de interés, precisados todos de decisiones rápidas y eficaces en su favor. Cuando éstas se adoptan, los grupos y movimientos desatendidos o desfavorecidos, las cuestionan de diversos modos y con distintos grados de intensidad. Pero es perceptible el inicio de un patrón de relación conflictiva de los agentes de los intereses sociales con el Estado.

En tercer lugar, y como consecuencia de la evolución descrita, se produce un proceso de rearticulación política de los agentes de los diferentes intereses sociales con las corrientes y tendencias existentes en el seno de la administración pública. En otras palabras, se reorganizan las relaciones entre la sociedad y el Estado. Este comienza a perder el amplio espacio ganado por su capacidad de iniciativa política, la audacia de sus reformas y la imagen de fuerza, unidad y solidez del poder armado que lo dirige. Si ello ocurre es porque la intensidad de las demandas sociales, y los conflictos que se generan en torno a las decisiones, permiten descubrir a los agentes de los intereses sociales, después de varios años, la presentida existencia de fisuras dentro del Estado, de tendencias que compiten entre sí, de distintos anillos de interés en la administración que unen y diferencian a grupos de civiles y militares.

El Estado comenzó a perder entonces su capacidad de ordenamiento y dominio de la sociedad y deja de "planear" por arriba y más allá de los concretos intereses sociales. El inicio de la crisis económica levanta gradualmente el telón de la unidad del poder del Estado y la Fuerza Armada y por los espacios que se revelan la población identifica un escenario cohabitado por actores y movimientos contrapuestos.

Este obligado ejercicio de transparencia significará, por las condiciones que describiremos más adelante, el inicio del fin. Se tornan visibles, así, las diferencias entre los institutos armados y entre lo que, se supone, son corrientes al interior de los mismos. Adquieren relevancia las oposiciones en las políticas de los distintos sectores. Se descubren tardíamente los operativos controlistas y autoritarios operando desde los organismos de seguridad y el Ministerio del Interior. Se advierten los peligros de la acción política del Movimiento Laboral Revolucionario, que se hace fuerte en el Ministerio de Pesquería y la Federación de Pescadores. Se rompe la imagen de un SINAMOS todopoderoso y se le encuentra bloqueado y en conflicto con los "operativos" y el MLR. Se atribuyen selectivas proclividades o rechazos políticos a los jefes militares y ministros, en relación con los intereses de empresarios y sindicatos, medianos propietarios rurales y cooperativistas, due-

ños de urbanizadoras y pobladores de PP.JJ. Y sobre este cuadro, se levanta la imagen de una suerte de conflicto central entre dos tendencias políticas que dividen, según las calificaciones al uso, a un grupo "progresista" integrado por el grupo de oficiales que promovió con Velasco la intervención militar y otro, "autoritario y anticomunista", formado por los ministros integrantes de lo que se denomina "la misión", mientras resultan inocultables las diferencias entre el Comando de la Marina y el Presidente.

La percepción de este cuadro de oposiciones conduce a los más importantes agentes de los intereses sociales a orientar su acción al logro de articulaciones políticas con las diferentes corrientes del Estado pues piensan que sus objetivos encontrarán satisfacción a través de ellas. Por su parte, aquellos actores políticos que rechazan aquellas, pues su cuestionamiento se dirige al conjunto del proceso, encuentran en esa situación nuevos y poderosos estímulos para sus propósitos de derrocar al gobierno o conducirlo hacia la entrega más pronta del poder a "los civiles".

El rasgo común del comportamiento de los agentes sociales y políticos articulados con las corrientes del Estado es atribuir a Velasco el poder decisivo. Ello les conduce, sea a usar su nombre para legitimar o encubrir sus propios intereses, sea a expresarle una "lealtad" ilimitada y atribuirle la condición de "jefe indiscutido e indiscutible", sea a desarrollar intensas expectativas sobre sus decisiones, o elaborar conflictivas interpretaciones con respecto a cada uno de sus movimientos y declaraciones. Se genera de este modo una oscura atmósfera, fuera y dentro del gobierno, caracterizada por el culto a la personalidad de Velasco y sordos conflictos de posiciones que comprometen no sólo a las corrientes internas dentro del Estado sino también a los agentes sociales y políticos de la sociedad.

Finalmente, la cuarta consecuencia del inicio de la crisis económica es la progresiva transformación de las corrientes internas dentro del Estado y de la calidad de su conflicto. Con ello aludimos: *a*) a la gradual articulación de grupos militares y civiles movilizand o posiciones que en el pasado se expresaron a través de opiniones y declaraciones personales; *b*) a la búsqueda deliberada de apoyos externos al Estado para el fortalecimiento de sus propias posturas políticas, y al desarrollo de estrategias que implican una cuidadosa división de funciones en distintos ámbitos de la sociedad y la administración pública; *c*) al incremento de la intensidad de los conflictos, de las disputas por el contenido de las reformas y al empleo de todos los medios que se revelan útiles para ganar posiciones en el Estado; *d*) a un proceso de ideologización de los intereses que se expresa en distintas interpretaciones

de los discursos del Presidente y en la promoción de diversas imágenes en torno a los fines del proceso; y e) a la ansiosa y ciertamente penosa empresa de rodear a Velasco.

De todo lo señalado hasta aquí es fácil inferir que la “personalización del poder” no es, al menos originalmente, la expresión de una necesidad psicológica, o una decisión política de Velasco sino la consecuencia del estallido de la crisis económica, dentro de las condiciones de manejo del poder impuestas por la elección del Estado y la Fuerza Armada como sujetos políticos del cambio. La transformación de las relaciones entre la sociedad y el Estado fractura el espacio político dentro del cual el Presidente ha venido operando y cerca su capacidad de maniobra en el mismo movimiento que le entrega todo el poder de decisión.

Para comprender su reacción frente a esta brusca e inesperada mutación de su cuadro político, materia del contenido final de esta sección, conviene registrar la forma como observa la evolución de la situación. Esta será más fácil de entender si recordamos los contenidos centrales de su estrategia y su conciencia de la extrema fragilidad del proceso que dirige.

En primer lugar, Velasco percibe la progresiva ruptura de la unidad interna de la Fuerza Armada y el Estado, instrumentos decisivos de su poder y base fundamental de su estrategia de cambio del país. En segundo lugar, es consciente de la reducción de la distancia que lo separa de los distintos intereses de los agentes militares y civiles, estatales y societarios y resiente la invasión que éstos realizan del espacio de sus decisiones. En tercer lugar, se da cuenta que, envuelto en el “poder indiscutible” que declarativamente se le atribuye, se esconde una invitación a *arbitrar* entre los intereses en pugna. En cuarto lugar, siente que más allá de él, pero en el propio Estado, comienza a romperse el principio de autoridad, se articulan distintos grupos de interés, los conflictos se incrementan, resulta más lento el logro de acuerdos para las reformas y la aplicación de éstas encuentra sordas resistencias, mientras su orden y secuencialidad se pone en discusión. Finalmente advierte la confusión progresiva con respecto al sentido del proceso. Pero, y esto es decisivo para el conocimiento de su actitud, Velasco comienza a presentir la división entre sus hombres más cercanos: los oficiales que lo acompañaron en la conspiración del 68 y aquellos que, como ministros, le han probado su lealtad personal y su decisión de respaldarlo hasta el final en el camino que ha elegido.

La preocupación generada por esta situación se agrava por su conocimiento de las consecuencias de ella en el marco perceptivo de la oficialidad de la Fuerza Armada. Para quien recuerde lo que he-

mos definido como las expectativas de la Fuerza Armada con respecto a las características “deseables y eficientes” de la conducción política del Estado, la sociedad y el curso mismo del proceso, le será fácil comprender la extraordinariamente compleja problemática que Velasco percibe en sus relaciones con la Fuerza Armada y la peligrosa ambivalencia del nuevo rol que las condiciones lo impulsan a ejercer. Pero, para describirlas será preciso relatar el cambio del segundo supuesto implícito de su estrategia.

La continuidad del marco político internacional y el control de las relaciones en los países vecinos

A partir del 73, y casi coincidentemente con los primeros signos de la crisis económica, se operan drásticos cambios políticos en Chile y Argentina que continúan al producido anteriormente en Bolivia. De este modo, todos los países fronterizos al sur y al este del país (comprendido Brasil) pasan bajo el control de gobiernos conservadores. Empero, no sólo es el cambio del signo ideológico de los gobiernos sino también de sus regímenes políticos. Pero acaso más importante que todo ello sea el hecho de que los nuevos gobiernos representan a sus fuerzas armadas.

Como es fácil comprender, estos cambios afectan el balance de fuerzas en el cono sur sobre el cual descansa la seguridad externa del país, al tiempo que aislan políticamente al gobierno peruano de su entorno internacional inmediato. Muy poco tiempo después, el gobierno chileno comienza una vasta política de compra de armamentos en los Estados Unidos y Europa, refuerza sus lazos políticos con el gobierno brasileño y ofrece respaldo y ayuda económica y militar al gobierno ecuatoriano. El general Pinochet no pierde oportunidad alguna para expresar públicamente posiciones distintas o contrarias a la del gobierno peruano en todos los planos de la política internacional y en la concepción del rol político de las fuerzas armadas latinoamericanas y de sus alianzas estratégicas con los EE.UU. para “la defensa hemisférica contra el comunismo”, al tiempo que afirma la capacidad de su ejército para “defender sus fronteras contra eventuales agresiones externas” y criticar, en lo que pretende ser una velada referencia al gobierno peruano, “la infiltración de posiciones comunistas en ciertos ejércitos de la región”. Como para que no quede duda con respecto a sus intenciones, refuerza militarmente sus guarniciones del norte, fronterizas con las del Perú, y anuncia su decisión de no permitir interpretación ni modificación alguna con respecto al cumplimiento de los tratados firmados con Perú y Bolivia, luego de la Guerra del Pacífico.

La magnitud de estos cambios no fue prevista por Velasco y sus compañeros de armas y alteró drásticamente las condiciones en que su estrategia de acción fue formulada. Importa en este sentido describir sumariamente la manera como ello afectó la percepción de la Fuerza Armada con respecto a su rol en el país y su posición internacional.

Como hemos señalado anteriormente, la derrota con Chile en la Guerra del Pacífico causó un profundo y duradero trauma en la conciencia del país y, muy particularmente, en los militares peruanos. Chile se convirtió desde entonces en el principal centro de referencia y comparación de la Fuerza Armada peruana y en el eje nuclear de su hipótesis de guerra. Las relaciones de poder con ese país se constituyeron en el centro del problema de la seguridad externa y en un componente principal de la política internacional del Perú. La circunstancia de la proximidad del centenario de la Guerra del Pacífico no hizo sino incrementar la intensidad de los sentimientos militares.

La política del nuevo gobierno chileno pasó entonces a convertirse en un sensitivo tema de la preocupación castrense. Colaboraban para ello la conciencia del progresivo aislamiento político del gobierno; el conocimiento de los intentos de la diplomacia y la Fuerza Armada chilena de influir en sectores de la Fuerza Armada y el Estado ecuatorianos; las informaciones respecto al desarrollo de iniciativas en el gobierno ecuatoriano para replantear nuevamente el cuestionamiento del Protocolo de Río de Janeiro; las coincidencias políticas entre los gobiernos chileno y brasileño, siendo este último uno de los garantes del Protocolo de Límites del Perú con Ecuador; y la hipótesis de un eventual apoyo norteamericano a cualquiera de los países fronterizos al norte y sur del país, en caso de tensiones diplomáticas o militares.

Las consecuencias de todo ello no se hicieron esperar. Gradualmente, y sin que ello fuera advertido no sólo por la población sino por la mayoría de los civiles trabajando en el gobierno, pues esta situación se mantuvo en reserva, los puntos de vista castrenses comenzaron a evolucionar rápidamente. La disposición por las reformas sociales fue dejando paso a una preocupación por la seguridad nacional. Las tensiones y conflictos sociales, considerados inevitables en los años pasados, empezaron a ser percibidos como disfuncionales al logro de la "unidad nacional" y la defensa del país. El débil, pero real interés por la participación popular y sus nuevas instituciones y mecanismos, fue siendo reemplazado por una creciente necesidad de control del orden público. Los problemas generados por las diferencias de opinión entre los institutos acerca de la política del gobierno fueron adquiriendo el significado de una amenaza para la unidad interna de la Fuerza Armada.

Tal evolución del ánimo militar fue expresándose en comportamientos políticos y orientaciones para la acción cuya influencia en el manejo del poder fue innegable. Es en aquellos años, 73-75, que comienza a perfilarse una corriente de opinión dentro de la Fuerza Armada orientada a redefinir las relaciones entre las funciones castrenses y políticas de la institución. El cumplimiento de las funciones políticas es percibido como "un problema" para el logro de una adecuada preparación militar y se percibe una renuencia mayor de los comandantes generales a desprenderse de oficiales reclamados para el servicio en el gobierno. Se acentúa una tendencia de la oficialidad a unificarse en torno a sus mandos y descien- de la intensidad del interés por sus representantes en el gobierno. En las conversaciones en los cuarteles se sorprende el empleo de una suerte de clasificación interna que divide a los militares entre "los políticos" y "los castrenses". Se presentan las primeras expresiones de una atmósfera "institucionalista" y se comienzan a reconocer oficiales representativos de esa tendencia. Ello, a su vez, redefine los antes fluidos intercambios entre la Fuerza Armada y sus representantes en el gobierno para dar paso al surgimiento de dos ámbitos, el castrense y el político, que no por su estrecha relación dejan de ser entendidos como universos distintos. La preocupación central en la defensa concentra las demandas de un uso preferencial de los recursos públicos para la satisfacción de los reclamos de compra de armamentos y desarrollo profesional de las Fuerzas Armadas con una perceptible disminución del interés en los otros campos de acción del Estado. Se comienza a criticar en los cuarteles a los jefes militares que se mantienen muchos años en los cargos políticos y se reclama su retorno a la institución. La separación del "mundo militar" y el "mundo civil" en el gobierno se hace más notoria. En este contexto, el desarrollo de los conflictos sociales y políticos reseñados anteriormente se vuelve el objeto de críticas cada vez más fuertes y comienza a exigirse al gobierno el ejercicio de "mano dura" en el control de la situación.

Como es fácil comprender, la estrecha coincidencia en el tiempo de los efectos políticos de la crisis económica y de los problemas de seguridad y defensa, como su mutuo potenciamiento, alteran la totalidad del campo de maniobra del Presidente y se vuelcan sobre él. Velasco comienza a experimentar la soledad del poder.

De la soledad del poder

En un momento imprecisable del año 73, Velasco cobra una aguda conciencia de su soledad. No es que esta experiencia le hubiera sido ajena en los años pasados pero ella toma ahora la forma de un sentimiento intenso y constante. Al fin y al cabo, aquella había sido modulada antes por la seguridad de un entorno unido, de un grupo de lea-

les decididos a correr, identificados con él, su misma suerte. Mas, también, por la certeza de que la Fuerza Armada y el Estado se comportaban, más allá de problemas inevitables, según sus expectativas. Pero ahora, la Fuerza Armada, el Estado y la sociedad han adquirido una dinámica extraña, inesperada, y se levantan ante él como fuentes distintas de demandas y presiones encontradas. Que al propio tiempo, todas ellas, en una suerte de acuerdo involuntario, le deleguen *todo* el poder de decisión le resulta inexplicable pues no sólo no lo desea sino que advierte sus peligros para la suerte del proceso. Para él “esa es una trampa” pues advierte que sus decisiones, por más justas que intenten ser, crearán heridas y rupturas entre los que desea se mantengan unidos. Pero lo es también porque comprende que la situación creada y el monopolio del poder que se le entrega tornan, a la revolución y a él mismo, más vulnerables ante sus enemigos. Y a éstos, el poder extranjero y local, los observa más activos que nunca, dispuestos a encontrar “su momento”. Es entonces que adquiere la indeseada y traumática convicción de que la suerte del proceso depende, básicamente, de él y de sus decisiones y que nadie más que él será el responsable de lo que ocurra. Esta situación le parece injusta pues revisando sus actos no encuentra nada que lo haga sentirse responsable del cambio de los acontecimientos. Pero siendo la “culpa” suya o ajena la situación “es como es” y se decide a enfrentarla. Reconstruyendo la autopercepción de Velasco a través de conversaciones con Carlos Delgado y José Graham, con ministros y jefes militares cercanos y con los recuerdos de las ocasionales oportunidades en que lo observé o conversé con él en esos años, se puede describir de un modo aproximado el sentido de su conducta.

Cuando Velasco tiene que aceptar la imagen que se le demanda, decide no convertirse en su prisionero. Siente que tiene que usar el poder que se le entrega para restablecer “el orden” que había imaginado y lograr que la Fuerza Armada y el Estado cumplan los roles sin los cuales el proceso no puede continuar. La situación desarrolla en él una agudizada sensibilidad y conciencia de sí mismo que, como sabe el lector, son también componentes inevitables de la experiencia de soledad. Los testimonios más confiables señalan la acentuación de varios de sus rasgos de personalidad más notables. El componente intensamente afectivo de ella, sometido antes a un firme control, comienza a permear su conducta. Su identificación emocionalmente profunda con los “pies en el suelo”, que da cuenta de sus más tempranas experiencias de vida en el humilde anexo de Castilla en Piura, lo conducen a expresar una continua preocupación por los más pobres, comportamiento que toma la forma de reclamos constantes y desoidos por cambios de política en los sectores de salud, educación y vivienda, y de un

enérgico y sistemático rechazo de todas las medidas que se le presentaban para incrementar precios de productos de consumo popular, disminuir los subsidios o alterar la paridad cambiaria, medidas que asociaban al empeoramiento de las condiciones de vida, cuya realidad conoce, de la población pobre de caseríos y centros urbanos. La desconfianza, aprendida en las duras condiciones con que la vida lo enfrentó en el pasado, cobra un relieve mayor en la dirección de su comportamiento. Los que estuvieron cerca de él en esos años registran las resistencias que opone a cualquier demanda o proyecto que no pase por un cuidadoso y estricto cotejo personal de su sentido e implicaciones, circunstancia que torna lenta la adopción de decisiones. Otros testimonios lo revelan crecientemente malhumorado e intemperante, refugiado en un hosco estilo de relación con los demás. Y no faltan versiones que señalan el desarrollo en él de una suerte de duda creciente con respecto a las intenciones de los que le rodean, o de una tendencia concomitante a atribuir a éstos intereses o ambiciones extrañas a la revolución. Ello, a su vez, lo impulsa a incrementar su vigilancia personal sobre el conjunto de la acción del Estado y a criticar fuertemente lo que entiende como "incumplimientos" o "desviaciones".

Los inevitables efectos originados por su conducta en el comportamiento de los que lo rodean le devuelven, acrecentada, la imagen de su soledad y por ello sus discursos al país, a partir del 74, comienzan a introducir por primera vez el mensaje personal de un hombre que quiere comunicarse con el pueblo más allá de sus envolturas funcionales de "presidente", "conductor de la revolución" o "general del ejército". Quien los lea, sin prejuicios, observará en ellos una profunda y emotiva demanda de comprensión, para la cual no reclama otros fundamentos que el valor que atribuye a sus personales intenciones con respecto al país y la realización de las reformas por las cuales lucharon y se sacrificaron muchos peruanos en las décadas pasadas. Pero también observará que estos mensajes comienzan a apelar a la básica condición de peruanos de quienes lo escuchan, como si en ésta radicara la posibilidad de un entendimiento nacional más allá de los particulares intereses corporativos, grupales, partidarios o ideológicos. Ciertamente es que Carlos Delgado era quien elaboraba los contenidos explícitos de tales mensajes pero ello no puede inducir al error respecto a su origen último. El propio Carlos Delgado, que con cierta frecuencia conversaba conmigo respecto de los contenidos de aquellos, me refirió varias veces en esos años la imperiosa necesidad de Velasco de comunicarse "personalmente" con el pueblo y de transmitir una exigente apelación moral al compromiso con la imagen y la construcción de "un nuevo Perú" y, de modo más directo, al cumplimiento de las obligaciones

de los peruanos de esta generación con las que les sucederían en la historia del país.

Si nos hemos detenido en esta más bien gruesa referencia psicológica al Velasco de esos años es porque ella nos ayuda a comprender los métodos que emplea cuando transa con las demandas por una personalización de su poder. En primer lugar, Velasco trata de mantener distancias con respecto a los representantes militares y civiles de las corrientes e intereses que lo asedian. Si bien sigue comunicado con los escasos jefes militares y ministeriales con los cuales tiene una antigua relación de amistad, sus confidencias políticas las revela, casi de un modo exclusivo, al general Graham y a Carlos Delgado. En segundo lugar, deja de delegar decisiones o facultades para concentrarlas, al tiempo que vigila estrechamente el cumplimiento de las mismas. En tercer lugar, intenta "poner orden" en el Estado y en la Fuerza Armada, sabiendo que, no siendo posible descartar los intereses y corrientes internas del proceso, ni conveniente identificarse con cualquiera de ellos, resulta también desaconsejable limitar su rol al mero arbitraje de los mismos. Se trata por tanto de hacerlos coexistir, evitando todo triunfo de uno sobre otro, pero no de cualquier manera. Ello puede lograrse, según cree, desarrollando políticas y medidas que recuerden quiénes son los verdaderos enemigos del conjunto del proceso y cuáles son los intereses que él considera comunes a todas las corrientes internas.

Sabiendo los peligros que genera en las Fuerzas Armadas la imagen pública de que el poder no radica más en ellas sino en el Presidente, se empeña en reiterar el carácter institucional del proceso y su rechazo a toda concepción caudillista del poder. Simultáneamente, destina los recursos que se le solicitan para su equipamiento y modernización al tiempo que reclama frecuentemente la unidad institucional y la unidad nacional y expresa su voluntad de mantener el orden, la disciplina interna y la conducción políticamente autónoma del proceso y el Estado. Pero conociendo los riesgos implicados en cualquier desconocimiento de su poder resuelve drásticamente y sumariamente sus diferencias con el Jefe de Marina y el Consejo de Almirantes. Al propio tiempo, reconociendo la justicia de las demandas populares intenta, por todos los medios que conoce, evitar que el pueblo sufra las consecuencias del proceso inflacionario que se comienza a insinuar, oponiéndose, como vimos, a las alzas de precios, tratando de incrementar subsidios y presionando a los ministros encargados de los sectores de servicios (la mayoría de los cuales son jefes de la Marina y la Aviación), para un cambio de sus políticas. Más aún, en esta época acepta propuestas para resolver por negociación los conflictos en Andahuaylas que oponen al gobierno con la dirección de la CCP y ciertos grupos de la

nueva izquierda, decididos enemigos del proceso; igualmente, acepta modificar la ley universitaria que es fuente de conflictos con el estudiantado y la comunidad docente; y, finalmente, desoyendo los planteamientos del Ministro de Educación y la opinión de diversos jefes militares, se entrevista con la dirigencia del SUTEP, enemiga también de su gobierno, dispuesto a otorgarle el reconocimiento que demanda y los incrementos salariales que la situación del Estado hagan posible, entrevista que fracasa por la intemperancia de dicha dirigencia, a pesar de la larga preparación de la misma en los diálogos que ésta tuvo con los asesores civiles del SINAMOS y el Secretario del Consejo de Ministros.

Pero la orientación metodológica más importante de Velasco en este nuevo contexto se orienta a atacar a los enemigos del proceso, que él siente ahora casi como enemigos personales. Sintiendo que son ellos, dadas las nuevas condiciones, la fuente más importante de los peligros que asedian la revolución decide impulsar drásticos recortes de su poder en el país. La nacionalización de las empresas norteamericanas de Cerro de Pasco y Marcona, la expropiación de los diarios de circulación nacional, la dación de un progresista reglamento de las comunidades industriales y la creación del sector de propiedad social, entre otras medidas promulgadas en el último año y medio de su gobierno, expresan esta orientación. Pero simultáneamente se hace más incisiva su crítica de las desviaciones “procomunistas” y “procapitalistas” que ve desarrollarse entre los grupos que, en la sociedad y el Estado, reclaman su militancia en el proceso. Denuncia las articulaciones de estos grupos con intereses ajenos al sentido nacionalista e independiente del proceso. Insiste en sus mensajes en la diferenciación ideológica de posiciones y en el desarrollo de una militancia política propia. Exige una participación popular más decidida en la defensa y el desarrollo del proceso, pero no parece dispuesto a tolerar los inevitables problemas que ella genera en el contexto económico y político que se ha creado.

Como es fácil colegir de lo señalado, la aplicación de esta metodología recibió la poderosa impronta de la experiencia de soledad en el poder que Velasco confrontaba, como de las orientaciones psicológicas que ella activó en su personalidad y conducta. Sus efectos en el país fueron ambiguos pues, al mismo tiempo que se percibía la continuidad de las reformas y la absorción por Velasco de los poderes decisivos, una extraña sensación de desequilibrio en el anterior balance del proceso invadía las conciencias. La imagen del gobierno fue haciéndose progresivamente más brumosa pues el contenido democrático de las medidas colisionaba con el estilo controlista de su manejo. El conflicto entre la radicalidad de las reformas y la angosta base de poder

que las sustentaban se fue haciendo más visible. Era ahora más evidente la contradicción entre las imágenes participativas y las realidades autoritarias que el proceso desplegaba en sus observadores. Y una interrogante sobre su futuro se fue abriendo paso mientras el propio Velasco fue cobrando conciencia de que el proceso, la creación más importante de su vida, se le escapaba de las manos.

Para comprender los íntimos mecanismos que explican esta situación debemos trasladar el análisis de los dos cambios reseñados en las condiciones de manejo del poder a los otros, decisivos, que pusieron fin a la experiencia. A ellos dedicaremos la siguiente exposición.

V. DE LA SOLEDAD A LA DERROTA

No es posible explicar, al menos según mi opinión, la derrota del proceso conducido por Velasco sin hacer referencia al dramático cambio producido en dos de las condiciones en que éste se sostuvo desde 1968. Nos referimos, por un lado, al progresivo bloqueo de la aptitud de Velasco para dirigir el poder, originado por el sorpresivo deterioro de su salud en 1973 y, por otro, a la progresiva escisión del reducido grupo militar que lo acompañaba y, de modo más preciso, a la ruptura de sus relaciones con los oficiales con los que preparó la intervención militar en 1968. Atribuimos un carácter decisivo al cambio de estas dos condiciones porque, como veremos más adelante, si ellas no se hubieran producido a pesar del cuadro descrito anteriormente y de la ruptura, simultánea en el tiempo, de varios de los fundamentos implícitos en su estrategia, el proceso hubiera contado con la mínima base de poder necesaria para autocorregirse y perdurar.

El liderazgo comprometido

Más allá de la impresionante demostración de solidaridad popular expresada con Velasco luego de superar el inesperado y grave deterioro de su salud en 1973, y a pesar de los reclamos de lealtad y unidad militar en torno a su liderazgo, a nadie escapó el terrible impacto que ello tenía en el curso y la existencia misma del proceso. La conmoción fue de tal magnitud que a partir de ese momento, tanto en los pasillos de la administración cuanto en los círculos cercanos y lejanos al poder, el tema de sus implicaciones y la simple demanda de información sobre la evolución de la salud del Presidente fueron sistemáticamente evitados. Parecía haber, en tal sentido, una suerte de acuerdo implícito e involuntario para marginar el asunto de las conversaciones. Ello, ciertamente, no hacía otra cosa que expresar, por oposición, el trauma psicológico y político causado por el hecho y la brusca toma de conciencia de la fragilidad del proceso. Asociado éste a la figura

de su conductor, se instaló una atmósfera de profunda inseguridad en los oficiales y civiles cercanos al poder y por primera vez el futuro, y "su" futuro, se tornó incierto. La represión psicológica del problema generado, las proclamas continuas del valor personal y político de Velasco y el ansioso tono afirmativo y triunfalista que envolvió el proceso constituyeron entonces las pruebas mayores de los mecanismos de defensa instalados.

El impacto psicológico y político ejercido en Velasco por su enfermedad fue dramático. Y lo fue porque, habiendo identificado subjetivamente su vida personal con la existencia misma de la revolución, cobró conciencia inmediata de sus consecuencias. Que ello ocurriera cuando el cuadro económico y político del país y el proceso se modificaba negativamente no hizo sino advertirle de los peligros. Si bien luchó con todas sus fuerzas a lo largo de dos años para enfrentar esa situación, su mutilación física, los continuos dolores que se le presentaban y sus intermitentes desvanecimientos, ocultados muchas veces a sus más íntimos allegados, lo convencieron del irremisible progreso de su enfermedad.

El impacto se fue irradiando en todos los planos de su subjetividad y comportamiento. Las naturales y dolorosas dificultades emocionales, implicadas en la reconstrucción de la visión de su propio cuerpo, se hicieron más intensas y complejas cuando las asoció con las demandas surgidas de su rol presidencial, los desplazamientos y conductas que la situación del proceso, según pensaba, le imponían y con las imágenes que de sí mismo le devolvían, como un espejo, las miradas ajenas. Velasco pareció sentir, al menos en los meses posteriores a su primer ataque, una suerte de intenso conflicto interior entre su propia imagen física y la imagen pública y castrense en la que creía descansaba, en parte, la imagen de su propio poder. Acaso por ello realizó esfuerzos, casi inhumanos para los médicos que lo atendían, para rehabilitarse físicamente al tiempo que evitó, en lo que le fue posible, exponerse a las miradas ajenas. La contradictoria necesidad de estar, ahora más que nunca, en contacto con su pueblo y sus camaradas de armas, volvió más dolorosa su experiencia.

La observación de la inutilidad del tratamiento modificó su visión del tiempo del proceso. Sintió que se había roto su más íntima convicción y expectativa respecto a la necesidad de su permanencia en el poder hasta que el proceso pudiera desarrollarse por sus propias fuerzas. La pérdida de la ilusión de disponer de un tiempo dilatado para la maduración de la revolución, lo tornó ansioso con respecto al presente y al futuro de la misma. La progresiva decepción que lo envolvió al observar la división entre sus hombres más cercanos, el des-

conocimiento que éstos revelaban de la crítica necesidad de su unidad política para el mantenimiento de la revolución y la percepción del mezquino compromiso de los mismos con tendencias cuyos conflictos amenazaban la totalidad de la experiencia, reforzaron su tendencia al aislamiento, acentuaron su desconfianza y lo tornaron intolerante.

El avance progresivo de su enfermedad en los meses finales del 74 lo envolvió en oscuros presagios en torno a su muerte próxima. Cuando los presagios se convirtieron en certidumbre reaccionó de un modo que sólo las apariencias calificarían de conflictivo. Por un lado, en su entorno familiar, reclinó la memoria sobre su pasado y era constantemente asaltado por los recuerdos de su vida en Castilla. Las imágenes de su pueblo natal, de su infancia en contacto con los niños pobres, de las marchas militares en la placita de la ciudad, de sus maestros en la escuela fiscal, de su viaje a Lima y las dificultades para ingresar al Ejército, ocupaban continuamente su mente. Pero, una vez en Palacio, se dedicaba ansiosa y casi febrilmente a presionar a sus ministros para una aceleración de las reformas y una radicalización de los cambios creyendo que de ese modo cumplía con la misión que se impuso al tomar el poder y con las obligaciones con el pueblo que su conciencia le exigía. La falta de preparación previa para la nacionalización de Marcona no hizo sino expresar esta actitud.

Un testimonio conmovedor, que me fue referido en esos meses por una fuente familiar directa, ilustra el drama personal de Velasco. A éste le era cada vez más difícil en esa época conciliar el sueño y pasaba varias horas de la noche o la madrugada leyendo y releendo una narración sobre la vida provinciana en Piura. La lectura de ciertos pasajes sobre la dura experiencia de los niños en los caseríos de ese departamento lo conmovía hasta el llanto y lo embargaba en penosas reflexiones sobre lo que el gobierno, su gobierno, no había podido realizar por ellos. Casi de inmediato sus pensamientos se dirigían hacia la suerte de los pobres cuando él no estuviera más en el poder para defenderlos, pues se estaba extinguiendo su confianza en la capacidad de sus compañeros de armas y su muerte le parecía inminente. Luego pasaba ansiosa revista a las medidas que podía impulsar para “dejar alguna seguridad al pueblo” a quien presentía olvidado una vez que él hubiese desaparecido.

Pero igualmente lo asaltaba el sentimiento de ser incomprendido. Ese sentimiento no sólo abarcaba a su entorno en el Estado y la Fuerza Armada sino que se extendía a los que consideraba en condiciones de darse cuenta de lo que había hecho y estaba haciendo. Habiéndole conferido un enorme valor a la adquisición de conocimientos y “cultura”, resentía que intelectuales y políticos de izquierda se hubieran sis-

temáticamente negado a apoyar lo que consideraba “justo” y “conveniente” para el país. Según él, sólo el egoísmo, la incapacidad para creer, los prejuicios antimilitares o la vergonzosa irresponsabilidad para con sus deberes con el pueblo peruano podían explicar esa conducta.

Lo que más le preocupaba, sin embargo, eran las dificultades que experimentaba para “armar” o “componer” el rol que, según su conocimiento, la oficialidad de la Fuerza Armada esperaba de él. Velasco advertía la creciente pérdida de su control del proceso, su progresiva incapacidad para someter a “su orden” las distintas tendencias internas, el peligroso crecimiento de los conflictos sociales y es por ello que cuando estallan los desórdenes en las calles el 5 de febrero del 75 comprendió que se acercaba el final. Ello lo internó en profundas y oscuras disquisiciones sobre su enfermedad y responsabilidades. A mí, personalmente, me conmovió escucharle, ocasionalmente en esos meses pero frecuentemente una vez separado del poder, referirme, como abstraído, que “él no tenía la culpa de su enfermedad”, como si alguien pudiera atribuirle culpa por ello, o quejarse de su incontinencia emocional o la labilidad de su comportamiento, como si se pudiera ignorar que ellas eran inevitables consecuencias de aquella.

Las consecuencias de esta situación no se hicieron esperar aunque ellas se fueron presentando de un modo cada vez más complejo y confuso.

Cuando no se pudo por más tiempo guardar el secreto sobre la evolución de la enfermedad de Velasco, al menos en los círculos más próximos a las cúpulas de la administración y la Fuerza Armada, se empezó a comprender la necesidad de pensar en un “futuro sin Velasco”. Para comprender la manera como se procesó este problema conviene registrar la evolución de la situación dentro de la Fuerza Armada, el Estado y las corrientes internas.

A finales del 74 y luego de la expropiación de los diarios y el cambio de la Jefatura de la Marina, era evidente que en esta institución primaba una corriente contraria a Velasco y a la continuidad del proceso. Esta crecía aprovechando el rechazo institucional generado por “el maltrato inferido a su Comandante General y la Junta de Almirantes” por Velasco. Pero su respaldo más sólido lo encontraba en una atmósfera ganada por las críticas a la infiltración de civiles comunistas en el poder, al desvío ideológico atribuido a Velasco y a ciertos generales “procomunistas” del Ejército, al personalismo y autoritarismo imperante en la conducción del Estado y a la reducción de sus representantes políticos en el gobierno al cumplimiento de un rol subordinado. Los celos frente al Ejército, la percibida dependencia de la Junta de Comandantes Generales a la voluntad de Velasco pero, acaso, y de un

modo especial, un íntimo rechazo de origen étnico y social a la ruptura provocada por el proceso en las jerarquías de la sociedad, convirtieron a esta corriente, en los hechos, en la fuerza política más activa dentro de la institución. Para ella, la pérdida del carácter institucional del proceso, la personalización del poder y la “desviación izquierdista de Velasco” se constituyeron en la base de crecientes demandas por el retiro de la Fuerza Armada del poder, el pasaje de éste a la “civilidad” y el retorno de “la democracia” y las “libertades políticas”. Algunos de los representantes de esta corriente comenzaron en esos meses a tomar contacto con políticos civiles de derecha, controlaron el servicio de inteligencia de la institución, hicieron planes para el derrocamiento de Velasco, prepararon actos de provocación y, según algunos indicios, se ligaron a los servicios de inteligencia norteamericanos. Sin embargo, y a pesar de todo ello, era claro que la institución, como tal, no había pasado enteramente bajo su control y que, aun cuando ello hubiere ocurrido, ésta no disponía del poder militar y político suficiente para cambiar la situación a su favor.

En el Ejército mientras tanto se hacía fuerte una corriente institucionalista nucleada en torno a su Comandante General, el general Morales Bermúdez. Esta se alimentaba de la preocupación institucional por la seguridad interna, en vista de la tensa evolución de las relaciones con Chile, como de la necesidad de una más sólida preparación de la Fuerza Armada ante cualquier contingencia. Ello condujo a un repliegue de la institución hacia sus propias funciones castrenses y a una distancia mayor con respecto a su rol político. Las rivalidades entre distintos jefes militares en el Estado fue convirtiéndose en objeto de crítica constante, al tiempo que la dinámica expansiva de los conflictos sociales o la “pérdida del principio de autoridad” los alertaba sobre la conveniencia de un control más fuerte sobre la sociedad. Los desórdenes del 5 de febrero de 1975, como la crítica al gobierno por su manejo de la situación, los impulsó entonces a presionar sobre éste y a demandar una participación institucional más importante en su conducción. El conocimiento de las maniobras del Ejército chileno cerca de las fronteras del Perú como la percepción de lo que consideraban la pérdida de autoridad del gobierno frente a las tensiones sociales se retroalimentaron notablemente y le dieron a la corriente institucionalista un poder decisivo dentro de la institución. Prueba de ello es que, en junio del 75, el general Morales Bermúdez promueve un conjunto de reuniones de consulta de los mandos del Ejército, que se extiende a la Aviación y la Marina, en las que se acuerda demandar al Presidente Velasco la represión y la deportación de los “agitadores” y “promotores de los desórdenes en el país”. Presentado este acuerdo a inicios de julio, el mismo fue el origen de la deportación de diri-

gentes de izquierda y derecha y de periodistas de estas tendencias. Pero prueba también de la atmósfera en que se adoptaban tales decisiones fue el estado de alerta en que fue colocada la Fuerza Armada en julio de ese mismo año, el envío de contingentes especiales hacia la frontera con Chile y la tensa sensación de un conflicto armado inminente, situación ésta totalmente ignorada por la población.

Pero los anteriores no eran los únicos factores que jugaban a favor de la corriente institucionalista en el Ejército. Al general Morales Bermúdez le eran atribuidas en la institución ciertas características consideradas indispensables: austeridad y honradez personal, carencia de ambiciones políticas, respeto escrupuloso por las normas institucionales, capacidad para el diálogo y la recepción de opiniones ajenas, dedicación exclusiva al mejoramiento profesional de sus subordinados y al refuerzo del poder institucional, y conocimientos y experiencia en el manejo de los asuntos públicos. Los beneficios derivados de esas opiniones le permitieron obtener la lealtad de sus comandantes regionales y de casi toda la jerarquía del Ejército y sobre esa base promovió una hábil política de relaciones con la Marina y la Aviación tendiente, según él, a restablecer una atmósfera de unidad de la Fuerza Armada bajo cuyo amparo podían resolverse los problemas de conducción del gobierno y prestar a éste un sólido apoyo. Para tal efecto, acogió a los llamados generales progresistas y aseguró al Presidente su total lealtad personal y su plena identificación con el curso transformador de la revolución. Más aún, sostuvo de un modo repetido, en diversas conversaciones privadas su voluntad de profundizar las reformas y orientar el proceso a la construcción más acelerada de un sistema socialista, propósito que no perdió la ocasión de repetir en sus entrevistas con la dirigencia del gobierno de Cuba en oportunidad de su visita a dicho país. De este modo, el general Morales fue constituyéndose en el eje en torno al cual se articulaban las expectativas de los grupos conservadores de la Marina, la corriente institucionalista del Ejército, los mandos de la Aviación y los oficiales que acompañaron a Velasco en el pronunciamiento del 68. Estos últimos no sólo creyeron en las promesas del general Morales Bermúdez, sino que pensaron que estaban en condiciones de "manejarlo" para distintos efectos: continuar y profundizar la revolución, desplazar a los jefes militares en el gobierno integrantes de la llamada corriente "autoritaria y anticomunista", lograr las posiciones de poder que les permitieran influir decisivamente en la evolución de los acontecimientos y formar el partido político de la revolución. Este análisis, como los propósitos que asumieron, se basó en el desconocimiento de factores decisivos de la situación, como los siguientes: a) que la suya era una posición ideológica y políticamente minoritaria en los institutos armados, la que sólo había podido des-

arrollarse por el poder y la habilidad de Velasco; b) que la base de su reducido poder no radicaba en ellos mismos sino en la protección que la figura de Velasco les dispensaba; c) que cualquier nueva constelación de poder, en ausencia de un liderazgo carismático o de un dirigente con el ascendiente y el valor personal de Velasco, reflejaría estrechamente la correlación de fuerzas existentes y que, siendo las suyas minoritarias, serían las otras las que direccionarían el proceso; d) que articulando a diversas corrientes, el general Morales lideraba su propia corriente en el Ejército y que los oficiales que la conformaban tendrían inevitablemente una mayor cuota de poder en el Estado y la Fuerza Armada; e) que, según señala la experiencia, "aquel que es manejable por uno puede serlo por todos" y que "lo que puede aparecer ante la conciencia de un grupo como prueba de su habilidad para manipular a una persona puede ser, más bien, la prueba de la habilidad de ésta para manipular al grupo". Estos errores en el análisis de la situación, de sus tendencias, de las personas y de sí mismos no hacían, empero, otra cosa que reflejar los cambios operados en su apreciación de Velasco, la dirección del proceso y la naturaleza de los problemas que enfrentaba la revolución. Pero para describir éstos, es preciso pasar a analizar las consecuencias de la enfermedad de Velasco en el interior del Estado.

En la administración pública y fuera de ella, ya en el inicio del 74, operaban tres corrientes políticas todas ellas concertadas, al menos declarativamente, en torno a Velasco.

La primera articulaba a los operativos controlistas que funcionaban a partir del Ministerio del Interior y reunían a personal militar, miembros de los servicios de seguridad y reducidos grupos de promotores políticos y dirigentes sindicales actuando en la dirección del Sindicato de Educadores de la Revolución Peruana (SERP), la Confederación de Trabajadores de la Revolución Peruana (CTRP), el Comité Reorganizador de CONACI (CR-CONACI) y que se asociaban, para fines político-operativos, con el Movimiento Laboral Revolucionario (MLR). Esta corriente había ganado posiciones de diversa importancia en el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo, la Asesoría Militar del Ministerio de Educación, el Ministerio de Pesquería, el Ministerio de Industrias y la Oficina Central de Información (OCI). Sus contactos con el gobierno parecían pasar por varios de los ministros integrantes de la comisión que más tarde fue conocida como "La Misión".

Esta corriente surgió el 71 y antes de la creación de SINAMOS, había ganado progresivamente posiciones dentro del Estado de modo que estuvo en condiciones, a partir de 1973, de penetrar en ciertas

áreas de promoción y dirección de la estructura militar y civil de SINAMOS, bajo el amparo del general Zavaleta nombrado Jefe de esa institución en reemplazo del general Rodríguez, este último uno de los miembros más destacados del llamado grupo progresista. Por mediación de esta corriente se retiraban gradualmente del control de SINAMOS las más importantes funciones relacionadas con la promoción de las nuevas organizaciones populares, las tareas de comunicación y difusión del Estado, como la capacitación ideológica de las organizaciones populares y los empleados de la administración pública. Igualmente su creciente poder le había permitido bloquear inicialmente la acción de la dirección general de organizaciones laborales del SINAMOS, que tenía a su cargo la relación con el mundo sindical y comunitario, infiltrar su propia red de promotores y limitar progresivamente la capacidad de influencia del grupo de asesores y funcionarios civiles coordinados por Carlos Delgado. Igualmente, logró más tarde articularse con la dirección del diario *Ultima Hora*, expropiado por el gobierno.

Una segunda corriente, llamada progresista, anillaba al reducido grupo de oficiales reunidos en torno a los generales Rodríguez Figueroa y Fernández Maldonado, con grupos de funcionarios y promotores actuando en los Ministerios de Energía y Minas, Transportes, Educación, Instituto Nacional de Planificación, Secretaría de la Presidencia de la República, la dirección y periodistas de los diarios *Expreso*, *La Crónica* y *La Prensa*, igualmente expropiados por el gobierno, y a grupos de dirigentes de CONACI, la CTRP-Lima y de la organización comunal de Villa El Salvador. Esta corriente se llegó a expresar a través de un fallido intento por organizar un movimiento político de la revolución, como por la promoción del Comité de Coordinación de Organizaciones Populares, luego de los sucesos del 5 de febrero. Sus contactos con el gobierno parecían pasar por su relación con los Ministros de Energía y Minas y Transporte como con el general Rodríguez, cuando éste tuvo a su cargo la Jefatura de la Segunda Región Militar.

Una tercera corriente, minoritaria en comparación con las anteriores, se articulaba en torno al grupo de asesores y funcionarios civiles de SINAMOS y había establecido relaciones con grupos de funcionarios actuando en los Ministerios de Agricultura, Educación e INP principalmente; con el movimiento campesino de la Confederación Nacional Agraria, sectores de CONACI, CTRP-Lima y del movimiento vecinal, asociándose finalmente con las direcciones de los diarios *Correo* y *Ultima Hora*, en el período que éste fue dirigido por Francisco Guerra. En el año 74 este grupo estaba perdiendo posiciones dentro del Estado pues habían fracasado todos sus intentos por recuperar las funciones que la ley le había asignado e impedir la realización de los operativos divisionistas dirigidos contra las organizaciones popula-

res por la primera corriente. Los primeros indicios de esta situación los habían llevado tempranamente, el año 72, a promover una reunión con 8 ministros para discutir la política de movilización popular del Estado así como las relaciones con las organizaciones populares sin poder lograr que los acuerdos que se adoptaron en ella, y que la favorecían, pudieran ejecutarse. Las tensiones derivadas de esta situación, de sus fracasos en la laboriosa tarea de persuasión llevada a cabo con diferentes ministros y jefes militares y de su progresiva marginación de las labores de dirección de su propia institución los condujeron a presentar una renuncia colectiva ante Velasco, quien les solicitó permanecer en sus cargos luego de mostrarles sus propias dificultades en la conducción del proceso. En los años siguientes varios de ellos presentaron sus renunciaciones, individualmente y en diferentes momentos, las cuales fueron finalmente retiradas. Sus contactos con el Presidente Velasco se realizaban a través de Carlos Delgado pero tuvieron acceso directo también al general Graham, Jefe del COAP, así como relaciones, más personales que políticas, con diferentes ministros y jefes militares. La naturaleza de sus tareas, como la forma de ejecutarlas, les permitió empero tener una relación fluida con los jefes militares y ministros a los que se calificaba como articuladores o responsables de las otras corrientes.

Si bien todas estas corrientes se unificaban en torno a la conducción de Velasco (al menos hasta los meses iniciales de 1975) y en su oposición al sesgo conservador que tomaban las posiciones de la Marina y sus representantes en el gobierno, las separaban y oponían distintas visiones en torno al curso que tomaba la revolución. La primera corriente se identificaba con un nacionalismo de corte estatista y autoritario. La obsedía la necesidad de imponer la autoridad del Estado sobre la sociedad y de asegurar la continuidad del gobierno sobre la base del control directo de las organizaciones populares. En cualquier expresión disidente o contestataria de los movimientos sociales creía encontrar la mano del partido comunista o de los "marxistas infiltrados en el gobierno", por lo que era partidaria de dividir las organizaciones que no controlaba o, alternativamente, generar organismos paralelos. Aversiva a las complejidades envueltas en el diálogo y el debate promovidos por SINAMOS, tendía a ver aquellos como expresiones de "debilidad política" o de una "falta de convicciones firmes", cuando no los signos primeros de la deslealtad y acaso la traición futura. Percibía a SINAMOS, su personal y sus métodos, como un peligro y por ello fue arrinconándolo progresivamente dentro del Estado, utilizando para ello todos los medios que se revelaran eficaces, al tiempo que por la presión física y la violencia política intentaba realinear a su favor las orientaciones de las organizaciones surgidas de las re-

formas. Identificando el poder con la persona que lo encarnaba y con la fuerza para imponer decisiones, su discurso giraba en torno a proclamações de lealtad a Velasco y los ministros que, creyendo "seguros", componían su imagen del poder y, simultáneamente, atacaban ruidosamente a sus "enemigos", los jefes militares o civiles concertados en la corriente llamada progresista, a quienes no vacilaban en calificar abiertamente como procomunistas.

La corriente llamada progresista, en cambio, creía en la necesidad de acelerar el proceso de cambios de modo de lograr su identificación ideológica y política con el "socialismo". Para ello, reclamaban reformas más profundas en todos los campos, inadvirtiendo la inexistencia de condiciones políticas para ello; proponían hacer gravitar las nacientes organizaciones populares hacia una vinculación más estrecha con la CGTP; promovían una política de alianzas con el partido comunista y estimulaban relaciones "fraternales" con los llamados estados socialistas, y muy especialmente con el cubano, cuyos logros y ayuda al país difundían asiduamente. Si bien favorecían la autogestión, con igual o mayor intensidad defendían la propiedad estatal. Del mismo modo, si apoyaban la comunidad laboral, enfatizaban la práctica sindicalista y el control político de las comunidades industriales por sus sindicatos. Finalmente, aprobando la voluntad autonomista expresada por el discurso ideológico y la práctica política del gobierno, no veían en ello nada que colisionara con los intereses del campo socialista, al cual consideraban, por otro lado, el aliado más fiel, en el plano internacional, del movimiento no alineado. Opuestos, finalmente, al controlismo estatal en las organizaciones populares, no parecían creer que la autonomía de éstas se resintiera por el control o manipulación de los partidos políticos, siempre y cuando, cierto es, fueran los partidos que apoyaban al proceso, el más activo de los cuales resultaba siendo el partido comunista.

Las posiciones anteriores, expresadas por el diario que más relevaba el papel de los "generales progresistas", el diario *Expreso*, no reflejaban exactamente las posiciones de éstos, en la misma medida que la práctica y las posiciones de los operativos y el MLR tampoco expresaban exactamente las posturas de los ministros con los cuales se les asociaba. Pero no siendo, ni el diario en mención, ni los operativos, objeto de crítica alguna por parte de aquellos con los que se les vinculaba, muy pronto se enraizó la imagen de que, por su intermedio, ambos "grupos" militares libraban una sorda disputa por la dirección política del proceso.

Empero, más allá de sus evidentes diferencias, ciertos rasgos comunes emparentaban ambas corrientes. En primer lugar, la creencia,

en cada una de ellas, de que no había otra salida posible al proceso que el triunfo de su posición y la necesaria, por tanto, derrota de la otra. En segundo lugar, el desarrollo de un estilo de acción política basado esencialmente en la exacerbación de los conflictos. En tercer lugar, el descarte de cualquier política tendiente a ensanchar el campo de los apoyos sociales al proceso, más allá de los intereses o grupos sociales que creían representar. En cuarto lugar, el desconocimiento de la importancia de la unidad de la Fuerza Armada para la continuidad de Velasco en el poder.

La corriente de SINAMOS, atacada abierta o encubiertamente por las otras, tenía una percepción distinta del proceso y sus problemas.

Contribuyendo a elaborar el discurso ideológico de la revolución, conociendo más directamente las condiciones dentro de las cuales Velasco tenía que actuar y teniendo un diversificado abanico de relaciones político-militares en el gobierno y la Fuerza Armada, percibía los peligros implicados para el proceso por las posiciones de las otras corrientes y la reducción que su conducta originaba en los márgenes de libertad de su conductor. No estaba, empero, en condiciones de intervenir con eficacia en la regulación del conflicto porque, bloqueada en sus funciones desde el inicio mismo de sus actividades en el Estado, carecía de los instrumentos políticos que consideraba idóneos para ello. Aun cuando percibía el carácter extraño o ajeno de las posiciones ideológicas de aquellas corrientes al discurso del proceso, encontraba que ellas expresaban, más allá de las calificaciones políticas que le merecían, tendencias reales inscritas en los distintos intereses militares y civiles involucrados en la experiencia y en la forma que adoptaban las relaciones entre el Estado y la sociedad y, más precisamente, entre el gobierno y las organizaciones populares. Precisamente por ello, aun cuando resentía y se revolvía contra la creciente pérdida de su poder político en el Estado, originada por la acción de los operativos controlistas, no podía dejar de ver en éstos la expresión real del temor causado en círculos militares del gobierno por las inevitables consecuencias que en términos de movilización popular generaban las reformas sociales. Del mismo modo, aun cuando criticara el sesgo pro-comunista de la corriente que se expresaba a través del diario *Expreso* y resintiese los métodos y estilos empleados por ella, no dejaba de advertir que por su intermedio se reflejaban ciertos intereses ligados con la expansión de un naciente movimiento popular frenado por la política autoritaria de diversos sectores del Estado. Esta forma de percibir el problema conducía a SINAMOS a aceptar la existencia de esas corrientes, aun cuando se impusiera la tarea de evitar su desarrollo hegemónico, y a comprender el conflicto de sus posiciones, aun cuan-

do creyera en la necesidad de su regulación. Se empeñaba por ello en desarrollar lo que consideraba, por su participación directa en su formulación, la posición ideológica y política del proceso y en mantener el diálogo abierto con los ministros o jefes militares involucrados con tales corrientes. Advirtiendo los cambios operados en el contexto económico y político, sentía que la expansión de dichas corrientes, como del conflicto que las oponía, hacía peligrar el conjunto del proceso y tornaba más difícil y compleja la tarea de Velasco. En relación con las organizaciones populares, reclamaba de los diferentes sectores del Estado y en diálogo con sus responsables, una comprensión mayor del carácter necesariamente accidentado y desigual del desarrollo de los intereses reivindicativos y conciencia política de aquellas, y se empeñaba en bloquear la acción de los operativos y su política controlista. Pero, simultáneamente, intentaba mostrar a distintos jefes militares y civiles, como a dirigentes sindicales y comuneros ligados con la llamada corriente progresista, que la expansión del movimiento popular y la autonomía política de sus organizaciones no se compadecían, en las condiciones del proceso, con la identificación de las mismas con los intereses de partido alguno y sí, más bien, con el desarrollo de posiciones contrarias tanto al intervencionismo estatal como al intervencionismo partidario. La sustracción de sus instrumentos de acción política por el mismo movimiento que le entregaba el casi monopolio del discurso ideológico del gobierno, como el clima de intolerancia política generado por la agudización de los conflictos sociales y políticos en el país, impidieron ejercer por SINAMOS, ya en el 74, cualquier influencia significativa en relación con la situación creada y más bien colocaron a la corriente que representaba en una condición no sólo marginal sino políticamente vulnerable. Ella se convirtió así en el blanco principal de los ataques de las otras corrientes, siendo acusada por la primera de encubrir o propiciar la infiltración comunista en el Estado y por la segunda de encubrir o propiciar la penetración controlista de los operativos en el movimiento popular. Simultáneamente con ello, pero ya desde su fundación, SINAMOS se constituyó en el objeto principal de la ira creciente de los grupos de poder afectados por las reformas, para los cuales era evidentemente más rentable y seguro acusar a los asesores civiles del proceso que enfrentarse directamente con la Fuerza Armada que lo dirigía. Por otro lado, no contando con medios más eficaces para la expresión política de sus puntos de vista que la elaboración de los discursos del Presidente y de varios de sus ministros más importantes, como la definición de la línea política de los dos diarios cuya dirección ocupaban, intentaron a través de ellos reclamar la unidad de la Fuerza Armada y de las organizaciones populares en vista de los peligros que el proceso enfrenta-

ba así como desarrollar la propia perspectiva ideológica y política de la revolución.

La ausencia progresiva de un referente empírico de las orientaciones ideológicas y políticas de los mensajes presidenciales comenzó entonces a explicar la creciente sensación en el país de una brecha entre el discurso y la práctica, entre las palabras y los hechos del proceso. Al propio tiempo, el estilo prepotente y violentista de los operativos y el MLR, el revanchismo y el lenguaje inquisitorial y acusatorio que se advertía en el influyente diario *Expreso* asociado a la corriente llamada progresista, así como las continuas e indiscriminadas denuncias por ambos de los “enemigos” (reales o supuestos) del proceso (situados dentro o fuera del gobierno) contribuyeron progresivamente a generar una atmósfera intolerante y dogmática. Es dentro de este clima que el problema de la organización política de la revolución se instala en la discusión pública.

En realidad, este problema se había comenzado a tratar por decisión de Velasco y el gobierno aproximadamente a mediados de 1973, nombrándose para ello una comisión de militares y civiles cuyos nombres comenzaban a asociarse públicamente a las corrientes antes señaladas. La convocatoria de la comisión se motivaba en la reconocida necesidad de crear las condiciones para la participación política organizada de los contingentes sociales que expresaban su identificación con los cambios y la ideología del proceso y deseaban defenderlo y desarrollarlo. Esta organización haría posible la competencia política de “los militantes” de éste con los partidos políticos así como garantizar la continuidad de las reformas y las posiciones ideológicas que las sustentaban, una vez que la Fuerza Armada retornara a sus cuarteles. Siendo SINAMOS un organismo del Estado y habiendo sido creado para otros propósitos, se pensaba que una nueva organización cubriría el vacío político existente y permitiría hacer frente al complejo cuadro de fuerzas que presentaba el país.

Las diferencias de opinión con respecto a la importancia, carácter y finalidades de la organización no se hicieron esperar y muy pronto la discusión iniciada en la comisión se extendió a los diarios y las organizaciones populares. Ella cobró tal relieve en los años siguientes que concluyó por polarizar las corrientes e intensificar sus conflictos. Cuando se proyectaron al conocimiento público las informaciones relativas al deterioro de la salud del Presidente, el problema de la organización política pareció convertirse en “el problema central de la revolución” y muchos creyeron que de su resolución dependería no sólo la continuidad de ésta sino también su ulterior dirección política. En la tensa y enrarecida atmósfera política en que se fue desarrollando

el debate se generalizó la impresión en torno a la existencia de dos posiciones: una, militantemente favorable a la creación de un partido y otra, encarnada por SINAMOS, opuesta a aquella y, en esa medida, contraria a la formación de cualquier organización política. Aún ahora esa imagen prevalece, lo que hace necesario presentar la situación y posiciones que realmente informaron el debate dentro y fuera del gobierno.

La primera diferencia radicaba en la importancia atribuida a la formación de esa organización. En tanto que la mayoría de la comisión nombrada como las corrientes autoritarias y progresistas, estaban convencidas de que la continuidad del proceso dependía de la formación de una organización política, los miembros de SINAMOS creían que, siendo ésta necesaria, la continuidad de aquel dependía más bien del mantenimiento de la lealtad de la Fuerza Armada y que, sólo garantizando ésta, la organización política podría, según la forma en que se constituyera y el talento de su dirigencia, ganar el espacio, la gravitación y la fuerza que harían posible el progresivo retiro de la Fuerza Armada del poder.

La segunda diferencia radicaba en las finalidades atribuidas a la formación de la organización. En tanto que la mayoría de la comisión como las dos primeras corrientes, afirmaban que aquella permitiría a "los militantes civiles" participar, organizarse y dialogar, como tales, con la Fuerza Armada, los miembros de SINAMOS, en cambio, sostenían que, si se querían crear las condiciones para la transferencia del poder y la construcción de un nuevo Estado, eran principalmente las nuevas organizaciones populares, pero también los militantes civiles actuando fuera de éstas, los que debían estar representados en la organización. De esta manera, argumentaban, el poder político no se entregaría en el futuro a un partido sino a las organizaciones sociales.

La tercera diferencia radicaba en los juicios acerca de las condiciones en que se iba a formar la organización. En tanto la mayoría de la comisión y las dos primeras corrientes creían que las condiciones estaban maduras para la constitución inmediata del "partido de los militantes civiles del proceso", los miembros del SINAMOS observaban con aprensión la evolución de la situación. Percibiendo que el gobierno no renunciaría a tener un determinado grado de intervención en el proceso formativo y en el desarrollo inicial de la organización, creían que ello favorecía la presencia en ésta de los miembros de los operativos que ya en esos momentos habían ganado fuertes posiciones en el Estado. Pensaban igualmente que la mayoría de la burocracia pública ingresaría a aquella viendo en ello, sea una forma de asegurar sus puestos en el Estado, sea un medio para fortalecer sus posiciones en la administración. Advertían también que dado el supe-

rior grado de conciencia y habilidad política de los militantes civiles, trabajando dentro o fuera del Estado, con respecto a la naciente dirigencia popular, aquellos tendrían el control de la organización. Pero los preocupaba más la intensidad de la división y conflicto entre los civiles adscriptos a las dos primeras corrientes, lo que los conducía a pensar que ellas se expresarían por encarnizadas disputas en torno a la conducción de la organización de modo que ésta no tendría la unidad política y orgánica que le era necesaria para cumplir los objetivos que se le atribuían.

La cuarta diferencia radicaba en las encontradas posiciones existentes en torno al tipo de organización política a promover. En tanto que la mayoría de la comisión y las dos primeras corrientes coincidían, más allá de las notables diferencias que las oponían en otros campos del proceso, en la constitución de un partido (cuyo control deseaban) externo a las organizaciones populares, los miembros del SINAMOS se pronunciaban por un movimiento político en que se vertebraran (al modo del partido laborista inglés, los partidos social-demócratas escandinavos, el movimiento peronista argentino o el PRI mexicano) una rama sociopolítica, constituida por los delegados de las organizaciones populares que voluntaria y mayoritariamente decidieran ingresar en él (con un peso mayoritario en la conducción de la organización), y una rama política constituida por los militantes civiles cuya actividad se desarrollaba en ámbitos distintos a los de las organizaciones sociales. Por ello, en tanto las dos primeras corrientes eran partidarias de la militancia individual, la de SINAMOS lo era de una doble militancia, institucional e individual.

Las diferencias fueron lo suficientemente notables como para bloquear el trabajo de la comisión, la cual finalmente se puso de acuerdo con un documento elaborado por Carlos Delgado en consulta con algunos miembros de SINAMOS. Empero, el tiempo transcurrido, la intensificación de los conflictos políticos en el país, la disputa entre las corrientes "autoritaria" y "progresista", el bloqueo del proceso y las medidas controlistas o represivas del gobierno en los últimos meses del 75 condenaron al fracaso la final decisión del gobierno de formar una comisión provisional encargada de promover la constitución de una organización política. Cuando se elaboraban los primeros documentos acerca de su estructura, ideología y objetivos políticos se produjo el derrocamiento de Velasco.

De la ruptura de la minoría gobernante al derrocamiento de Velasco

Ciertamente es tarea difícil relatar con objetividad el confuso cuadro político que presentaba el gobierno en 1975. Aún ahora, los jefes militares y los civiles más directamente comprometidos con la expe-

riencia guardan silencio sobre lo ocurrido en los últimos meses del gobierno militar y sobre sus respectivas posiciones en los acontecimientos. La muerte del general Velasco, como de Carlos Delgado, nos impide contar con su testimonio de lo acaecido y el mutismo público de otros jefes militares sobre momentos decisivos de dicho proceso no ayuda precisamente a componer una imagen precisa del mismo. Valiéndome de mis recuerdos de aquellos meses y de las informaciones recibidas en conversaciones ulteriores con casi todos sus principales protagonistas trataré, en lo que sigue, de elaborar una versión aproximada de los acontecimientos.

Entre enero y agosto del 75 se produjeron distintos acontecimientos que repercutieron dramáticamente en el gobierno. Entre ellos podemos citar los desórdenes del 5 de febrero, con un saldo de varias decenas de muertos, que rompieron con la imagen castrense del control por el gobierno del "orden público"; los abiertos ataques al proceso de la derecha y los grupos de la nueva izquierda marxista-leninista y la intervención decidida del Apra o, al menos, de un sector de sus militantes en actos de violencia; la ruptura de sectores importantes de la Marina con el gobierno, la intervención de algunos oficiales de esa arma en actos de provocación política y el enlace de éstos tanto con agentes norteamericanos como con políticos civiles de derecha; la intensificación de los conflictos sociales y un incremento relativo de movimientos huelguísticos, el fracaso de los intentos por promover un movimiento político de la revolución y de un comité coordinador de organizaciones populares (que corrieron a cargo de civiles y militares ligados a la corriente progresista); la intensificación de las tensiones en la frontera sur y, al menos, un estado de alerta de las Fuerzas Armadas ante la inminencia de un conflicto militar con Chile; la consolidación de la corriente institucionalista en el Ejército, el enlace del comandante general de éste con los comandantes de la Marina y la Aviación; la apertura de una discusión de los jefes de los institutos en torno a la continuidad del proceso y una injerencia mayor de los mandos en las decisiones y el control del gobierno; conflictos crecientes entre algunos directores de los diarios expropiados por el gobierno y la Oficina Central de Informaciones en vista del control cada vez más estrecho que éste quería imponer en los medios de comunicación; finalmente, la deportación de un grupo de periodistas, varios de ellos comprometidos con el proceso y de dirigentes políticos de la derecha, el Apra y la izquierda marxista-leninista.

Al interior de este complejo y tenso cuadro de acontecimientos, se polarizan las posiciones y se exacerban los sordos conflictos entre las corrientes progresista y autoritaria. Los esfuerzos de Velasco por imponer la unidad en torno a su conducción fracasan, mientras no puede

ocultar el más rápido deterioro de su salud. Simultáneamente, la corriente de SINAMOS ha perdido toda posibilidad de intervenir con eficacia en los acontecimientos pues su acción se encuentra bloqueada por fuerzas mayores a la suya. En estas condiciones, el problema del reemplazo de Velasco y la discusión sobre su sucesión se convierten en el tema principal de los civiles y militares ligados en la corriente "progresista". Los diversos grupos civiles que lo constituyen incrementan sus reuniones y concertan sus acciones en la administración, los diarios y las organizaciones populares mientras los jefes militares vinculados con ella se ligan más estrechamente con la corriente institucionalista del Ejército y, de un modo preferencial, con el general Morales Bermúdez. El general Velasco mientras tanto, aislado políticamente en el poder, y como consecuencia del cuadro psicológico descrito anteriormente, evita los contactos con sus jefes militares más cercanos y cuando se comunica con ellos muestra una conducta, calificada por éstos, como "agresiva", "desconfiada" o "intolerante", lo que concluye por enajenarle sus últimos apoyos. Sus relaciones con el propio general Graham, el general que le es políticamente más cercano, entran en un rápido deterioro.

Es en estas circunstancias que Velasco comienza a reconocer su progresiva incapacidad física para continuar en la dirección del gobierno y los peligros que se ciernen sobre el proceso.

Un nuevo desvanecimiento, que lo desploma en una de las habitaciones de su casa y compromete parcialmente, durante varios días, su capacidad de movimiento y relación, lo conduce a examinar la posibilidad de abandonar el poder. Si bien desalentado por los conflictos entre sus hombres y desconfiado de las posibilidades de éstos para mantenerse unidos y conducir el gobierno, el agravamiento de su salud y la certidumbre de su muerte próxima lo llevan a reconocer la necesidad, hasta ese momento emocionalmente rechazada, de abandonar la dirección del proceso. Comunica entonces, por primera vez, estos propósitos a un reducido grupo de generales y ministros que han acudido a informarse de su estado a su casa de Chaclacayo. Estos escuchan conmovidos la demanda que Velasco les formula de mantenerse unidos, garantizar la unidad de la Fuerza Armada y el pueblo y continuar los cambios sociales que el Perú necesita. Versiones de esta conversación son transmitidas al entorno militar y gubernamental más cercano al poder. Posteriormente, y en una larga y emotiva conversación, Velasco confía su situación, temores y propósitos al general Graham y le solicita preparar un documento-propuesta sobre la forma de su relevo. El general Graham, por su parte, que había comprendido previamente la naturaleza de la situación pero encontraba dificultades para hablar directamente de ello con Velasco, redacta el documento so-

licitado y comienza a hablar de la tarea que le ha sido encomendada con el general Morales Bermúdez quien, en su carácter de Comandante General del Ejército, recibirá el poder en nombre de la Fuerza Armada. Pero lo hace, también, con los generales "progresistas". Velasco posteriormente llama al general Morales Bermúdez y hasta en dos oportunidades distintas le confía su decisión de entregarle el poder, le señala el encargo formulado al general Graham y le reclama mantener unida a la Fuerza Armada en torno a la revolución. El general Morales le expresa su lealtad personal y política comprometiéndose a actuar en defensa y desarrollo del proceso. A partir de ese momento, se producen varias reuniones reservadas entre éste, el general Graham y el general Rodríguez y un reducido número de jefes del Ejército en las que se trata el tema y se ensayan ciertas fórmulas que permitan al general Velasco, una vez retirado de la conducción directa del Estado, ocupar una posición política preeminente, no definida con precisión, pero funcional para el ejercicio eficaz de su ascendiente en el país y para el desarrollo del proceso.

Estas reuniones se inscriben, sin embargo, en el marco de los acontecimientos antes señalados y de una polarización extrema de los conflictos entre las dos corrientes predominantes. Es en este contexto que entre los grupos civiles ligados con los generales "progresistas" surge la especie de un acuerdo secreto entre el general Velasco y el general Tantaleán por el cual el primero crearía las condiciones para entregarle el poder al segundo, para lo cual era necesario desatar una fuerte represión política y retirar de filas a los generales Leonidas Rodríguez, Fernández Maldonado como a todos los mandos a los que se atribuyen posiciones progresistas. Es dentro de este marco interpretativo que comienzan a evaluar las declaraciones y movimientos de Velasco a quien se le atribuye, por primera vez, una desviación autoritaria y anticomunista. Estos mismos grupos expanden esta imagen en diversos medios y generan una atmósfera, alrededor de los jefes militares con los cuales se encuentran ligados, centrada en el peligro inminente de un giro del proceso hacia posiciones que, en ciertos casos, no vacilan en calificar como "fascistas". Esta especie llega a ser comentada en reuniones entre el general Morales y los generales progresistas creando un reflejo de alerta y una actitud recelosa y desconfiada.

Es precisamente en estas circunstancias que se produce un hecho que tendrá consecuencias decisivas. El general Velasco es informado por un jefe de inteligencia que en varias reuniones de generales, entre los cuales se encuentran los que lo acompañaron en la preparación de la revolución, se critica su personalismo, autoritarismo y su desviación derechista, sugiriéndosele finalmente la adopción de medidas preventivas. Esta información causó un impacto dramático en Velasco. Se sin-

tió traicionado. No encuentra en su conducta nada que constituya base alguna para esas acusaciones y se revuelve contra lo que considera es una falta de valor para decirle a él, directa y personalmente, lo que se piensa acerca de su desempeño. Esta información lo recluyó en un silencio hosco y defensivo. Alguna de las personas más íntimamente ligadas con él lo describen en esos días replegado sobre sí mismo, distante de los demás, insomne, o con serios problemas para conciliar el sueño, torturado psicológicamente por lo que siente "la deslealtad final". En palacio evita los contactos con el general Graham y bien rechaza, o no toma ninguna iniciativa, con respecto al documento formulado por aquel. Cuando un general que le es personalmente cercano, a quien se le atribuye pertenencia a la corriente autoritaria y conoce el impacto causado por la información de Inteligencia, le sugiere el reemplazo del general Rodríguez en el mando de la decisiva Segunda Región del Ejército y se propone para el cargo, Velasco ve confirmada, ahora sí definitivamente, la división entre sus hombres y decide cortar definitivamente toda comunicación personal con sus antiguos compañeros en el gobierno y el Ejército. A partir de ese momento no volverá a tratar el tema de su relevo en el poder.

Conviene, en relación con todo lo anterior, explicar la forma en que, antes de la información recibida, Velasco se planteaba el problema de su cambio. Cuando las circunstancias lo condujeron, no sin profundos conflictos interiores, a examinar la eventualidad del abandono del poder, Velasco tuvo claro que el mismo no podía ser entregado a ninguno de los jefes militares comprometidos con las corrientes predominantes. No sólo pesaba en esa decisión su desconfianza personal o su negativa evaluación política de las posiciones de éstos sino el convencimiento de que ello sería inaceptable por la Fuerza Armada y rompería su unidad en torno al proceso, dado que implicaba romper los principios de antigüedad, grado y jerarquía. El conocimiento de la escasa influencia de esos jefes militares en el Ejército contribuyó a descartar esa alternativa. Por otro lado, la información de que disponía le indicaba el alto grado de consenso institucional en torno al general Morales Bermúdez sobre cuya posición e intenciones, por otro lado, había escuchado elogiosos comentarios en el Ejército y en el gobierno, incluso, de los jefes militares ligados con las corrientes antes señaladas. El general Morales se dibujaba por tanto como la mejor carta si es que se quería mantener unida a la Fuerza Armada, concertadas, al menos provisoriamente, las corrientes internas y preservado el rol directivo del Ejército. El único motivo que impedía a Velasco impulsar de un modo más abierto el proceso de su relevo era una intuición persistente, una suerte de duda inevitable, respecto a la consistencia de la lealtad política con la revolución expresada por el general Mo-

rales Bermúdez. Por otro lado, no percibiendo en éste la fuerza de carácter o el valor político necesario para imponer un curso claro al proceso, pues conocía su tendencia a contemporizar con las presiones más fuertes que recibiese, tendía a creer que no estaría en condiciones de asumir los riesgos implicados en la conducción de una experiencia ganada por conflictos de posición e intereses.

Ahora bien, el mutismo final en que se envolvió Velasco y el hecho de no haber vuelto a tocar el tema de su relevo, paralizado como estaba por la sensación de estar siendo traicionado, fue entendido por los jefes militares de la corriente institucionalista y progresista, sea como expresión de un cambio de su posición, en el sentido de continuar en el cargo, sea como "confirmación" de su voluntad de transferirlo al general Tantaleán, desatar una represión en el Estado y reemplazarlos en sus cargos dentro del Ejército. En lugar de acercarse colectivamente a Velasco y tratar directamente con él el problema de su relevo, acción evidentemente compleja pero inevitable si es que se quería preservar la continuidad política e institucional de la revolución, ellos optaron por continuar realizando los preparativos del relevo, pero ahora decididos a ejecutarlo con o sin la voluntad de éste. El conocimiento posterior de la información de Inteligencia recibida por Velasco y del impacto emocional causado por ella, tampoco los persuadió de la necesidad de promover un franco diálogo con éste. Más bien, sus reservas y críticas al Presidente se hicieron más frecuentes e intensas y por ellas se traslucía ya una ruptura psicológica, política e ideológica con éste. En los excitados círculos civiles ligados a los generales progresistas se llegaba incluso a calificar a Velasco como un obstáculo para el giro socialista del proceso, el cual, según pensaban, sería asegurado por el general Morales Bermúdez. De este modo, aquellos acuerdan finalmente relevar a Velasco en el mes de setiembre del 75 si es que éste, previamente, no renuncia por propia decisión.

Conocidas son las circunstancias en las que el general Morales y un grupo de generales "institucionalistas" deciden adelantar el golpe para el 29 de agosto y cómo los jefes militares progresistas se pliegan de inmediato a él. La mañana de ese día, al ser informado del pronunciamiento militar, Velasco intenta ir directamente al cuartel de la blindada de la Segunda Región y enfrentar personalmente al general Rodríguez, convencido de que si neutralizaba esta región podría bloquear el golpe. Pero el jefe de su casa militar lo persuade de la inconveniencia de ello en vista de los pronunciamientos en su contra de todas las regiones del Ejército y de los comandos de los tres institutos. El único general en puesto de comando que permaneció leal a Velasco y que increpa el comportamiento de sus camaradas de ar-

mas es el general Meza Cuadra, que presenta de inmediato su renuncia. Esa misma mañana, el general Velasco convoca a sus ministros en palacio, se despide de ellos y ordena redactar una carta al país en la que solicita al pueblo y la Fuerza Armada trabajar unidos por la continuidad de la revolución. Luego, solo, abandona el palacio. Había concluido “la revolución peruana”. Esa noche, las luces de la embajada cubana en Lima permanecieron encendidas hasta muy tarde. Dentro de ella, varios personajes civiles de la corriente progresista celebraban anticipadamente el próximo advenimiento del socialismo en el Perú.

Días más tarde, fui a visitar a Velasco en su casa. Se encontraba reunido con su familia y el general Meza Cuadra. Prácticamente no había ido nadie a verle en los días anteriores. Según me refirió su hija, los tres días posteriores a su relevo se mantuvo solo, abstraído, refugiado en sus recuerdos. Me dijo entonces, con una seguridad sorprendente, que los militares concertados en su contra no permanecerían unidos y que ese sería el final de todo. Pronosticó que los generales Graham y Rodríguez serían separados muy pronto del Ejército y aventuró la fecha en que ello ocurriría, pronóstico que se confirmó más tarde. Pero acaso lo que más recuerdo de esa larga conversación fue cuando tomó sus muletas, y separándome de mi mujer y Carlos Delgado que acababa de llegar, me pidió que lo acompañara a un rincón del jardín. Allí permaneció silencioso, absorto en sus propias ideas y como si estuviera tratando interiormente de explicarse algo incomprendible. De pronto, entre perplejo y asombrado me dijo: “Francisco, explíqueme, ¿cómo pueden seguir hablando de revolución si la revolución... era yo?”

Conclusiones provisionarias

¿Fue éste el final inevitable de la experiencia? La unidad de su contenido socialmente democratizador y su forma política autoritaria ¿estaban condenadas necesariamente al fracaso?

Mis respuestas a estas preguntas son negativas, aun si cambiáramos el rigor de las expresiones, real o aparentemente “deterministas”, incluidas en las preguntas anteriores, por expresiones más cautas y probabilísticas. En estas respuestas no hay que ver simplemente el sesgo propio de una filosofía personal “voluntarista”, aunque ello, sin duda, marque la dirección del análisis y las respuestas, sino la comprobación, evidentemente más trivial, de que los cambios o las revoluciones son producidos por los hombres. Que éstos los hagan dentro de determinadas condiciones, como lo señala el sentido común, no hace sino afirmar el sentido de la comprobación salvo, claro está, que a éstas se les

confiera un poder mayor que a la voluntad y la conciencia humana organizadas.

Como se observa, la comprobación anterior nos conduce a revisar el complejo problema de la conciencia y comportamientos tanto de los hombres que condujeron, desde el Estado, el llamado "proceso peruano" como el de aquellos que, desde la sociedad, se reclamaban, más allá de sus particulares ideologías, partidarios de los cambios en el país. Antes de proceder sumariamente a ello, conviene empero, y luego de haber presentado nuestra imagen del desarrollo y condiciones de la experiencia, formular rápidamente nuestra evaluación final con respecto al problema que estuvo en el origen del presente ensayo.

El primer "secreto" de la experiencia peruana no radica exactamente en la unidad de su contenido socialmente democratizador y su forma políticamente autoritaria, unidad que fue la responsable de las apariencias que cegaron a sus analistas académicos como a los militantes de la izquierda y el Apra opuestos a ella. El "secreto" radica más bien en el carácter necesario que adquirió la unidad del contenido social y la forma política en vista del patrón histórico que marcó la evolución de la sociedad peruana y la forma de articulación de la sociedad y el estado oligárquico inmediatamente anterior al pronunciamiento militar. Con ello lo que queremos decir es que la forma política no fue aleatoria o azarosamente contingente a su contenido social sino su inexcusable condición. En otros términos, y para ser más breves y precisos, que sin la *concentración del poder y el empleo de la fuerza no era posible, insistimos, en las condiciones del Perú de la época, realizar profundas transformaciones sociales.*

El segundo "secreto" de la experiencia radica en el hecho de que, si bien tal unidad fue tendencial o históricamente contradictoria (por la circunstancia intelectualmente obvia de que la democratización social impulsada por las reformas estructurales generó una dinámica que presionaba por una democratización de las formas de manejo político), dicha contradicción no prefiguraba necesariamente, "per se", el sentido y la forma que adoptó su resolución final. En otros términos, no fue inevitable que la experiencia dirigida por Velasco concluyera en la forma que lo hizo. Si concluyó de ese modo fue por la concurrencia de factores o condiciones aleatorias o azarosas en unos casos, y por tanto extrañas al control de sus responsables más directos, pero también por otras, inscritas en el campo de las responsabilidades tanto de los hombres que la condujeron como de aquellos que actuaban en la sociedad, envueltos en las banderas de la transformación social. Es evidente que cuando hablamos de responsabilidades hablamos de la conciencia social y, por tanto, de conocimientos y valores.

Ingresamos así a un complejo campo interpretativo precisado de contribuciones menos ideológicas, como de análisis políticos menos sesgados por los intereses y prejuicios de quienes como "actores", desde el gobierno o la oposición, se vieron envueltos por la experiencia. Comprendiendo o, más bien, tratando de comprender el sesgo inevitablemente tendencioso dejado en mí por aquella experiencia yo quisiera aquí formular, aunque sumariamente, mis puntos de vista al respecto.

Resulta evidente, al menos para mí, que los militares y civiles que nos comprometimos con el proceso, no dispusimos de una clara y precisa estrategia de desarrollo económico, ni estuvimos en condiciones de responder con un idóneo programa de corto plazo a los efectos de la crisis económica internacional que, literalmente, estalló ante nosotros en 1974, el año más complejo y difícil de toda la experiencia. Con ello no quiero insinuar la carencia en nosotros de ciertas orientaciones genéricas respecto a las necesidades de autocentrar el aparato productivo, integrar mejor la matriz insumo-producto de la economía, articular de distinta manera la agricultura y la industria, crecer hacia adentro expandiendo el mercado interno, redistribuyendo ingresos, alentando un nuevo perfil de la demanda y satisfaciendo necesidades básicas, y, en fin, el conjunto de orientaciones que se vinculan con el desarrollo autónomo del aparato productivo y el logro de un más alto grado de autodeterminación con respecto al mercado internacional. La existencia de estas orientaciones genéricas se expresó tanto en documentos internos, como en los más conocidos del Instituto Nacional de Planificación. Pero el problema no estaba allí. El problema surgía de la carencia de conocimientos respecto a las articulaciones económicas más profundas y recíprocas entre el sector de las comunidades campesinas y minifundistas serranos, el sector moderno y costeño de la agricultura, el sector urbano informal, el sector industrial y el sector externo. En otros términos, carecimos de un diagnóstico preciso de las condiciones, interacciones e implicaciones inherentes a una economía caracterizada por un muy alto grado de heterogeneidad estructural. Este desconocimiento se reveló en el errado manejo de los instrumentos de política económica y en el contenido de las decisiones adoptadas o en la carencia de aquellas que era preciso adoptar. Prueba de ello, entre otras que se pueden señalar y que tuvieron poderosos efectos negativos, lo constituyen la falta de una política de precios agrícolas, que permitiera rentabilizar y capitalizar las empresas campesinas de la costa; la ausencia de una política económica hacia las comunidades agrarias que permitiera identificar las escasas líneas que pueden permitir a éstas acumular excedentes y alterar su relación con la economía global; la inexistencia simple y llana de una política orientada a las unidades informales del sector urbano marginal; la errada política

de colocar la casi totalidad de los recursos disponibles en proyectos de gran envergadura y larga maduración, cuando se pudo combinar aquellos, una vez priorizados, con pequeños proyectos de desarrollo local, generadores de empleo e infraestructura; la carencia de una programación selectiva de las importaciones; la rígida adhesión a un manejo fijo y nominal de la paridad cambiaria; la desatención al incremento de la presión tributaria; los excesivos desgravámenes y facilidades tributarias a los industriales y la errónea creencia de que éstos estaban en condiciones de inducir una descentralización de la inversión privada, etc., etc., etc.

Cierto es, como lo insinuamos en el texto, que determinados grupos de funcionarios en el Ministerio de Agricultura, el INP, el Ministerio de Economía (principalmente cuando el general Marcó del Pont y Luis Guiulfo se hicieron cargo de los puestos de dirección) y el de Comercio se empeñaron en promover un cambio de la política económica y propusieron correctivos adecuados, pero éstos no formaban parte ni se integraban en el marco de una política global y sus esfuerzos no encontraron eco en el grupo político más cercano a Velasco. Es precisamente por todo ello que no comparto los juicios que atribuyen exclusivamente la responsabilidad de los errores a la presencia del general Morales en la cartera de Economía o a la presión de los grupos de interés que hubieran sido afectados por un cambio de la política económica. Si se hubiera contado con una visión más clara y una formulación política adecuada, ellas se habrían impuesto en el Estado, dado el extraordinario poder concentrado por el general Velasco y el amplio consenso de que disponía para sus decisiones, al menos hasta comienzos del 74, en el Estado y el Ejército. Como es fácil advertir, finalmente, el manejo de la política económica no apoyó precisamente el desarrollo de las reformas estructurales ni los nacientes intereses de los grupos sociales movilizados por ellas.

Mas las raíces profundas de todo lo señalado radican en el proceso formativo de las ideas de los hombres, civiles y militares, que impulsamos desde el poder, el proceso de cambio. El inicio de éste nos sorprende en ruptura con el cerrado horizonte ideológico marxista-leninista que bloqueaba el desarrollo de la izquierda política del país pero realizando tan sólo el primer intento de "ajuste de cuentas", necesario pero claramente insuficiente, con el legado teórico de Haya, Mariátegui y la generación de los 30, fundadores del pensamiento social del Perú contemporáneo. Aunque la explicación del largo e inacabado proceso de articulación de un nuevo e independiente marco de referencia conceptual por los hombres que se encontraron en el Estado precisa de un pausado desarrollo en un ensayo distinto a éste, quisiéramos ahora indicar que, situados aún en el horizonte

ideológico fundado en los 30, aunque larvariamente conscientes de su insuficiencia, dispusimos, o creímos disponer, de una teoría de la transformación pero carecíamos de una teoría del desarrollo. Operando intelectualmente entonces con orientaciones conceptuales direccionadas al cambio de las relaciones de poder, vía los cambios de propiedad, no tuvimos un marco de referencia que nos permitiera comprender las específicas necesidades y tareas inherentes al crecimiento, las complejas combinaciones de los procesos étnicos y económicos, los condicionantes que para cualquier política de desarrollo ejerce la pluralidad cultural del país. De este modo, si bien intentamos romper con la tradición estatalista en la concepción de la propiedad económica y con las corrientes burocrático-estadistas en la concepción del régimen político (a través de la postulación de la autogestión económica y la elaboración de un diseño político democrático-participativo), planteamiento éste que nos separaba, al menos teóricamente, del horizonte ideológico de los 30 y del marxismo-leninismo convencional, no estuvimos en condiciones de cubrir el inmenso vacío dejado en la tradición del pensamiento social peruano por la ausencia de una reflexión centrada en la problemática del desarrollo.

Nuevamente aquí, sin embargo, es preciso matizar los juicios pues la activa participación de los intelectuales que cooperamos con los militares en el desarrollo de las ideas de los 60 (década en que se origina lo que en los 80 será la constitución progresiva de un horizonte post Haya y Mariátegui) nos permitió saber el estado de los conocimientos existentes al respecto. Ello, sin embargo, si bien amengua el rigor de los juicios anteriores no cambia su sentido en vista de que el pensamiento de los 60 en el Perú no había madurado suficientemente como para levantar una o más teorías consistentes sobre el desarrollo nacional.

Reparar en ello nos conduce a abrir una línea de reflexión orillada por los análisis conocidos. En efecto, las carencias de conocimientos y planteamientos de la minoría militar y civil gobernante fueron también las carencias de todas las fuerzas sociales, intelectuales y políticas de la izquierda, que operaban en el Perú de la época desde posiciones opositoras. Ello es tan notorio que recién siete años después de la experiencia, y a nueve años del inicio de la más profunda crisis económica de la historia del país, la izquierda marxista y el Apra comienzan a intentar la elaboración de una estrategia de desarrollo y de un programa de corto plazo sin que exista, simultáneamente, ninguna formulación integradora, rigurosa y satisfactoria de la problemática étnica y cultural del país y sus implicancias políticas. No era, por tanto, ni una responsabilidad exclusiva ni la expresión de una limitación de clase lo que impidió a la minoría gobernante encontrar un claro camino de desarrollo para el país. La causa de ello se encontraba en otra parte y comprometía a

la totalidad del movimiento social y político peruano. Se trataba, para decirlo brevemente, de que la sociedad peruana, y principalmente su movimiento intelectual de izquierda, no disponía del "stock" de conocimientos, hipótesis, teorías, metodologías e instrumentos necesarios para fundar "otro desarrollo". Ello debería llamar la atención, creemos, acerca de la extraordinaria importancia que cobra el nivel y contenido de los conocimientos sociales existentes en una época y el carácter autónomo y co-determinante de su influencia sobre el destino de los procesos políticos transformadores.

Pero otro problema de carácter ético-político y que radicó, como el anterior, en la conciencia de los hombres influyó en la suerte final de la experiencia. La responsabilidad aquí, sin embargo, no es atribuible a la minoría militar y civil gobernante sino que corresponde clara y directamente a las fuerzas opositoras del Apra, la nueva izquierda y los grupos intelectuales independientes. En estas fuerzas no se había desarrollado en esos años, y según parece no se ha desarrollado aún, un sentido de "co-responsabilidad moral y política en la producción de los cambios". Con este concepto referimos la presencia en la conciencia social de una orientación valorativa hacia los cambios que induce a comportamientos políticos favorables a éstos con independencia del agente o los agentes políticos que los promueven o dirigen. Ciertamente, la carencia de esta orientación hunde sus raíces en la historia de la sociedad y el estado oligárquico peruanos como en el patrón ideológico y cultural generado en el país desde la colonia. Sus determinantes socioeconómicos y étnico-culturales son suficientemente conocidos como para ocuparnos de ellos ahora, del mismo modo que sus efectos en las orientaciones particularistas, corporativas y ferozmente autoritarias y dogmáticas de la conciencia social y política peruana. La encarnizada oposición de esas fuerzas a reformas reclamadas por ellas mismas desde los 30, y su involuntaria pero perceptible coincidencia con los grupos de poder en el intento de derrocar al gobierno de Velasco, sólo pueden hallar explicación en la ausencia en su conciencia social de la orientación ético-política antes referida. La orientación antagónica, presente en la conciencia social de estas fuerzas, y que favorece los cambios sólo cuando son promovidos y dirigidos por ellas, generó un patrón referencial absolutista e intolerante a partir del cual descartaron cualquier otro tipo de conducta y relación con el gobierno que no fuera el conflicto directo o la disputa violenta del poder. La intensidad de esta orientación fue tan marcada que incluso anuló en ciertos grupos intelectuales no sólo los más elementales conocimientos adquiridos en la práctica disciplinaria y académica de la historia y las ciencias sociales sino que les impidió la simple constatación o registro em-

pírico de lo que acontecía en las zonas más visibles de la realidad del país. Prueba de lo dicho es la infortunadamente tardía, pero finalmente valiosa, corrección de los juicios de estas fuerzas en torno a la orientación del gobierno velasquista e incluso la defensa que realizan hoy de las reformas antes atacadas. Nos importa señalar ello porque ese comportamiento influyó en el mantenimiento y refuerzo de la forma política autoritaria del proceso e impidió generar condiciones para su progresiva evolución hacia formas democráticas de gestión del poder público. Ellos fueron, entonces, agentes involuntarios no sólo de la acentuación del conflicto entre el contenido social y la forma política de la experiencia sino también de la derrota final del único proceso de cambios sociales realizado, hasta esa época, en la historia del país.

Una tercera condición, ésta sí aleatoria, como fue la enfermedad de Velasco, tuvo una gravitación innegable en el curso final de la experiencia. La centralidad política de la posición de éste en el conjunto del proceso, y en su balance más íntimo y esencial, explica nuestra afirmación. Ciertamente es, como hemos señalado a lo largo del texto, que la dependencia de la suerte de un proceso histórico de la capacidad de su dirigente, revela su dramática fragilidad. Pero, como hemos visto, es sobre esta fragilidad concreta y reconocida por la dirigencia del proceso que éste se fue abriendo paso. Ello, sin embargo y en rigor, no debería sorprendernos, pues una larga e histórica experiencia en los procesos de transformación en sociedades del Tercer Mundo nos revela la radical importancia que asume el liderazgo personal. Más aún, un impresionante conjunto de evidencias históricas referidas a procesos de cambio en sociedades caracterizadas por el tránsito de la vida campesina y servil a la vida urbana e industrial, de las diversidades étnicas a la constitución de la nación y de las conciencias particularistas y estamentales a la formación de la conciencia nacional, señalan el papel, aparentemente insustituible, de los liderazgos carismáticos y "fuertes". Estas experiencias indican que en países multiétnicos, de poderoso pasado colonial y heterogéneas condiciones de existencia, el liderazgo personal parece ser una condición necesaria para el tránsito de sociedades oligárquicas a sociedades nacionales en la medida que se convierte en el sustituto político funcional de una aún inexistente voluntad nacional-popular, que es precisamente la que podría democratizar las formas del tránsito histórico. Más aún, la experiencia de otros procesos indica que dicho liderazgo se vuelve una condición políticamente antecedente y promotora de la formación progresiva de la voluntad nacional-popular.

Importa en este sentido recordar que en esos años el liderazgo de Velasco, sus orientaciones políticas, como sus personales características étnicas, culturales y conductuales, se constituyeron en el referente significativo, directivo y articulador de las relaciones entre las corrientes

tes políticas actuando en el Estado y la Fuerza Armada, entre la minoría gobernante e importantes sectores populares y entre el Estado y la sociedad peruana. El procesamiento entonces de las solidaridades y conflictos de intereses pasaba por su personalidad y decisiones. Por ello, su progresiva incapacitación para el ejercicio del poder, y el implicado deterioro de su aptitud articularia, fue el inicio de un proceso social y políticamente centrífugo que desanudó intereses cuyas diferencias fueron hasta ese momento negadas, procesadas y superadas por su convocatoria, simultáneamente personal y nacional, y por los contenidos fuertemente emocionales y valorativos a través de los cuales se expresó.

Sin duda alguna, el reconocimiento del rol de Velasco no ahorra al proceso el vasto potencial de conflicto que se acumulaba con su desarrollo, y su eventual permanencia en el poder, si su salud lo hubiere permitido, tampoco aseguraba necesariamente a aquel su continuidad en el tiempo y el logro de sus metas. Resulta evidente sin embargo, que él hubiera permitido, por su orientación y poder político, un manejo más eficaz de los problemas que lo acosaban en sus dos últimos años y *acaso* la disposición del plazo histórico necesario para la maduración política de la experiencia y la cobertura de algunas de sus más decisivas carencias en los planos de la estrategia económica y la participación popular.

Es sobre el contexto que venimos de señalar que se revela el profundo error histórico y político cometido por el grupo de oficiales que concluye desvinculándose de él y coparticipando en la cancelación de la experiencia que habían ayudado a forjar. Esta fue, sin duda, otra condición, igualmente atribuible al nivel de perspicacia y conciencia política de la minoría gobernante, que tuvo un peso decisivo en el curso final de la experiencia. Como las condiciones y el contenido de este error han sido tratados anteriormente, nos eximiremos ahora de cualquier comentario al respecto.

Estas son algunas de las "lecciones" dejadas por la experiencia peruana que queremos relevar y convertir en objeto de reflexión, cuando nuestro país se dirige aceleradamente, bajo nuevas condiciones y acaso con distinta orientación, al reinicio histórico de los cambios sociales. A través de éstos y sus circunstancias los hombres y mujeres de las nuevas generaciones acaso adviertan, en el profundo sedimento del pasado y su memoria, la huella de Velasco y el puñado de hombres que, con él, decidieron creer en el Perú en el mismo momento en que lo transformaban.

LA OPCION POR UN NUEVO MODELO DE ACUMULACION: SUS LIMITES

Daniel Carbonetto

I. INTRODUCCION

1.1. *Principales tesis acerca de la naturaleza del proceso velasquista*

En la primera parte de este trabajo (tomo I, págs. 29-98) se describió la génesis y constitución del modelo oligárquico en el Perú y se desarrolló un enfoque cuyas dos líneas principales conviene recordar aquí. La primera de ellas es que la estructura subdesarrollada, vigente al promediar este siglo, fue el producto específico y necesario de la manera en que el dominio oligárquico organizó la economía, el poder y la vida del país desde la segunda mitad del siglo XIX hasta los años 60. Con esa afirmación se trató de destacar la idea de que es el mismo funcionamiento del modelo oligárquico de acumulación el que a través de los años —de modo gradual y acumulativo— fue generando una estructura descentrada del aparato productivo con niveles extremos de heterogeneidad técnica y socioeconómica y que es precisamente a esa estructura a la que, sobre todo a partir de los años 50, se la viene designando —impropiamente— con el término de subdesarrollo. Desde luego, la aceptación de esta tesis implica descartar aquellas visiones en las que se asocia subdesarrollo con atraso y a éste con un estadio previo a la situación de desarrollo, tal como se la conoce en los países centrales del norte. El “subdesarrollo” no sería un estadio o etapa de un eventual proceso de desarrollo, sino un tipo específico de estructura socioeconómica estable.

Estrechamente vinculada con la anterior se sostuvo una segunda tesis, según la cual la adopción del modelo oligárquico en el Perú fue una opción alternativa y excluyente del camino de desarrollo “capitalista nacional”. La relación entre ambas tesis es sencilla. La especialización primario-exportadora y la estabilización de formas serviles de producción características de la estructura subdesarrollada hicieron que el país perdiera la posibilidad de impulsar un desarrollo integral del capitalismo doméstico tanto en relación a su propio mercado local cuanto a su expansión hacia el mercado externo. Lo primero, porque —como se verá en el punto 2 de este trabajo— los efectos introducidos por la dominación oligárquica en materia de mercado, tecnología, empleo y salarios fueron suficientes para anular el potencial capitalístico del proceso sustitutivo de industrialización. Lo segundo, porque impidieron la generación de ventajas relativas en el área manufacturera de la economía. Estas son en la industria un producto social y se ganan a medida que crece el mercado interno masivo, se amplían las escalas, se integran los perfiles, se mejora la productividad, se dominan las técnicas y se avanza en la formación y el adiestramiento de la mano de obra y los cuadros profesionales. No se accede a ellas en el seno de un modelo de acumulación que —como el oligárquico— tendió a restringir y segmentar el mercado interno, diversificar la demanda final y estrechar los consumos intermedios y excluyó extensos segmentos de la fuerza laboral hacia áreas de subsistencia o los marginó en puestos terciarios de baja productividad.

Sobre la base de un enfoque de tal clase, en este segundo ensayo se sostendrán dos tesis principales en torno a la naturaleza del gobierno velasquista:

- a. El gobierno militar del general Velasco canceló la estructura de poder sobre la que se asentó la larga vigencia del modelo oligárquico en el país; y,
- b. Marcó el inicio de un proceso de transformación socioeconómica orientado básicamente a lograr un nuevo tipo de desarrollo (la puesta en marcha de un modelo de acumulación diferente al tradicional). Aquí se tratará de mostrar que esa tarea se halla, en lo sustancial, inacabada.

Las tesis anteriores se discutirán en el marco de una creencia que conviene explicitar enseguida: en todo proceso de cambio estructural siempre son distinguibles dos momentos. El primero, de carácter esencialmente destructivo del viejo orden y que, generalmente, discurre en el plano del poder político, ideológico y militar. El segundo, eminentemente constructivo, concerniente a la corrección del antiguo diseño

estructural heredado del régimen precedente y a la puesta en marcha de un nuevo modelo de desarrollo.

1.2. *Los dos momentos constitutivos del cambio social: La destrucción del poder tradicional y la construcción del nuevo modelo*

Así, si se adhiere a la idea de que el subdesarrollo —en tanto descentramiento técnico-productivo y heterogeneidad socioeconómica— es el resultado de largos años de producción oligárquica, parece razonable aceptar, siguiendo la misma línea de razonamiento, que la remoción de la base social y del poder político-económico que sustentó al modelo oligárquico no implicaba necesariamente la corrección espontánea de los desequilibrios estructurales acumulados, de las desigualdades sociales emergentes, de la configuración descentrada de la economía y, en fin, del vasto conjunto de subproductos heredados del período de dominación oligárquica. Aparece de tal modo la necesidad de distinguir entre los dos aspectos complementarios, pero específicos, del proceso de cambio social señalados precedentemente.

En primer lugar, no hay duda de que cualquier modificación profunda de tales realidades exigía en su momento inicial el despliegue de un poder político contestatario del régimen tradicional, capaz de emprender con éxito las necesarias acciones cancelatorias de la red de relaciones sociales, económicas, institucionales e ideológicas en la que se había sustentado la estabilidad y alrededor de la cual se habían construido los mecanismos de reproducción del modelo oligárquico. Igualmente, hacia los años 60 era claro que en Perú ese acto de poder se había venido convirtiendo en una verdadera condición de posibilidad de cualquier intento de cambio estructural. Sin la destrucción de la antigua estructura de poder todo parecía indicar que el sistema tendería a seguir reproduciendo la estructura subdesarrollada generada durante la primera mitad del siglo XX.

En segundo lugar, siendo fácil admitir tales afirmaciones acerca de la reestructuración del sistema de poder como requisito del cambio estructural, no lo es menos que para el logro de este último se requiere un segundo momento de carácter y naturaleza esencialmente diferentes. Se trata de la tarea de concebir y poner en marcha un nuevo modelo de acumulación técnica y socialmente capaz de modificar la estructura anterior. Tarea ésta que aparece mucho más como un largo y sostenido esfuerzo de ingeniería social que como un acto puntual de decisión y acción política.

Las diferencias entre ambos aspectos de un proceso de cambio social son numerosas. La supresión del viejo régimen es por excelencia la labor de un sujeto político que, habiendo obtenido el control del po-

der de Estado, produce generalmente en un corto período de tiempo los cambios jurídicos, institucionales y de poder requeridos para el desarrollo. La transformación de la herencia estructural es por lo contrario una tarea de largo plazo, su ámbito de acción no es ya sólo el Estado sino la sociedad y, por lo tanto, ella debe ser realizada sobre la base de un conjunto muy amplio y estable de fuerzas y de consensos. Estilizando mucho ambos momentos constitutivos del cambio, puede identificarse al primero con la conquista del poder de Estado por el sujeto promotor del mismo y al segundo con la construcción por la sociedad en su conjunto de un nuevo modelo de país.

En el contexto de los años 70 dicho esfuerzo de construcción social suponía el despliegue de una estrategia de transformación sostenida, suficientemente eficaz como para remover y superar las herencias técnicas, económicas y sociales recibidas del pasado oligárquico.

Hacer un país diferente, autocentrar su aparato productivo, modificar las vías de realización del excedente, superar las desigualdades tecnológicas y productivas constituyen tareas de largo aliento; en rigor, implicaba definir e implementar un modelo sustitutorio del régimen que se venía de desmontar.

1.3. *La inviabilidad de una vía espontánea de desarrollo capitalista nacional*

Ahora bien, según una visión simplista del proceso de cambio en países “subdesarrollados”, suele postularse esa tarea como una “modernización capitalista” relativamente poco compleja: ¿no se trata acaso de romper viejas barreras institucionales y de democratizar la economía de suerte que, en lo esencial, levantadas las mismas (verdaderas rémoras oligárquicas) el país pueda emprender por su cuenta el desarrollo y la modernización? Un enfoque tal se resume en la creencia —a nuestro juicio equivocada— de que una vez destruido el orden oligárquico responsable del subdesarrollo se abre —espontáneamente— la compuerta del crecimiento capitalista nacional.

Es en este punto que deseamos retomar la tesis expuesta en el tomo I. Se dijo allí que el modelo oligárquico constituyó una ruta excluyente del desarrollo capitalista autóctono. Agregamos ahora que, en nuestra opinión, ello fue así no sólo en el sentido de una postergación de esa alternativa (como exclusión temporal y provisoria) sino también —y éste es un elemento decisivo del enfoque que se defenderá en el presente trabajo— en el sentido de su exclusión definitiva en tanto opción posible de desarrollo nacional. Por ello se dedicará parte de este ensayo (puntos 2 y 3) a demostrar que, en el escenario de los 70, la puesta en marcha de un nuevo modelo de acumulación ya no

podía consistir en el simple retorno a la opción capitalista nacional perdida un siglo atrás.

Además, en el curso del trabajo, nos proponemos sustentar tales afirmaciones en dos órdenes de razones. Las primeras se referirán al hecho de que en el seno de la estructura heredada, la principal corriente de desarrollo capitalista —la industrialización por sustitución de importaciones— no era capaz (tal como venía enrumbándose) de superar la heterogeneidad interna y el bloqueo externo del crecimiento. Restricciones internas y externas (de carácter estructural) ahogaban la potencia capitalista del sector sustitutivo. Para encauzar el país por un patrón equilibrado y sostenido de desarrollo, “alguien” tenía que establecer reglas de juego nuevas en el sector externo de la economía y corregir y regular el funcionamiento del mercado interno. Este, reducido y segmentado, tendía a asignar inadecuadamente los recursos disponibles, a distribuir mal el ingreso y a fijar precios que no guardaban relación, ni fueron capaces de asegurar un uso pleno de los factores productivos. Todo ello impedía que el juego de las leyes de mercado fuera un eficaz planificador del crecimiento capitalista. Siguiendo tal línea de razonamiento se tratará de mostrar que la llamada “modernización capitalista” no constituyó una alternativa posible en la medida que de las estructuras heredadas (productivas, de mercado, de ingresos, ocupacional) no podía esperarse que emergiera un modelo viable de acumulación capitalista autóctono.

Un segundo orden de argumentación sobre la inviabilidad de tal clase de salidas reposa en el carácter y extensión de las demandas técnicas, económicas y sociales emergentes de la cancelación del orden oligárquico. De pronto el país confrontaba simultáneamente necesidades vastas y complejas, como las que ningún capitalismo originario debió enfrentar en el pasado. Se requería implementar con urgencia un sector nacional de producción de maquinaria y tecnología que se fuera adaptando a los requerimientos, escalas y disponibilidad de factores locales. A su lado era necesario impulsar activamente las ramas industriales productoras de insumos para disminuir la extrema —y en muchos rubros creciente— dependencia de insumos importados. Era necesario integrar ese conjunto industrial con un agro modernizado capaz de asegurar alimentación a una población que crecía con tasas superiores al 2.8% anual. Era necesario impulsar el crecimiento de las exportaciones a ritmos que permitieran sostener aquel esfuerzo y ello no sólo a través de los rubros primarios tradicionales —lo que hubiera sido insuficiente— sino también a partir de la constitución y promoción de exportaciones industriales (rubros incipientes por entonces).

Esa enorme tarea estaba además constreñida a efectuarse haciendo un uso muy moderado de capital por hombre pues de otro modo era

imposible crear el empleo necesario para satisfacer la verdadera explosión que se venía produciendo en la PEA. Por tanto, se requería adecuar tecnología y planificar cuidadosamente las respuestas a cada uno de los objetivos señalados.

Se comprende que todo ello no podía ser superado a partir del repentino florecimiento de un capitalismo autóctono por mucha protección que se le diera desde el poder estatal.

1.4. *La búsqueda de un nuevo modelo de acumulación en el período velasquista*

De todo lo anterior se deduce que, en nuestra opinión, un proceso de cambio como el que abrió la revolución velasquista, conllevaba la necesidad de definir, proponer al país y poner en marcha un nuevo modelo de acumulación.

En efecto, perimido el régimen oligárquico, desarticuladas sus rutas de generación, realización y acumulación del excedente —sin que fuera posible recurrir a una sencilla modernización capitalista— el sujeto promotor del cambio estaba constreñido a encontrar alguna vía nueva y específica de desarrollo o a renunciar a su objetivo de conducción del proceso de transformación. Y tal constricción no provenía sólo de la mayor o menor voluntad política de búsqueda por parte de los actores sociales involucrados; se inscribía sobre todo en una demanda de la sociedad y en una imposición de la estructura heredada hacia quienes, habiendo quebrado el viejo orden, quisieran seguir conduciendo la nueva etapa abierta en el país. En rigor, esa necesidad de búsqueda de otro modelo, provenía de la ausencia de una ruta capitalista. De haber existido ésta, de haberse contado con la posibilidad que desde las estructuras vigentes hubiese podido emerger pujante, autónomo, un embrión capitalista doméstico aquella constricción de búsqueda no habría existido. El régimen de Velasco podría haber optado por la solución más sencilla: reforzamiento de la transición capitalista a través de la democratización económica y política del país. Según nuestro modo de ver, durante la primera fase del gobierno militar se tuvo conciencia de que esa vía no era posible. Que de la estructura socioeconómica heredada no surgiría el desarrollo capitalista nacional. En la segunda fase (76-79) se creyó que sí. Se trató de ignorar la constricción antes señalada, se olvidó la temática del desarrollo, de la implementación de un nuevo modelo de acumulación viable. Por ello el regreso, en esa etapa, a la ideología del mercado como factor de regulación eficaz del crecimiento económico y, finalmente, el abandono del gobierno en un contexto de confianza en que las nuevas reglas de juego políticas e institucionales y los cambios económicos y de la es-

estructura de propiedad efectuados en la primera fase serían suficientes para abrir paso a un Perú capitalista, moderno y formalmente democrático.

1.5 *Propósito del trabajo*

En este trabajo trataremos de mostrar que lo característico de la primera fase fue haber comprendido a plenitud la problemática que obligaba a la búsqueda de un nuevo estilo de desarrollo. Trataremos también de identificar en lo posible cuáles fueron los éxitos y los límites de esa búsqueda.

En segundo lugar, se tratará de mostrar que lo característico de la segunda fase es haber abandonado aquella concepción en la creencia que era posible dejar la tarea librada al juego de las leyes de mercado y al desarrollo espontáneo de las nuevas fuerzas sociales: empresariado nacional, tecnocracia, campesinado moderno, etc.

Por eso también se defenderá aquí la tesis de que el proceso de remodelación de la estructura heredada y de encauzamiento del país en un nuevo modelo de acumulación se halla —en lo esencial— inacabado. Se ha roto con el pasado pero aún se carece de un puente con el futuro. La década del 80 sorprende al Perú en una etapa de estancamiento de su proceso de revolución nacional. Sólo se ha escrito una parte —importante pero insuficiente— del proceso de cambio estructural.

1.6 *Contenido*

Con el propósito de sustentar la tesis que se acaba de exponer se ha dividido este trabajo en cuatro partes. *En la primera de ellas* se estudian las consecuencias que tuvo el modelo oligárquico en la estructura socioeconómica del Perú. Se trata así de describir la herencia del viejo orden y la situación del país hacia los años 70. Se revisan en particular seis aspectos:

1. El subdesarrollo rural y la sobrevivencia de modos de producción no-capitalistas en el agro.
2. La explosión demográfica y la reproducción y ampliación del excedente de trabajo.
3. Las migraciones internas y la constitución del excedente urbano de fuerza laboral.
4. La dependencia tecnológica y su influencia sobre la insuficiencia en la creación de puestos de trabajo urbano-industriales y en el reforzamiento de la heterogeneidad interna.

5. La concentración de ingresos y el crecimiento económico desigual y excluyente.
6. La conformación y reproducción de un mercado interno elitista, estrecho y segmentado y su influencia en el patrón de industrialización del país, especialmente a partir de 1960.

En la segunda parte se analizan las tareas de transformación que debió enfrentar el proceso velasquista al inicio de la década de 1970. Sobre todo en materia agraria, de crecimiento y transformación industrial, de empleo y de reorientación del sector exportador.

A partir de ello se examina la configuración preliminar del nuevo modelo de acumulación concebido por el régimen velasquista, así como sus ideas acerca del consenso y de la participación de la población en esta diferente ruta de desarrollo.

La tercera parte se dedica a estudiar los límites y obstáculos con que tropezó la puesta en marcha de ese nuevo modelo y ello en tres niveles: a) en relación al avance de la transformación socioeconómica; b) en cuanto a los obstáculos de carácter económico-político y c) respecto a las carencias en materia de conocimiento social, metodológico y operacional de los canales deseados.

En la cuarta parte se describen las consecuencias del fracaso parcial del proceso a nivel económico y la aplicación de las terapias receptoras puestas en obra a la salida de Velasco. Se incluye un balance del proceso en el plano de los cambios económicos y se pretende responder a dos preguntas principales: a) ¿Existieron otras alternativas que la regresión monetaria del 78?; b) ¿Cuál es la situación actual del proceso iniciado por Velasco?

2. CONSECUENCIAS Y HERENCIA DEL MODELO OLIGARQUICO

2.1 *Los factores contribuyentes a la reproducción de la estructura subdesarrollada*

En este capítulo nos proponemos estudiar la "herencia" del modelo oligárquico; es decir, las principales características que presentaba la estructura subdesarrollada del Perú al inicio de las reformas de 1970.

A tal fin retomaremos el análisis del modelo oligárquico efectuado en el tomo I, en especial a partir de la descripción del mecanismo subdesarrollante expuesto en el gráfico que figura en la página 95.

Se recordará que, en nuestra opinión, ese mecanismo se sustentó en la existencia y combinación de tres factores básicos:

- a. La presencia de un excedente de fuerza laboral importante en el área rural de subsistencia.
- b. La estrechez y la segmentación del mercado interno.
- c. La carencia de un sector local de producción de equipamiento y tecnología (descentramiento productivo).

La secuencia que interrelacionó estos factores y que permitió la reproducción de la estructura subdesarrollada se puede resumir sumariamente del siguiente modo:

a. La subsistencia en el agro andino de modos de producción no-capitalistas y de explotaciones basadas en el uso extensivo de recursos naturales marginó vastos contingentes de campesinos hacia tierras periféricas de escasa productividad. Estos reservorios de mano de obra barata sirvieron para alimentar las demandas de las haciendas y para nutrir, a través del flujo migratorio rural-urbano, el mercado de trabajo capitalista de la costa, tanto de los latifundios capitalistas como de la naciente industria sustitutiva. De ese modo, la pervivencia de las formas serviles en la sierra y la extrema concentración de la propiedad de la tierra en todo el medio rural fueron los principales elementos originarios explicativos de la constitución de un fuerte excedente laboral en el conjunto de la economía tradicional. El desplazamiento del mismo hacia las ciudades de la costa y su concentración en los asentamientos marginales dio lugar a que el desarrollo sustitutivo se realizara en condiciones estructurales de sobreoferta de trabajo y, consecuentemente, con niveles salariales particularmente bajos.

Tales fenómenos fueron reforzados a partir de los años 40 por la ruptura del equilibrio demográfico tradicional. En el pasado, éste se había asentado en la combinación de tasas de mortalidad y de natalidad altas. La modernización desigual y segmentada de la sociedad propia del régimen oligárquico ocasionó mejoras parciales en la salud, especialmente infantil, sin que ese proceso fuera acompañado por cambios profundos en el modo de producción y en los sistemas de trabajo y sin producir transformaciones acordes con la forma de vida de las familias.

La consecuencia fue una caída de la tasa de mortalidad sin contraparte en la tasa de natalidad que, en menos de una década, elevó el crecimiento de la población de 1,7% año a una tasa cercana al 3% año.

La explosión demográfica se sumó entonces a los factores antes señalados, acelerando la expansión del excedente laboral urbano que, muy pronto, tendió a transformarse en un área de mano de obra terciarizada y de muy baja productividad e ingresos.

b. Todo lo anterior trabó la expansión del mercado interno y tendió además a producir una rápida segmentación del mismo básicamente en función de la desigualdad de ingresos y la heterogeneidad en la calidad de vida imperante.

La estrechez y la segmentación del mercado fueron ocasionadas por varios de los factores antes señalados, muchos de los cuales operaron en forma reforzante. Cabe destacar entre ellos:

- La desarticulación del mercado de insumos y de bienes de consumo que caracterizó el funcionamiento de las explotaciones serviles de la región andina (ver en las págs. 50, 77 y sptes. del tomo I el análisis de la lógica de autoabastecimiento de este tipo de forma de producción).
- La marginación del circuito mercantil de las áreas pobres de subsistencia del medio serrano ubicadas en tierras pobres (periféricas de las explotaciones de carácter servil) y su producción de autoconsumo, las excluyó del mercado de bienes de consumo final y ello, a su vez, del acceso al uso de insumos y maquinarias.
- El escaso poder adquisitivo de los sectores populares impidió la constitución de un mercado de bienes manufacturados de consumo masivo. Al bajo ingreso e inserción mercantil de los campesinos se aunaron otros dos factores concomitantes. En primer lugar, la existencia de mano de obra barata facilitó la fijación de niveles muy bajos de remuneración de los asalariados urbanos y rurales. En segundo lugar, un significativo excedente de fuerza de trabajo urbana sobrevivió merced al autoempleo de baja productividad e ingresos (expansión del llamado subempleo por ingresos). La combinación de estos aspectos comprimió enormemente las posibilidades de crecimiento del mercado capitalista de bienes y servicios y terminó ocasionando una fuerte “segmentación por ingreso” de la demanda final. A ciertos reducidos mercados de productos superiores (muchos de ellos importados o muy ricos en insumos importados) se les unió el surgimiento de otros signados por una diferenciación para bajos ingresos.

c. La ausencia de un sector productor de maquinaria y tecnología doméstica dio lugar a que el proceso de industrialización sustitutiva corriera —desde su inicio— haciendo uso de equipos y tecnologías importados de los países desarrollados. De este modo la estructura des-

centrada —carencia de SI local y articulación directa del SII sustitutivo al SI de los países desarrollados— se expresó como un fenómeno de determinación exógena de la tecnología, los métodos de producción, las escalas, etc. El fabricante del equipamiento definió el uso de los factores en función de equilibrios y de disponibilidades, precios y otros condicionantes propios de los países desarrollados.

En el contexto de un fuerte excedente estructural de trabajo y de un mercado estrecho y segmentado, la determinación exógena de la tecnología introdujo una mayor heterogeneidad en la estructura subdesarrollada a través principalmente de dos efectos de carácter técnico productivo. El primero se refiere al uso intensivo de capital. Los equipos diseñados para ahorrar mano de obra relativamente cara y escasa no se adecuaron a la distinta disponibilidad local de factores. Se introdujo así técnicas que hicieron poco uso de la mano de obra abundante y exigieron dosis muy altas de capital por hombre empleado. De otra parte esa adición al uso intensivo de capital fue, en rigor, adición al uso de divisas, el factor tal vez más escaso en un proceso de industrialización sustitutiva. El segundo se refiere a la falta de correspondencia en las escalas mínimas de planta y la dimensión del mercado interno. Este aspecto jugó decisivo rol en el bloqueo de la integración hacia adentro de los perfiles industriales.

La acción combinada de los tres factores que se acaban de examinar —excedente estructural de mano de obra, mercado interno estrecho y segmentado y determinación exógena de la tecnología— da cuenta, en gran medida, de las dos características más notables que presentó la estructura subdesarrollada a fines del período oligárquico: la creciente heterogeneidad interna de la economía y el bloqueo externo del crecimiento sustitutivo.

En las páginas subsiguientes se examinará cada uno de aquellos tres factores, su rol subdesarrollante y las consecuencias que en materia de heterogeneidad y dependencia se registraban al comienzo de los años 70.

A tal fin estudiaremos primero la situación en el medio rural, la evolución del excedente estructural, el desequilibrio demográfico y los flujos migratorios campo-ciudad. En segundo lugar, la influencia de esa problemática en materia de empleo, ingresos y mercado interno. En tercer lugar, se volverá sobre el tema de la estructura descentrada y la determinación exógena de la tecnología. Finalmente se examinarán las características que presentaba el proceso de industrialización sustitutiva en la década del 60.

2.2 *El subdesarrollo rural y la multiplicidad estable de modos de producción en la región andina (pervivencia de formas serviles y de áreas de autoconsumo)*

En el tomo I, págs. 82, 92 y sgtes. se examinaron las causas del parcial y desigual avance de la inversión de modernización de la antigua estructura productiva agraria. Se hizo notar entonces que, en la zona andina, las formas antiguas subsistieron respondiendo al incremento de la demanda de exportación por medio de la expansión de las haciendas, con la ocupación de nuevas tierras y la ampliación del número de campesinos servilizados. Existe evidencia de que hacia 1950 muchos de estos fundos habrían sido deficitarios si el cálculo de sus costos se hubiera realizado con la base salarial vigente en el país.¹ De ello se desprende que, dado el desarrollo técnico existente en los mismos, la conservación de relaciones no-capitalistas fue una condición económica de supervivencia de la explotación.

También se señaló antes que, a diferencia del área andina, en los valles de la costa la inversión de modernización capitalista fue realizada tempranamente (primeros decenios de este siglo) y se extendió con bastante rapidez a todo el eje costero.

La causa tal vez decisiva para que en los valles de la costa y frente a la expansión de las exportaciones agrícolas se haya respondido con un pujante esfuerzo de modernización capitalista de las explotaciones fue la imposibilidad de recurrir a mayores cantidades de tierras fértiles. Su inexistencia obligó a que el método extensivo no-capitalista fuera sustituido por tecnologías más avanzadas que permitieran incrementar la productividad por hectárea. Con ellas vino asociado el abandono de las relaciones serviles y la progresiva introducción del trabajo asalariado. No obstante, aún para el agro capitalista, la región andina siguió jugando el rol de abastecedor de mano de obra barata a través del aporte de los contingentes de trabajadores eventuales que satisfacían los requerimientos estacionales de los distintos cultivos.

De este modo, durante la primera parte del siglo, el capitalismo agrario de exportación y la actividad exportadora propiamente dicha se desarrollaron especialmente en el área costera, aprovechando las tierras fértiles y planas (algodón en Piura e Ica, azúcar en Lambayeque y La Libertad) y los puertos más favorables (Paita, Pimentel, Callao, Ilo). Como consecuencia de ello, las ciudades se expandieron con mayor celeridad en la costa que en el resto de la república, concentrando gran parte de la actividad comercial y de los servicios públicos. Se consolidó así la localización espacial del "desarrollo" en un eje

1. Ver Flores Galindo, *La república aristocrática*, pág. 27.

vertical costero, verificándose la creciente depresión del interior andino, donde se conservaron procesos productivos caracterizados por el uso intensivo de mano de obra barata, relaciones sociales precapitalistas y bajas productividades.

Como consecuencia de este proceso de modernización no generalizado, reservado casi exclusivamente a la región de la costa, la estructura agraria peruana anterior a la reforma de 1969 se asentó en la *coexistencia de múltiples formas de producción*: a) comunidades campesinas (con diferente grado de autonomía o de subordinación en relación a las haciendas vecinas) ubicadas, en general, en tierras pobres, marginadas de todo acceso a las economías externas y dedicadas a la producción para el autoconsumo; b) explotaciones individuales, pequeños propietarios, feudatarios, etc., cuya principal característica fue el retraso técnico y, para la mayoría de ellos, la exigua dimensión de su parcela; c) las explotaciones capitalistas de la costa; d) las formas de tipo servil-mercantil del área andina.

Ello se tradujo en la configuración de un universo productivo altamente heterogéneo en el que la disponibilidad de capital por hombre se extendió en un rango muy amplio. Desde explotaciones sumamente pobres, con menos de 50 US\$ por trabajador hasta empresas capitalistas agrarias, muy modernas, con más de 4,000 US\$ por hombre, técnicas avanzadas y buena infraestructura. Otro tanto ocurría en materia de tierras. Coexistió un área minifundista con campesinos que poseían menos de 1 hectárea de baja calidad con haciendas de varios miles de hectáreas de buenos rendimientos. Desde luego, ello se expresó en un grado de heterogeneidad aún mayor desde el punto de vista de las productividades por hombre y por hectárea de casi todos los cultivos del país.

Todo ello fue agravado —y en parte fue causa— de un deterioro pronunciado y a largo plazo del precio de los productos campesinos respecto al precio de sus insumos y de la canasta de bienes de consumo provista por la industria local. Véase en el cuadro 1 la evolución comparada de los precios campesinos y del precio de los insumos componentes de su costo para el período 54-63, extraída de la investigación efectuada por Raúl Hopkins sobre los efectos del desarrollo desigual en el agro peruano.²

2. Sobre evolución de los términos de intercambio entre 1950 y 1968, véase Raúl Hopkins, *Desarrollo desigual y crisis en la agricultura peruana 1944-1969*, Instituto de Estudios Peruanos, IEP. Lima, 1981.

CUADRO 1

Indice de precios de los productos e insumos agrícolas
(1960 = 100)

Año	Productos agrícolas	Insumos agrícolas
1954	76.1	75.9
1955	80.8	78.8
1956	13.6	85.9
1957	89.6	94.7
1958	94.2	90.6
1959	97.1	91.3
1960	100.0	100.0
1961	109.0	111.1
1962	113.7	125.9
1963	117.8	140.6

Fuente: Misión de la Universidad de Iowa, 1968. Tomado de Raúl Hopkins, Op. cit.

Del mismo autor se tomó el cuadro 2, en el cual figura la evolución de los precios relativos del sector agrario entre 1944 y 1969 (relación entre el índice de precios agrícolas al por mayor y el índice de precios de la economía). El cuadro refleja la gradual y fluctuante —pero sostenida— tendencia a la caída de los precios relativos en el largo plazo.³

CUADRO 2

Indice de precios relativos del sector agrario
(1960 = 100)

	Precios agropecuarios	Indice general	Precios relativos
1945	17.47	15.65	111.67
1950	65.52	46.41	141.17
1955	82.06	65.20	125.86
1960	100.00	100.00	100.00
1965	120.65	139.54	86.46
1969	192.24	216.66	88.73

Fuente: Tomado de Raúl Hopkins, Op. cit.

Hopkins estima que entre 1944 y 1969 el flujo total de transferencias del agro al resto de la economía habría sido de más de 80,000 millones de soles (soles de 1969), lo que equivale a 3.67 veces el VBP agrario de 1969 y a más de 6 veces el de 1944.³

3. Raúl Hopkins, op. cit., pág. 84.

Resumiendo, hacia los años 60, la estructura productiva rural presentaba las siguientes características:

- a. Concentración extrema de la propiedad de la tierra y excesiva heterogeneidad de formas de explotación.
- b. Desarrollo técnico desigual pero, en general, caracterizado por un lento crecimiento medio de la producción y de la productividad. El atraso de la estructura técnico-productiva condujo, a partir de 1950, al creciente estancamiento del ritmo de aumento de la producción agrícola: 2.9% (50-76) y 1.5% (60-70).
- c. Subempleo rural creciente, escasez de tierras y migración explosiva de la población campesina a partir de 1940/50 hacia las áreas urbanas.
- d. Bajo nivel de capitalización de las unidades productivas y desaprovechamiento de las áreas bajo régimen de explotación extensiva, principalmente las zonas ganaderas andinas.
- e. Acceso desigual a las economías externas.
- f. Escaso desarrollo de la infraestructura vial, de los mecanismos de apoyo técnico y de sistemas de comercialización.
- g. Incapacidad del sistema de precios para adaptarse al desigual desarrollo regional e ineficacia del mercado como medio apropiado para la valoración del trabajo campesino y la promoción de la producción y la productividad de las empresas agrarias.
- h. Tendencia secular al deterioro de los términos de intercambio agrociudad.

Si se añade a tales características, propias de la estructura socio-económica y productiva del agro antes de 1969, las conocidas limitaciones naturales, la escasez de tierras cultivables, el problema de calidad de los suelos (fertilidad, salinidad y pendientes) y la reducida dotación de agua con que cuenta el país, es relativamente fácil adquirir una visión de la situación extremadamente grave que atravesaba el mundo rural de los años 60.

Simultáneamente, tanto en las unidades de producción capitalista como no capitalistas, se mantenían relaciones de explotación económica y social que incidían en forma significativa en el bajo nivel de la calidad de vida de los trabajadores (feudatarios y asalariados) y, desde luego, de manera aún más drástica en la población comunera y minifundista de las zonas marginales. Algunas cifras indican con claridad

el nivel de pobreza crítica en que éstos se encontraban hacia fines del decenio del 60:

- a. El 90% de las familias del último quintil del ingreso vivía en el medio rural.
- b. A pesar de que el 54% de las familias del país se encontraba en el medio rural, éste sólo se apropiaba del 26% del ingreso nacional.
- c. Deterioro de las condiciones de educación, vivienda, nutrición y salud.
- d. Aproximadamente 220,000 familias no poseían tierras.
- e. Aproximadamente el 60% de la PEA agrícola se encontraba subempleada.

Es claro, por tanto, que la distribución desigual del capital agrario y de las tierras ricas y su concentración oligárquica constituyeron las variables explicatorias decisivas de la extrema heterogeneidad de las productividades y del ingreso que presentaba el mundo rural antes de las reformas del 68.

2.3 *La explosión demográfica*

Se han señalado hasta aquí los efectos más relevantes del desarrollo desigual a nivel del agro y, en general, del aparato productivo, la tecnología y la calidad del empleo. Cabe ahora examinar muy sumariamente el impacto que produjo el descentramiento y la desigualdad del proceso de modernización en el equilibrio demográfico del país. Se trata básicamente de destacar otro desfase característico del modelo oligárquico. Esta vez entre la relativa modernización de algunos consumos y servicios y el claro retraso en materia de transformaciones del modo de producir y vivir de la mayor parte de la población.

En efecto, la inserción de la economía peruana en el mercado mundial conllevó también la introducción de nuevas formas de consumo que permitían una satisfacción cuali y cuantitativamente superior de las necesidades sociales, de desarrollos científicos y técnicos, nuevas ideas, valores y contenidos culturales, de medios de prevención y curación de la salud, etc., que alteraron el modo de vida local, pero sólo en algunos aspectos, de forma desigual y segmentaria, sin inducir —tal como se ha tratado de mostrar a lo largo de este trabajo— la transformación sostenida de la capacidad de producción local y la modificación integral y ordenada de su modo de vida. Múltiples y trascendentes consecuencias derivan de ello. Ya se ha analizado sus efectos en el

mundo rural. Veamos ahora *la influencia de tales fenómenos sobre el equilibrio demográfico del país.*

La introducción de recursos técnicos suficientes para mejorar la salud de la población involucrada en este modo de existencia periférica tendió a quebrar el antiguo equilibrio poblacional, basado en altas tasas de natalidad y mortalidad, y se modificó sustancialmente el perfil demográfico del Perú. *En especial, a partir de los años 40, cuando aún no había finalizado la primera fase de sustitución de importaciones, ya se comenzó a notar, en virtud de una serie de logros en el campo de la salud, un progresivo y rápido descenso de la mortalidad, cuya tasa bruta pasó de 27.4% en 1940 a 15.4% en 1961 y a 13.3% en 1972.* Pero tales logros no se vieron acompañados por cambios sustanciales de las prácticas productivas, ni de las actividades extraeconómicas, ni del nivel de educación de la mayor parte de la población beneficiada. Ya se han señalado las causas de la limitada potencialidad del crecimiento periférico para alterar el conjunto de la vida social. Ello determinó que la disminución de la mortalidad no fuera acompañada por una baja correlativa de la tasa de natalidad que, como es sabido, se encuentra estrechamente asociada con aquellos otros factores. Se quebró entonces el antiguo equilibrio demográfico —basado en la combinación de altas tasas de natalidad y mortalidad— y el país asistió a una verdadera explosión demográfica.

En un artículo reciente, de importancia y claridad poco común sobre este tema, Juan J. Wicht describe el fenómeno⁴ en los siguientes términos:

«De 1940 a 1965 el Perú experimenta en sus estructuras económicas, sociales y demográficas, un cambio extraordinario. En estos años el Perú vive un período fundamental de su historia demográfica: su tasa de crecimiento anual se incrementa en más del 70%, pasando de 1.74% en 1940 a 3.0% a mediados de la década del 60, momento en que alcanza su nivel más alto. Nuestra estructura por edades se transforma, la pirámide amplía su base. En la milenaria historia de nuestra patria, nunca se había dado un fenómeno igual y es muy improbable que un fenómeno semejante jamás vuelva a repetirse. Es la explosión demográfica peruana, de la cual la mayor parte de los peruanos no nos apercebimos en ese momento” (...) “La tasa anual de crecimiento demográfico, que ya tenía un nivel apreciable (en torno al 1.7% anual), se acelera en el corto espacio de dos décadas

4. Juan J. Wicht, “La situación demográfica del Perú” en *Problemas poblacionales peruanos*. R. Guerra García, V. Sara Lafosse, L. Ruiz Carrillo (Editores). Asociación Multidisciplinaria de Investigación y Docencia en Población, AMIDEP. Lima, 1980, pp. 21-22.

en más del 70%, desencadenando un impulso correlativo que marcará por varios decenios la estructura por edades del país y multiplicará considerablemente el volumen de población que tendrá el Perú en su historia futura. Esta aceleración en la tasa de crecimiento demográfico no se dio por un ingreso súbito y masivo de inmigrantes; sabemos que la migración extranjera neta en el Perú ha sido insignificante. Lo que sucedió en el país fue algo esencialmente distinto: la aceleración considerable del crecimiento interno. En el Perú se dio desde la década del 40 y se acentuó en los años 50 y 60 un descenso rápido y sustancial de la tasa de mortalidad, sobre todo infantil. En 1940, morían 27.1 peruanos por cada mil; en 1961 la tasa había descendido a 15.4 por mil y seguía descendiendo. La esperanza de vida al nacer, que no llegaba a los 36 años en 1940, alcanza 51 años en 1961. Al mismo tiempo que la mortalidad tenía tan dramático descenso (un hecho positivo en sí mismo), la natalidad se mantenía dramáticamente elevada (y aquí el drama reviste caracteres de tragedia); la tasa bruta de natalidad, que en 1940 se situaba en torno a 44 por mil, asciende ligeramente hasta 45.4 por mil en 1960, empezando sólo después un leve descenso. En la magnitud de esta tasa bruta de natalidad influyen no sólo las tasas o coeficientes de fecundidad por edades, sino el volumen proporcional de las generaciones en edad reproductiva. El descenso de la mortalidad infantil produce un posterior incremento considerable de futuros progenitores: es el típico fenómeno acumulativo de la explosión demográfica que en el Perú se dio con mayor intensidad y rapidez que en la mayoría de los otros países».

CUADRO 3

Incrementos anuales promedio en cada decenio (1920 - 1970)

	Total	Rural	Urbana	Composición %	
				Rural	Urbana
1920 - 1930	78,900	48,200	30,700	61	30
1930 - 1940	102,200	62,800	49,400	62	48
1940 - 1950	129,600	53,600	76,100	41	59
1950 - 1960	205,300	34,800	170,700	17	83
1960 - 1970	342,600	29,700	312,800	9	91

A continuación el autor se pregunta acerca de las causas de tal fenómeno demográfico y sostiene que las mismas deben buscarse en el estilo de crecimiento económico parcial y desequilibrado que signó el desarrollo del país desde el siglo pasado:

«Nuestro atraso económico y social en 1940 era notable, inclusive en el contexto latinoamericano de entonces, y se reflejaba en nuestras estructuras demográficas: natalidad y mortalidad, ambas muy elevadas. Nuestra tasa de mortalidad, reflejo del precario nivel de vida de nuestro pueblo, era todavía en 1940 semejante a la tasa de mortalidad de Europa en 1750”. “Un tal anacronismo no podría perdurar. Cuando la tasa de mortalidad es muy elevada, es relativamente fácil para la técnica moderna reducirla, no hace falta cambiar sustancialmente el nivel de vida de la población, basta un leve incremento nutricional y sobre todo algunas medidas sanitarias básicas, con campañas de vacunación y erradicación de epidemias, unidas a mejores vías de transporte y comunicación para obtener resultados espectaculares en la reducción de la mortalidad. Lo que Europa logró en 150 años, el Perú lo hizo en 25; reducir la mortalidad de 27% a 13%. La natalidad en cambio sigue otros determinantes más complejos: obedece a estructuras sociales y culturales, formas de comportamiento humano que tienen poco que ver con una racionalización calculada de la pareja, o con una u otra fe religiosa, y sí mucho que ver con el nivel de analfabetismo, el status oprimido de la mujer en la sociedad, las formas sociales y económicas de trabajo y vida. Cambiar esto supone una transformación mucho más honda de la sociedad. Los coeficientes de fecundidad por tramos de edades (que en Europa descendieron gradualmente, como la mortalidad) entre nosotros se mantienen elevados; además, la tasa bruta de natalidad, o total de nacimientos por mil habitantes, tiende a mantenerse a un nivel alto al haber aumentado el número y proporción de progenitores como consecuencia de la reducción previa de la mortalidad ya mencionada. En el pasado, la ausencia de un desarrollo humano mantuvo a nuestra población en una situación de pobreza y atraso, un estancamiento casi estacionario en lo demográfico: en los últimos decenios, la presencia de un ‘desarrollo’ parcial y desequilibrado (que es en realidad subdesarrollado) ha bajado con fuerza la mortalidad y no ha afectado significativamente a la natalidad, abriendo aún más brechas de pobreza y de marginación social».

En resumen, como consecuencia de tales fenómenos, la tasa de crecimiento anual de la población, que en el año 1876 se estima en 1.1%, se incrementó progresivamente alcanzando 1.8% en 1940, para elevarse luego aceleradamente hasta alcanzar el 3% en 1961. Esto significa que a partir de esos años la población del país se incrementó en más de medio millón de habitantes por año, en tanto que en el período intercensal 1876-1940, el incremento promedio anual era de 68,000 habitantes.

2.4 Las migraciones internas

A la par que dichos fenómenos generaban una verdadera explosión demográfica, a partir de la década del 40, el retraso ya indicado de las reformas en el área rural en conjunción con factores geográficos y con el inicio de la tendencia secular al deterioro de la relación de intercambio ciudad-campo, determinó el estancamiento de la producción agrícola y la clara insuficiencia de este sector para responder a las necesidades de empleo que generó el incremento acelerado de la tasa de crecimiento de la población.

En el período 40-76 tal situación se convirtió en un *factor de expulsión más o menos permanente de la población rural hacia el área urbana de la costa.*

Recuérdese que hasta bien avanzada la década del 40 la sociedad peruana era todavía una sociedad eminentemente campesina. Una economía basada en comunidades de autoconsumo, latifundios señoriales, enclaves mineros y agrícolas en poder extranjero y una incipiente industria y comercio en las ciudades de la costa no era capaz de generar una red de carreteras, vías férreas o de medios de comunicación modernos que interconectarán al país. El aislamiento de los centros poblados y la rutina de la vida diaria fijaban la población a la tierra. No es que se desconozcan los desplazamientos campesinos a los centros mineros serranos o a las haciendas azucareras y algodoneras de la costa en busca de trabajo, pero este fenómeno no tuvo en aquellos años el carácter masivo y multitudinario que adquirió a partir de los años 40.

Los censos de 1940, 1961 y 1972 aportan suficiente evidencia empírica respecto a lo dicho. El censo de 1940 indicaba la migración de un poco más de medio millón de personas, esto es, un 9.5% de la población total del país. Pero el censo de 1961 arrojaba casi 2 millones trescientos mil migrantes, es decir, el 23% de los peruanos de entonces. En sólo 21 años se había cuadruplicado el número absoluto de migrantes y multiplicado por dos veces y media su porcentaje en la población total. A partir de ese año disminuyó relativamente el ritmo de la migración pero el número absoluto de migrantes se expandió. Hacia 1970, éstos ascendían a cerca de 3 millones y medio, es decir, más de la cuarta parte (25.8%) del total de la población peruana y 6 veces más que en 1940. (Ver cuadro 4).

El creciente flujo migrante rural-urbano, motivado principalmente por los desniveles económicos entre el campo y la ciudad, se expresó en la pérdida de importancia relativa de la población del área rural que de representar el 65% (4'500,000 h.) de la población total en 1940 pasó al 41% (6'100,000 h.) en 1970. En el agro, a pesar de esa migración, el rápido crecimiento de la población y el estancamiento del pro-

CUADRO 4

Población total del país por condición de migración
(En miles)

Condición de migración	1940		1961		1972	
	M	%	M	%	M	%
No migrante	5,523	89.1	8,140	78.12	10,544	74.7
Migrante	677	10.9	2,280	21.8	8,578	25
Total	6,200	100.0	10,420	100.0	14,122	100.0

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo a largo plazo 1978-1990. Estudios de base. 1978/8/78. INP-API. UAT; 027, pág. III - 26.

ducto, originó una ampliación acelerada del subempleo que tendió a sobrepasar el 60% de la PEA del sector. La creciente migración hacia las ciudades de la costa durante 1950-70 surge así como el resultado directo de la desigual penetración de la modernidad capitalista en la geografía nacional y de la articulación originaria entre las formas atrasadas de producción vigentes en el país con un sector capitalista incipiente y descentrado.⁵

Finalmente, la mutación en los desplazamientos concluyó en una mutación de los emplazamientos. El proceso de urbanización fue convirtiéndose en el patrón de ocupación y distribución del territorio y la población. El Perú dejó de ser una sociedad rural para irse constituyendo en una sociedad crecientemente urbana.

A fines del siglo pasado el 80% de la población vivía en el campo. Ese porcentaje disminuyó al 64% en 1940, al 51% en 1960 y al 40% en 1970. En cambio, la población urbana que era el 20% de la población del país a fines del siglo pasado, creció al 36% en 1940, al 49% en 1960 y al 60% en 1970.

Hasta 1960, en números absolutos, la población rural (5'149 mil) era superior a la urbana (4'873 mil) pero en los 20 años anteriores es-

5. En 1970 el 65% de los migrantes tenía origen rural pero, a diferencia de lo que nos dice una versión tradicional, no abandonaban en mayor medida su tierra los grupos campesinos que vivían en las condiciones de mayor pobreza y aislamiento, sino más bien aquellos que viviendo en condiciones de pobreza se encontraban en la periferia de los centros de intercambio comercial o de los centros productivos, o eran tentados por la vecindad de carreteras o por los mensajes de los medios de comunicación. Así la encuesta de "Propósitos Múltiples" de 1970 nos indica que mientras los migrantes más pobres, es decir, los que procedían de viviendas rurales aisladas, caseríos o comunidades, constituían el 20% del total de migrantes; los que procedían de capitales de distrito (14%) constituían una clara mayoría. En este sentido debemos recordar que en caseríos de menos de 200 habitantes viven aún más de tres millones de peruanos, lo que nos indica el aún alto grado de dispersión de la población. *Diagnóstico socioeconómico del Perú*. UNICEF-CEDEF, Carlos Franco y otros, 1982.

ta última se había duplicado en tanto que la primera había crecido en menos de un tercio. En 1970, en cambio, la población urbana era ya de más de 8 millones, en tanto que la rural ascendía apenas a 5'446. Como es natural, ello refleja notables diferencias en la tasa anual de crecimiento. Esta fue favorable desde la década del 20 a la población urbana pero la diferencia se torna notable a partir del 40 y más precisamente del 50. Para 1960 y 1970 la tasa anual de crecimiento rural era de 0.6 y 0.5, mientras la urbana se disparaba a 5.5 y 4.86, respectivamente.

El proceso migratorio se fue extendiendo por el país e incorporando zonas y regiones que desconocían ese fenómeno y lo que es más importante, incrementando sus magnitudes. Si en 1961 sólo de 5 provincias emigraban entre 50 y 100 habitantes, en 1972 este número se había duplicado y lo propio había ocurrido en aquellas de las cuales emigraban de 25 a 50 mil (de 20 a 37) o de 10 a 25 mil (de 50 a 70 provincias).

Esta propensión migratoria se generó en ciudades que se interconectaban subordinadamente al tráfico vial, comercial y productivo del país y en las cuales las relaciones sociales secundarias se superponían a las primarias y/o se incrementaba la exposición de la población a los mensajes de los medios de comunicación masiva. El papel relevante que jugó la capital en el proceso migratorio impidió ver el relativo crecimiento de los desplazamientos intrarregionales que, si se exceptúa Lima, tendieron a ser más importantes que los flujos interregionales. Los intercambios migratorios tendieron a ser, sin embargo, cada vez más desiguales. Lima tuvo una tasa migratoria neta anual superior a la del país, sea si la comparación se hace por regiones o ciudades. Ello determinó que su incremento poblacional anual haya sido del 5.5% en la década del 70. De esta tasa elevadísima la migración concurre con más de la mitad (2.7%); en cambio, las ciudades de la sierra crecieron anualmente por debajo de la tasa nacional (2.8%), mientras la selva superó apenas ésta debido a su alta tasa de crecimiento vegetativo⁶ (ver cuadro 5).

2.5 *Los asentamientos urbano-marginales*

La forma de funcionamiento y la pauta primario-exportadora del M.O. condicionaron una distribución espacial de la población y una organización urbana del territorio que convirtió a Lima y ciertas ciudades costeras en los emplazamientos mayores de la población. La centralización del poder en Lima, que de sede de rentistas y comercian-

6. Información útil a este respecto se encuentra en: Narda Henríquez "Migración y problemática urbana" en R. Guerra García V. Sara Lafosse y L. Ruiz Carrillo (Editores), Op. cit., pp. 97-129.

CUADRO 5

Migración intercensal y evolución del crecimiento de algunas provincias y ciudades principales

Principales provincias y ciudades	Población Total 1961	Población Total 1972	Tasas de crecimiento geométrico 1961-1972	Flujos migratorios 1961-1972	Flujos/Incremento total (%)
Lima-Callao (Área Metropolitana)	1'845,910	3'302,523	5.5	728,307	50.0
Trujillo	225,140	394,273	5.2	80,515	47.6
Ciudad de Trujillo	103,020	24,882	8.1 ^a		
Arequipa	222,377	352,825	4.3	65,806	50.4
Ciudad de Arequipa	158,685	304,653	6.2		
Chiclayo	207,513	335,407	4.5	49,007	38.3
Ciudad de Chiclayo	95,667	189,685	6.5 ^a		
Huancayo	196,962	269,908	2.9	34,014	46.6
Ciudad de Huancayo	64,153	115,693	5.5 ^a		
Santa	101,277	208,851	6.8	47,307	44.0
Ciudad de Chimbote	59,990	159,045	9.3		

Tomado de R. Guerra, V. Sara Lafosse, L. Ruiz Carrillo (Editores). Op. cit.

tes en las primeras décadas del siglo se convirtió en el centro de la industria y las finanzas nacionales en los últimos treinta años manteniendo su condición de capital política y administrativa del Estado, y la organización de las ciudades en torno a los puertos y vías de comunicación a través de los cuales se exportaba la producción al exterior, determinaron la concentración de la infraestructura básica y los servicios de un eje costero, urbano "comercial", "industrial" y exportador. De este modo, Lima y Callao que a fines del siglo XIX tenían aproximadamente 100 mil habitantes, es decir, menos del 4% de la población del país, crecieron a 618 mil habitantes, o sea, el 8% del total en 1940.

Pero su población se incrementó a cerca de 1 millón 800 mil en 1961, 3 millones 300 mil en 1972 y cerca de 5 millones en 1979. De este modo, su participación creció hasta el 36% aproximadamente del total nacional. Este dramático crecimiento se ilustra por el hecho de que si en los primeros 40 años del siglo su población total aumentó en poco más de medio millón, en los últimos 40 años lo hizo en casi 4 millones y medio. Su tasa de crecimiento anual es una de las más altas de América Latina: 5.2% para el período 1940-1961, 5.8 para 1961-1972 y 5.5 para 1972-1979. Ella casi duplica la tasa de crecimiento del país e implica un aumento poblacional en los últimos años que supera largamente los 200 mil habitantes por año. Igualmente, en el período 1961-1972, crecieron con similar o mayor intensidad anual las seis pri-

meras ciudades del país, de las cuales y no por azar tres son costeñas: Trujillo al 8.1%, Chiclayo al 6.5%, Chimbote al 9.3%. Sólo Arequipa y Huancayo en la sierra e Iquitos en el oriente acompañan este crecimiento. Pero si la comparación se extiende a otras ciudades de la costa como Tacna, Ica, Piura y Moquegua se observará que ellas crecieron más rápidamente que la tasa nacional, mientras las ciudades de la sierra permanecieron estancadas. De este modo, el desarrollo urbano se organiza como una pirámide en cuya base se encuentran miles de caseríos y aldeas rurales cuya densidad poblacional es mínima, mientras en los bordes de la cima figuran no más de 10 ciudades de 100 mil a 500 mil habitantes y en la cumbre Lima aparece con casi 5 millones. Mientras las 96,830 localidades de base nuclean a poco más de tres millones de peruanos las once ciudades principales reúnen a más de siete millones. En esta expansión urbana el crecimiento explosivo de los llamados “pueblos jóvenes” tiene un papel relevante. (Ver gráfico 1, Imagen espacial del Perú).

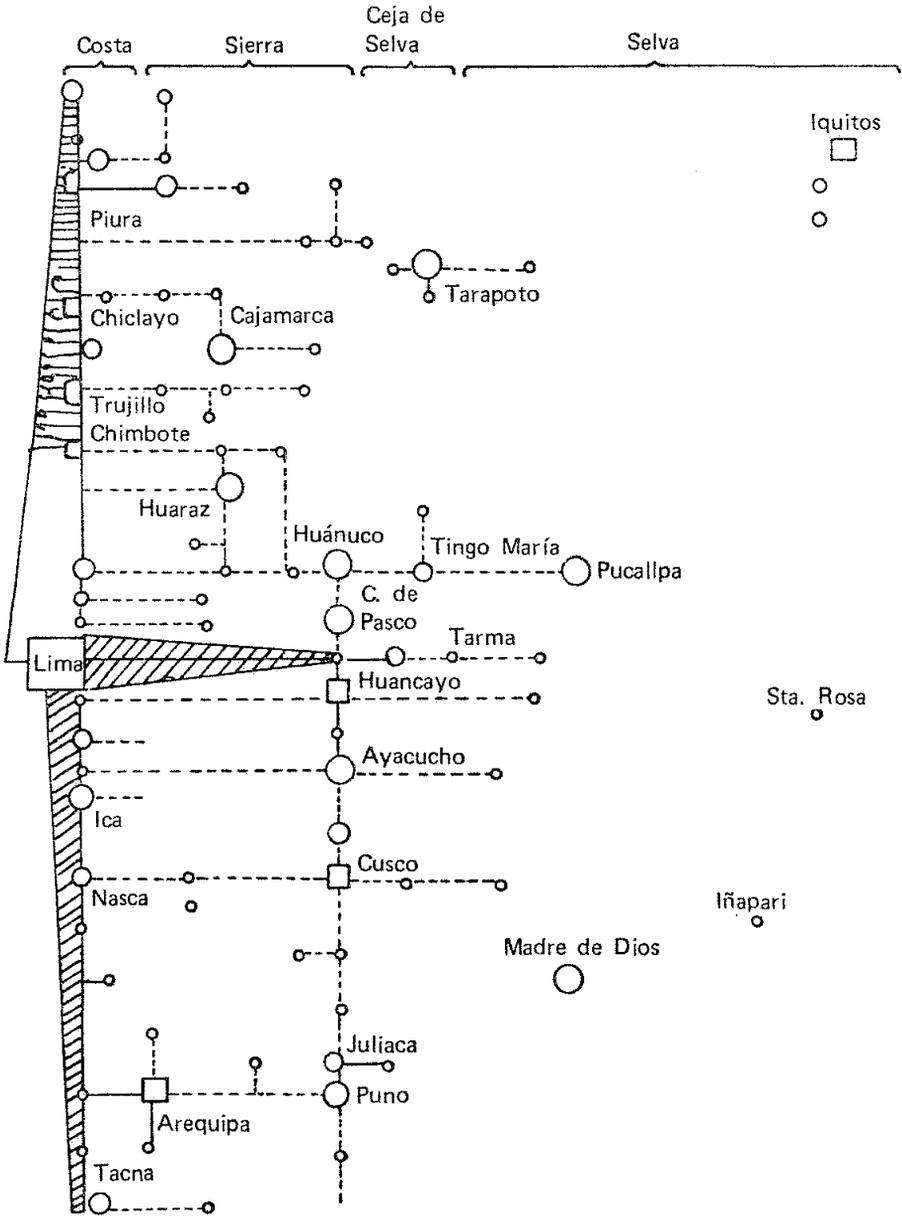
En la periferia del casco urbano de la capital y de las principales ciudades de la costa (aunque más tardíamente el fenómeno se extendió a ciertas capitales de departamentos de la sierra y el oriente) y principalmente en los arenales y cerros aledaños comenzó a radicarse, desde los años 50, la población migrante de la sierra y los vecinos pobres de las ciudades que abandonaban los tugurios. El crecimiento de estos asentamientos se multiplicó en las últimas décadas con la invasión de terrenos por parte de contingentes poblacionales cada vez más vastos. En el año 1965 existían en Lima Metropolitana 39 pueblos jóvenes que agrupaban a 119 mil habitantes, esto es, el 10% de la población de la capital. Sólo 6 años más tarde, en 1961, los pueblos jóvenes habían ascendido a 192 y la población a poco más de 400 mil habitantes. Pero en 1970 los pueblos jóvenes eran ya 273 y los pobladores 762 mil, es decir, el 25% del total de la población.

Las estadísticas nacionales muestran el carácter global del fenómeno. En tal sentido, es suficiente remitirse a la siguiente comparación básica: en 1961 en el país existían 348 pueblos jóvenes con una población estimada de 619 mil pobladores; en 1970 aquellos habían ascendido a 610 mil y éstos a más de 1 millón y medio.

Desde luego, la explosión poblacional en los asentamientos urbano-marginales dejó sin servicios de luz, agua, desagüe, etc., a un amplio segmento de la población. Estas nuevas demandas iban a convertirse en el eje principal de movilización y organización de los “pobres” urbanos en los años 70.

En el contexto histórico-estructural del modelo oligárquico es evidente que no fue el poderoso desarrollo industrial el que absorbió fuer-

GRAFICO 1



Fuente: Narda Henríquez, op. cit.

za de trabajo rural despoblando el campo. En tal sentido, es muy claro que no fueron las oportunidades creadas por la industria y el sector moderno en general lo que atrajo a la población hacia las grandes urbes a medida que la creación de puestos lo iba requiriendo. Por lo contrario, fue el subdesarrollo rural, el estancamiento de la productividad y de la producción rural y la baja soportabilidad de la tierra y la infraestructura agraria lo que expelió población a un ritmo que no pudo ser absorbido por el proceso sustitutivo. Ese fenómeno, retroalimentado por la explosión demográfica de los 40, infló violentamente el excedente bruto de mano de obra urbana. Las consecuencias más notables fueron que la industrialización sustitutiva tuvo que operar en un contexto de sobreoferta de trabajo y que el "sobrante" de esa oferta debió autoemplearse para poder sobrevivir (básicamente terciarizarse).

Los cambios en los emplazamientos del excedente de mano de obra indican de todos modos que la soportabilidad de fuerza laboral en el medio rural era tan baja como para que una proporción mayoritaria de los migrantes prefiriera "el autoempleo" o la "terciarización" de la urbe antes que seguir aceptando su situación en el agro. Recuérdense asimismo que esa población no ocupaba en el agro los lugares de menor ingreso. Y que, en general, se trataba de los grupos que accedían a mayor nivel educativo.

La idea relevante es que la migración rural-urbana y la constitución del excedente laboral en las ciudades no se explica a partir de la industrialización sino que explica más bien cómo es que ésta funcionó. El origen de aquel es relativamente autónomo, le precede en el tiempo y para comprender su naturaleza es necesario recurrir a dos elementos independientes y anteriores al crecimiento sustitutivo:

- a. La situación en el agro en materia de sobrevivencia de modos de producción antiguos y la baja soportabilidad de mano de obra; y
- b. El desequilibrio demográfico como expresión del desarrollo desigual propio de los modelos oligárquicos.

En el contexto descrito se comprende además la relación entre excedente de trabajo urbano y PP.JJ. El migrante que no encontraba empleo en la industria ni en el resto del área moderna de la economía, tendió a sobrevivir sea como ayudante doméstico de algún pariente ya establecido o a autoemplearse en actividades que no le exigieran capital ni capacitación ni experiencia (servicios, venta ambulatoria, etc.). Sus magros e inestables ingresos no le permitieron acceder a planes de urbanización popular. Estos apenas pudieron ser enfrentados con el salario de obreros calificados y establecidos de la industria moderna o con el ni-

vel de remuneración de los empleados medios. La consecuencia fue que el migrante se instaló como allegado de un pariente o en los tugurios del centro de la ciudad. La presión demográfica y el hacinamiento en el centro se encuentra así como el elemento central de la dinámica de ocupación de tierras eriazas y de constitución de los pueblos jóvenes.

2.6. *La carencia de un SI local, su importancia en la definición del proceso sustitutivo de industrialización y en la reproducción de la heterogeneidad interna*

En los puntos anteriores se describió el proceso de constitución del excedente laboral y de su desplazamiento hacia el medio urbano. Se indicó la importancia que en ese fenómeno jugó la conservación de relaciones de producción no capitalistas y la concentración de la propiedad de la tierra en el medio rural. Finalmente, se trató de mostrar el rol importante de ampliación de ese excedente que tuvo la pérdida del equilibrio demográfico tradicional a partir de los años 40.

Ese conjunto de fenómenos es suficiente —en principio— para dar cuenta del tipo de estructura socioeconómica que se fue gestando en el Perú durante el período oligárquico, pues a partir de ellos se comprende (y es posible explicar) las características más notables de una estructura subdesarrollada: *a)* conformación de un excedente estable (estructural) de mano de obra; *b)* segmentación por ingreso y estrechez del mercado interno; *c)* multiplicidad de modos de producción en el agro; *d)* heterogeneidad de las técnicas y de la productividad; *e)* desigualdades extremas en el ingreso y la calidad de vida de la población.

No obstante, aquellos factores originarios son insuficientes para explicar la estabilidad y la reproducción de estas características. Para esto último es necesario encontrar los factores y los mecanismos que hicieron que la industrialización sustitutiva en vez de transformar esa situación tendiera a reproducir la estructura subdesarrollada y se bloqueara de ese modo la principal ruta de transición hacia la generalización de relaciones de producción capitalistas en el país.

Dicho de otro modo, lo que resta examinar es la forma en que se instaló el proceso de industrialización sustitutiva en un escenario socioeconómico como el descrito en los puntos anteriores. *Primero:* ¿de qué manera operó esa industrialización al tener que confrontar un contexto de excedente estructural de trabajo, un agro en el que predominaba la multiplicidad de modos de producción y un mercado estrecho y segmentado? *Segundo:* ¿cómo se vinculó el proceso sustitutivo en el Perú con esas herencias?, ¿por qué las robusteció, reproduciendo tales fenómenos en vez de tender (en el largo plazo pero más o menos es-

pontáneamente) a superar esos desequilibrios, a absorber el excedente estructural de trabajo y a disolver las formas no capitalistas incorporándolas al área moderna de la economía? En este punto se tratará de mostrar que por sus características constitutivas el proceso de industrialización capitalista propio del modelo oligárquico no estuvo en condiciones de superar aquellas herencias. Se sostendrá asimismo que la razón esencial de esa incapacidad proviene de la estructura descentrada del aparato productivo capitalista; es decir, del hecho de que éste se apoyó desde su nacimiento en la articulación del Sector II local con el Sector I de los países desarrollados. Para ello, se examinará a continuación el modo en que el proceso de industrialización sin Sector I local se relacionó con los fenómenos descritos antes en materia de excedente de trabajo, de mercado estrecho y segmentado y de heterogeneidad productiva.

Comenzaremos por repasar sumariamente las notas esenciales de la estructura productiva descentrada estudiadas en el primer tomo, pág. 86 y sgtes. Allí se dijo que el elemento distintivo de la estructura capitalista periférica es la carencia originaria de un Sector Productivo de Bienes de Capital y Tecnología. En efecto, a diferencia del desarrollo capitalista del “norte desarrollado” en que la producción de consumo final y la producción de equipamiento y tecnología crecieron articulada y simultáneamente dentro de un mismo espacio nacional, aquí el desarrollo industrial comenzó unilateralmente en base a un avance muy lento (y exclusivo) de la industria liviana de bienes de consumo que se abasteció con los insumos y la maquinaria importada de los “centros originarios”.

Recuérdese igualmente que en el Perú (como en el resto de los países de la región), el desarrollo capitalista fue inducido desde el exterior cuando —en el siglo XIX— la penetración de la manufactura europea (especialmente inglesa) en el mercado local desarticuló al sistema productivo colonial (obrajes, obrajillos, haciendas, artesanía urbana y rural) e impulsó la rápida especialización exportadora del país (ver pág. 73 a pág. 81 del tomo I). En la primera parte de este ensayo se ha destacado, justamente, lo que consideramos como las tres consecuencias de mayor importancia en relación al fenómeno del descentramiento de la estructura productiva, provocado, en el siglo pasado, por la penetración comercial europea en el espacio colonial peruano:

a. El hecho de que la especialización primario-exportadora de la producción no capitalista heredada de la colonia y la *liquidación de la manufactura tradicional* conllevó un reordenamiento de los factores productivos nacionales de carácter excluyente de un vasto sector de la población nativa.

b. La consecuente conformación de un *excedente estructural de fuerza de trabajo* marginado del nuevo circuito de generación y realización del excedente. (Ya vimos como la sobrevivencia y reproducción de este excedente de fuerza de trabajo se organizó en las áreas pobres de la zona andina como economías de autoconsumo, áreas hacia las que la expansión de las explotaciones primario-exportadoras fue expulsando la fuerza laboral excedente y de las que obtenía —en la medida de sus requerimientos— recursos humanos a muy bajo costo).

c. La concentración del ingreso y la configuración de un mercado interno elitista (estrecho y diversificado).

Ahora bien, fue sobre la base de esos tres aspectos que durante la segunda mitad del siglo pasado (1860-1900), la nueva articulación con los centros capitalistas del norte se sustentó en el intercambio de la *producción no-capitalista local de materias brutas por manufacturas terminadas provenientes de la industria capitalista europea*. Pero, a medida que la dimensión del mercado interno de este tipo de manufacturas lo fue justificando, comenzaron a instalarse las plantas productoras en el país. Desde comienzos del siglo se asistió por ese medio al despegue del conocido proceso de *industrialización sustitutiva*.

Examinemos ahora la lógica empresarial de este proceso. Es evidente que el avance del mismo quedó regulado —desde su inicio— por la relación entre la dimensión que iba adquiriendo el mercado local y la *escala mínima de planta* asociada con las *tecnologías disponibles en el centro*. Cuando la demanda de una manufactura importada (proveniente del sector productor de medios de consumo del centro) superaba la escala mínima de las plantas (ofertadas por el sector productor de equipamiento del centro) comenzaba a tornarse suficientemente rentable la instalación de éstas en el país y se abría entonces la posibilidad de la fabricación local de la manufactura de la rama correspondiente.

De este modo, siguiendo la lógica empresarial antes expuesta, se fue desarrollando lentamente un sector industrial nacional productor de bienes de consumo final que obtenía de los centros desarrollados los equipos y la tecnología requeridos para su instalación, conservación y crecimiento. Progresivamente, a lo largo de este siglo, el Perú fue dejando de proveerse de manufacturas acabadas extranjeras y se fue transformando en demandante de equipos, insumos y tecnología. Desde luego, este paso implicó la adopción no sólo de técnicas y procedimientos de fabricación modernos, sino también la implantación de relaciones salariales y de gestación y desarrollo de formas empresariales capitalistas. Nació así la clase obrera peruana y un incipiente grupo de empresarios industriales.

Es claro, por tanto, que el sector de producción de medios de producción local se articuló desde el comienzo y de manera directa con el sector productor de equipamientos y tecnologías de la industria capitalista europea.

En resumen, la articulación inicial del Perú con la economía capitalista del norte en el siglo XIX, ocasionó:

- a. *La conformación original de un excedente importante de mano de obra en relación al nuevo circuito económico; y*
- b. *La aparición de un mecanismo de crecimiento industrial de carácter exclusivamente sustitutivo basado en la articulación directa del sector de producción de medios de consumo local con el sector productor de bienes de capital extranjero.*

Este segundo punto —el de la articulación de la industria de consumo final doméstica con la producción de equipamiento del norte desarrollado— ha tenido una enorme importancia en la problemática del empleo (capacidad de absorción del excedente estructural de fuerza laboral) y, como se tratará de mostrar subsiguientemente, de modo más general en la reproducción de la estructura subdesarrollada.

En primer lugar, es claro que hablar de la carencia de un sector doméstico de producción de equipamientos, tecnología e insumos es exactamente lo mismo que sostener que el sistema local operó bajo condición de determinación exógena de su tecnología. En efecto, ésta vino *incorporada en los equipos importados*.

En segundo lugar se debe reconocer, como consecuencia de lo anterior que es el productor de equipos del país exportador quien definió:

- a. La dotación de trabajadores con que operaría la planta;
- b. El tamaño mínimo de la planta;
- c. La productividad con que habría de operar el equipo;
- d. La fórmula de producción y el tipo de insumos requerido por la planta.

Surgen, así, cuatro determinaciones técnicas a cargo del fabricante del equipamiento. Como es natural, estas cuatro determinaciones fueron efectuadas por el industrial productor de equipamiento en función de los precios relativos de los factores y de otras opciones mercantiles y extramercantiles propias de los centros desarrollados.

Ahora bien, de las cuatro determinaciones tecnológicas exógenas que se vienen de señalar, las tres primeras presentaron tradicionalmen-

te un grado muy bajo de adaptabilidad por parte del usuario. La cuarta es algo más flexible. Veamos cada caso:

En primer lugar, la planta no es divisible. Existe un tamaño mínimo (umbral de escala) y todo lo que pudo hacer el industrial doméstico y, en general, los empresarios de la periferia fue optar por la planta más pequeña "disponible" entre la gama de escalas usadas en el país productor de los equipos y, por cierto, adaptadas a las dimensiones del mercado de los centros desarrollados.

En segundo lugar, el equipo tiene que trabajar con la dotación para la cual fue proyectado si es que se pretende lograr su máximo rendimiento. No existe un conjunto de posibles combinaciones entre capital y fuerza de trabajo. Hay una sola relación capital-trabajo: la definida por el productor del equipamiento y medida por el cociente del valor de estos últimos y la dotación con que operan los mismos.⁷ Este es un punto de singular importancia debido a su incidencia sobre el nivel de empleo local. Para un nivel dado de acumulación de capital es la relación promedio capital-trabajo la que define la demanda de empleo (para el pleno uso de los equipos). Consecuentemente, el país comprador (y el industrial nacional usuario) del equipamiento poco pudo hacer para modificar esta determinación exógena de la relación K/L (salvo alguna variación marginal de la dotación).

En tercer lugar, la productividad del equipo puede ser considerada como un parámetro de fábrica. Desde luego, un manejo poco eficiente puede disminuir en algo el nivel de productividad previsto por el proyectista. Pero, en general, luego del adiestramiento necesario del personal y de los cuadros técnicos, la planta opera en las cercanías de los standards de productividad para los que fue diseñada por su productor. Este tema posee fuerte importancia en materia del nivel de rentabilidad alcanzado por las empresas que operaron con equipos de alta productividad en un país en que, como el Perú, el salario real (influido por el contexto de excedente estructural de fuerza de trabajo) es más bajo que el salario de los trabajadores empleados en la fabricación del equipo. La consecuencia es una tasa de rentabilidad mayor en la periferia que en el centro. Esto da cuenta, en gran medida, del efecto concentrador del ingreso que acompañó a la industrialización sustitutiva llevada a cabo por los países de la región.

Para probar lo dicho en los párrafos precedentes en materia de concentración del ingreso, conviene comparar el grado de desigualdad distributiva existente al principio y al fin del decenio del 60. En el cuadro 6 se presenta el ingreso real promedio por quintiles de la PEA

7. Se descarta de este modo la existencia de una supuesta "función de producción" en el sentido en que fue elaborada por el pensamiento neoclásico.

en 1961 y en 1972. Si se compara el ingreso de cada quintil de la población entre 1961 y 1972, se observa que, si bien ningún quintil ha tenido una declinación absoluta en el ingreso real, existió de todos modos una tendencia clara a una distribución regresiva del aumento total del ingreso verificado entre 1961 y 1972. El ingreso del quintil más bajo aumentó sólo el 17%, mientras que el crecimiento promedio en el período fue de 40%. En cambio, el único grupo que muestra un crecimiento más alto del ingreso que el 40%, es el quintil superior y en particular, el primer tramo del 5% más alto. Las cifras expuestas corroboran la afirmación anterior acerca del efecto concentrador del ingreso que acompañó al estilo de desarrollo imperante en el país desde fines del siglo pasado.

CUADRO 6

Ingreso real promedio por quintiles de la PEA 1961-1972

Quintiles	Participación en el ingreso %		Ingreso Promedio Anual*		Aumento (1961 = 100)
	1961	1972	1961	1972	
0 - 20%	3.0	2.5	4,620	5,396	117
20 - 40%	7.0	6.5	10,787	14,031	130
40 - 60%	13.0	12.5	20,032	26,983	135
60 - 80%	21.5	20.5	33,130	44,252	134
80 - 100%	55.5	58.5	85,522	126,279	148
(5% superior)	(26.0)	(33.0)	(160,258)	(90,662)	(178)
(1% superior)	(9.8)	(17.9)	(302,925)	(284,939)	(256)
TOTAL :	100.0	100.0	30,818	43,176	140

(*) Expresado en precios de 1972.

Fuente: Censos 1961-1972. INP. Distribución del Ingreso, 1976.

Así, la determinación exógena de la tecnología (incorporada en los equipos importados del centro) produjo tres efectos deformantes del desarrollo capitalista local:

a. La imposición de una relación capital-trabajo demasiado alta, inadecuada a la disponibilidad relativa de factores con que contaba el país. De este modo, al confrontarse la industria con un fuerte excedente estructural de fuerza de trabajo heredado del período anterior y tener que operar con una relación K/L alta, se mostró incapaz de absorber a un ritmo aceptable dicho excedente. Antes bien tendió a reproducir e incluso ampliar el segmento de fuerza laboral redundante.

Tales fenómenos contribuyeron decisivamente a la formación de un exiguuo nivel de salario real y facilitaron su estancamiento o muy lento crecimiento.

b. El segundo efecto derivado de la determinación exógena de las tecnologías fue el empleo de técnicas de alta productividad que combinadas con el uso de mano de obra barata, tendió a reproducir y reforzar las desigualdades distributivas imperantes al comienzo del proceso sustitutivo.

c. En tercer lugar, la determinación exógena de la tecnología propuso un incremento rápido de las escalas de producción mínimas exigidas por las nuevas plantas industriales. Este hecho, combinado con las limitaciones ya señaladas del mercado interno, se constituyó en un obstáculo muy grande para la integración hacia adentro de los perfiles industriales. A su vez, la lentitud de este proceso y su escasa contribución a la generación de empleo en actividades manufactureras muy complejas, reforzó la insuficiencia del proceso sustitutivo para modificar las condiciones excedentarias de mano de obra y la depresión del mercado laboral.

Todo lo anterior influyó en la conformación de un aparato industrial carente de potencia integradora —hacia adentro de sus perfiles industriales— y muy dependiente del extranjero. Poco integrado (hipotrofia del sector productor de equipos) con mercados diversificados, tendió a operar con coeficientes de importación altos. El proceso sustitutivo se encontró de ese modo restringido a depresiones cíclicas impuestas por el techo de divisas definido por el sector exportador.

De lo dicho hasta aquí se puede concluir que cuando la determinación exógena de la tecnología se combina con la existencia de un excedente inicial significativo de fuerza laboral (tal como ocurrió en el Perú) las consecuencias más notables son:

a. La reproducción y ampliación del excedente original de fuerza de trabajo.

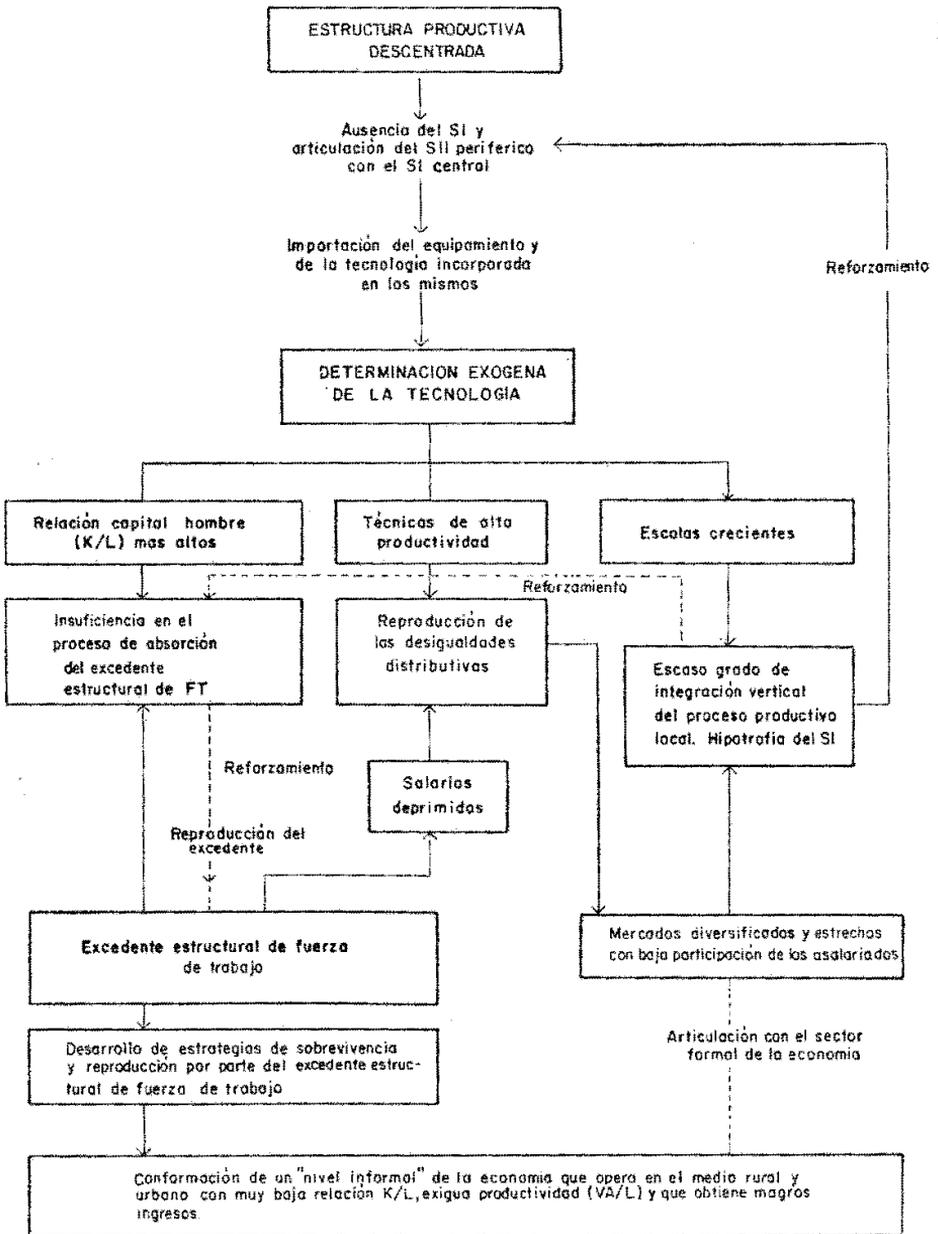
b. La reproducción y ampliación de las desigualdades distributivas originarias;

c. La hipotrofia del sector local de producción de equipamiento y tecnología;

d. La dependencia y el bloqueo externo del crecimiento.

El proceso es muy complejo y durante su desarrollo aparecen efectos reforzantes de dichas tendencias. En forma muy esquemática el gráfico 2 pretende resaltar los efectos más importantes que derivan de

GRAFICO 2



la determinación exógena de la tecnología en un contexto de fuerza de trabajo excedente y de mercado laboral deprimido.

Con el esquema de razonamiento desarrollado en este punto se tendió a relevar los factores que condicionaron la insuficiencia manifiesta de la economía nacional para generar un nivel de ocupación satisfactorio para el total de la población. Parece claro que la base de tal insuficiencia se halla en el fenómeno, antes señalado, de la determinación exógena de las tecnologías. Si se acepta que una tecnología es "adecuada" para una dotación dada de factores productivos cuando es capaz de poner en pleno empleo el conjunto de los recursos disponibles, es claro que las tecnologías incorporadas a los equipos importados de los centros *no fueron* en absoluto *adecuadas* a la *disponibilidad relativa imperante en el espacio nacional*.

Intensivas en el factor capital y exigentes de escalas mínimas cada vez más altas trabaron el crecimiento del empleo en un doble sentido. El uno, directo, por su relación K/L demasiado alta vis a vis el capital (K) y la fuerza laboral (L) existente y/o disponible en el Perú. El otro, indirecto, al tornar muy lento el proceso de integración vertical de los perfiles industriales. La constitución de un Sector I local y la generación de empleo en ese departamento se retrasó casi hasta los años 60 y aun entonces se trató de un proceso muy poco vigoroso. (En 1975, el valor de producción del sector productor de equipos y maquinaria era inferior al 4% del total de la producción manufacturera. Más adelante se volverá sobre este punto).

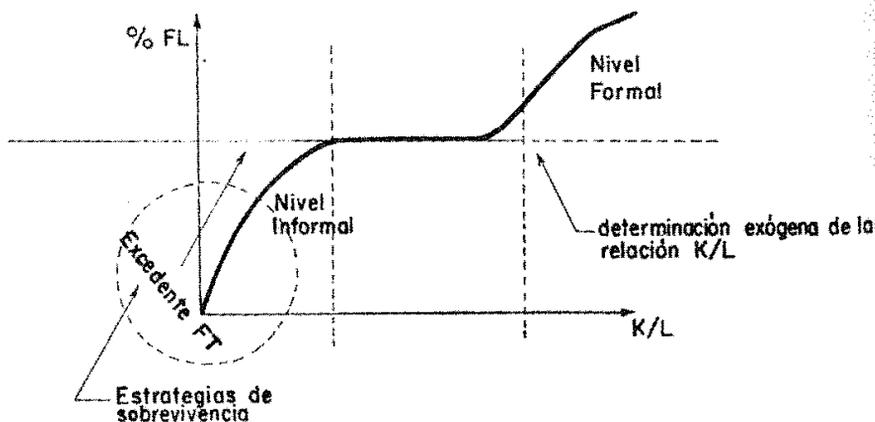
Se comprende que, bajo las condiciones descritas en los párrafos precedentes, la fuerza laboral del país haya sido segmentada drásticamente. De un lado, se encontró el grupo de trabajadores que pudo ocupar un lugar como asalariado o empresario en el sector formal; del otro, un excedente de fuerza de trabajo que, en el medio rural y urbano, resultó redundante vis a vis la disponibilidad de puestos de trabajo que el acervo de capital (K) era capaz —a cierto nivel promedio de la relación K/L — de proporcionar a la población.

Se produjo así la división de la economía en dos niveles claramente distinguibles. La una que contó con una dotación de capital por hombre alta, muy similar a la empleada en el norte desarrollado (de donde venían los equipos) y, consecuentemente, capaz de operar con altos niveles de productividad por trabajador (nivel formal o sector moderno). La otra, con muy baja disponibilidad de capital por hombre y, desde luego, con una baja productividad (nivel informal).

El área tradicional rural y el área informal urbana de la economía resultó ser entonces el producto de las estrategias que, en el campo y la ciudad, desplegaron los miembros del excedente estructural de

GRAFICO 3

LA SEGMENTACION DE LA TECNOLOGIA Y LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL



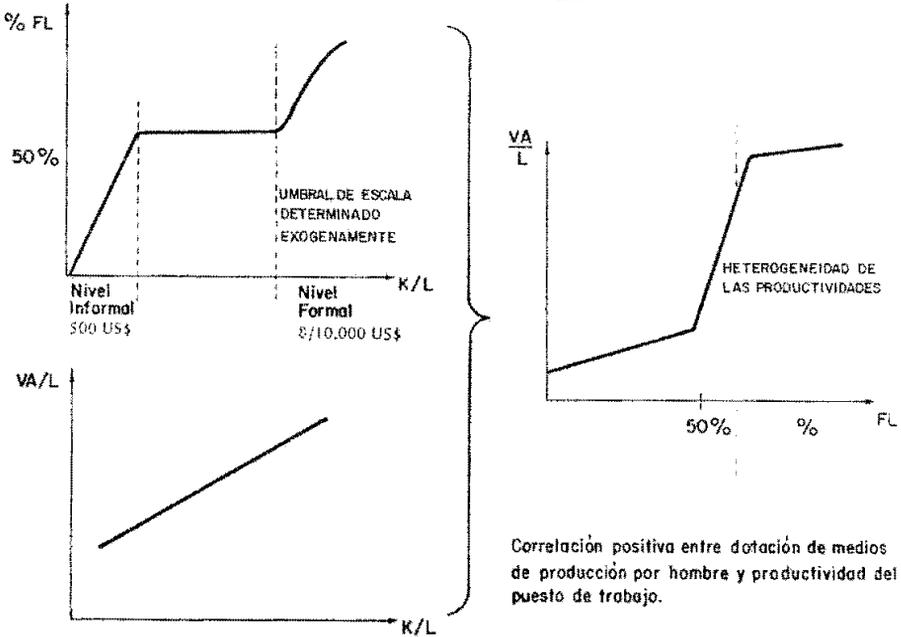
fuerza de trabajo para poder sobrevivir y reproducirse. Dicho segmento de la población, para asegurar su supervivencia, estuvo obligado a desarrollar estrategias específicas que —sin capital o con recursos muy exiguos— le permitieran obtener los medios de consumo indispensables para satisfacer sus necesidades más esenciales.

En la zona rural andina este fenómeno se hizo presente desde el momento que la hacienda colonial y, más tarde y con mayor fuerza, la hacienda republicana expulsaron al campesinado desde las zonas de recursos más ricos hacia las periferias pobres y de menos productividad. Cuando esa mano de obra fue excluida del circuito principal de acumulación (y de la posesión de los recursos más ricos) tendió a replegarse hacia el autoconsumo comunitario o minifundario. Con el tiempo, a medida que esa población fue excediendo la pobre soportabilidad de las áreas periféricas de las explotaciones ricas de la sierra, se va produciendo su desplazamiento hacia las periferias urbanas del sector moderno de la costa. El excedente de trabajo en cumplimiento de sus estrategias de sobrevivencia nutrió el flujo migratorio y los “reservorios de fuerza laboral” cambiaron su emplazamiento original: de los bolsones deprimidos rural-andinos a los pueblos jóvenes del eje costero.

Bajo este enfoque el fenómeno del subempleo por ingresos y de la heterogeneidad de las productividades resulta un fenómeno derivado de la existencia del excedente estructural de fuerza laboral, de sus estrategias de sobrevivencia y de la segmentación de la composición técnica del capital. La relación de causalidad entre esos fenómenos se ordenaría del siguiente modo:

GRAFICO 4

RELACION ENTRE SEGMENTACION TECNOLOGICA DE LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL Y HETEROGENEIDAD DE LAS PRODUCTIVIDADES



a. La existencia de un excedente de fuerza laboral condujo a la aparición de estrategias de sobrevivencia que, tanto en el medio rural como urbano, derivaron en la gestación de un universo de productores que operaron con una dotación sumamente escasa de medios de producción $\left(\frac{K}{L}\right)$.

b. Surgieron entonces dos niveles o estratos productivos distinguibles. El nivel formal que se situó en los segmentos altos de la relación K/L , entre 8,000 y 30,000 dólares y el nivel informal que se gestó casi sin capital y que se instaló en los tramos más bajos de la relación K/L inferior a los 500 US\$ por hombre.

c. La desigualdad de la disponibilidad de capital por hombre se expresó en la heterogeneidad de las productividades..

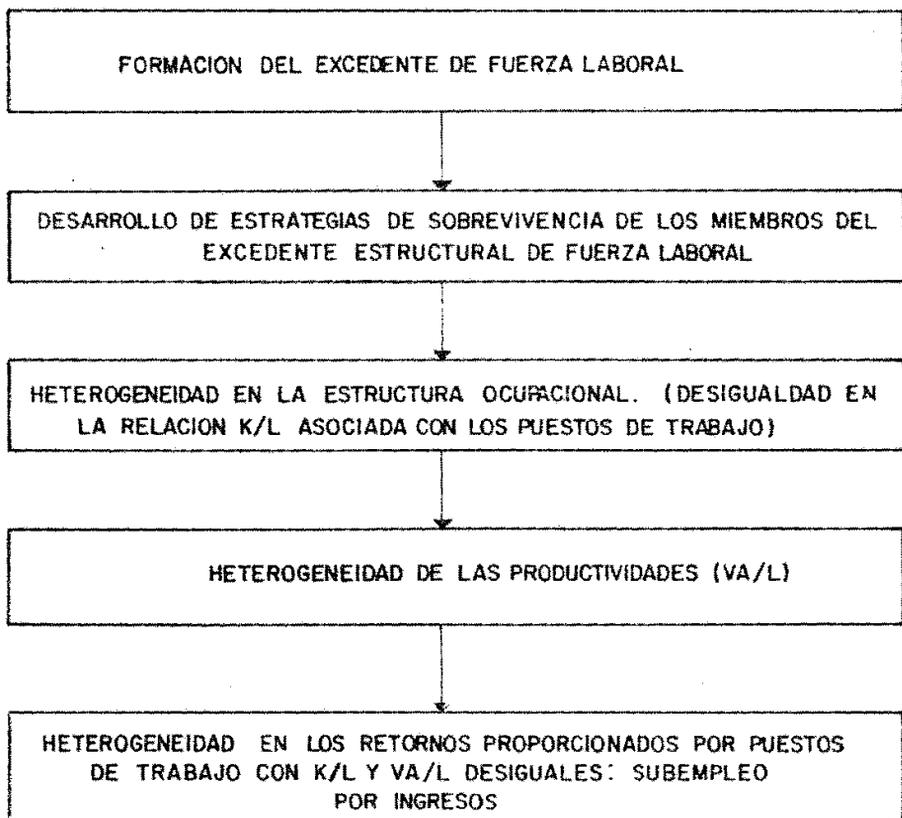
Habida cuenta de que la productividad del puesto de trabajo es una función de la relación K/L (asociada a cada puesto), es claro entonces que a los distintos niveles en que se segmentó la estructura ocupacional le correspondieran distintos niveles de productividad.

Por consiguiente, el fenómeno de la heterogeneidad de las productividades, característica de los países subdesarrollados y sobre el cual se

dispuso de temprana evidencia empírica,⁸ se explica así a partir de un fenómeno más profundo: la heterogeneidad en la distribución factorial de la riqueza. La propiedad desigual de los factores productivos deviene en el factor explicativo de la segmentación de la estructura de productividades. Bajos K/L por puestos de trabajo determinan bajos niveles de productividad de la mano de obra empleada en ese puesto. La desigualdad en la composición técnica del capital se expresó así como heterogeneidad de las productividades.

d. Finalmente, los escasos retornos que recibió la mano de obra empleada en los puestos con bajo K/L y de baja V/AL se tradujeron en la aparición y extensión del subempleo por ingresos.⁹

La relación de causalidad entre los fenómenos que se viene de señalar se puede resumir en el esquema siguiente:



8. Sobre el tema de la heterogeneidad de las productividades y del ingreso en el Perú pre-68 ver *Distribución del ingreso en el Perú*. Richard Webb, Adolfo Figueroa, IEP, 1975.

9. Sobre el tema de la heterogeneidad de las productividades y del costo del puesto de trabajo, ver Carbonetto y Kritz: "Hacia un nuevo enfoque del sector informal", en *Socialismo y Participación* N° 21, 1983.

Aunque no se dispone actualmente de información empírica como para reconstruir el perfil de la curva anterior hacia los años 60, cabe recordar que sí se conocen hechos que sugieren indirectamente una conformación parecida a la que se indica en la figura. Así sabemos que en 1972 el 60% de los activos instalados (por ciento de K) se encontraba concentrado en la vanguardia del sector formal, generando trabajo a 10% de asalariados, en tanto que el 40% de esos activos correspondía al sector tradicional (o nivel informal de la economía subdesarrollada) y generaba el 90% de los puestos de trabajo.

El análisis de la PEA peruana de entonces y de su distribución entre independientes y asalariados tiende a confirmar también tales presunciones. Cerca del 57% de los puestos correspondía a la categoría de "independientes". Y dentro del 43% de asalariados, la mayoría no se encontraba bajo el régimen de convención colectiva, ni trabajaba en el sector público.

Estas y otras informaciones indirectas sobre el tema hacen creer que muy posiblemente alrededor de la mitad o algo más de la Población Económicamente Activa del Perú se encontraba en 1970 dentro de lo que suele denominarse sector informal, contando con puestos de trabajo autogenerados en los cuales la dotación de capital por hombre difícilmente haya superado los 1,000 dólares por trabajador y en que el valor modal de K/L era quizás inferior a los 400 US\$.

De este modo se hizo inherente a la estructura y funcionamiento del aparato productivo del país la concentración y estructura oligopólica de la industria moderna. Las empresas más grandes del Perú constituían hacia 1970 el 6% del total de unidades productivas en operación. Se trata de setecientos cincuenta firmas que concentraban el 60% de los activos instalados y generaban las 2/3 partes de la producción total. A pesar de lo cual este conjunto de empresas sólo era capaz de emplear a una proporción muy baja de los trabajadores del país; algo más del 10% del total de los asalariados.

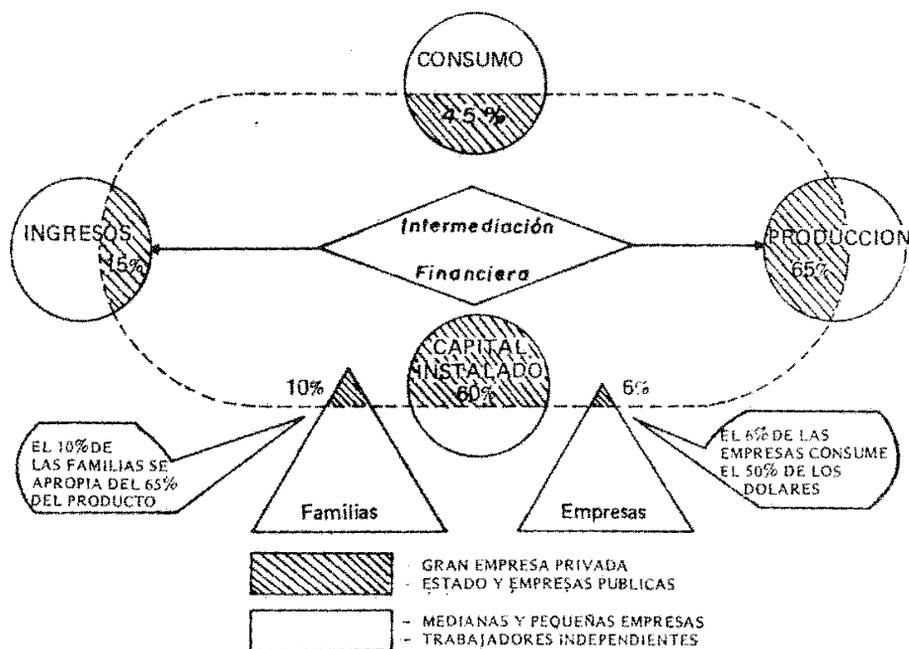
El valor agregado creado por dicho sector de empresas se distribuyó entre un grupo reducido de personas incorporadas de modo directo o indirecto en la corriente de intercambios del área moderna de producción. Los intereses, rentas, beneficios y salarios constituyeron la principal fuente de ingresos de las 300,000 familias ubicadas en el vértice superior de la pirámide distributiva.

El grado de integración nacional que presenta el aparato productivo del sector moderno, si bien varía significativamente de una rama industrial a otra, se caracteriza por su escaso avance. Se puede tomar como orden de magnitud media la cifra del 30%. Este perfil, así como el tipo de tecnología empleada, y la clase de producción a la que

se orienta, torna a esta estructura industrial sumamente dependiente de insumos y bienes de capital importados (la producción manufacturera consume aproximadamente el 65% de los dólares asignados al sector privado. En el punto 4 se presentará el balance social de divisas para el período 68-75).

En el gráfico 5 se ofrece una visión integral de la articulación de las diferentes esferas del sistema económico que ha sido tomada del trabajo *La economía de la crisis* de Carlos Amat y León.¹⁰ En el mismo se puede observar que el 10% de las familias del país —aproximadamente 300,000— obtiene el 45% del ingreso familiar total y que tal poder de compra les permite apropiarse del 65% del producto. Por otra parte dicho “65% del producto” es generado por el sector oligopólico moderno, el 6% de las empresas del país.

GRAFICO 5



Por lo tanto, tendríamos como orden de magnitud aproximadamente 300,000 familias que constituirían el centro de gravedad del capital de compra de la economía. Alrededor de ellas y de la satisfacción de sus necesidades —solventes— se estructura el aparato productivo moderno de bienes y servicios. La industria manufacturera, el gran comercio y los servicios privados se orientan principalmente a cu-

10. Carlos Amat y León, *La economía de la crisis*, (Documento de Trabajo) Lima, 1977.

brir la demanda de este grupo. Este pequeño grupo de familias de medianos y altos ingresos explica en buena medida las características del mercado interno (estrechez y segmentación) en las que se asentó el desarrollo sustitutivo.

Ciertamente tal estilo de crecimiento finalizó incorporando parcialmente a sectores más vastos de la población; por ejemplo, hacia 1970 el 58% de las familias disponía de refrigeradora y televisión. Sin embargo, las cifras expuestas muestran con elocuencia que el consumo imitativo de los centros, su expansión en el mercado interno, la reproducción de un perfil productivo ávido de divisas y finalmente la vigencia misma del modo de vida y del estilo de desarrollo quedaron subordinados a la vigencia de ese sector privilegiado de altos y medianos ingresos que no representaba más del 10% de las familias peruanas.

Tres aspectos nos parecen necesario relevar en relación a esta peculiar organización de la estructura subdesarrollada:

a. El carácter de subordinación estática que guardaron las formas capitalistas de baja productividad y las formas precapitalistas —mercantiles y no mercantiles— en relación al sector capitalista de alta productividad (oligopólico). Esta organización de la economía que interrelacionó el 6% de las empresas del país, o sea las 750 grandes empresas capitalistas, con ese segmento del 10% del total de las familias desplaza, como se puede apreciar en el esquema, del 50 al 60% del producto entre tales actores socioeconómicos. Pero por cierto el sistema no “excluye”, en el sentido de considerarla ajena, el área tradicional o informal de la economía. Especie de periferia dentro de la periferia, ambas se encuentran articuladas de manera necesaria y desigual. El sector capitalista de alta productividad subordina a la pequeña industria, talleres, artesanado, trabajadores independientes y al agro a través de relaciones de precios asimétricos, esto es: de extracción del excedente sectorial. El sistema de precios relativo, expresión de la fuerza económica, política y comercial de los concurrentes, concreta y oscurece tales vínculos.

Por otra parte, el sector “subordinado” cumple otros varios roles complementarios y algunos de ellos se convierten en verdaderas condiciones de existencia para el desarrollo del sistema capitalista periférico. Tal vez el más importante es el de proveer fuerza laboral barata, permitiendo operar a la producción capitalista oligopólica en “situación permanente de excedente de oferta de trabajo”.

Debemos insistir en que no existe una sobreposición de carácter dualista entre lo que podría denominarse “sector moderno” (parte sombreada de la gráfica) y “sector informal o tradicional”. Por el contrario, am-

bos sectores se encuentran sólidamente articulados a través de los mercados de trabajo, de bienes intermedios o finales. El punto central es que ambos sectores están totalmente estructurados entre sí, pero a través de relaciones de intercambio desigual. Esta es la expresión de la modalidad concreta con que la forma capitalista periférica subordinó a las formas no capitalistas y a otras áreas de la economía informal. Ya lo hemos dicho: se reproducen al interior de la formación social dependiente los mecanismos de intercambio desigual que caracterizan la relación centro-periferia. Por ejemplo, una “familia” de la parte sombreada no podría subsistir si no consume los tubérculos y cereales que son producidos por los agricultores asociativos o minifundistas que sólo pueden cobrar por ellos un precio muy bajo. La producción no-capitalista del agro subvenciona de ese modo la reproducción de la fuerza de trabajo empleada por la producción urbano-capitalista. Desde luego, tal subvención alcanza también al consumo de los propietarios del capital (consumo capitalista). Estos flujos de transferencia del valor generado por las formas no capitalistas que beneficiaron durante un largo período la acumulación industrial dependiente se expresan en el tipo de vivienda y servicios, en el analfabetismo, en la desnutrición y marginación del progreso técnico y cultural de la población que trabaja en el sector subordinado (área informal o tradicional de la economía).

b. Una segunda nota importante de la organización económica que surge con facilidad de la simple observación del esquema expuesto es su carácter marginador y excluyente entendido en el sentido de postergar grandes sectores de la población conservándolos dentro del área “subordinada”. El capitalismo periférico característico del modelo oligárquico pareció haber extraviado su vocación original por el dominio y la liquidación progresiva de otras formas de producción. Vivió en simbiosis desigual y tendió a conservar la articulación, y por tanto a conservar una relación elitista entre las capas de mayor productividad y un segmento extremadamente amplio de la población excluido de los puestos modernos. La sola lectura de la gráfica y la apreciación del área sombreada de las distintas esferas del quehacer económico nos indican con claridad la impotencia del modelo periférico para absorber a nuevos segmentos de población y hacerlos participar del fruto del progreso técnico.

c. El carácter dependiente de insumos importados que signa el consumo del segmento de altos y medianos ingresos. Efectivamente, la gran producción capitalista (750 empresas) que controla aproximadamente el 60% del capital instalado consumía en 1972 el 50% de los dólares disponibles.

En el “sector moderno” —organizado en torno al funcionamiento de las empresas capitalistas oligopólicas— se incluía, en 1972, el grupo social que poseía los 252,700 automóviles existentes en el país, las 60,000 vivien-

das con un valor igual o superior a 500,000 soles, los 129,000 teléfonos residenciales de Lima y de sus integrantes había 115,000 personas que en aquel año realizaron viajes al exterior y 86,000 personas que pagaron impuestos a la renta.¹¹

En el sector tradicional se hallaba la gran mayoría de la población cuyo nivel de ingresos, situación nutricional, sanitaria, educativa, habitacional y ocupacional, corresponde a un modo de vida radicalmente diferente.

A pesar de ello, entre uno y otro segmento existían múltiples articulaciones de carácter social y económico que tornaron posible la estabilización simbiótica de la organización global de la vida económica del país. Durante las últimas décadas la expansión del sector urbano-industrial moderno se encontró claramente asociada con el estancamiento de la productividad agrícola, el deterioro de la relación de intercambio ciudad-campo, la masiva migración desde las áreas rurales hacia los centros poblados de la costa, la progresiva terciarización de la estructura ocupacional y el rápido crecimiento de los asentamientos marginales en la mayoría de las ciudades del país. Este tipo de *desarrollo desigual*, pero de cuya existencia depende la asociación estable de *ambos sectores*, ha dado lugar a la configuración de una organización social y económica profundamente desequilibrada en la cual conviven el bienestar y la modernidad de un segmento minoritario de familias y el atraso y la pobreza crítica de vastos sectores de la población.

Descrita en tales términos la segmentación de los mercados de trabajo, de capital y —en gran medida— de bienes y servicios entre el área capitalista-oligopólica (sector moderno) y el área de autoempleo urbano y de subsistencia rural (sector tradicional o informal de la economía), así como la fuerte subordinación de esta última a la lógica de acumulación del capitalismo descentrado, cabe señalar ahora los ritmos desiguales de desarrollo que signaron la evolución de una y otra en el período 1950-1970.

El primer hecho relevante es el avance de la participación del segmento capitalista (salarios, sueldos y utilidades) en la distribución de la renta nacional entre 1950 y 1968 (ver cuadro 7). En 1950 la suma de las remuneraciones a obreros y empleados representaba el 39% del ingreso; en 1968 era el 50%. En este aumento de la participación el salto más importante fue el de los sueldos que subió 8 puntos (de 18 a 26). El de los salarios fue bastante menos significativo: 3 puntos (de 21 a 24). Durante ese lapso las utilidades experimentaron una ligera disminución en su participación (15% en 1950 y 15% en 1968), compensada en cierto sentido por un alza en la participación de los intereses (1% en 1950 y 2% en 1968).

11. Carlos Amat y León, op. cit., pág. 42.

CUADRO 7

Distribución funcional del ingreso 1950-1968
(% sobre el ingreso nacional)

	1950	1968
Remuneraciones	39	50
Obreros	21	24
Empleados	18	26
Ingreso de independientes	36	28
Agricultores	22	11
Otros	14	17
Renta predial	8	5
Utilidades de las empresas	16	15
Intereses netos	1	2
TOTAL	100	100

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

La única fracción de la renta que disminuyó sensiblemente su participación fue el ingreso de los independientes que pasó de representar el 36% en 1950 a sólo el 28% en 1968.

El segundo hecho relevante es que este aumento de la participación de las remuneraciones de los asalariados —a costa principalmente de la participación de los independientes— parece haber estado asociado con una acentuación en la desigualdad dentro de los ingresos del trabajo. Ello se explicaría básicamente por un aumento mucho más rápido del ingreso real de los obreros y empleados del sector moderno vis a vis un crecimiento lento y— en algunos segmentos estancamiento— del ingreso real de los trabajadores del área tradicional o informal de la economía (autoempleados urbanos, microempresas informales, minifundistas de la zona, etc.). Webb estudió las tendencias de la distribución del ingreso y de su crecimiento real en cada segmento (sector moderno, sector urbano tradicional y sector rural tradicional) para el período 1950-1966 (ver cuadro 8). La tasa de crecimiento promedio anual para ese lapso del ingreso real en el sector moderno fue de 4.1%. En cambio, en el sector urbano tradicional, el crecimiento promedio fue apenas de la mitad: 2.0%.

Para el conjunto del sector rural tradicional el retraso respecto al sector moderno fue aún más severo; su tasa de crecimiento promedio (1.3%) representó alrededor del 30% de la tasa con que creció el sector moderno y poco más de la mitad de la tasa de crecimiento del ingreso per cápita del conjunto de la economía (2.1).

CUADRO 8

Crecimiento y distribución del ingreso real por sector
1977

	PEA % del total en 1961	Crecimiento del ingreso per cápita entre 1950 y 1966
SECTOR MODERNO	19.9	4.1
Obreros	8.4	4.9
Empleados públicos	5.8	3.6
Empleados particulares	5.7	3.3
SECTOR URBANO TRADICIONAL	31.7	2.0
Obreros	7.8	2.5
Independientes	14.7	1.9
Empleados no remunerados	3.4	1.8
Empleados domésticos	5.7	1.6
SECTOR RURAL TRADICIONAL	48.4	1.3
Obreros de costa	6.6	4.1
Obreros de sierra y selva	7.8	1.5
Pequeños y medianos agricultores	34.1	0.8
Costa	7.9	2.0
5-50 Ha.	4.0	2.7
0.5 Ha.	22.2	0.0
TOTAL	100.0	2.1

Fuente: Richard Webb, 1977.

Las desigualdades también fueron notables dentro del área agrícola. El ingreso per cápita de los obreros de la costa creció casi al mismo ritmo que el del sector moderno; en cambio, los pequeños agricultores (con menos de 5 Has.) no experimentaron crecimiento alguno en su ingreso real.

De lo anterior se deduce que en el período 50-68 se intensificó la heterogeneidad intersectores en materia de ingreso y que vastos segmentos de la fuerza laboral del país incluidos en el área tradicional o informal (autoempleados urbanos, domésticos, pequeños agricultores) experimentaron un claro retraso relativo respecto a la evolución del ingreso al trabajo en las áreas modernas de la economía.

La gravedad de esa problemática reside en que el área tradicional o informal más deprimida representaba hacia 1968 no menos del 50% de la PEA total. Tal evolución del ingreso per cápita de los distintos segmentos ocupacionales se reflejó en la tendencia ya estudiada a la concentración del ingreso personal. Recuérdese lo visto respecto al mejoramiento relativo de los primeros quintiles del ingreso (ver cuadro 6). Más adelante el lector podrá confirmar lo dicho comparan-

do la modificación sufrida en la forma de la curva de Lorenz entre 1960 y 1972 (punto 4.5).

La existencia de tales tendencias durante el período 50-70 no es sorprendente si se recuerda lo dicho sobre las características concentradoras del ingreso que derivaban de la determinación exógena de las tecnologías y, menos aún, si a ello se añade la descripción efectuada en torno al comportamiento de los precios de los productos agrícolas en el mismo período.

Del examen efectuado hasta aquí en torno a la segmentación de la estructura ocupacional y de sus consecuencias respecto a la desigualdad de los ingresos dentro del "ingreso al trabajo", se pueden obtener algunas conclusiones importantes acerca de la problemática que debió enfrentar el gobierno de Velasco en 1968. En primer lugar, es claro que cualquier esfuerzo dirigido a homogenizar el mercado interno debía atender simultánea y específicamente a la distribución horizontal y vertical del ingreso. Poco se podía ganar en una economía tan heterogénea si es que no se corregían los mecanismos de extracción y transferencia de ingreso de un sector al otro (del área tradicional o informal al sector capitalista oligopólico). El mejoramiento del ingreso y la composición de la demanda solvente de —cuando menos— la mitad de la población del Perú estaban condicionados a un cambio sustantivo en el tipo de articulación existente entre los sectores. Se comprende que cambios de tal tipo presuponían el desempeño de acciones directas en los mecanismos determinantes de la subordinación de uno a otro sector. Es decir, modificaciones en el sistema de precios relativos y en la distribución del capital productivo por ocupado (y, consecuentemente, en la productividad de los puestos).

Sin cambios drásticos en estos factores y una intensa acción de transferencia horizontal (intersectores) de ingresos, es evidente que las desigualdades más profundas y el alto grado de heterogeneidad en la conformación del mercado interno heredado del período oligárquico no podrían ser removidos.

En segundo lugar, habida cuenta de la creciente importancia ganada por la participación de la masa salarial sobre el conjunto del ingreso nacional, también se hacía notorio que cambios significativos en la estructura de la demanda interna estarían cada vez más asociados con la forma en que se repartiera el valor agregado del sector moderno. A partir de los años 60 la distribución de éste entre remuneraciones y utilidades había de influir sustantivamente en la composición de la demanda final y, por su intermedio, en el patrón de industrialización a seguir por el país. Se comprende entonces la importancia que comenzaba a adquirir el manejo de una política salarial adecuada a tales objetivos.

2.7 *El bloqueo externo de la transición capitalista descentrada*

En el punto anterior nos hemos detenido en el examen de una de las consecuencias más importantes que se derivaron de la carencia de un sector local de producción de maquinaria y de tecnología y de las consecuentes determinaciones exógenas sobre equipamientos; la tendencia a reproducir la heterogeneidad interna tanto en materia de productividades y de distribución del capital por puesto cuanto en lo referente a ingresos de la población. Veremos ahora una segunda consecuencia del descentramiento: el bloqueo externo del crecimiento sustitutivo.

Recuérdese, en primer lugar, que de acuerdo al enfoque seguido en este trabajo, la mecánica sustitutiva no constituyó un estilo posible, entre otros, de industrialización del país sino la única y exclusiva modalidad de transición hacia el capitalismo autocentrado dentro del modelo oligárquico. Ahora bien, para que este modelo de sustitución de importaciones pudiera conducir al desarrollo capitalista local, habría sido necesario que, a partir de la articulación originaria de la economía peruana con el imperialismo inglés como exportadora de materias primas e importadora de manufacturas, se hubiese transitado tres etapas:

a. Un primer estadio en el cual la industria nacional crecería sobre la base de la fabricación en el país de las manufacturas finales importadas en un inicio (textil, curtiembre, zapatería, bebidas, alimentación, etc.). Se trataba en esta fase de ramas dedicadas principalmente a la fabricación de bienes de consumo no duraderos, de tecnologías sencillas, no muy intensivas en capital y de escalas mínimas relativamente pequeñas.

b. Un segundo estadio en que la sustitución de importaciones cubriera la producción de bienes de consumo duraderos, básicamente equipos del hogar, y de insumos preelaborados usados por la misma manufactura y algunos sectores primarios (agricultura, minería, pesca). Esta etapa se caracteriza por el uso de tecnologías más complejas y más intensivas en capital.

c. Sustitución, en una tercera fase, del resto de productos semielaborados y de bienes de capital.

Desde luego, si era factible transitar con éxito estas tres etapas de industrialización se habría entonces logrado constituir en el país un capitalismo autocentrado dentro de una economía oligárquica, eliminando los desequilibrios y heterogeneidades propios de una estructura subdesarrollada.

Es sabido que el Perú no asistió a tal curso de transformación y en los puntos anteriores se adelantó el análisis de algunos de los facto-

res estructurales que trabaron la misma. Nos proponemos ahora describir con mayor detalle el tipo de evolución que experimentó este proceso especialmente en las décadas del 50 y el 60. Se tratará de distinguir también entre lo que designaremos como *sustitución reproductiva y sustitución diversificante de la oferta final*.

En primer lugar, conviene resaltar que la industria peruana había alcanzado el final de la primera fase de sustitución hacia 1960. En efecto, a principios de esa década ya existía en el país una industria de bienes de consumo no-duraderos bastante desarrollada.

El naciente empresariado industrial adquiría en el extranjero los bienes de capital y la tecnología —requiriendo pocos insumos importados— y demandaba del sector agrario tradicional las materias primas necesarias, preferentemente para la industria alimentaria y del vestido. En 1958 el 14% de las importaciones industriales correspondía a bienes duraderos y sólo 9.4% a no-duraderos. Entre tanto, el sector exportador (agrícola y minero), realizando con bastante éxito su producción en el mercado mundial, proveía las divisas necesarias para la adquisición de los insumos y bienes de capital extranjeros solicitados por la industria nacional.

Durante esta primera fase de sustitución, hasta fines de la década del 50, la industria no alcanzó un lugar prominente dentro de la estructura económica nacional. En el cuadro 9 se presenta la evolución de la estructura económica del país durante el período 50-58. Del mismo se desprende que en esa década la agricultura mantuvo su participación en la formación del producto, en tanto que la industria manufacturera aumentó su participación de 13.6% a principios de los 50 hasta 14.9 hacia el fin del período.

CUADRO 9

Estructura económica nacional PNB % — Precios 1963

SECTORES	AÑOS	
	1950	1958
Agropecuario	20.4	20.9
Pesca	0.4	0.9
Minería	6.8	5.4
Manufactura	13.6	14.9
Construcción	6.3	6.1
Otros	52.5	51.8

Fuente: BCR.

En general, puede observarse que el proceso de industrialización fue poco significativo. La agricultura siguió siendo la actividad más importante.

En el cuadro 10 se presentan las tasas medias anuales a las que crecieron las distintas actividades productivas entre 1950 y 1960. Se observa que la pesca constituyó la actividad más dinámica, alcanzando un crecimiento anual del 6%.

CUADRO 10
Período 1950-1960
Crecimiento medio anual de los distintos
sectores de la economía

SECTORES	1950-55	1950-58
Agricultura	4.9	3.8
Pesca	15.8	16.2
Minería	8.5	7.0
Manufactura	7.7	6.0
Construcción	9.9	7.1
PNB	5.9	4.8
Exportaciones	—	6.5
Importaciones	—	6.8

Fuente: INP

En cambio, la industria tiene una tasa escasamente superior al promedio del producto global. La industria creció a 6% entre 1950 y 1958, mientras el PNB lo hizo a 4.8%.

Evidentemente, la industria no asumió durante la década del 50 el rol de "sector dinámico" de la economía; ni impuso en consecuencia su patrón al resto de la misma. En la agricultura comienzan a observarse los síntomas de su futuro estancamiento en relación al producto nacional. El crecimiento medio del 3.8% para el período 50-58 es inferior a la tasa media que observó durante el primer quinquenio (4.9%).

Puede afirmarse, por lo tanto, que durante el período 50-60 no se produjeron modificaciones sustanciales en la estructura económica del país. La agricultura conservó su posición de actividad predominante, en tanto que el sector manufacturero creció moderadamente, determinando una industrialización a la cual, por su volumen y características, no se le puede asignar un rol de vanguardia dentro del patrón de crecimiento de la economía global. Por el contrario, en el mismo período 50-60, se observa un crecimiento rápido de la gran minería y la pesca.

Esto produce un cambio sustancial en la composición de las exportaciones. Comienza a disminuir la importación de rubros tradicionales tales como algodón y azúcar, en tanto las exportaciones de minerales crecieron hasta representar en 1958 el 31% del total. El flujo de intercambios con el resto del mundo se amplía en tal medida que las exportaciones pasan de representar en 1950 el 13.5% del PNB al 15.3% en 1958. El sector exportador fue uno de los más dinámicos de América Latina durante el período 50-60. Asimismo, en virtud del crecimiento de la minería y la pesca, se constituyó en el más diversificado de la región.

Las características de la estructura interindustrial peruana en 1960 y su evolución en la década del 50 han sido estudiadas por Marie Beaumont en su trabajo *La industrialización por sustitución de importaciones*, publicado en 1975.¹²

Nos limitaremos aquí a resumir las principales conclusiones a que llegó la autora. La misma distingue tres sectores principales dentro de la industria:

a. Sector de industrias vinculadas a actividades de exportación, constituido por los rubros textil, confecciones, aceites y grasas vegetales, industrias básicas de metales no ferrosos y azúcar y refinerías. El valor bruto de producción de este sector representaba en 1958 el 40% del VBP industrial y empleaba a cerca del 50% de las materias primas totales consumidas por la industria. Tales cifras muestran la gran importancia que poseían en 1958 las industrias que usaban materias primas exportables y la poca importancia relativa que tenían las demás industrias dirigidas al mercado interno, cuyos insumos no se encontraban entre los productos de exportación. Este sector poseía, por lo tanto, un buen grado de "eslabonamiento para atrás" con el resto de la economía. Ello explica el bajo nivel de la presión ejercida sobre la demanda de divisas.

b. Las industrias de bienes esenciales de consumo masivo (rubros CIU del 201 al 209). Este sector representaba el 24% del valor bruto de la producción industrial y usaba cerca del 26% de las materias primas e insumos nacionales consumidos por la industria. Las cifras disponibles demuestran que hacia 1960 el Perú contaba con una estructura industrial capaz de satisfacer la demanda nacional de bienes de consumo no-duraderos y que tales dependían fundamentalmente del uso de materias primas nacionales.

c. El sector embrionario de industrias sustitutivas de importación de bienes duraderos, constituido por rubros tales como: fabricación de

12. Marie Beaumont, *La industrialización por sustitución de importaciones*, ESAN, 1975.

productos de caucho (llantas y cámaras), fabricación de productos metálicos, fabricación de vehículos, automóviles, etc. Este sector, si bien no representaba todavía un porcentaje importante de la producción industrial, comenzaba ya a presionar sobre el consumo de bienes semielaborados extranjeros. Representaba en 1960 tan sólo el 11.5% del VBP industrial pero, en cambio, los insumos importados empleados constituían el 33% del total usado por la industria.

Las cifras analizadas demuestran que en 1960 la industria presentaba un apreciable nivel de integración derivado del empleo de recursos nacionales y de su articulación con los sectores exportadores. Su producción se basaba en la fabricación de bienes de consumo no-duraderos, masivos, esenciales, principalmente alimentos, bebida, vestido, calzado y muebles. Pero, ya se observa hacia 1960 el nacimiento de un pequeño sector industrial dedicado a la producción de bienes de consumo duradero y de algunos insumos intermedios que presentaban un grado bajo o nulo de integración con la economía nacional. Estas actividades se basan en procesos productivos que requieren insumos preelaborados importados.

En resumen, la evolución de la industria en relación a la actividad económica global durante la década 50-60, presentó las características siguientes:

a. Ligero "efecto industrializador" con un pequeño incremento de la participación del producto industrial en la formación del PNB. En 1950 existía una industria dirigida a la fabricación de bienes de consumo final que se consolida durante la década 50-60.

b. La presión que ejerció el lento crecimiento de la industria sobre el sector externo fue fácilmente absorbida por el ritmo de crecimiento que observaron las exportaciones. Por tanto, no existió una brecha deficitaria recurrente de la balanza comercial. La consolidación de ramas industriales tales como alimentación, bebidas, textiles, cuero, etc. no demandó cantidades importantes de bienes semielaborados de origen extranjero. La relación "demanda de productos importados por unidad de crecimiento del producto" guardó cierto equilibrio con el desarrollo de la capacidad de importación del país.

Es evidente que si la industrialización hubiese seguido el curso que pareció adoptar en la década del 50, se habría podido arribar a cierto grado de autocentramiento del aparato productivo. Nos referimos a la posibilidad de que una vez lograda la implantación de un sector local productor de bienes finales, el esfuerzo sustitutivo se hubiera derivado hacia el eslabonamiento para atrás de esas mismas ramas vía la producción local, primero de los insumos usados por esas mismas ramas de consumo

masivo y luego de sus equipamientos, accesorios, repuestos, etc. Pero ya hacia el fin de los años 50 y durante la década del 60 se hizo evidente que ese no era el camino que habría de seguir el proceso ISI. Cada vez de modo más inequívoco la expansión de la manufactura se fue realizando a partir de la fabricación de nuevos bienes finales, en lo esencial de carácter duradero (equipamiento del hogar, automotriz, etc.). En cambio, no se avanzó en la integración de los perfiles industriales sustentados en mercados de consumo masivo.

Lo grave fue que esa distorsión del proceso se produjo a la par de una aceleración del mismo. En efecto, a partir de 1960 y a diferencia de la década anterior, la industria se convierte en el sector dinámico de la economía. En el punto 4.7 se describirá tal comportamiento en el periodo 60-75.

De ese modo, especialmente a partir de los años 60, la industrialización sustitutiva adoptó crecientemente un fuerte perfil de diversificación de la oferta interna gestado en la matriz de un mercado estrecho y segmentado cuya variable explicatoria fue la extrema desigualdad del ingreso y la heterogénea calidad de los puestos de trabajo. Sobre la evolución de ese proceso entre 1960 y 1975 se volverá en el punto 4.

3. EL DESAFIO DEL DESARROLLO NACIONAL

En las páginas precedentes nos detuvimos en la descripción de la estructura subdesarrollada del país hacia los años 60. Primero se revisó sumariamente la problemática de la heterogeneidad interna en materia de distribución del capital, productividad, empleo, ingreso y mercado interno. Se trató en particular de relevar, hasta donde las cifras disponibles lo permiten, el grado extremo de desigualdad y segmentación que presentaban cada una de sus variables al iniciarse la década del 70. En segundo lugar se describió la manera en que el proceso de industrialización sustitutivo fue acotado por un contexto de tal tipo y cómo fue desviado hacia la sustitución diversificante de la oferta final, poco integradora de los perfiles industriales internos y sumamente dependiente en el uso de insumos, equipos y tecnologías importados. Se destacó asimismo el hecho de que la combinación de ambos aspectos condujo a que la vía de transición capitalista por sustitución de importaciones tendiera a sufrir profundos y recurrentes bloqueos externos.

Así, las herencias del modelo oligárquico pueden ser resumidas en dos puntos:

a. *Heterogeneidad interna*: Coexistencia estable de modos de producir, de tecnologías y de productividades extremadamente desiguales. Con-

formación de áreas atrasadas, pobres y de subsistencia tanto a nivel rural como urbano y subordinación de ellas al sector moderno.

b. Bloqueo de la transición capitalista: Este bloqueo se produjo en un doble sentido. De un lado el proceso sustitutivo —en vez de profundizarse pasando de su primera fase de industria final liviana a la de la producción local de insumos y equipos— se desvió hacia la fabricación de nuevos bienes finales, especialmente de tipo duradero y muy exigentes de insumos preelaborados extranjeros. Del otro, por esa misma incapacidad para avanzar autocentrando el aparato productor el proceso ISI tendió al desequilibrio y al estrangulamiento externo cíclico del crecimiento global.

Es por todo lo expuesto que al comienzo de este trabajo se sostuvo que una “simple modernización” capitalista fundada en la eliminación del poder oligárquico y en la apertura de un supuesto “desarrollo del capitalista nacional” era inviable. En rigor, ya había fracasado: la sustitución no tendía a profundizarse autocentrando el aparato productivo y mermando el grado de heterogeneidad interna. Antes bien, la heterogeneidad desvió el proceso ISI casi desde la primera fase, limitando su mercado, obstaculizando la integración técnico-productiva de las líneas de crecimiento orientadas a mercados de consumo masivo, promoviendo un patrón elitista diversificador y dependiente de la producción local. Pero, ya hemos visto que, al concluir la primera fase ISI, tal tendencia se hizo mucho más profunda y la industrialización se orientó hacia la diversificación de la oferta final, asociándose con el desequilibrio externo recurrente de la economía nacional.

Descrito así el escenario en que se desenvolvió el gobierno velasquista se comprende que los desafíos más importantes se centraban en dos frentes. En el frente interno, el logro de un desarrollo sostenido capaz de modificar gradualmente la estructura heterogénea heredada del modelo oligárquico. En el frente externo, la disminución del grado de dependencia de la economía a fin de sortear las tradicionales crisis que entorpecieron en las últimas décadas el desarrollo sustitutivo.

Obsérvese que, en esencia, esas dos metas se corresponden con las ideas simples y compartidas fácilmente por el conjunto de la nación: *desarrollo e independencia nacional*. No obstante, su concreción involucraba profundas reformas estructurales y, sobre todo, la sustitución del modelo oligárquico, productor de subdesarrollo y dependencia por otro modelo viable capaz de conducir el país hacia aquellos objetivos.

Veamos a la luz del enfoque y la información analizada en el punto anterior cuáles eran las tareas centrales exigidas para superar la situación reinante hacia 1970.

El primer problema que se planteaba era el de reorientar drásticamente el proceso de industrialización. Desde luego, si se pretendía generar empleo de calidad adecuada para el conjunto de los peruanos, mejorar su calidad de vida y ganar autodeterminación nacional resultaba claro:

- a. Que no se podía renunciar a encontrar una vía de industrialización sostenida e integrada que permitiera modernizar la producción primaria, desarrollar la infraestructura nacional, abastecer con manufacturas locales un amplio y homogenizado mercado interno, etc.
- b. Que esa industrialización debería esta vez seguir un camino de *sustitución reproductiva* y recorrer rápidamente la 2ª y 3ª fases ISI; esto es: autocentrar el aparato productivo.

No se trataba por tanto de renunciar al mecanismo de sustitución de importaciones; antes bien, se trataba de reorientarlo drásticamente y de profundizarlo lo más rápidamente posible en función del ritmo de reinversión del ahorro interno y de la capacidad de generación de divisas del país.

Es claro que para ello debía cumplirse cuando menos con dos premisas básicas:

1. Consolidar una vía de crecimiento industrial principal alrededor del sector productor de bienes de consumo básicos dirigidos a satisfacer un mercado de carácter masivo y de crecimiento sostenido. Este debía ser el nervio central del nuevo modelo.
2. Fundar sobre la demanda de insumos y equipos de aquel sector el establecimiento y desarrollo de un sector local de producción de maquinaria, insumos y tecnología a fin de integrar hacia adentro las líneas de producción insertas en mercados finales de consumo popular.

La primera premisa —centrar la industrialización sobre la producción de consumo básico y masivo— era por “sí misma”, fuertemente integradora del aparato productivo doméstico. Mercados amplios, menos oligopolizados, capaces de brindar acceso a escalas de producción aceptables no sólo para la planta de producción de tales bienes sino —y eso era lo principal— para las plantas productoras de esas plantas y de sus insumos principales. El cumplimiento de esa premisa se vinculaba igualmente con la modernización y expansión de la producción primaria de las materias brutas requeridas por la producción de consumo masivo: agricultura, ganadería, pesquería, etc. para la industria alimentaria; algodón y lanas para la industria textil, cueros, maderas, etc. Por

su parte la mecanización y el crecimiento de la demanda intermedia de esos sectores primarios (maquinaria y herramientas agrícolas, equipo para la industria pesquera, insumos agrícolas, pesticidas, etc.) constituirían una vía de reforzamiento importante de las articulaciones internas del aparato productivo.

Se podrían crear así las condiciones de cumplimiento de la segunda premisa: la rápida expansión de un sector local productor de equipamiento y tecnología. Este punto resultaba de importancia fundamental para una estrategia sustitutiva de carácter autocentrado pues con él se iría recobrando el dominio nacional sobre las determinaciones tecnológicas (escala, intensidad de capital, etc.) que hasta entonces eran claramente exógenas.

Desde luego, se debe reiterar que la piedra de toque de tal tipo de patrón de industrialización era la ampliación y homogenización del mercado interno. Ya se ha descrito cuál era la situación del mismo hacia fines del 60, su segmentación, estrechez y diversificación, así como los factores básicos de tal nivel de heterogeneidad. (Multiplicidad de modos de producción en el agro, amplio excedente de fuerza laboral sobreviviendo por medio de estrategias de autoconsumo en el medio rural y vía la terciarización y el autoempleo en el medio urbano y bajos niveles salariales en el sector moderno).

Por consiguiente, el primer paso urgente e ineludible para poner en marcha una nueva estrategia de crecimiento era remover drásticamente aquellos factores básicos limitativos de la expansión y homogenización del mercado interno.

Surgían así tareas iniciales de carácter impostergable. La primera, muy evidente, era la reforma agraria. Sin la eliminación de las relaciones serviles imperantes en vastas zonas de la región andina, una integración mucho más amplia de esa población a la red de intercambio mercantil, la redistribución de la extremadamente concentrada propiedad de la tierra y el mejoramiento del ingreso campesino era evidente que no se podrían romper las restricciones más severas a la constitución de un mercado interno moderno y dinámico.

La segunda consistía en elevar el nivel de salario con que operaba el sector moderno. Un marco legal apropiado, una legislación del trabajo pertinente, la fijación de salarios mínimos consistentes con ese postulado y el desarrollo de un mejor nivel de organización de la clase obrera industrial parecían constituir los mejores instrumentos disponibles para ese fin. Se trataba en rigor de una doble distribución del ingreso. En un primer momento de carácter estático a través del mejoramiento de los salarios reales vigentes hacia el fin de la crisis del 67/68. La reactivación podía lograrse en base a la recuperación del po-

der adquisitivo de esos sectores. En un segundo momento, referido al mediano y largo plazo, se requería una distribución de carácter dinámico: garantizar que el fruto del progreso técnico no fuera desviado con exclusividad hacia los segmentos de altos y medianos ingresos.

Esta doble tarea redistributiva se convertía en un eje importante para la conformación del mercado de consumo masivo. Sin ella difícilmente se podría reorientar a fondo el curso de la industrialización sustitutiva.

La tercera tarea consistía en reducir lo más rápidamente posible la dimensión del excedente urbano de mano de obra autoempleada en puestos de baja productividad y, en gran medida, terciarizada.

La creación de puestos en el sector manufacturero y en general dentro del “área moderna” de la economía seguiría siendo insuficiente durante varias décadas para atacar esa problemática. Aun cuando se llevara a cabo con extrema decisión la reestructuración del patrón de industrialización pasarían muchos años antes que un sector local de maquinaria y equipo devolviera al país el control del tipo de tecnología y asegurara que éste fuera el adecuado a su disponibilidad de factores. Para acelerar ese proceso se debía incentivar el desarrollo de proyectos de inversión intensivos en trabajo, el desarrollo y aplicación de “tecnologías adecuadas”, la protección y expansión de la pequeña empresa, la creación de empresas asociativas y el mejoramiento de las condiciones de acceso al capital por parte de las microempresas “informales” y las independientes. Aun así, en el corto plazo, la tarea de homogenizar la calidad de puestos de trabajo (productividad e ingresos) existentes será insuficiente. Un efecto reforzante y de acción inmediata —pero de consecuencias ambivalentes— se podía esperar que fuera la ampliación del sector público.

En resumen, la implementación y puesta en marcha de un nuevo estilo de industrialización sustitutiva, autocentradora del aparato productivo y basada en la homogenización y ampliación del mercado interno, demandaba un vasto conjunto de acciones en materia agraria, de empleo e ingresos —muchas de ellas de carácter estructural— que pudieran ser suficientemente eficaces para conformar un nuevo tipo de mercado y sobre la estructura de éste, consistente con otro patrón de demanda agregada distinto del tradicional, podía esperarse que surgiera una industria más dinámica, más integradora y menos adicta al empleo de insumos y equipos importados. Por esa vía podía lograrse que el proceso ISI avanzara hacia etapas superiores y que la estructura productiva se autocentrara progresivamente, articulando su industria de consumo masivo en un sector local de maquinaria y tecnología.

Desde luego, el logro de tales objetivos estaba condicionado al grado de éxito que se pudiera tener en el manejo del sector externo. Un crecimiento autocentrado y sostenido del orden del 5 al 7% anual exigía ajustar con mucho cuidado las reglas de uso de las divisas disponibles. Primero, lograr que el Estado pudiera controlar una parte importante de las actividades de importación. Segundo, que se montara un mecanismo de administración sumamente cuidadoso, sensible y selectivo del empleo del poder de compra en el exterior. Sería necesario dirigir *todo* el esfuerzo hacia la adquisición de la maquinaria y los insumos indispensables para el avance de la industrialización. Ello quería decir que el Estado a través de la imposición de una estructura de tipos de cambio efectiva acorde con tales necesidades asegurara que no se malgastara divisas con otros fines. Para tal efecto habría que recurrir al control de las importaciones, su priorización sea por aranceles u otros medios y su comprensión al mínimo requerido para asegurar un funcionamiento fluido del aparato productivo en curso de reajuste. Más aún, para prevenir y evitar coyunturas siempre posibles de desequilibrio externo era conveniente reforzar esas medidas de control y planificación del uso de divisas con la adopción de metodologías de promoción sustitutiva, incluso realizando su programación por rama y tipo de bienes (especialmente de insumos industriales).

Se entiende además que la conducción coordinada de este conjunto de acciones en el plano interno y externo requería la conformación de un aparato de Estado que guardase proporción con la naturaleza y complejidad de una misión de tal clase. Y ello en un doble sentido. Primero, en lo que hace al peso específico del sector público dentro de la economía nacional. Muchas líneas de producción requerían de la presencia directa del Estado. Por la cuantía de la inversión, por el riesgo, por su complejidad técnica, algunos eslabones productivos tales como siderurgia, ciertos rubros metalúrgicos y de la industria química, fertilizantes, etc. no se desarrollarían con rapidez si se los dejaba librados a la acción privada. Se constituirían entonces en cuellos de botella peligrosos que pondrían en riesgo el éxito del nuevo modelo. Esas líneas deberían ser asumidas por el Estado solo o asociado con el sector privado. Al lado de ello el Estado se iba a ver obligado a hacer un esfuerzo importante de desarrollo de su actividad de servicios tanto por la necesidad de acompañar el crecimiento general de la economía, principalmente en materia de agua, energía e infraestructura (vial, portuaria, etc.) cuanto por el crecimiento expresivo de los requerimientos de la población urbana en los rubros tradicionales.

Segundo, era imprescindible desarrollar el aparato técnico y de gestión para adecuar el mismo al nuevo rol del Estado. En el rediseño del modelo de acumulación, éste ampliaría sus funciones tradicionales

de carácter normativo y administrativo a las de un agente activo de regulación y planificación de la economía. Se necesitaba un aparato que pudiera responder con eficacia y simultáneamente a misiones nuevas y complejas: control y programación del sector externo, coordinación operativa de la economía en el corto plazo vía el manejo de instrumentos monetarios, fiscales, arancelarios, etc., administración y aliento del esfuerzo de inversión a través de corporaciones financieras específicas, planificación, administración del desarrollo urbano, ejecución de la reforma agraria, impulso de un sistema de crédito agrario, etc.

Este vasto conjunto de acciones en el plano interno —público y privado— y en el plano externo obligarían a que el Estado se convirtiera en el agente promotor de un nuevo modelo de acumulación.

La descripción ciertamente sumaria e incompleta que se viene de efectuar sobre la concepción de un nuevo estilo de desarrollo capaz de superar los desafíos que la herencia oligárquica imponía al país en los años 60 constituyó el esqueleto básico de la estrategia que intentó poner en marcha el gobierno velasquista. Gran parte de los objetivos y tareas señalados se pueden encontrar explícitamente incluidos en los planes generales y operativos del sector público, en los discursos del Jefe de Estado y de los Ministros y en la vasta documentación oficial sobre estos temas generada en el período 68-75.

Implicítamente el lector podría reconocer este mismo enfoque e igual propósito transformador en un amplio cuerpo de dispositivos legales de la época. Tal vez los más representativos en tal sentido sean los Decretos Leyes:

- 17063 Estatuto del Gobierno Revolucionario.
- 17440 Régimen Legal en Industria de Hidrocarburos.
- 17716 Ley de Reforma Agraria.
- 17753 Creación de PETROPERU.
- 17791 Promoción a Pequeña y Mediana Minería.
- D.S. 002-69-IC Promoción y Fomento a la Producción y Exportación No Tradicional.
- 18121 Ley Orgánica del Sector Pesquero.
- 18225 Ley Orgánica de Minería.
- D.S. 37-70-A Estatuto Especial para Comunidades Campesinas.
- 19270 Ley de Comunidad Industrial.
- 1877 Ley de Descentralización de Industria.
- 19031 Importación de Insumos Básicos.
- 20598 Ley de Empresas de Propiedad Social.

No tendría objeto detenernos a examinar esa evidencia histórica en un trabajo de este tipo. Lo que aquí nos interesa examinar es cómo fue implementada aquella estrategia, con qué éxito se desarrolló la mis-

ma durante el período 68-75, cuáles fueron sus límites. Ello será materia del punto subsiguiente.

Existe, en cambio, un punto que conviene examinar en torno al “proyecto velasquista” en cuanto propósito y voluntad de cambio social. Nos referimos al hecho de que la concepción antes expuesta constituyó una visión de transformación global del país conducida desde el Estado, fuera de las reglas de juego del mercado, regulando y cambiando las mismas, alterando las relaciones de fuerza tradicionales y modificando el curso de desarrollo espontáneo del sistema económico y político vigente. Con lo dicho queremos resaltar la idea de que es imposible confundir tal tipo de proyecto alternativo con el de una modernización del sistema al servicio de una salida “capitalista nacional”.

Lo dicho conviene reforzario recordando que el reparto de roles a los actores económicos en el nuevo modelo así como la concertación social y política de los sectores e instituciones del país que debían servir de sustento y conducción a largo plazo de un modelo de tal clase escapaban en absoluto al molde de un pacto entre empresarios nacionales y fuerza militar. Por su misma naturaleza el modelo suponía el nacimiento y consolidación de nuevas formas sociales —el campesinado propietario de sus tierras emergente de la reforma agraria, la tecnoburocracia del nuevo Estado poseedora de la metodología de conducción global del modelo así como la gerentocracia de las nuevas empresas públicas, la consolidación, reconversión profesional de los sectores medios (ampliación del segmento de técnicos, ingenieros y cuadros productivos urbanos y rurales, en desmedro del estamento más tradicional de pequeños rentistas, comerciantes y profesionales liberales) y, también, la transformación interna de la “clase superior” donde gradualmente debía producirse el avance del empresariado industrial a expensas de la ubicación que tenían en la sociedad tradicional los latifundistas agrarios, rentistas, comerciantes, importadores, etc.

4. EL PROCESO DE CAMBIO 68-75 Y SUS LIMITES

4.1. *La vocación de cambio*

En el punto anterior se examinaron los desafíos que imponían al gobierno velasquista las herencias socioeconómicas del viejo orden oligárquico y se describió muy sumariamente cuáles eran las tareas centrales que un gobierno con vocación de desarrollo e independencia nacional estaba obligado a emprender. Una parte importante de ellas era de carácter estructural y exigía gran dosis de radicalidad y decisión transformadoras. Aquí no nos detendremos en la descripción y análi-

sis de cada una de las numerosas acciones llevadas a cabo por el gobierno de Velasco no sólo en materia socioeconómica —reforma agraria, comunidad laboral, propiedad social, empresas públicas, sistema financiero, crecimiento del aparato de Estado, minería y control del sector externo, etc.— sino también en otras numerosas esferas del quehacer social, tales como reforma educativa, pueblos jóvenes, etc. Sólo recordaremos algunas de ellas, las que de modo más directo se orientaron a producir la transformación de la estructura subdesarrollada del país y cambiar el modelo de acumulación tradicional, tales como reforma agraria, empresas públicas, modificaciones en la estructura de la propiedad y modificaciones en la distribución del ingreso. En cambio, nos detendremos en el examen de su impacto sobre esos aspectos y —sobre todo— en el análisis de los límites que evidenció el proceso para generar un nuevo modelo social y técnicamente viable.

Por cierto, es fácil convenir que en el marco de la historia de los países de América del Sur, no se encuentra paralelo en cuanto a la radicalidad y a la magnitud de los cambios que se introdujeron en Perú entre 1968 y 1975. El propósito transformador del gobierno militar se explicitó desde los primeros días de su acceso al poder. Baste recordar en tal sentido los objetivos enunciados en el Estatuto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada (Decreto Ley N° 17063) publicado en el diario oficial *El Peruano* el 4 de octubre de 1968, a las 24 horas de hacerse cargo del gobierno:

— Promover a superiores niveles de vida, compatibles con la dignidad de la persona humana, a los sectores menos favorecidos de la población, *realizando la transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales del país.*

— Imprimir a los actos de gobierno un sentido *nacionalista e independiente*, sustentado en la firme defensa de la soberanía y dignidad nacionales.

— Transformar la estructura del Estado haciéndola más dinámica y eficiente para una mejor acción del gobierno.

Es un hecho, por consiguiente, que desde su inicio el proceso 68-75 se orientó a aceptar el desafío de alterar la estructura tradicional, quebrar la dependencia del país, lograr su desarrollo y que para ello existía la voluntad de: a) efectuar los cambios estructurales requeridos; y b) constituir al Estado en un sujeto apto para conducir ese proceso.

Las acciones no se retrasaron respecto a las declaraciones. Pocos días más tarde de la publicación del estatuto se ocupaba la International Petroleum Company. Este fue el primer hecho que permitía verificar

la orientación anunciada por el nuevo gobierno de facto; pero muy pronto el inicio de la reforma agraria, la nacionalización de otras empresas extranjeras ubicadas en el sector primario exportador, la ley de reforma industrial, el enorme impulso a la creación de empresas públicas y mixtas en áreas estratégicas, el creciente control del Estado en materia de comercio externo y el avance de la propiedad gubernamental en el sistema financiero confirmaban sin dejar lugar a mayores dudas el carácter innovador del gobierno de Velasco.

4.2 *La reforma agraria*

En el punto 2 se describió cuál era la situación imperante en el agro peruano hacia 1960. Baste recordar ahora la extrema concentración de la propiedad: 3.972 unidades agropecuarias mayores de 500 hectáreas —el 0.4% del total de unidades (851.917)— abarcaban más de 14 millones de hectáreas (el 75.9% de la superficie agropecuaria). El 1.3% de las unidades (superiores a 100 hectáreas) abarcaban 15'688,000 Has., que equivalen al 84.6% del hectareaje total (ver cuadro 11).

CUADRO 11

Distribución de unidades y superficie declarada según tamaño

Tamaño	Unidades		Superficie	
	Nº	%	Has.	%
Hasta 4.99 Has.	708,217	83.2	1'054,720	5.5
De 5 a 99.99 Has.	131,827	15.5	1'859,443	9.9
De 100 a 499.99 Has.	8,081	0.9	1'624,643	8.7
Más de 500 Has.	3,792	0.4	14'063,694	75.9
TOTAL :	851,917	100.0	18'602,500	100.0

Fuente: Estudio del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) 1961.

La concentración de grandes extensiones de tierras en pocas unidades de producción significaba, obviamente, la concentración de gran parte del hectareaje total del país en manos de pocos propietarios. De hecho, unas 280 familias, que equivalían al 0.03% del total de familias en el sector agropecuario, eran propietarias de 5'666,676 Has.; es decir del 30.5% del hectareaje total. Este grupo de familias constituía lo que se conoce como la oligarquía agraria y merced a su poder económico, acrecentado con inversiones en otros sectores de la economía, controló por un largo periodo, el poder político en el país.

Es conocida también la explotación a la que eran sometidos los trabajadores agrícolas asalariados en las grandes haciendas, así como las

cargas de servidumbre impuestas a feudatarios, yanaconas, aparceros, etc. Esta situación de los campesinos que tenían algún tipo de dependencia directa respecto a las haciendas y la extrema miseria en que vivía el campesinado minifundista (708,217 familias, el 83% del total) generó un clima de inestabilidad en el sector e incentivó el desarrollo de las luchas campesinas, en sus diversas manifestaciones. La progresión y el incremento de las ocupaciones de tierra por parte de campesinos sin tierra y comuneros, así como las huelgas de los obreros agrícolas, son algunos indicadores que muestran el desarrollo de estas luchas (ver cuadros 12 y 13).¹³

Frente a esta situación, las diferentes organizaciones políticas e incluso ciertos grupos oligárquicos como el del diario *La Prensa*, empezaron a incorporar el tema de algunas reformas en el agro a sus propuestas de gobierno. La reforma agraria dejó de ser un problema que era tratado exclusivamente por el Apra, el Partido Comunista o los intelectuales de izquierda. Ya en el primer gobierno de Prado (1956-1962) se había formado una comisión para la reforma agraria y de vivienda y el primer gobierno de Belaunde promulgó la Ley 15037 de reforma agraria.

CUADRO 12

Principales ocupaciones de tierras 1950-1972

Piura	6
Lambayeque	2
Cajamarca	4
La Libertad	2
Junín	2
Pasco	14
Ancash	3
Ayacucho	s.d
Huancavelica	1
Apurímac	3
Cusco	8
Puno	1
Abancay	1
Lima	5
Huánuco	1
Amazonas	1
TOTAL :	54

13. Sobre antecedentes y significado de la reforma agraria de Velasco, ver Daniel Martínez y Armando Tealdo, *El agro peruano 1970-1980: análisis y perspectivas*, CEDEP, 1982.

CUADRO 13

Huelgas en el sector agrario

Año	Nº	% del Total Nacional
57	21	13.0
58	28	13.1
59	31	13.3
60	44	14.4
61	37	10.8
72	77	20.2
63	66	15.6
64	90	22.6
65	74	18.6
66	53	13.4
67	56	13.5
68	43	11.8
TOTAL	620	15.5

Fuente: Ministerio de Trabajo — Las huelgas en el Perú 1957-1972.

En el período 1964-1968 el gobierno de Acción Popular expropió (en base a la citada Ley 15037) un total de 398,840 hectáreas que beneficiaron a 14,605 familias, de las cuales 9,054 fueron beneficiarias individuales y 5,551 familias fueron beneficiarias agrupadas en 39 empresas.

CUADRO 14

Avance de Reforma Agraria (Ley Nº 15037)
Acumulado 1964 - 68

	Nº	Has.	Beneficiarios
Cooperativas	12	134,799	424
Comunidades	24	146,611	5,045
Grupos campesinos	3	30,010	82
Individuales	—	87,420	9,054
TOTAL	39	398,840	14,605

Fuente: DGRA y AR. Avance de Reforma Agraria al 31 de octubre de 1980.

Si se tiene en cuenta que la superficie agropecuaria nacional era de más de 18 millones de hectáreas y que, en 1965, el número aproximado de familias campesinas era de cerca de 800,000, es fácil comprender por qué la reforma agraria del primer gobierno de Belaunde no alteró la concentración de la tierra y explotación del campesinado a las que nos hemos referido anteriormente. Las 398,840 Has. adjudicadas representaban el 2.1% de la superficie total y las 14,605 familias beneficiarias representaban el 1.9% del total de familias campesinas.

En este contexto, el gobierno presidido por el general Velasco promulgó en 1969 una nueva Ley de reforma agraria (17716) a la que posteriormente se le hicieron algunas modificaciones, especialmente en lo que se refiere a los límites inafectables (D.L. 20653 y 22175).

Tras diez años de reforma agraria, 1970-1980 (si bien el período de mayor intensidad en su aplicación fue 1970-1975), se expropió y adjudicó 10'298,453 Has. que representaban el 55.3% de la superficie agropecuaria nacional explotada, beneficiando a 399,576 familias que representaban el 39.2% del total de familias campesinas.¹⁴

CUADRO 15
Avance de la Reforma Agraria
(Leyes 17716, 20653 y 22175)
1969 - 80

	Nº	Has.	Familias beneficiarias
Cooperativa	597	2'140,220	101,750
SAIS	59	2'776,452	58,340
Grupo campesino	1023	2'634,712	55,992
Com. Camp.	529	913,229	126,951
Com. nativas	345	1'287,227	11,684
Individuales	—	770,430	43,352
EPS	13	234,024	1,507
Otras (Universidades, etc.)	—	142,159	
TOTAL	2566	10'298,453	399,576

Fuente: Ministerio de Agricultura — DGRA y AR, 31 Oct. 80.

La importancia de la reforma agraria aplicada a partir de 1970 estribó no sólo en el hectareaje expropiado y el número de familias beneficiadas, sino también en las formas empresariales que se desarrollaron a partir de la misma. Hasta 1970 el empresariado rural estaba constituido por un universo de más de 800,000 empresarios individuales, incluyendo a los comuneros, quienes vivían en realidad del usufructo generalmente hereditario de una parcela comunal. Este univer-

14. Martínez y Tealdo, op. cit., págs. 5-15.

so estaba dominado por aquellos empresarios que explotaban tierras superiores a las 100 Has. por unidad (cerca de doce mil) y que constituían el 1.3% del empresariado rural. El resto, el 98.7%, estaba constituido por pequeños y medianos propietarios, prácticamente excluidos del crédito, con escaso acceso al uso de medios técnicos adecuados, golpeados por un sistema de precios agrícolas realmente expoliador, sin posibilidad de acumulación y, por tanto, de desarrollo.

En la aplicación de la reforma agraria a partir de 1970 la conformación del empresariado rural varía radicalmente. Sobrevive el pequeño y mediano empresario individual, cuya situación no ha mejorado de manera sustancial. Pero ha quedado reducido a un 60% del empresariado rural (anteriormente significaba el 98.1%), constituyendo el 40% restante un nuevo empresariado autogestionario, en la medida en que se integra a diferentes formas empresariales de carácter asociativo (cooperativas agrarias de producción, cooperativas comunales, sociedades agrícolas de interés social, empresas de propiedad social y grupos campesinos).

Para juzgar el carácter positivo o negativo de este cambio en la composición del empresariado rural, no se puede menos que admitir que una vez expropiados los grandes latifundios, el gobierno de Velasco estaba en una disyuntiva: parcelar y adjudicar individualmente la tierra (aun cuando los adjudicatarios se integraran en cooperativas de servicios); o mantener la infraestructura productiva preexistente y adjudicar la tierra a grupos de familias asociadas en la propiedad y en el trabajo.

Al margen de cualquier posición política, hay que reconocer que la alternativa de la parcelación afrontó y afronta serios problemas. Si la tierra es parcelada, podría ser destruida la infraestructura agrícola (riego, caminos, etc.) que forma parte de los activos nacionales logrados a lo largo de muchos años de acumulación y que permite obtener rendimientos que no resultaría posible mantener en caso de parcelación. Por otra parte, era realmente imposible que el Estado peruano, con su incipiente grado de desarrollo, pudiera prestar el apoyo técnico, de capacitación, crédito, etc. a que hubieran tenido derecho miles de nuevos propietarios individuales. No es aventurado pensar, entonces, que la parcelación habría implicado un descenso en los rendimientos promedio por cultivo, baja en la producción y estancamiento y caída del ingreso campesino.

El mantenimiento de la infraestructura productiva preexistente y su adjudicación a familias campesinas asociadas implicaba, cuando menos, el mantenimiento de los niveles tecnológicos anteriores y, por tanto, la posibilidad de aumentar la productividad y producción agrope-

CUADRO 16

Reforma Agraria (Cuadro comparativo)

	Ley 14444 - 15037 (1962 - 1969)	D.L. 17716 (1970 - 1980)
TIERRAS		
Revertidas	—	2'539,043 Has.
Financiadas	1'027,649 Has.	8'062,620 Has.
TOTAL	1'027,649 Has.	10'601,633 Has.
GANADO		
	177,712 animales	2'056,725 animales
INDEMNIZACIONES		
Efectivo S/.	136,982,000	3,692'017,000
%	25.9%	24.9%
Bonos S/.	392'418,000	11,048'030,000
%	74.1%	75.0%
Pagarés S/.	—	9'315,000
%	—	0.1%
TOTAL S/.	529'400,000	14,799'417,000

Fuente: Ministerio de Agricultura — DGRA y AR, 31 Oct. 80.

cuarias. Si los precios agrícolas hubiesen sido favorables al productor, lo que es independiente de la forma empresarial, se habría incrementado también el ingreso real de la familia campesina. Posiblemente, buen número de las empresas asociativas actuales estén mal dimensionadas; pero este hecho (que no es difícil corregir) no constituye un elemento fundamentalmente característico de la reforma agraria.

Comparemos, finalmente, la reforma agraria de Velasco con la del primer gobierno de Belaunde en algunos aspectos básicos:

- a. Con el D.L. 17716 (1970-1980) se adjudicaron 10'601,633 Has. Con las leyes 14444 y 15037 (1962- 1969) fueron adjudicadas sólo 1'027,849.
- b. Con la reforma agraria de 1969 se adjudicaron 2'056,725 cabezas de ganado. Con la de 1962 se adjudicó sólo 177,712.
- c. La forma de indemnización por los bienes expropiados así como la distribución porcentual del monto a pagar entre efectivo y bonos fueron similares en los dos periodos. Sin embargo, debe recordarse que en noviembre de 1980 se dio el D.L. 22748 que condonó la deuda agraria no pagada hasta ese entonces más los intereses, por un valor total de 16,464 millones de soles.
- d. Mediante la aplicación del D.L. 17716 se benefició al 39.2% del total de familias campesinas. La ley 15037 sólo benefició al 1.9%.

No hay duda que en un período breve la reforma agraria del gobierno de Velasco modificó esencialmente la estructura de la propiedad de la tierra. Tampoco la hay en lo que se refiere a su eficacia para cancelar el poder latifundista serrano y el capitalismo agrario de la costa. En lo esencial, puede decirse que la reforma agraria peruana consiguió casi todos los objetivos que tradicionalmente se propusieron los movimientos progresistas de América Latina en materia agraria. Entre ellos cabe destacar, por su importancia desde el punto de vista de la conformación de un país más homogéneo y moderno, los siguientes:

- a. Liquidación de las formas serviles de organización del trabajo con la desaparición de las explotaciones extensivas de la región andina.
- b. Gradual rearticulación mercantil de las áreas ocupadas por las unidades servil-mercantiles en la sierra. Con la eliminación de éstas y su sustitución por empresas comunales, cooperativas, pequeñas explotaciones personales y otras formas asociativas, se quebró parcialmente el aislamiento del mercado característico de las explotaciones tradicionales.
- c. Sustitución del capitalismo agrario de la costa por formas cooperativas y por la pequeña y mediana propiedad.

CUADRO 17
Reforma Agraria (Cuadro comparativo)

	Ley N° 15037	D. L. 17716
TOTAL FAMILIAS CAMPESINAS		
Número	781,450 (1965)	1'019,800 (1975)
%	100%	100%
FAMILIAS BENEFICIADAS		
Número	14,605	399,576
%	1.9%	39.2%
FAMILIAS NO BENEFICIADAS		
Número	766,845	620,224
%	98.1%	60.8%

Elaboración: CEDEP; Daniel Martínez, Armando Tealdo, 1981.

Los resultados más relevantes de la consecución de esos objetivos fueron:

- a. La relativa homogenización de las relaciones sociales imperantes en el agro.

b. La creación de condiciones para la ampliación del mercado interno, tanto de bienes finales como de insumos y bienes de capital a un conjunto mayor de la población campesina.

A pesar de los profundos cambios verificados en la propiedad y la organización empresarial puede decirse que el costo de tales reformas en términos de conflicto social fue menor y, en términos de desarticulación o pérdida productiva, muy poco sensible. La tasa de crecimiento del producto agrario siguió descendiendo según la tendencia que traía desde los años 50. Recuérdese que en la década 50/60 esa tasa fue de 1.2 promedio anual, en los años 60/70 subió a 2.9 y en el período 68/75 bajó al 2.1%. Es razonable aceptar que en un período de cambio y reorganización de las explotaciones agrícolas y de montaje de nuevas formas asociativas no era posible esperar una performance productiva muy superior.

El proceso fue acompañado por un incremento de las remuneraciones campesinas que no obstante y —salvo excepciones localizadas (CAPs azucareras)— no fue demasiado significativo. Cabe de todas maneras señalar que, a diferencia de lo que habitualmente se piensa, el período 68-75 se caracterizó por el mejoramiento de los términos de intercambio ciudad-campo. Para la mayoría de los cultivos se registraron precios remunerativos en los años 1970, 1971, 1972 y 1973.¹⁵

Se interrumpió así, a partir de 1968/69, la tendencia —iniciada tres décadas atrás (recuérdese los cuadros 1 y 2)— a la caída del precio relativo en el sector agrícola. La mayoría de los cultivos experimentó una recuperación significativa del precio relativo entre 1968 y 1974. Sólo a partir de 1974/75 y, en especial, a partir de 1976, se retomó la tendencia a la baja.

También durante el período velasquista el sistema crediticio se expandió sensiblemente. Mientras que en 1970 el Banco Agrario (principal fuente financiera del agro) había aprobado 4.381 préstamos, en 1980 la cifra se elevó a 168.425. De este total de préstamos el mayor número —156.661— fue destinado a financiar la campaña agrícola.

Por otra parte, no sólo aumentó el número de préstamos aprobados, sino que el monto total de lo prestado (a valores constantes) también se incrementó notablemente. En el período 1970/74 la tasa de crecimiento anual fue del 4.3 (reduciéndose fuertemente en el período 75/79 con una tasa de —7.7).

En resumen, las transformaciones operadas en el medio rural cambiaron drásticamente el escenario tradicional: relaciones sociales nue-

15. Sobre evolución de precios agrícolas ver *Términos de intercambio ciudad-campo*; Billone, Carbonetto, Martínez. Ed. CEDEP, 1982.

vas, aumento de la participación campesina en el manejo de sus intereses, desarrollo de una dirigencia empresarial y de un estamento gerencial inexistente hasta los años 70, mejora relativa del ingreso campesino, precios remunerativos que detuvieron la tendencia tradicional al deterioro de los términos de intercambio ciudad-campo, ampliación del sistema financiero agropecuario, etc.

Desde luego, todo ello tuvo poca o ninguna incidencia en lo referente a cambios significativos en las desigualdades preexistentes en materia de distribución de factores por puesto de trabajo o de productividades por trabajador y por hectárea. La extrema heterogeneidad tecnológica y de productividades e ingresos de una a otra región —especialmente entre sierra y costa— que tradicionalmente estaba asociada con modos de producción y relaciones sociales distintas, no podía ser superada por la simple homogenización de las relaciones sociales. Multiplicidad de modo de producción y heterogeneidad productiva que, tal como se mostró en el tomo I, páginas 84 a 92, reconocen un origen histórico común pero que no podían ser modificadas del mismo modo. La reforma agraria entre 1970 y 1975 modernizó y homogenizó las relaciones sociales imperantes, la forma jurídica, la organización de la producción y los sistemas de trabajo, pero apenas tuvo posibilidad de incidir en materia de tecnología y productividades. Así, las diferen-

GRAFICO 6

Empleo, productividad, capital por hombre y salario unitario: 1982

U.P.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	—
L	256	1000	102	180	193	242	274	228	62	1	1	1	1	2551
$\frac{VA}{L}$	440	214	453	527	206	321	294	221	600	227	162	11	36	—
$\frac{K}{L}$	685	633	748	883	576	645	510	696	1747	170	221	34	89	—
$\frac{W}{L}$	273	230	297	389	188	223	238	222	580	—	—	—	—	—

Fuente: CEDEP, Encuesta a productores. Daniel Martínez, Manuel Morón, Jesús Ruitón y Carlos Vildoso.

L = N° de trabajadores.

$\frac{VA}{L}$ = Productividad por trabajador: miles de soles constantes, 1978.

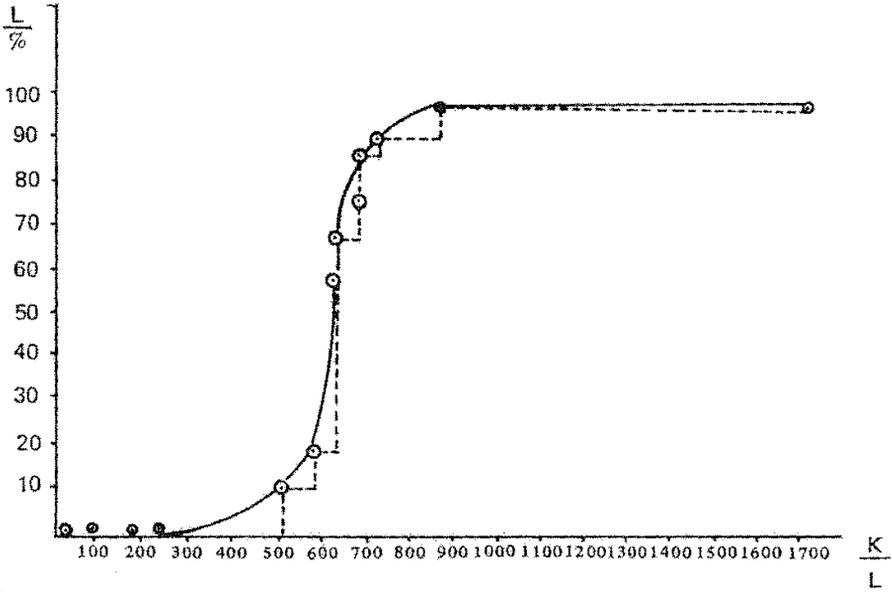
$\frac{K}{L}$ = Capital (activos totales) por trabajador: miles de soles constantes, 1978.

$\frac{W}{L}$ = Salario por trabajador: miles de soles constantes, 1978.

U.P. = Unidades de producción: 1, 2, 3 : Cooperativas de la costa (Barranca)
 4, 5, 6, 7, 8, 9 : Cooperativas de la costa (Cañete)
 10, 11 : Pequeños productores de Huaraz.
 12, 13 : Minifundistas andinos (Ancash)

GRAFICO 6A

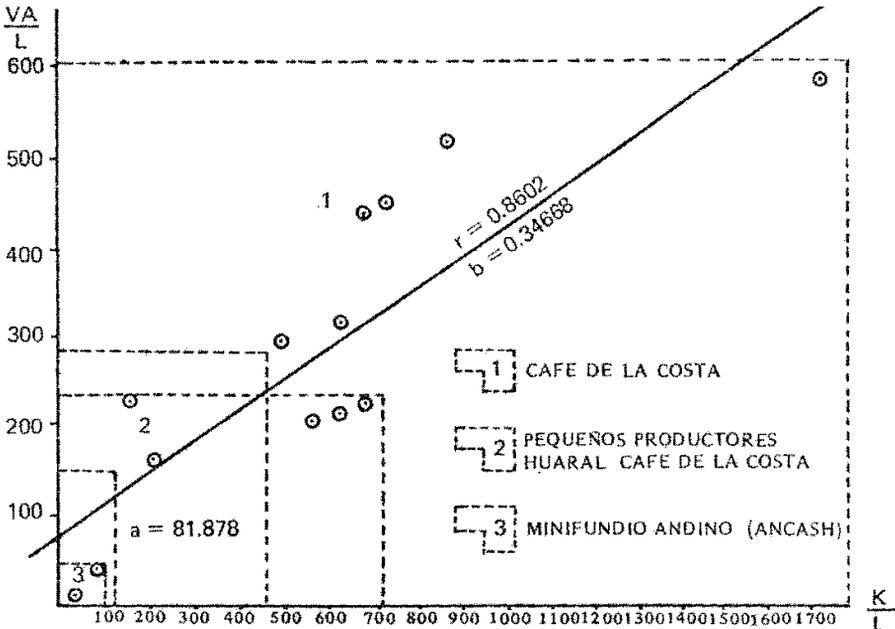
$\frac{K}{L}$ Miles de soles constantes de 1978



Fuente: Heterogeneidad de la productividad y el capital en el medio rural. Daniel Martínez, CEDEP, 1984.

GRAFICO 6B

Miles de soles constantes de 1978



Fuente: Daniel Martínez, op. cit. 1984, pág. 32.

cias existentes entre la relación capital (medios de producción, tierras y externalidades) por hombre y por hectárea se conservaron prácticamente en los niveles de 1968 (véase gráfico 6 en que se comparan esas variables para cooperativas de la costa y comunidades campesinas casi 10 años más tarde).

4.3 *El desarrollo de la actividad empresarial del Estado y de la propiedad social*

En el cuadro 18 se presenta el número de empresas públicas y su participación en el producto antes y después del proceso velasquista. Ciertamente, el avance de la actividad productiva del Estado fue notable. En el curso de 6 años se incrementó en 27 el número de empresas públicas, en 93 el número de empresas mixtas públicas privadas (con participación del Estado en el capital social superior al 50%) y se aumentó del 13 al 23% la participación de ese sector en el producto nacional.

CUADRO 18

Nº de Empresas	1968	1975
Empresas de derecho público	21	48
Empresas de derecho privado	2	95
Participación PBI	13%	23%

Fuente: Tomado de Perú: Política de desarrollo y empresas públicas, Fernando Sánchez Alibavera.

El crecimiento de las empresas públicas (bien sean de derecho público, bien de derecho privado) fue resultado de:

1. La transformación de dependencias del sector público que realizaban actividades de carácter empresarial. Ese fue el caso de ELECTROPERU (antes Corporación del Santa y del Mantaro así como los Servicios Eléctricos Nacionales), EMADI-PERU (antes Junta Nacional de la Vivienda); la Empresa Nacional del Tabaco (antes Estanco de Tabaco), la Empresa Nacional de la Sal (antes Estanco de la Sal), Empresa Nacional de la Coca (antes Estanco de la Coca), INDUMIL-PERU (antes Centro Industrial de Confecciones Militares, Imprenta del Ejército, etc.), SIMA-PERU, etc.

2. El desdoblamiento de empresas, caso de MINPECO que surge de la independización del Departamento de Comercialización de Hierro-Perú.

3. La expropiación de empresas privadas con problemas financieros. Fue el caso del Banco Popular y Pesca Perú.
4. La expropiación de empresas privadas que operaban las áreas reservadas al Estado. Fue el caso del cemento, latifundios azucareros, algunas empresas químicas (Química del Pacífico e Industria de Fertilizantes Sintéticos), ENAFER-PERU y ENTEL-PERU.
5. La nacionalización de grandes empresas extranjeras. Fue el caso de la IPC que se convirtió en PETROPERU, Banco Continental, Cerro de Pasco Co. y Marcona.
6. Creación de nuevas empresas en áreas económicas reservadas al Estado, principalmente en la minería (Minero-Perú) y Comercio Exterior (EPCHAP, MINPECO y ENCI).
7. Constitución de empresas mixtas con capital extranjero, en las que el Estado tenía un mínimo del 25% del capital. Fue el caso de EPSEP, la Empresa Minera Especial, Bayer, Motores Andinos, etc.

En lo que hace a la gestación del nuevo sector conformado por las empresas de propiedad social, debe resaltarse dos aspectos. *Primero*: su implementación se comienza a fines de 1975 y la mayoría de las unidades productivas entra en operación después de 1976. Es decir, que quedan fuera del período que se analiza, al menos desde el punto de vista de su incidencia económica y social. *Segundo*: a pesar de las declaraciones acerca de la voluntad de tornar hegemónico a este sector de la propiedad, es claro que nunca se colocó la masa crítica de recursos que ello hubiera exigido. En realidad, se trató de un área de carácter básicamente experimental que no sobrepasó los 7,000 trabajadores. Desde muchos puntos de vista puede evaluarse dicha experiencia pero no es ese objeto del presente trabajo. Sus límites y aportes son examinados en el artículo de Mario Tueros, "Autogestión y propiedad social: una evaluación", incluido en el tomo III.

Aquí interesa, sin embargo, relevar un aspecto poco considerado en la problemática de propiedad social. Nos referimos a la enorme importancia, verdaderamente pionera, que tiene esa experiencia en materia de *creación de empleo*. En efecto, la propiedad social peruana constituyó el primer caso en que el Estado crea un mecanismo institucional, jurídico y técnico con el objetivo de inducir la conformación de *nuevas empresas de carácter asociativo*.

Ahora bien, el costo promedio de los puestos creados no superó la cifra de los 2,000 US\$ y ello, en el caso (bastante probable) de que los trabajadores propietarios no reembolsen al Banco Central los aportes efectuados para su constitución en un nivel mayor al registrado en sus

primeros 5 años de vida. Habida cuenta de que el costo promedio del sector moderno de la economía se encuentra por arriba de los 14,000 dólares-hombre es bastante claro que una metodología similar a la de propiedad social podría constituir una vía apta para encarar el problema del excedente estructural de fuerza laboral ubicado en el sector informal urbano. Recuérdese que en esta área el costo promedio se sitúa alrededor de los 400 US\$ por hombre pero que su productividad e ingresos son excesivamente bajos.

Desde este punto de vista es posible creer que la propiedad social habría podido cumplir un rol muy especial para enfrentar el tema de la heterogeneidad de las productividades y el ingreso en el medio urbano-industrial. Y, ello sobre todo, si se la hubiese concebido principalmente como un instrumento destinado a quebrar la brecha de capital y productividad que separaba a los puestos generados por empresas oligopólicas del sector capitalista de los puestos autogenerados por el excedente de fuerza de trabajo. Ello no fue así. Es sabido que la orientación práctica (más que teórica) dada a ese sector fue más bien la de imitar el tipo de empresas, los rubros de actividad e incluso el patrón sustitutivo de importaciones vigente en el sector moderno. La experiencia se centró en la forma de propiedad autogestora más que en su posible rol de adecuación de tecnologías y de oferta de puestos de trabajo de calidad "intermedia" vis a vis el SIU y el SM.

En resumen, tanto por la concepción política e ingenieril del sector cuanto por su lanzamiento tardío puede considerarse que el desarrollo de la propiedad social no tuvo incidencia mayor en las transformaciones en curso durante el proceso velasquista.

4.4 *Los cambios en la estructura de la propiedad*

El gobierno de Velasco se propuso desarrollar una estrategia de redistribución de la propiedad sustentada en lo que se designó como "pluralidad de formas de propiedad"; es decir, coexistencia del sector público, el sector privado reformado (cogestión), el sector privado no-reformado (pequeñas empresas), el sector de propiedad social y el sector cooperativo. En el discurso oficial (con énfasis desigual según el momento que se considere) se asignaba a la propiedad social un rol hegemónico a largo plazo y al sector público el carácter de inductor y regulador del desarrollo global.

Lo cierto es que, tal como se indicó anteriormente, en el lapso 68-75 se produjeron cambios significativos en la estructura de la propiedad, a partir principalmente de la creciente importancia del sector público y del desarrollo de formas asociativas en el agro y que, por el contrario, el peso de la propiedad social fue prácticamente nulo.

En el cuadro 19 se presenta la participación alcanzada por cada sector de la propiedad y por gran rama de actividad en el valor bruto de la producción hacia el fin del proceso (1975). Las cifras del cuadro permiten confirmar lo dicho antes:

— *El Estado* a través de empresas públicas y de otras formas exclusivas y mixtas de desempeño de actividades económicas participaba en el 10.3% del VBP. De ese 10.3%, el 2.0% provenía de la participación del Estado en la actividad minera, otro 2% de su participación en la banca y algo más del 1.5% de la industria, del comercio y de servicios. El mayor peso del Estado fue en la pesca con un control casi total de la producción. Le seguían en orden de importancia la banca en que el sector público participaba con más del 60% del total de servicios producidos y la minería en la que generaba alrededor del 45% del VBP de la rama. Su participación era muy inferior en industria, comercio y servicios (menos del 2% del total de cada rama).

— *El sector cooperativo*¹⁶ generó alrededor del 8% del VBP nacional, del cual cerca de un 5.5% provenía de la rama agrícola (CAPS, SAIS y comunidades). Su participación en otras ramas era muy pequeña —entre 0.5 y 1% en comercio e industria— y prácticamente despreciable en los otros rubros.

— *El sector privado reformado nacional* participaba con el 43.1% del VBP del país, en tanto las empresas privadas extranjeras representaban, aproximadamente, 15%. Por tanto, la participación total del sector privado reformado ascendía al concluir el período (1975) a 58% de la producción global del país.

— *La pequeña empresa privada* (con mayoría de independientes) generaba el 22% del VBP; es decir, el doble del sector público, algo más que el doble del sector cooperativo y un poco más de la mitad que el sector privado nacional.

— *La propiedad social* participó en el 0.07% del total nacional.

Del examen efectuado de la participación de los distintos sectores de la propiedad se desprenden algunas conclusiones que serán útiles más adelante para evaluar el proceso desde el punto de vista de la transformación del patrón de desarrollo.

En primer lugar, se destaca el hecho de que el sector privado reformado nacional conservó su posición hegemónica en el control de casi todas las ramas económicas (excepto pesca, banca agro y minería) y que en la industria —en conjunto con el sector privado extranjero— ge-

16. En el sector cooperativo se incluyeron SAIS, comunidades y grupos campesinos.

CUADRO 19

Los sectores de la propiedad en 1975*

	Participación de los sectores en el VBP Nacional						Total
	Pequeña empresa privada	Empresa Privada Nacional Extranjera		Estado	Sector de propiedad social	Cooperativas	
Agropecuario	4.4%	—	—	0.001%	0.006%	5.4%	9.8
Minería	0.3	0.6	1.6	2.0	—	—	4.50
Pesca	—	—	—	0.7%	0.001	—	0.7
Construcción	0.9	4.5	—	—	0.0001	0.02	5.5
Industria	3.90	25.26	12.4	1.6	0.004	1.1	44.3
Comercio	4.3	4.5	1.3	1.8	0.007	1.0	12.9
Banca	—	0.8	—	2.0	—	0.1	2.9
Transporte	2	3.34	—	0.8	0.05	0.01	6.2
Servicios	7.1	4.1	—	1.4	0.001	0.6	13.2
TOTAL :	22.9	43.1	15.3	10.3	0.07	8.2	100

* En el sector cooperativo se incluyeron SAIS, comunidades y grupos campesinos.

Fuente: Daniel Carbonetto, "La crisis en el modelo de acumulación, Perú 1968/75" en *Socialismo y Participación* N° 1, 1978.

neraba hacia 1975 más del 80% del total de la producción. En segundo lugar, obsérvese que la presencia de empresas extranjeras se concentró en la industria y —como se verá más adelante— muy especialmente en los rubros metalmecánico y químico. En cambio, salvo en minería, desapareció de los rubros primario-exportador y aun en el sector minero su participación fue sensiblemente minoritaria respecto a la de los otros sectores. En tercer lugar, parece claro que la estrategia de crecimiento del sector público se adecuó bien al objetivo de controlar sectores primario-exportadores y sistema financiero. En rigor, puede afirmarse que como resultado de los cambios ocurridos entre 1968 y 1975 el Estado y el sector asociativo pasaron a ejercer un rol claramente predominante en lo que había sido el nervio principal del modelo oligárquico: los sectores primario-exportadores y la banca.

A la luz de tal hecho, recuérdese que este objetivo junto con el ya indicado de la reforma agraria fue —y sigue siendo— en la mayoría de los países de la región uno de los principales puntos programáticos de los movimientos políticos comprometidos con el cambio social. En tal sentido, el proceso peruano constituye una valiosa experiencia para estudiar la verdadera eficacia y las insuficiencias de tales medidas. Nadie duda que son condiciones de necesidad para mayores logros. Pero ¿son suficientes tales cambios estructurales para generar y consolidar un nuevo modelo de desarrollo? Es precisamente este tema el que se tratará en los puntos subsiguientes.

4.5 Los cambios en la distribución del ingreso

Ya se ha señalado que el conjunto de los cambios estructurales impulsados por el gobierno de Velasco en materia de propiedad de los factores cobraría significado transformador a partir, principalmente, de su esperada eficacia para modificar y redefinir el mercado interno y el patrón de demanda tradicional. Presidía entonces aquellos esfuerzos la idea de que cambios en la propiedad se traducirían en cambios significativos en la distribución funcional y personal del ingreso. Tan significativos como para que el consumo elitista y la segmentación del mercado interno fuera cediendo —en plazos cortos— frente al avance de la demanda de consumo masivo.

Desde luego, los cambios en la propiedad fueron acompañados de una política juzgada como favorable para el desarrollo de la capacidad de negociación de los sectores asalariados y por una política de precios remunerativos respecto a los campesinos. ¿Cuál fue el resultado de este conjunto de medidas en materia de distribución del ingreso?

Veamos en primer lugar el comportamiento experimentado por las remuneraciones. En el cuadro 20 se presenta la evolución de salarios y sueldos reales durante el período 1968-1978 (expresados en soles de 1973 y acompañados del índice respectivo). Se observa que entre 1968 y 1974 el salario real creció de 4.028 miles de soles a 5.694 miles. La recuperación rápida del salario en ese período se asocia con la reactivación general de la economía que sucedió a la crisis del 67/68. El crecimiento del salario se detiene en 1974 para comenzar un lento descenso en lo que resta del período. El índice de 72.9 en 1968 subió hasta

CUADRO 20

Año*	SUELDO MENSUAL		Índice real	SALARIO MENSUAL		Índice real
	Nominal	Real		Nominal	Real	
1968	5,911	8,267	(79.3)	2,880	4,028	(72.9)
1969	6,496	8,547	(82.0)	3,270	4,303	(77.9)
1970	7,106	8,904	(85.4)	3,390	4,248	(76.9)
1971	8,092	9,498	(91.0)	3,960	4,647	(84.2)
1972	9,341	10,231	(98.0)	4,590	5,027	(91.1)
1973	10,427	10,427	(100)	5,520	5,520	(100)
1974	11,663	9,977	(95.7)	6,360	5,694	(103.1)
1975	13,954	9,657	(92.6)	7,080	4,899	(88.7)
1976	16,021	8,305	(79.6)	9,660	5,008	(90.7)
1977	19,231	7,222	(69.3)	11,280	4,236	(76.7)
1978	26,065	6,201	(59.5)	16,020	3,811	(69.0)

* Promedio de cada año.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Promoción Social, Dirección General de Empleo. Encuesta a establecimientos (sueldos y salarios).

103.1 para 1974, pasó a 88.7 en 1975 y a 90.7 en 1976. Los sueldos siguieron similar suerte. De un índice de 79.3 en 1968 se elevaron hasta 100 en 1973, descendieron a 95.7 en 1974 y a 92.6 en 1975.

En el cuadro 21 se presenta la evolución durante el mismo período del salario mínimo vital (legal) para Lima y Callao. Obsérvese su escaso incremento. De 98.9 en 1967 pasó a 111.3 en 1972 y ya en 1973 experimenta un claro estancamiento. Las cifras sugieren que el reajuste del salario mínimo legal no constituyó un instrumento que el gobierno militar estuviera dispuesto a usar con cierta audacia con el propósito de mejorar la estructura de salarios reales vigente hacia 1968 y de impulsar una mejora sustantiva en la participación de los asalariados en el valor agregado. Esta falta de decisión para intervenir en la pugna por el valor agregado entre empresarios y asalariados se tradujo en el hecho de que la masa de utilidades creció mucho más rápidamente que la masa de salarios y sueldos.

CUADRO 21

Sueldos y salarios mínimos vitales para Lima y Callao por ocupación y por grandes sectores de actividad económica 1965 - 1975

A. Para la industria, comercio, banca, crédito y seguros, transportes, servicios, minería, pesquería y actividades conexas.

Dispositivo legal de reajuste salarial		Empleados (mensual)			Obreros (diario)		
		Nominal	Real	Índice	Nominal	Real*	Índice
23/7	1965	1200	1200	100.0	40.00	40.00	100.0
25/9	1967	1500	1187	98.9	50.00	39.56	98.9
30/3	1971	1980	1202	100.2	66.00	40.07	100.2
22/5	1972	2400	1336	111.3	80.00	44.52	111.3
2/4	1974	3000	1330	110.8	100.00	44.33	110.8
26/6	1975	3540	1142	95.2	118.00	38.06	95.2
31/12	1975	3540	1069	89.1	118.00	35.62	89.1

B. Para la actividad agropecuaria y actividades conexas.

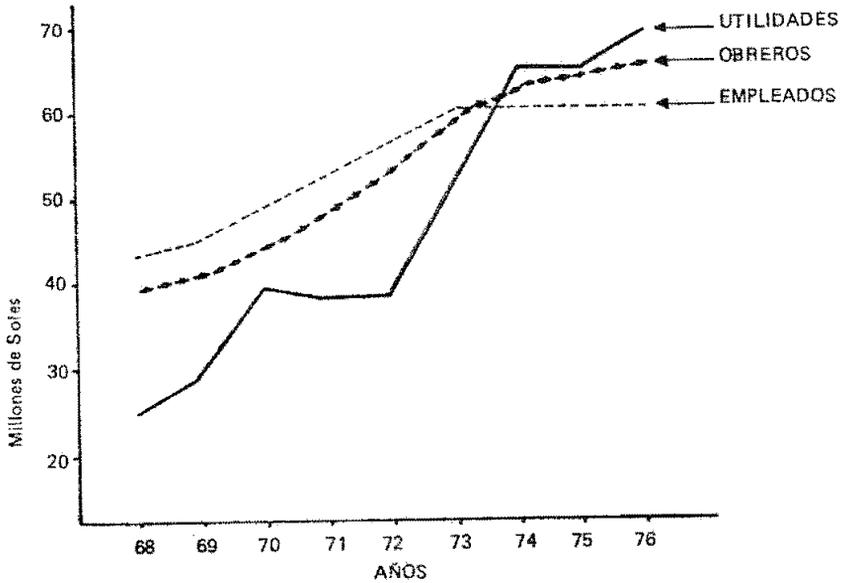
Dispositivo legal de reajuste salarial		Empleados (mensual)			Obreros (diario)		
		Nominal	Real	Índice	Nominal	Real*	Índice
25/10	1965	1000	1000	100.0	26.00	26.00	100.0
17/2	1969	1250	844	84.4	38.00	25.68	98.8
21/6	1971	1550	918	91.8	47.00	27.84	107.1
24/7	1972	1700	1005	100.5	60.00	33.50	128.8
2/4	1974	2250	997	99.7	75.00	33.24	127.8
26/6	1975	2700	871	87.1	90.00	29.03	111.7
31/12	1975	2700	815	81.5	90.00	29.17	104.5

* Deflactado por el índice general de precios al consumidor (a partir de 1973 se está considerando el índice para el Estrato I).

Fuente: Diario El Peruano, ONEC.

GRAFICO 7

Evolución del nivel de las remuneraciones de obreros y empleados
y de las utilidades
(Millones de soles '70)



En el cuadro 22 se presenta la evolución de la *masa* de salarios, sueldos y utilidades reales para el mismo periodo. Su comportamiento refleja la evolución ya indicada de las remuneraciones. Pero lo más relevante es la comparación del crecimiento que experimentó en ese periodo la masa de sueldos y salarios respecto a la masa de utilidades. A tal fin en el cuadro 23 se presentan las tasas de incremento anual de cada una de dichas corrientes de ingreso. Entre 1968 y 1974 se verificó un crecimiento importante del total de ingresos al trabajo con

CUADRO 22

Evolución de los niveles de ingreso por tipo de perceptor
(Miles de millones de soles '70)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Obreros	39.7	41.1	44.0	48.6	53.0	59.1	62.8	64.1	65.8
Empleados	43.8	45.3	49.4	53.1	56.9	60.2	60.9	60.5	61.0
Utilidades	25.3	29.2	39.6	38.4	38.9	52.9	65.0	64.9	68.9

tasas interanuales situadas entre 7% y 10%. El crecimiento de la masa tiende a detenerse hacia 1974. En 1974 el total de sueldos crece apenas 1.1% y en 1975 decrece en 0.6%. La masa de salarios también desacelera su incremento hacia los últimos años del período: en 1974 crece 6.2% y en 1975 apenas el 2.1%.

CUADRO 23
Variaciones anuales

Ingresos	1969/68	1970/69	1971/70	1972/71	1973/72	1974/73	1975/74	1976/75	Tasa promedio 1968-1976
Sueldos	3.4	9.0	7.5	7.0	5.9	1.1	-0.6	0.8	4%
Salarios	3.4	7.2	10.5	9.0	11.5	6.2	2.1	2.7	7%
Utilidades	15.3	35.6	-2.9	1.1	36.2	22.7	0.0	6.1	15%

Por su parte, la masa de utilidades creció rápidamente durante todo el período pero especialmente en 1973 y 1974 en que registró tasas de 36.2% y 22.7% respectivamente. Como consecuencia de ello la tasa promedio de crecimiento de sueldos y salarios del período 68/75 fue sólo de 4 y 7%, respectivamente, frente a un crecimiento del 17% para las utilidades.

Las tendencias que presidieron la distribución del valor agregado entre asalariados y empresarios durante el período bajo estudio son muy claras. La masa de utilidades se expandió mucho más rápidamente que la masa de ingresos al trabajo.

Naturalmente, las tendencias descritas se tradujeron en cambios regresivos en la distribución funcional del ingreso (ver cuadro 24).

En 1968, los sueldos y salarios representaban el 49.5% del ingreso nacional. Su participación creció hasta el 51.2% en 1972 para disminuir al 47.6% en 1975. En cambio, la participación de las utilidades creció sostenidamente de 15.5% en 1968 a 22.3% en 1973 y a 22.6% en 1975.

Finalmente, como ya se indicó en páginas anteriores, la distribución personal del ingreso no presentó cambios significativos en relación a la década anterior; por el contrario, empeoró ligeramente. El coeficiente de Gini registrado en 1961 era de 0.517 y pasó en 1972 a 0.546. En el gráfico 8 se pueden observar las curvas de Lorenz para ambas fechas.

CUADRO 24

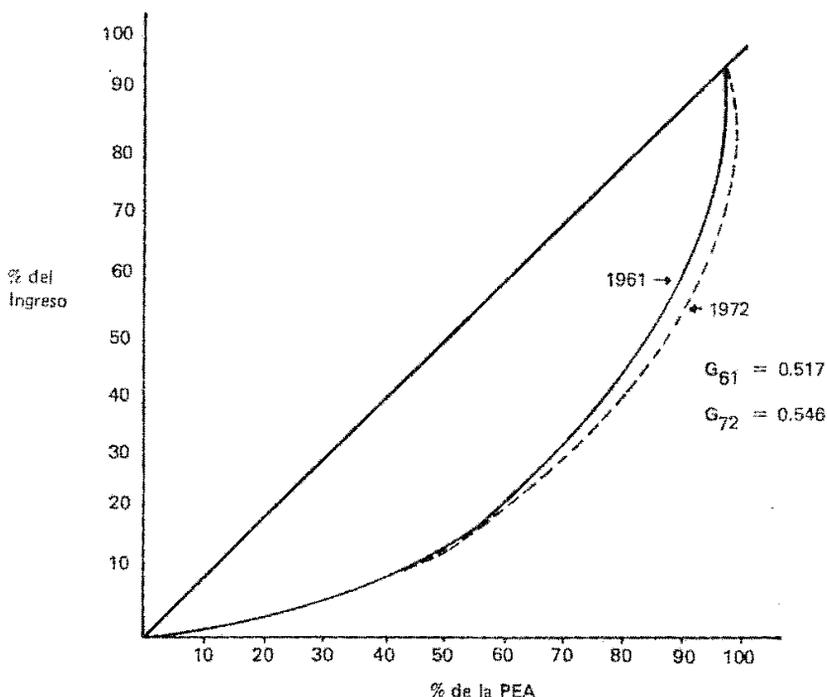
Evolución de la distribución funcional del ingreso en el Perú 1968-1975
(Millones de soles corrientes y porcentajes)

Años	Ingreso Nacional (Y) Millones soles corrientes		INGRESOS DEL TRABAJO - REMUNERACIONES (YT)						Total remuner. (YT/Y)	INGRESOS DEL CAPITAL (YK)			Total Ingresos capital (YK/Y)
			SALARIOS Y SUELDOS			INGRESOS TRAB. INDEPENDIENT.				Utilidades de empres. (YKuT/Y)	Renta predial (YKr/Y)	Intereses netos (YKI/Y)	
			Salarios (YTo/Y)	Sueldos (YTe/Y)	Total (YTo+e/Y)	Ingresos Agricultores (YTa/Y)	Ingresos Urbanos (YTu/Y)	Total Independientes (YTa+u/Y)					
1955	25,607	100	22.9	20.7	43.6	19.0	15.2	34.2	77.8	13.5	7.3	1.2	22.0
1960	48,166	100	23.4	22.8	46.2	13.7	15.7	29.4	75.6	15.3	7.2	1.9	24.4
1965	95,811	100	23.9	24.3	48.2	11.4	16.2	27.7	75.9	16.4	5.8	1.9	24.1
1968	151,411	100	23.5	26.0	49.5	11.5	16.6	28.1	77.6	15.5	5.4	1.5	22.4
1969	168,750	100	23.2	25.5	48.7	11.2	16.4	27.6	76.3	16.9	5.2	1.6	23.7
1970	199,997	100	22.0	24.7	46.7	12.0	15.4	27.4	74.1	19.8	4.5	1.6	25.9
1971	219,618	100	23.6	25.8	49.5	10.0	16.3	26.3	75.8	18.3	4.5	1.4	24.2
1972	245,496	100	24.7	26.5	51.2	8.8	16.7	25.5	76.7	17.5	4.4	1.3	23.2
1973	305,711	100	24.3	24.7	49.0	8.1	15.9	24.0	73.0	22.3	4.0	0.7	27.0
1974	385,775	100	23.6	23.1	46.9	8.6	15.6	24.2	71.1	23.6	3.9	1.4	28.9
1975	476,466	100	24.5	23.1	47.6	9.3	15.7	25.0	72.6	22.6	3.7	1.1	28.2
1976	645,438	100	24.3	22.6	46.9	9.1	15.8	24.9	71.8	23.9	3.2	1.1	28.2
1977	885,733	100	24.7	21.8	46.5	8.9	15.7	24.6	71.1	24.7	3.1	1.1	28.9
1978	1'348,762	100	23.6	20.6	44.2	9.1	16.0	25.1	69.3	26.7	2.9	1.1	30.7

Fuente: Elaboración CEDEP en base a la cuenta "Distribución del ingreso por tipo de ingreso".

GRAFICO 8

Distribución del ingreso personal 1961 y 1972



4.6 *El mercado interno y la composición del consumo*

El escaso impacto (en el corto plazo) de los cambios estructurales sobre la distribución del ingreso y la decreciente participación de la masa salarial en el valor agregado del periodo —sobre todo a partir de 1973— dieron lugar a que no se produjeran los cambios deseados en la composición de la demanda. El objetivo de homogenización del mercado interno no sólo no fue alcanzado sino que, en virtud del rápido crecimiento de la masa de utilidades, el patrón de la demanda se tornó aún más elitista y diversificado que en el pasado.

En el cuadro 25 se presenta la evolución de la masa de utilidades y del destino de las mismas al proceso de ahorro-inversión y al consumo personal de sus perceptores.

Obsérvese que en 1969 el 37% de las utilidades era destinado al ahorro —sea vía familiar o directamente por reinversión de empresas— mientras que hacia 1975 más del 70% de las utilidades se destinaba al consumo personal. Ello determinó que mientras la masa salarial creció

CUADRO 25

Evolución de la masa de utilidades y sus efectos en el gasto de consumo y en el gasto de divisas 1968-1976

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Utilidades sin impuesto (Mill. S/. 70)	22,319	23,082	30,257	32,659	32,731	46,678	54,136	53,919	60,436
Ahorro Neto de Empresas (Mill. S/. 70)	13,421	8,250	13,348	15,990	17,789	23,420	21,161	15,542	20,288
Utilidad-Ahorro Neto = (1-2) (Mill. S/. 70)	8,898	14,832	16,909	16,669	14,942	23,258	32,975	38,377	40,148
Ahorro de familias (Mill. S/. 70)	—5	2,896	6,177	4,113	1,609	2,031	353	—54	1,323
(3-4) (Mill. S/. 70)	8,903	8,655	10,732	12,556	13,333	21,227	32,622	38,431	38,825
(3-4) (Mill. S/. corrientes)	8,253	8,413	10,732	12,820	14,373	26,237	46,486	64,295	91,821
(30% de 6) (Mill. S/. corrientes)	2,476	2,524	3,220	3,846	4,312	7,871	13,946	19,288	27,546
(7) ÷ TC (Mill. \$)	64	65	83	99	111	203	360	429	397

El índice de precios utilizado es el de Inversión Bruta Interna.

Fuente: Banco Central de Reserva; tomado de Carlos Amat y León, ob. cit. pág. 116.

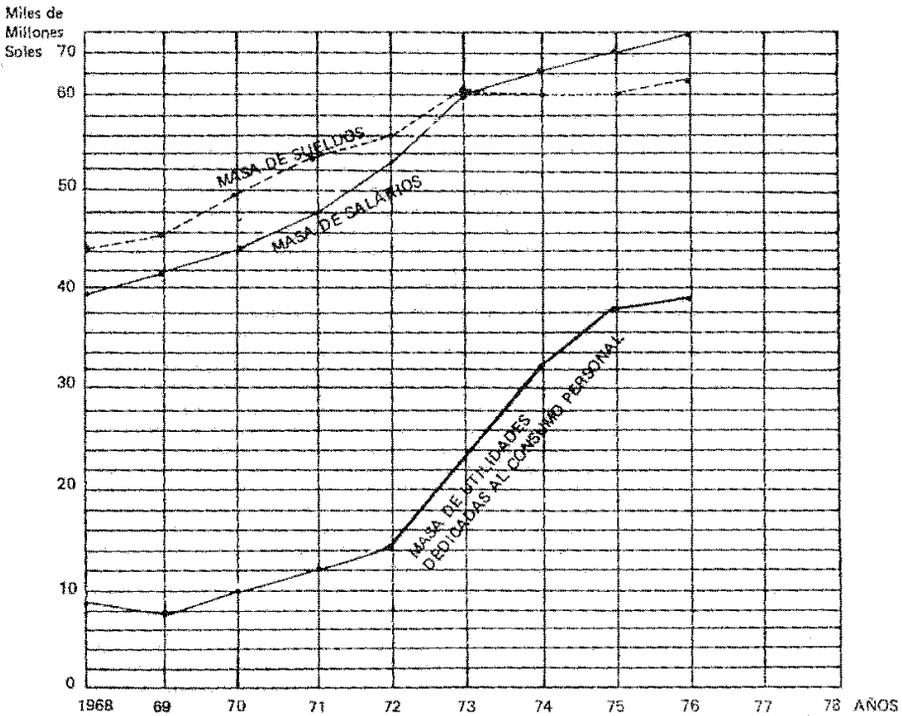
al 7% entre 1968 y 1976, la masa de utilidades destinadas al consumo personal de sus perceptores creció al 20%. Consecuentemente, la composición de la demanda interna varió haciéndose más rica en bienes superiores (financiado con utilidades) y disminuyendo, en términos relativos, el componente de bienes de consumo masivo (financiado con salarios).

Como resultado de ello, mientras el consumo masivo (aceite, fideos, leche, cerveza, etc.) creció entre 1972/71 el 4.5%, en 1973/72 el 11.5% y en 1975/74 el 3.0%, para esos mismos años la demanda de automóviles creció a 45.4%, 25% y 10.5%, la demanda de refrigeradoras en 32.2%, 9.8% y 31.2% y la demanda de televisores en 92.6%, 34.6% y 35.4%.

Como era de esperar, la conformación de un patrón de demanda más elitista —a medida que se incrementó el gasto de consumo financiado con utilidades— se asoció con un fuerte incremento del coeficiente de importación por unidad de demanda interna.

GRAFICO 9

Comparación del crecimiento del consumo financiado con utilidades, con sueldos y con salarios

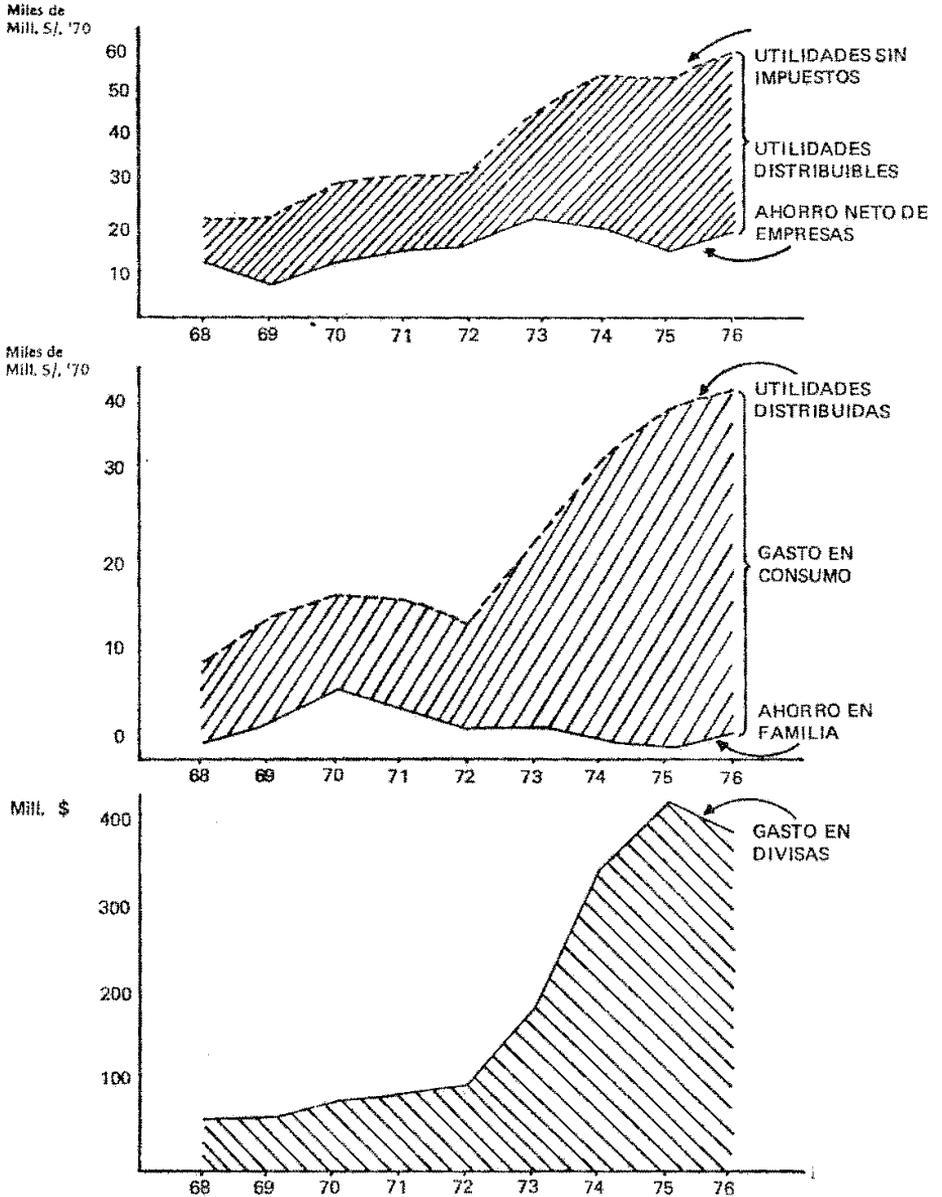


De todo lo anterior se desprenden varias conclusiones relevantes respecto a la escasa potencialidad que presentaron los cambios estructurales y las medidas de política adoptadas por el gobierno de Velasco para modificar la distribución del ingreso e impulsar la reestructuración del mercado interno:

1. Las acciones emprendidas a nivel de la propiedad de los factores no incidieron de modo significativo en la distribución del valor agregado entre asalariados y empresarios;
2. La tendencia que dominó el período fue la de un crecimiento mucho más rápido de la masa de utilidades que la de ingresos al trabajo. La tasa promedio de la primera duplicó a la segunda.
3. La distribución funcional y personal del ingreso experimentó cambios ligeramente regresivos.
4. A lo largo del período se experimentó un crecimiento mucho más rápido de la parte de las utilidades destinada al consumo personal de

GRAFICO 10

Evolución de los ingresos de las personas por utilidades y sus efectos en el gasto en consumo y en el gasto de divisas



Fuente: Carlos Amat y León, op. cit.

Masa de salarios, de sueldos y de utilidades usadas para el consumo personal
(en miles de millones de soles de 1970)

	1968	69	70	71	72	73	74	75	76
Salarios	39.7	41.1	44.0	48.6	53.0	59.0	62.8	64.1	65.8
Sueldos	43.8	45.3	49.4	53.1	56.9	60.2	60.9	60.5	61.0
Utilidades dedicadas al consumo	8.9	8.6	10.7	12.5	13.3	21.2	32.6	38.4	38.8

Fuente: Carlos Amat y León, Ob. cit., págs. 115 y 116.

sus perceptores que de la parte destinada a incorporarse al circuito de ahorro-inversión.

5. El patrón de consumo diversificado y elitista heredado del período anterior no fue modificado. Antes bien, sobrevinieron tendencias a una mayor agudización de aquellas características.

6. La adicción de la economía por el uso de bienes con alto contenido de insumos importados creció notablemente. La información disponible sugiere que ese incremento se encontró especialmente asociado con el aumento del consumo de los capitalistas (consumo financiado con utilidades).

En resumen, puede afirmarse que el objetivo de modificar la distribución del ingreso y la estructura del mercado interno como fundamento de una nueva orientación del crecimiento fracasó. Se comprende que las consecuencias de ello fueron de decisiva importancia por cuanto impidieron lograr, aunque sólo fuera parcialmente, el objetivo de recentramiento de la economía y de puesta en marcha de un modelo de acumulación diferente.

4.7 *El comportamiento del proceso de industrialización*

Las insuficiencias del proceso de cambio para modificar sustantivamente la distribución del ingreso y el patrón de demanda tradicional hicieron que la dinámica del mercado interno y de la evolución de la industria peruana abierta en los años 60 —sustitución por diversificación de oferta de consumo final— no variara a partir de la reactivación de la economía iniciada en 1969. Por lo contrario, como se verá a continuación, el perfil más negativo de ese modelo de industrialización tendió a acentuarse entre el 69 y el 75. Este punto es de central importancia para detectar los límites del esfuerzo de cambio empre-

dido por el gobierno militar y para discutir sus alternativas no exploradas. Por tal razón nos detendremos subsiguientemente en el examen de la evolución industrial sufrida por el país entre 1960 y 1975, poniendo énfasis en la fase 68-75.

CUADRO 27

Evolución de la estructura económica peruana 1950 - 1975

	1950	1960	1968	1975
Agricultura	20.4	18.5	14.6	12.7
Pesca	0.4	1.4	2.6	0.7
Minería	6.8	10.4	8.8	6.0
Manufactura	13.6	17.0	23.6	26.2
Construcción	6.3	5.0	3.8	6.1
Otros	52.5	47.7	46.6	48.3
Población total	100	100	100	100

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú.

A partir de 1960 el sector manufacturero constituyó el único rubro del PIB que mostró una tasa de crecimiento significativamente alta, 7.5% promedio durante los 15 años subsiguientes (60-75). La cifra se torna significativa si recordamos que para el mismo período el producto global creció a razón del 5.5% y la agricultura experimentó un aumento inferior al 2.8%. Resulta evidente por tanto que fue el dinamismo del sector industrial el que arrastró el crecimiento global de la economía.

CUADRO 28

Tasas de crecimiento del producto

Período	Manufacturero	Agrícola	PIB Global
60-75	7.5	2.8	5.5
63-68	6.9	2.5	4.5
68-75	7.9	3.3	5.5

Fuente: Instituto Nacional de Planificación.

Desde luego, a raíz de las diferentes tasas de crecimiento sectorial la estructura productiva varió profundamente a lo largo de los quince años considerados. En 1960, la participación de la industria manufacturera en la formación del producto era sólo del 17% y, por entonces,

el sector agrícola representaba más del 19%. En 1975, la industria alcanzaba a participar en la formación del 26% del Producto Bruto Interno, en tanto que la agricultura había disminuido su participación gradualmente hasta el 12.7% del PIB. Este efecto “industrializador” se acentuó durante el período 68-75 en que la tasa de crecimiento de la manufactura alcanzó el 7.9% respecto al quinquenio inmediatamente anterior 63-68, en que la misma fue de 6.9%.

Con la finalidad de comprender mejor el carácter de esta tendencia industrializadora y la naturaleza de la evolución sufrida en la estructura económica del país durante los últimos quince años, conviene investigar dentro del sector manufacturero las actividades industriales responsables —por su dinamismo— de los cambios verificados a nivel de la composición sectorial del producto. Para ello se recurrirá a la estadística sobre industria manufacturera que publica el Ministerio de Industria y Turismo. En la misma se registran los datos correspondientes al conjunto de establecimientos fabriles con más de cinco trabajadores y se clasifican de acuerdo a la división en “ramas productivas” tipificadas por el Código Internacional Unificado (CIU). Aquí se han reagrupado las actividades del siguiente modo:

- I. INDUSTRIAS BASICAS: Papel, cemento, química, petróleo, siderurgia.
- II. INDUSTRIA DE INSUMOS NO-BASICOS: Textil, madera, cuero, caucho.
- III. INDUSTRIA DE BIENES DE CONSUMO: Alimentos, refinerías de azúcar, bebidas, tabaco, calzado, confecciones, muebles, imprenta o industrias diversas.
- IV. INDUSTRIAS METAL-MECANICAS: Productos metálicos, maquinaria eléctrica, maquinaria no-eléctrica, material de transporte.

En el cuadro 29 se presentan las tasas de crecimiento de cada una de esas cuatro grandes ramas para el período 1960-1975.

Obsérvese que durante ese período los sectores I, II y III crecieron a tasas iguales o inferiores a la medida del crecimiento industrial, es decir por debajo o igual al 7.5%, mientras que el sector IV metalme-cánico creció a razón de 16.7% anual.

La industria básica observó el mismo ritmo de crecimiento que el conjunto de la industria (7.5%), en tanto que el sector III de bienes de consumo creció a una tasa ligeramente inferior (7%) y el sector II de insumos no básicos al 5.4%. Como vemos, se repite entre el sector

metalmecánico y la industria en su conjunto el fenómeno advertido anteriormente a nivel de la industria con respecto al producto global de la economía. El sector metalmecánico arrastró el crecimiento industrial.

CUADRO 29

Tasas de crecimiento de las ramas industriales entre 1960 y 1975

Periodo	SI Industrias Básicas	SII Industrias No-Básicas	SIII Bienes de Capital	SIV Metal- mecánica	SV Sector Industrial
60-75	7.5	5.4	7.0	16.7	7.5
63-68	7.0	3.6	7.5	13.6	7.2
68-75	8.6	8.2	5.1	16.0	7.9

Fuente: INP, 1977.

Por tanto, la fuerte tasa de crecimiento, 7.5%, que caracterizó el desenvolvimiento del sector industrial y permitió que éste incrementara su participación en la formación del producto desde el 17% en 1960 al 26% en 1975, fue determinada —en su mayor parte— por el crecimiento excepcional que experimentó durante ese mismo periodo el sector metalmecánico. Decimos en parte, porque algunos rubros de la industria de bienes de consumo y de la industria básica contribuyeron también, aunque en menor medida, a sostener la tendencia indicada. Tal es el caso de la industria de bebidas que creció a razón de 9.2% anual, del rubro de manufacturas diversas con 17.8% anual y de la industria química con el 13.2% anual.

El análisis de la evolución de la estructura industrial registró, desde luego, las modificaciones producidas en su composición por la desigualdad de las tasas de crecimiento de los diferentes rubros (ver cuadro 30).

CUADRO 30

Estructura industrial - Evolución

Sector	1960	1968	1975
I Industrias básicas	31.5	30.1	31.5
II Insumos no-básicos	19.8	14.4	14.6
III Bienes de consumo	44.2	46.2	38.4
IV Metalmecánica	4.5	9.0	15.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Hacia 1975 el sector metalmeccánico había triplicado su participación de 1960 en el PBI. La rama química incrementó su participación de 3.6% en 1960 a 8.0% en 1975 y el rubro de diversos de 1.2% a 4.7%. Estas han sido pues las ramas más "dinámicas" de la manufactura. Cabe preguntarse si es que el vigoroso crecimiento del sector metalmeccánico se debió a la creciente fabricación nacional de bienes de capital o más bien al desarrollo de la industria de bienes de consumo durables.

Sin duda, es muy importante determinar cuál ha sido la orientación del crecimiento del sector metalmeccánico pues recuérdese que el objetivo de autocentramiento de la estructura industrial se expresa esencialmente en el grado de desarrollo que sea capaz de alcanzar el departamento productor de maquinaria. Y es precisamente en el rubro metalmeccánico donde se refleja tal clase de evolución. En él se consiguan dos clases de bienes:

a. Fabricación de medios de producción: maquinaria, equipos, accesorios para la industria, partes preelaboradas, etc.

b. Fabricación de bienes de consumo final de carácter "duradero": automóviles, receptores de TV, línea "blanca", etc.

¿Cuál de estas actividades fue de modo predominante la que experimentó el crecimiento 60-75? Si el crecimiento del rubro metalmeccánico se fundó en la expansión de la fabricación nacional de equipos, maquinaria e insumos destinados a la sustitución de los bienes de capital importados que se empleaban hacia 1960 para el desarrollo de la industria de bienes de consumo masivo y para el sector exportador, se podría entonces concluir que se trató de una profundización de la estructura capitalista existente e integración de sus perfiles industriales. Si, en cambio, se dirigió a la fabricación de "nuevos bienes", esto es, a la fabricación de bienes de consumo durables, se deberá aceptar que el crecimiento 60-75 correspondió más que a una industrialización por sustitución de importaciones a una industrialización por diversificación creciente de los bienes de consumo final.

En el trabajo efectuado por el Instituto Nacional de Planificación, "Principales productos industriales en 1973" (CIHU 35 al 38), se analizan cuáles fueron los principales bienes producidos por el sector metalmeccánico. Por su importancia, incluimos a continuación un cuadro que resume las conclusiones de dicha investigación.

CUADRO 31

Principales bienes producidos por el sector metalmeccánico
por tipo de bienes y ramas industriales, 1973
(Porcentajes)

CIIU	R a m a	Cobertura de la muestra*	Bienes de capital A	Insumos transformados A'	Subtotal (A + A')	Bienes de consumo durables B	Total
350	Productos metálicos	40.6	—	44.6	44.6	55.4	100.0
360	Maquinaria no eléctrica	29.2	21.2	—	21.2	78.8	100.0
370	Maquinaria eléctrica	54.6	5.5	19.5	25.0	75.0	100.0
381	Embarcaciones	25.3	100.0	—	—	—	100.0
381	Vehículos y autopartes	76.6	47.5	8.3	55.9	44.1	100.0
385	Bicicletas	68.1	—	—	—	100.0	100.0
TOTAL : Metalmeccánica		58.3	23.9	19.1	43.0	57.0	100.0

Fuente: "Principales productos industriales en 1973", CIIU 35 al 38 (MIT, 1975), INP.

* Valor de los productos en la muestra en relación con el VBP de la rama, según la estadística industrial 1973 (MIT, 1975).

De la observación del mismo se desprende que:

— El 75% de la maquinaria eléctrica fabricada en el país correspondía a la categoría de bienes de consumo durables, básicamente equipamiento del hogar: licuadoras, receptores de TV, tocadiscos, etc. El 19.5% de la producción consistió en insumos y partes y sólo un 5.5% del total del rubro puede ser considerado como fabricación nacional de bienes de capital.

— El 80% de la maquinaria no-eléctrica correspondió también a producción de bienes de consumo durables de uso familiar y algo más del 20% a la fabricación de equipamiento productivo.

— Del total de la rama metalmeccánica la fabricación de bienes de capital tuvo una participación del 25%.

Hemos visto que si bien el dinámico crecimiento del sector metalmeccánico puede llamar a engaño, cuando se analiza el tipo de bienes que genera se disipa toda duda al respecto. En 1975, la producción metalmeccánica representaba el 15% del total industrial; sólo un tercio de la misma correspondía a "bienes de capital", es decir que este rubro representa apenas un 5% del VBP industrial, pero, y aquí creemos que radica la cuestión principal, este 5% representa bienes de capital que poco o nada tienen que ver con la fabricación de plantas industriales. Este 5% corresponde casi totalmente a embarcaciones y trans-

porte automotor. El resto cubre una rama amplia de accesorios para la industria; desde bombas muy sencillas, hasta motores, algunas herramientas, soportes metálicos, mesas de trabajo, etc.¹⁷

Por tanto, en materia de fabricación de las plantas industriales destinadas a la expansión de la producción y/o al aumento de la productividad en las distintas ramas de la producción de bienes finales no existió mayor progreso: el país siguió adquiriendo en el exterior incluso plantas industriales de tecnología sumamente sencilla destinadas a la industria alimentaria, camales, líneas de filtración, embotelladoras, pasteurizadoras, molinos de granos, concentradoras de jugos, etc.

Alguna vez se supuso que este tipo de desarrollo industrial permitiría acceder primero a la fabricación de partes en las líneas de producción (motores, bombas, etc.) para avanzar más tarde hacia su total elaboración en el país. Sin embargo, la línea de evolución tecnológica introducida en la estructura industrial aleja cada vez más esta posibilidad. La situación no fue muy distinta en lo concerniente a diseño e ingeniería de producción. El análisis de "proyectos de inversión" de la actividad privada y estatal del año 1974 indica que en casi todos los casos la ingeniería del proyecto fue aportada por proveedores extranjeros. Sobre 127 estudios de factibilidad correspondientes a proyectos industriales se registraron sólo tres casos en que la ingeniería de producción era provista por una industria nacional, dos correspondientes a la transformación pesquera y en el tercer caso a la industria vitivinícola, donde, de todas maneras, se compraba en Alemania la línea de producción de vinagre.¹⁸

Resumiendo lo dicho hasta aquí, la alta tasa de crecimiento de los rubros industriales vinculados más directamente a la fabricación de nue-

17. En 1969, Torres (miembro del Instituto Nacional de Planificación) elaboró la "Matriz insumo-producto de la economía peruana". Del análisis de la misma, Torres concluyó que Perú, lejos de poseer una débil vinculación intersectorial de su estructura productiva, tal como ha sido frecuentemente postulado para los países periféricos, se caracterizaba por un significativo grado de interdependencia de los sectores. Al procederse a la triangularización de la matriz se obtuvo una estructura "bloque triangular" que indica un alto grado de interconexión dentro del bloque y una clara vinculación jerárquica interbloques. En otras palabras, no es verdad que la economía del Tercer Mundo corresponde a una estructura capitalista "joven", poco desarrollada y que gradualmente podrá incrementar el grado de complejidad y articulación intersectorial hasta alcanzar el nivel de una economía capitalista madura. El grado de interdependencia intersectorial encontrado para el Perú es casi tan alto como el de los países "desarrollados". No es la complejidad de los flujos lo que caracteriza a una economía dependiente sino su "calidad distinta", o sea, su funcionamiento como sector productor de bienes finales que recibe de la metrópoli los medios de producción necesarios para la marcha del proceso productivo. Matriz insumo-producto 1969.

18. Quince años atrás las fábricas de vinagre se producían en el país, empleando métodos tradicionales de elaboración (Sistema Orleans, Frings, etc.). Al desarrollarse técnicas aceleradas de producción como la "Acetater", los industriales comenzaron a adquirir las mismas en Europa Occidental.

vos bienes, determinó que el sector manufacturero se haya incrementado, en los últimos quince años, a un ritmo medio sustancialmente superior al del producto global. Este mecanismo de crecimiento mantuvo durante los años 1968-1975 las mismas características, incluso agravándose algunas de las tendencias estudiadas. Efectivamente, la tasa de crecimiento del sector metalmeccánico con ser ya muy alta durante el período 63-68: 13.6% medio anual, subió durante el período 68-75 hasta una media del 16.0% anual.

La participación de la industria metalmeccánica pasó de 9.3% del sector industrial en 1968 a 15.5% en 1975. Por otra parte, la industria de bienes de consumo que desde 1960 a 1968 había crecido moderadamente de 44% a 46% del producto manufacturero, desciende rápidamente su participación hacia 1975 en que ya no representa sino el 38.4%.

Obsérvese una vez más la tabla de estructura interindustrial del cuadro 30. De ella se desprende que:

a. 1960-1968. El crecimiento del rubro metalmeccánico de 4.5% a 9.3% se realizó a expensas de la caída en la participación de la industria de insumos no-básicos (textil, cuero, madera, etc.).

b. 1968-1975. El rubro metalmeccánico creció aún más rápido, pero en esta segunda fase lo hizo a expensas también de la disminución de la participación de la rama de bienes de consumo masivo.

En consecuencia, resulta bastante claro que:

a. La industrialización del país, entendida como el incremento de la participación de la industria en la generación del producto desde el 17% hasta el 26% en el período 1960-75, se basó en la creciente producción nacional de bienes de consumo durables para satisfacer una demanda diversificada y restringida de sectores de alto ingreso, y

b. Tales tendencias no fueron modificadas, antes bien, se agudizaron en el período 1968-1975.

Se ha visto, asimismo, que tampoco existió una tendencia importante a la fabricación de bienes de capital en el país que permitiera alentar expectativas acerca del futuro autocentramiento de la estructura productiva.

Del análisis precedente se puede concluir que en el proceso de industrialización sustitutiva es necesario distinguir dos etapas:

PRIMERA ETAPA: Hasta 1960.

La industrialización por sustitución de importaciones permitió, durante su primera fase de desarrollo que culmina en las postrimerías

de la década de 1950, reemplazar los bienes de consumo no duraderos importados por productos de la industria nacional. Se consolidó así en 1960 un sector importante de la industria alimentaria y del vestido, bastante integrada en la economía peruana, que empleaba insumos nacionales, en gran parte materias primas que eran simultáneamente objeto de transformación primaria para la exportación: azúcar, hilado de algodón, fibra de lana, metales no ferrosos, cobre y plomo, aceites y grasas de la semilla del algodón. El conjunto de las ramas industriales dedicadas a la producción de bienes finales para el mercado interno y de transformación de materias primas para la exportación representaba en 1958 más del 70% del valor bruto de la producción industrial y empleaba más del 80% de las materias primas nacionales insumidas por el sector manufacturero. Es decir, el desarrollo de la industria nacional hasta 1958-1960, se caracterizó por la expansión de ramas de la producción que presentaban las siguientes características:

a. Dirigidas a la satisfacción de necesidades esenciales principalmente alimentación y vestido, no excesivamente diversificadas y relativamente masivas. La secuencia del proceso productivo se articulaba en gran medida con materias primas nacionales.

b. Este tipo de desarrollo sustitutivo presentaba pues un grado relativamente interesante de eslabonamiento "para atrás de los procesos productivos".

A partir de 1960, como ya se ha observado, se desarrolló una segunda fase de sustitución dirigida a la producción de nuevos bienes de consumo, principalmente bienes de "consumo durable". Estas ramas del sector manufacturero eran todavía muy incipientes en 1960 pero, a pesar de ello, ya consumían el 33% de las materias primas importadas.

SEGUNDA ETAPA: 1960 a 1975.

De 1960 a 1975 el crecimiento de la producción de bienes de consumo durables signó el desarrollo industrial. Recordemos que la *rama metalmeccánica*, en la cual este tipo de bienes representa el 66% del total, *acrecenta su participación en el sector manufacturero desde el 4.5% al 15%*. La fabricación de bienes de tal naturaleza exigió no sólo importar los bienes de capital, plantas industriales y maquinarias y herramientas para su elaboración como antes de 1960 lo exigía la fabricación de manufacturas no durables sino que, por su naturaleza tecnológica, hizo necesaria la importación más o menos permanente de las materias primas e insumos preelaborados. Efectivamente, para producir hilado de algodón se compra entre el 60% y el 70% de los bienes de capital en el exterior, pero el insumo principal es nacional. Inicia-

das las operaciones, este rubro tiene egresos cubiertos en su mayor parte por moneda nacional, destinados a pagar el algodón desmotado. Es cierto que la industria automotriz genera la producción nacional de partes. Pero, ¿qué importancia posee este movimiento de integración?; ¿alcanzó o tendió a alcanzar en el mediano plazo un eslabonamiento hacia atrás con el resto de la economía? Veamos: en 1958 las materias primas importadas por esta industria representaban el 95% del total; en 1969 la industria de partes había logrado "sustituir" el 5% del valor de importaciones. Es decir, la industria automotriz empleaba el 90% de materias primas importadas. Pero, en 1958 la producción automotriz representaba apenas el 0.61% del VBP del sector manufacturero; en 1969 al amparo de la industrialización había crecido 600% (3.4% del VBP industrial). El grado de dependencia de la industria se había incrementado, incentivándose un patrón de consumo cuya naturaleza elitista (para el actual nivel de desarrollo de las fuerzas productivas del país) determina microescalas de elaboración y posterga indefinidamente toda posibilidad de integración del proceso.

En los últimos años la integración de autopartes ha avanzado; sin embargo, es necesario recordar los obstáculos que encontraba el desarrollo de este tipo de industrias a partir de las bajas escalas de producción. En 1968, al amparo del Decreto Supremo N° 80 del mes de noviembre de 1963 y de las normas generales de "promoción industrial" de la ley 13270, ya se habían instalado en el país trece plantas ensambladoras cuya producción total alcanzó escasamente la cifra de las diez mil unidades.

La política propulsada por el gobierno militar tendió a mejorar relativamente la escala de producción y en 1970, aceptando los nuevos requisitos, quedaron en el Perú 3 compañías: Toyota del Perú S.A., Nissan Motor del Perú S.A. y la Volvo del Perú S.A. Ese año el país ensambló alrededor de 14,000 unidades y en 1974 se sobrepasaba escasamente las 30,000 unidades. En 1974, Brasil superaba ya las 900 mil unidades y Argentina y México producían en el orden de las 300 mil unidades. En estos tres países, a pesar de las cifras totales registradas, no se llegó a alcanzar, por "tipo" de producción, la escala económica adecuada que la "experiencia internacional" ubica en el orden de las 100 mil unidades.

Estas cifras son suficientemente elocuentes acerca de los límites que encuentra la industria de armado de vehículos en nuestro país a partir del tamaño del mercado y del tipo de demanda determinado por una distribución excesivamente desigual del ingreso.

¿Cuál es la diferencia más importante entre la primera fase ISI que termina hacia finales de la década del 50 y el crecimiento 60-75?

Recordemos que la primera fase se basaba en el uso de bienes de capital y tecnología extranjera pero de materias primas principalmente nacionales y que su producto era rico en bienes de consumo masivos (alimentos, textiles, etc.).

En la segunda fase (60-75), a diferencia de la primera, no sólo se depende de los bienes de capital extranjeros sino que además se emplea en abundancia materias primas importadas, en general productos con alto grado de premanufacturación que se introducían al país para su montaje y acabado. Lo característico del segundo estadio fue "la ruptura del eslabonamiento para atrás" del proceso industrial. Ya no se trató de bienes que tienen su origen en la semilla de algodón o en los procesos de industrialización del azúcar, de la lana, del cobre, tampoco de bienes que en poco tiempo tenderán a generar una industrialización rápida de materias primas disponibles en el país.

Habíamos dicho que a fines de los años 50 se presentó una gran opción. A partir de la culminación de la primera fase ISI, es decir, desde el momento en que la industria nacional estaba ya en condiciones de fabricar en el país toda o la gran mayoría de los bienes de consumo requeridos por entonces, se abrían al país dos posibles estrategias industriales.

a. La ampliación de la producción de los bienes de consumo masivo vía una distribución del ingreso crecientemente igualitaria y la profundización de la sustitución de importaciones por medio de la fabricación en el país de los bienes de capital e insumos que la producción de bienes de consumo requería para su expansión. Ello debía ser acompañado por una política radicalmente proteccionista y distribucionista.

b. La ampliación de la producción de bienes de consumo duradero y otros, vía la diversificación de la producción final, es decir, incrementando el número y la calidad de los bienes de consumo disponibles, ofertando en el mercado interno nuevos bienes de mejor calidad y destinados a satisfacer necesidades crecientes de sectores de la población con mayores ingresos personales. Ello debía estar acompañado o bien de un crecimiento muy rápido del ingreso del conjunto, o bien de un proceso de concentración del mismo en un segmento pequeño de la población.

Según hemos visto, la segunda estrategia fue la que predominó en el patrón de crecimiento seguido a partir de 1960. Las consecuencias fueron una mayor diversificación de la demanda y una mayor dependencia de insumos importados.

A nuestro juicio, la diferencia señalada es de esencial importancia y, como se verá más adelante, creemos que es precisamente a par-

tir de ella que se puede no sólo efectuar una crítica profunda del crecimiento industrial del Perú entre 1960 y 1975, sino también la formulación de estilos alternativos de industrialización. Por tanto, es necesario especificar claramente a qué tipo de sustitución se hace referencia cuando se habla del proceso de industrialización por sustitución de importaciones.

De todo lo anterior se desprende que la dependencia de insumos importados (que caracterizó el crecimiento del producto durante el período 68/75 y que constituyó la causa del bloqueo externo de la economía a partir de 1974) es el resultado de un proceso de industrialización iniciado a fines de los años 60. Este se basó en la fabricación de nuevos productos, en su mayoría bienes de consumo duradero dirigidos a la expansión por diversificación de la demanda interna. El crecimiento del mercado se realizó merced a la satisfacción de las nuevas y crecientes necesidades de un grupo reducido de la población beneficiado por las tendencias concentradas del ingreso que acompañaron tal estilo de desarrollo.

Es importante retener que el patrón de crecimiento adoptado produjo, entre otras, dos características sumamente peculiares a nivel de la calidad del producto:

a. Bienes cada vez más exigentes de insumos importados, lo cual se expresó —como hemos visto— en el crecimiento del grado de dependencia de las importaciones que experimentó la demanda interna; esto es: incremento del índice M/DIR .

b. Incremento del número de bienes por unidad de consumo, o sea, profundización del grado de diversificación de la demanda interna.

El aumento del número de bienes por unidad de gasto exige como correlato un fuerte proceso de concentración del ingreso. En cuanto al aumento de M/DIR se explica fácilmente si se tiene en cuenta la estrategia de introducción al mercado de los nuevos bienes. El proceso comienza cuando los sectores de mayor ingreso obtienen bienes de consumo más perfeccionados (o nuevos) provenientes del desarrollo de los centros y adecuados para el nivel de acumulación y progreso tecnológico con que aquellos cuentan. Luego, vía la sustitución de importaciones esa demanda comienza a ser satisfecha con producción nacional. Pero se trata de una demanda estrecha que restringe la integración nacional al ensamblado de partes o a la mezcla de insumos preelaborados debido a que las dimensiones de la misma están generalmente muy lejos de lo que constituye la escala mínima de producción. Esta,

por otra parte, viene determinada por el nivel de progreso técnico de los centros, donde naturalmente tal brecha entre demanda solvente y escala técnica no existe, pues el cambio tecnológico y, por tanto, los cambios en las escalas de producción se suscitan en función —precisamente— de la evolución histórica del mercado. En cambio, tal brecha es regla en la periferia.

En este proceso se vincula, por tanto, el carácter inicialmente elitista e imitativo del consumo de los centros que posee la demanda solvente nacional con la posterior dependencia de insumos importados que signa el perfil del producto industrial.

4.8. *El reforzamiento del sector capitalista oligopólico dentro de la economía (evolución del sector moderno entre 1968 y 1975)*

Hasta aquí se ha insistido en dos de las consecuencias más importantes de un desarrollo sustitutivo-diversificante: a) el aumento de la dependencia de insumos importados por unidad de producto; y b) el efecto desintegrador del eslabonamiento interno. Ambos, evidentemente, tienden a aumentar el grado de restricción externa del proceso sustitutivo.

Conviene destacar ahora algunos otros efectos —no menos importantes— que tuvo ese patrón de industrialización en materia de concentración industrial, de consolidación de un sector capitalista oligopólico y de incremento de la heterogeneidad interna de la economía.

En 1970 existían en el país 6,629 establecimientos registrados en el padrón industrial con 5 ó más trabajadores. Obsérvese la distribución del total de los establecimientos en función del número de trabajadores ocupados por cada uno (cuadro 32).

CUADRO 32

Nº de trabajadores por establecimiento	% del total de los establecimientos	% VBP
5 a 9	44.3	3.6
10 a 14	17.0	4.0
15 a 19	8.7	2.8
20 a 49	17.4	17.0
50 a 199	10.3	30.9
200 a 499	1.5	21.2
más de 500	0.4	20.5

Fuente: M.I.T., 1978.

El estrato constituido por las plantas industriales que ocupan entre 5 y 20 trabajadores representaba el 70% del total. Esta cifra parece sugerir que la pequeña industria posee un rol importante dentro de la base productiva del país. Sin embargo, apenas se investigan las cifras de producción de cada "estrato", se observa el verdadero sentido de los valores consignados: ese conjunto de pequeñas fábricas con 5 a 20 trabajadores que representan el 70% de los establecimientos industriales, genera menos del 10% de la producción manufacturera.

Hemos ordenado los establecimientos existentes en tres grandes grupos: pequeña, mediana y gran industria. La primera clase agrupa las plantas que ocupan entre 5 y 19 trabajadores. La segunda clase aquellos que emplean de 20 a 99 y la tercera con más de 100 trabajadores. Véase en el cuadro 33 el aporte de la pequeña, mediana y gran industria a la producción manufacturera en 1970:

CUADRO 33

	Nº de trabajadores por establecim.	Nº de establecimientos	% del Nº de establecim.	% del valor bruto de la producción
Pequeña industria	5 - 19	4,670	70.4	9
Mediana industria	20 - 99	1,574	23.7	31
Gran industria	más de 100	385	5.8	60
TOTAL	más de 5	6,629	100	100

Fuente: M.I.T.

Surge pues con evidencia el alto grado de concentración que había alcanzado en 1970 la producción manufacturera: la gran industria con el 5.8 del total de los establecimientos generaba el 60% del VBP del sector. Es precisamente en estos 385 establecimientos donde se articula la estructura interindustrial que hemos caracterizado a través de su evolución en los últimos quince años.

La concentración de la industria en el eje urbano-costero es también notable: el 64% de los establecimientos industriales se encuentra en el área de Lima y Callao y el 8% en Arequipa. Aproximadamente el 73% de los establecimientos industriales con más de cinco operarios está localizado en el área urbano-costera generando 81% del valor bruto de la producción industrial nacional y absorbiendo más del 80% de la mano de obra ocupada por el sector.

Ahora bien, hasta aquí nos hemos referido a un estrato de aproximadamente 400 establecimientos con más de 100 trabajadores —al que calificamos de "gran industria"— como si se tratara de una "muestra"

CUADRO 34

Distribución geográfica del sector fabril en 1970

Departamentos	Nº de establecimientos
Lima y Callao	64 %
Arequipa	8 %
Loreto	4.2%
Junín, La Libertad	16.0%
Otros	7.8%
TOTAL	100%

Fuente: M.I.T.

más o menos homogénea en “tamaño” y “productividad”; sin embargo, esto no es verdad. La concentración opera también dentro de dicho conjunto. Efectivamente, si empleamos como indicador de “concentración” el valor de la producción controlada por las empresas “más grandes” del sector, encontraremos que en 1973, las 10 primeras controlaban el 22.3% del VBP total del sector. Es decir, casi la cuarta parte de la producción manufacturera se originaba en esas 10 grandes firmas.

CUADRO 35

Concentración geográfica de la industria manufacturera por regiones - 1970

Región	Nº de establecimientos		% del VBP	% de la mano de obra ocupada
	Valor	% del total		
Central	4,845	73.1	81.5	81.0
Norte	756	11.4	12.3	8.9
Sur	723	10.9	5.2	7.1
Oriente	304	4.6	1.0	3.0
TOTAL	6,629	100	100	100

De acuerdo a la información compilada en la encuesta industrial que prepara anualmente el Ministerio de Industria y Turismo y a los trabajos realizados sobre este tema por el Instituto Nacional de Planificación, las 200 firmas industriales más grandes del país controlaban en 1973 el 62% del valor bruto de producción del “sector fabril” mientras que 100 empresas generaban aproximadamente la mitad de la producción industrial (ver cuadro 36).

CUADRO 36

Participación de las "mayores empresas" en la producción industrial
— Miles de millones de soles de 1973 —

	VBP	%	%	%
10 mayores empresas	40,809	35.9	22.3	18.8
50 mayores empresas	74,247	65.3	40.7	34.1
100 mayores empresas	93,346	82.1	51.1	42.9
200 mayores empresas	113,746	100.0	62.3	52.8
Total "Sector Fabril"	182,630	—	100.0	83.9
Total Industria Manuf.	217,602	—	—	100.0

Fuente: M.I.T., I.N.P.

Las cifras del cuadro 36 son suficientemente elocuentes respecto a los niveles de extrema concentración que caracterizan a la industria peruana.

Finalmente, cabe preguntarse cómo han sido afectados los distintos rubros industriales por el proceso de concentración industrial. En el cuadro 37 se presentan los valores de participación de las 200 empresas más grandes en el total del VBP de los diferentes sectores industriales para 1969 y 1973.

En 1969 la industria metalmecánica era la rama menos concentrada. Sólo el 38.6% de su producción se originaba en las 200 grandes empresas consideradas. Cuatro años más tarde dicha participación había crecido al 50%.

Este conjunto de grandes plantas industriales constituye, desde el punto de vista de la generación, circulación y apropiación del excedente, el núcleo de mayor racionalidad capitalista, con altos índices de productividad de la mano de obra y con una composición orgánica del capital similar a la de los países centrales.

CUADRO 37

Participación de las 200 mayores empresas
por rama industrial 1969 - 1973

I	Industria de insumos básica	81.3	73.9
II	Industria de insumos no básicos	50.2	47.4
III	Industria metalmecánica	38.6	50.1
IV	Industria de bienes de consumo	56.8	56.0

Fuente: M.I.T., I.N.P.

La mayoría de las plantas corresponde a la industria básica, metalmeccánica, química y una parte importante de la industria alimentaria. Es precisamente este tipo de empresas el que ocupa en las tablas de intercambio interindustrial los rubros con conexiones de mayor valor estratégico para la apropiación del excedente, concentrando aquellos flujos que provienen de los sectores transformadores de materia prima y de la industria básica con la corriente de bienes de capital e insumos importados.

4.9 Estructura de la propiedad en la industria

En el cuadro 38 se presenta un diagnóstico acerca de la participación de los distintos "sectores de la propiedad" en la industria peruana para 1975.

CUADRO 38

	Nº de asalariados p./establec.	Participación en el VBP Industrial				Coop.	VBP Total
		Privado	Privado-Ref. Nac.	Extr.	Estatad		
Artesanado Pequeña industria	Menos de 5	8.8	—	—	—	0.2	9
Mediana industria	5 a 19	—	9.7	—	—	0.2	10
Gran industria	20 a 99	—	23.4	2	0.5	0.1	26
TOTAL	Más de 100	—	20	28	5.0	2.0	55
		8.8	53.1	30	5.5	2.5	100

Fuente: "Concentración de la producción y estructura de la propiedad"; Klaus Brundenius, 1977.

Las conclusiones más importantes que se pueden obtener del análisis del cuadro 38, en función del objetivo del presente trabajo son:

- El control mayoritario que ejerce el capital extranjero en el aparato de la gran industria.
- La existencia de un empresariado nacional importante que, aunque minoritario en relación al capital extranjero a nivel de la gran industria, es mayoritario por su participación global en el sector.
- La moderada importancia del Estado que sólo es dominante en algunos rubros, tales como siderurgia, petroquímica, cemento y papel pero cuya participación global en el VBP industrial apenas representa el 10% de la participación del sector privado reformado.
- La concentración de la propiedad extranjera sobre los 400 establecimientos industriales vinculados al desarrollo sustitutivo y especialmen-

te sobre los rubros metalmecánico, químico, plásticos, etc. (51% del VBP producido por las 415 empresas que constituyen el estrato denominado gran industria).

e. La llamativa concentración del capital de origen norteamericano en la rama metalmecánica y química. En 1974 las empresas norteamericanas establecidas en el Perú poseían 155 millones de dólares invertidos en activos fijos del sector manufacturero. De ellos, 20 millones estaban ubicados en el rubro “medios del transporte”; 24 millones en el rubro “química” y casi 6 millones en el rubro “maquinarias eléctricas” y “maquinarias no eléctricas”. Es decir, más del 33% de la inversión norteamericana en la industria, recaía en los sectores “dinámicos” que elaboran productos con alto contenido de insumos importados.

Para complementar la aproximación realizada en torno a la predominancia económica de los diversos “sectores de la propiedad”, consignamos en el cuadro 39 la estructura de propiedad correspondiente a la muestra de las 200 mayores empresas en 1973.

CUADRO 39

R A M A S	Total	Extran-jero	Estado	Privado Nac.	Coop.
Industria Intermedia					
Básica	100.0	59.3	34.8	5.9	—
Industria Intermedia					
No-Básica	100.0	44.3	—	55.7	—
Industria Metalmecánica	100.0	79.4	—	20.6	—
Industria de Bienes de Consumo	100.0	36.4	1.1	48.2	14.3
TOTAL :	100.0	52.7	14.9	27.5	4.9

Fuente: Klaus Brundenius, ob. cit., 1977.

Del análisis del cuadro 39 surge:

- a. El capital extranjero es dominante en la industria intermedia básica y en la industria metalmecánica.
- b. El capital privado nacional es dominante en la industria intermedia no básica (textil, cuero, madera, etc.) y en la industria de bienes de consumo.
- c. La actividad empresarial del Estado se concentra en la industria básica, siendo mayoritaria en los rubros “papel” con 100%, petroquímica con 96.8% y “cemento” (minerales no metálicos) con el 56%.

Estas son actividades que se caracterizan por la composición orgánica alta del capital invertido y los largos períodos de maduración que exige.

Finalmente, es notable el monto que alcanza el capital extranjero en algunos rubros cuyo desempeño en el conjunto de la economía hemos venido estudiando; a saber química, metalurgia, maquinaria eléctrica, material de transporte, etc. (ver cuadro 40).

CUADRO 40

CIU	Rubros	Participación del capital extranjero en el VBP de "las 200 empresas mayores"
31	Química	78.4
34	Siderurgia, metalurgia	84.0
37	Maquinaria eléctrica	86.2
38	Material de transporte	88.0
39	Productos metálicos	61.0

Fuente: INP, MIT.

4.10 El desequilibrio externo. Las crisis de 1967 y 1975

El perfil diversificante de la oferta final que caracterizó a la industrialización sustitutiva entre 1960 y 1975 ocasionó dos crisis de desequilibrio externo, la de 1967/68 y la de 1975. La matriz en que se incubaron ambas crisis y los ciclos de crecimiento respectivo fueron, en lo esencial, los mismos. En ambos casos, el origen del desequilibrio externo debe buscarse en la adicción por el uso de divisas que presentó el crecimiento interno. Y ello, a su vez, se explica por el hecho de la segmentación, la desigualdad de ingresos y la estrechez que signaba el mercado local. Veamos las líneas de evolución principales que llevaron, en cada una de las crisis, del auge al bloqueo externo del crecimiento.

Entre 1960 y 1975 las exportaciones peruanas crecieron a una tasa media anual del 8%. La diversificación notable de las mismas y su dinamismo permitieron al Perú "soportar" el modelo ISI sin crisis serias del sector externo hasta 1967 en que el estrangulamiento del mismo obligó a la aplicación de políticas restrictivas. Disminuyendo el poder adquisitivo de la población se logró detener el desarrollo sustitutivo y la presión que la demanda de insumos importados ejercía sobre la balanza comercial.

CUADRO 41

Evolución del déficit en Balanza Comercial

	1960	1963	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
a. Importaciones	-341.0	-517.9	-811.2	-810.1	-672.9	-658.8	699.6	-730.0	-812.0	-1,029.0	-1,908.9	-2,390.2	2,080.1
b. Exportaciones	444.3	-551.1	788.1	742.4	839.8	879.5	1,034.3	889.4	945.0	1,136.6	1,503.3	1,290.9	1,393.3
1 Balanza Comercial	103.3	37.2	-22.1	-67.7	156.9	220.7	334.7	159.4	133.0	107.6	-405.6	-1,099.3	-688.8
2 Balanza de Servicios	-118.1	-137.9	-233.1	-186.6	27.6	143.6	208.6	-62.1	83.3	190.8	-401.6	-439.1	-433.9
3 Balanza en Cta. Cte.	7.8	-81.7	-228.3	-243.6	-244.1	-252.4	-231.4	-232.7	-203.9	-283.3	-807.2	-1,538.4	-1,120.7
4 Capital a largo Plazo	17.7	50.8	153.9	-281.8	-40.5	0.4	184.9	-33.9	-31.7	-143.5	894.9	1,135.1	607.1
5 Balanza neta básica	25.5	-30.9	-74.4	95.2	68.1	144.0	23.7	-28.2	115.0	-334.3	87.7	-403.3	-513.0
6 Capitales a corto plazo y otros*	4.0	64.9	30.8	29.0	-1.2	-108.4	48.8	-14.1	-32.9	-213.3	194.2	-173.4	-307.0
7 Balanza de Pagos	29.5	-34.0	-35.6	-157.6	26.4	35.2	257.4	-76.2	50.4	-22.5	281.9	-576.7	-821.0
9 PIB	140.6	173.0	208.1	215.4	215.3	224.2	240.6	253.0	267.7	282.2	300.8	312.9	
Tasas de crecimiento													
10 Manufacturas	28.0	36.4	47.2	49.6	50.8	51.5	57.2	62.1	66.6	71.5	77.3	81.9	
11 PIB Global		4.1	7.9	3.5	-0.1	4.1	7.3	5.1	5.8	5.4	6.6	4.0	
12 Manufactura		7.2	9.6	5.0	2.4	1.4	10.9	8.6	7.3	7.4	8.0	6.0	
DEUDA EXTERNA	—	284	—	—	777	909	979	1,006	1,127	1,447	2,144	3,066	6,000

* Derechos de giro, errores y omisiones.

3 = 1 + 2

5 = 3 + 4

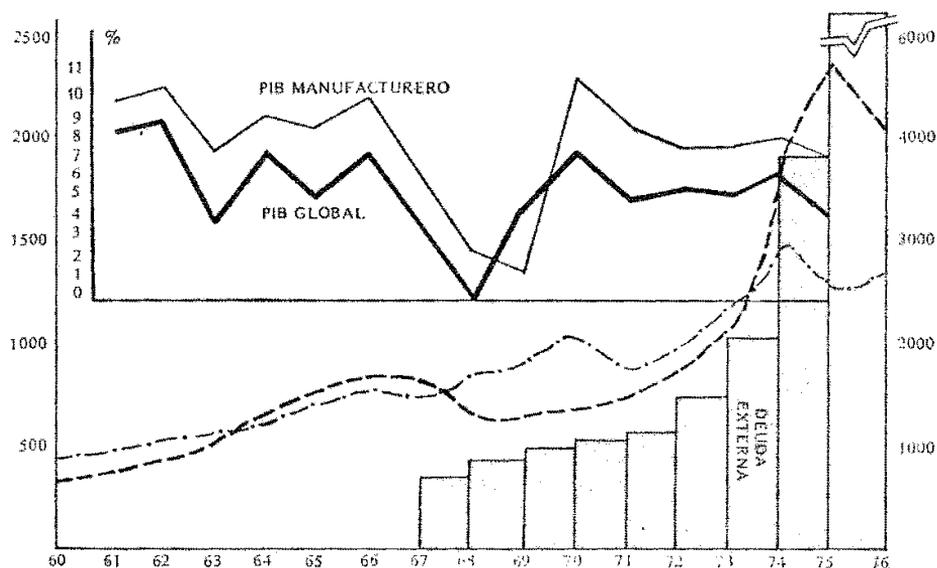
a. b. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, en millones de U\$A

9 Miles de millones de soles

UNMSM-CEDOC

En el gráfico 11 se representa la evolución de las importaciones y de las exportaciones en millones de dólares durante el período 60-75. En escala independiente, pero superpuesta en la serie temporal se presentan las tasas de crecimiento anual del producto global y del producto manufacturero. Se observa que las exportaciones respondieron satisfactoriamente a la necesidad de divisas provocada por el crecimiento industrial hasta el año 1966. En los primeros 5 años de la década del 60, la expansión del modelo determinó un crecimiento del producto industrial del orden del 7% anual sustentado en una tasa de crecimiento promedio del sector metalmeccánico 1960-1965 del 22% anual.

GRAFICO 11



— — IMPORTACIONES

— — EXPORTACIONES

Fuente: Este cuadro se ha elaborado superponiendo tres gráficos con escalas diferentes.

- 1.— Evolución de las importaciones-exportaciones cuyo monto en millones de dólares se representa en la ordenada ubicada en el lado izquierdo del dibujo.
- 2.— Representación en barras del monto acumulado anual de la deuda externa, cuyo valor en millones de dólares se representa en la ordenada derecha del dibujo.
- 3.— Evolución de la tasa anual de crecimiento del PIB global y del PIB manufacturero. Se presenta en escala independiente en la parte superior del dibujo.

La presión sobre el sector externo no tardó en hacerse sentir. Las importaciones crecieron de 1960 a 1965 a una tasa media anual del 17%. En 1966 la balanza comercial arrojó ya un pequeño saldo deficitario (—22.7 mill. US\$) que creció rápidamente en 1967 (—67.7 mill. US\$). Este primer estrangulamiento del sector moderno fue superado a través de una política recesiva que detuvo el crecimiento industrial para cerrar la brecha de la balanza comercial. De tal manera que el PBI que había crecido el 7.1% en 1964, 5% en 1965 y 7.0% en 1966 cayó en 1967 a 3.5% y en 1968 a 0.1%.

La tasa de crecimiento de la industria manufacturera descendió a 2.4% en 1968 y a 0.1% en 1969. El sector metalmeccánico que había crecido a razón del 20% anual durante el primer quinquenio bajó a una tasa del 10% anual durante los años 66-70. La demanda de insumos importados siguió cayendo aún en 1968 (271 mill. de US\$) y en 1969 (25 mill. US\$).

El valor de las importaciones totales cayó de 810 millones de dólares en 1967 a 672 en 1968 y a 658 en 1969. Hacia 1968 el estrangulamiento del sector externo había sido superado. La balanza comercial que arrojó valores deficitarios en 1966 (—22.7 mill. US\$) y en 1967 (—67.7 mill. US\$) se tornó positiva en 1968 con un superávit de 166 millones US\$.

El ciclo se reinició a partir de 1968/69 sin mayores cambios en su dinámica, pues la reactivación se llevó a cabo sobre la base de una expansión del mercado interno en el que —tal como se mostró en el punto 4.5— no se habían introducido modificaciones sustantivas en la distribución del ingreso. Desde 1972 a 1975 el Producto Bruto Interno creció a razón del 5% anual. Aunque no cabe hablar con propiedad de auge económico puede considerarse ese período como de relativa prosperidad. Ahora bien, esa modesta pero sostenida tasa de crecimiento fue suficiente para ocasionar un explosivo aumento de las importaciones de bienes de capital y, especialmente, de insumos industriales (véase cuadro 42). En efecto, las importaciones que habían venido creciendo entre 1960 y 1973 a una tasa promedio anual algo mayor del 8% y que desde 1969 a 1973 lo habían hecho a razón del 10% se disparan de 1.033 millones de dólares en 1973 a casi 2.000 millones en 1974 y 2.941 millones en 1975. En 1974 se registró, por tanto, un crecimiento del 85% del valor de las importaciones y la tasa promedio 1969-75 se elevó de ese modo al 22% anual.

CUADRO 42

Importaciones	68	69	70	71	72	73	74	75
Bienes de consumo	80	75	73	80	91	128	137	250
Materias primas y producción interna	271	256	257	353	371	386	663	1230
Bienes de capital	172	170	186	189	197	317	469	750
TOTAL	672	658	699	730	812	1033	1908	2491

Obsérvese que entre 1973 y 1975 las importaciones de insumos casi triplican su valor y que su participación en el total de las importaciones fue de alrededor del 50%. Por su parte los bienes de capital —que representan cerca del 37%— fueron los que más se duplicaron en igual lapso.

Las exportaciones a pesar de que crecieron durante el período a un ritmo sostenido y con tasas más altas que las habituales en la mayor parte de los países del Tercer Mundo (6.5% de crecimiento anual promedio), obviamente no fueron suficientes para cubrir tales requerimientos.

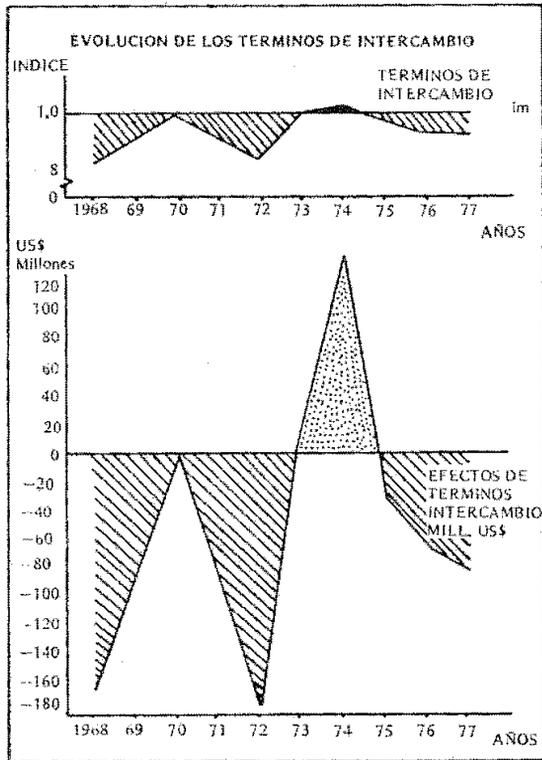
Es fácilmente comprensible la grave situación que afligió al sector externo hacia el fin del quinquenio. La evolución de la balanza de pagos refleja lo que se discutió más arriba: la escalada de las importaciones a partir de 1973 ocasionó el drástico deterioro del saldo de la balanza en cuenta corriente (BCC). Este evolucionó de —31.7 mill. US\$ en 1972 a —191.8 mill. en 1973 y a —807 mill. US\$ en 1974 para alcanzar —1.538 en 1975. La proporción promedio entre BCC/PPI fue insignificante durante el período 67-72 (+0.3%). Puede sostenerse que en esos 5 años iniciales del proceso hubo un claro equilibrio en las cuentas externas. En 1973 esta proporción era aún manejable. Pero en 1975 acusaba un coeficiente verdaderamente alarmante de —12.5% lo cual representó un déficit de 1.538 millones de dólares.

Aunque de todo lo anterior se desprende sin mayor duda el origen interno del desbalance, conviene examinar cuál fue el comportamiento de los términos de intercambio en el período. En el gráfico 12 se presenta la evolución del índice respectivo (relación del índice de precios de exportación con el de los precios de importación) y el valor en dólares por año ganados o perdidos por efecto de las variaciones en los términos del intercambio. Se deduce de la misma que los años en que Perú experimentó mayores pérdidas por ese concepto fueron 1968 y 1972. La cifra en ambos casos fue del orden de los 180 millones de dólares. No obstante, en ninguno de esos años hubo deterioro significativo de la balanza en cuenta corriente.

Es, en cambio, durante 1975 —año en que los efectos negativos de los términos de intercambio fueron más modestos (—30 mill. US\$)— cuando la balanza en cuenta corriente arroja un saldo negativo de más de 1.500 mill. de US\$. Cabe señalar que el peso de los efectos negativos de los términos de intercambio en 1975 sólo explica el 2% del déficit en cuenta corriente, en 1976 el 6% y en 1977 el 9%.

Lo anterior es concluyente en lo que respecta a la escasa importancia de los cambios en precios internacionales para explicar el desbalance externo.

GRAFICO 12



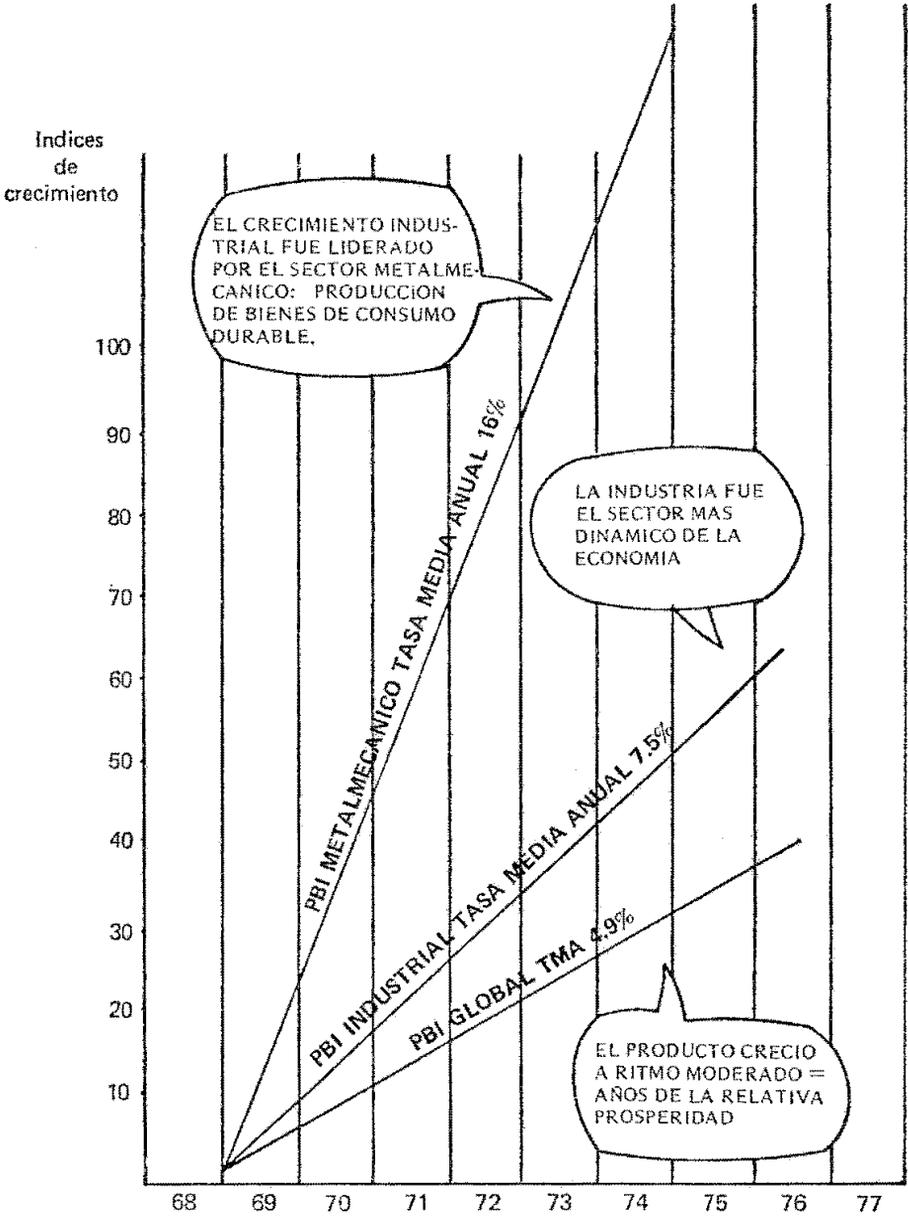
Fuente: Carlos Amat y León, op. cit.

El análisis efectuado confirma lo dicho sobre el carácter endógeno de las crisis sufridas por el país en 1975. El origen de éstas fue la fuerte expansión del *quantum físico* de las importaciones, especialmente de insumos y bienes de capital a partir de 1973. Recuérdese las características del desarrollo industrial de esos años descritas en el punto anterior: entre 1971 y 1974 el crecimiento del producto industrial osciló entre 7.5% y 8% año. Tal desarrollo industrial se asentó en la diversificación de la oferta final, la producción de bienes durables y un escaso esfuerzo de sustitución propiamente dicho (en cuanto a ampliar el sector local productor de maquinaria y de insumos). Todo ello se reflejó en un crecimiento del 16% promedio del sector metalmeccánico sin capacidad de aumentar la producción doméstica de maquinaria más allá del 4% al 5% del producto manufacturero total.

Es por este lado que se ubican las variables explicatorias de una dinámica interna conducente al desequilibrio externo. La adición al uso de insumos y bienes de capital importados y la insuficiencia de una

GRAFICO 13

El perfil de crecimiento industrial: tasas de crecimiento sectorial 69-75



Fuente: = BCR, MIT — Tomado de D. Carbonetto, op. cit. CEDEF.

sustitución reproductiva capaz de eslabonar los perfiles industriales hacia adentro. En los gráficos 13 y 14 se muestra la asociación estrecha que presentaron tales fenómenos durante el ciclo 68-75.

Recuérdese finalmente las conclusiones obtenidas en el punto sobre evolución del salario real, la masa de salarios y los cambios en la composición del consumo. A la luz de ese análisis cobra fuerza la proposición de que la creciente demanda de insumos importados que ocasionó la brecha comercial se explica principalmente por la evolución de la composición del consumo. En efecto, durante el período 70-75 creció mucho más rápidamente el consumo de los sectores perceptores de utilidades que el generado por el gasto salarial. Ocurre que mientras las utilidades distribuidas aumentaron en 15,000 millones en 1976, las remuneraciones de los asalariados sólo se incrementaron de 40,000 a 60,000 millones en el mismo lapso.

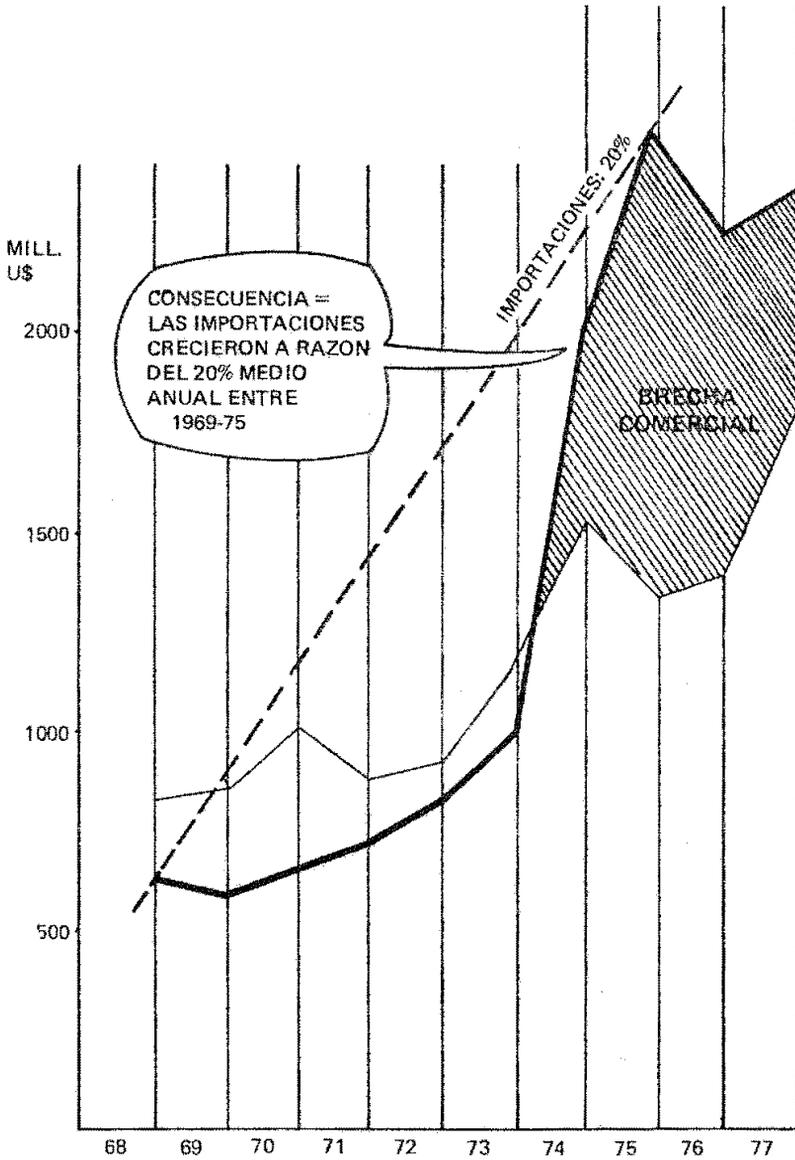
La combinación de ambos aspectos (apropiación creciente del excedente por parte de los empresarios y creciente fracción del mismo destinado a su consumo personal) generó un cambio de calidad en la composición de la demanda solvente. Como quiera que el consumo de propietarios de factores creció más rápido que sus ahorros y por ende, mucho más que el ingreso de los asalariados, la composición de la demanda solvente cambió, haciéndose más rica en bienes de consumo superior y relativamente más pobre en bienes-salario. Y también, consecuencia necesaria, mucho más dependiente de insumos importados. Para apreciar con mayor claridad tales efectos, en el gráfico 15 se compara la evolución de las utilidades destinadas al consumo capitalista con el indicador de dependencia de la Demanda Interna Real (DIR) y el valor de las importaciones para el período 60/75. En el mismo se puede observar la estrecha correspondencia existente en los ritmos de crecimiento de las variables consideradas.

Los argumentos anteriores se refuerzan si se examina el incremento experimentado por la relación entre el valor de las importaciones (M) y la demanda interna real (DIR) a medida que crecía esta última. En el cuadro 44 se presenta el valor del coeficiente $\frac{M}{DIR}$ para cada uno de la serie 68-77. Obsérvese que de valores de 10 a 12 para los años 69-72 el coeficiente sube a 15 en el 73 y 74 y a 17 en 1975.

Ello significa que los requerimientos de divisas (M) por unidad de crecimiento de la Demanda Interna Real (DIR = Consumo Total + Inversión Bruta Interna) se aceleran a medida que crece esta última. A mayor DIR, la relación $\frac{M}{DIR}$ se incrementa, o sea, empeora la dependencia de divisas. Se hace notorio el aumento más que proporcional —propensión marginal creciente— de los requerimientos de bienes importados.

GRAFICO 14

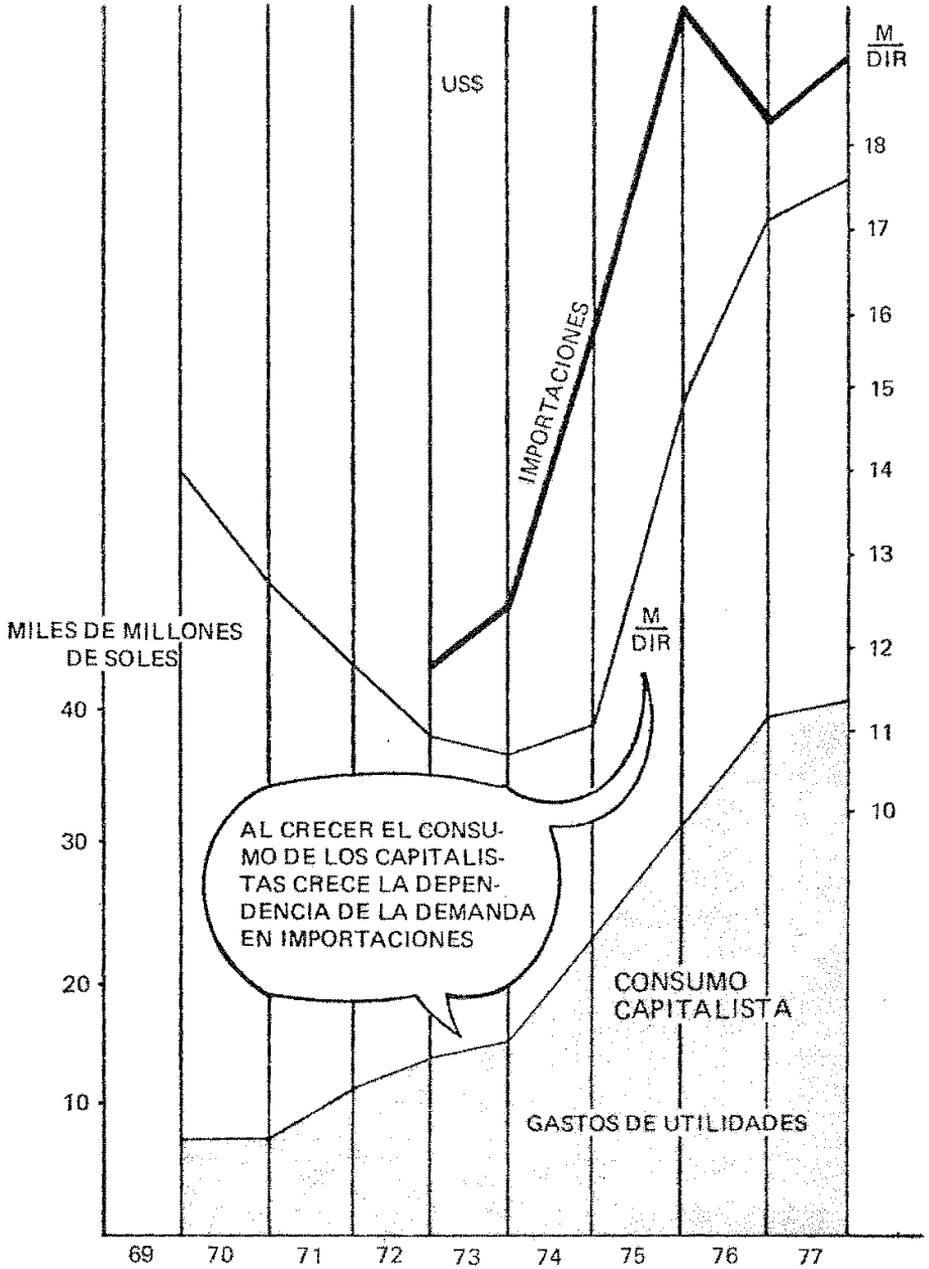
Evolución de la balanza comercial



Fuente: BCR. Tomado de D. Carbonetto, ob. cit.

GRAFICO 15

Cuenta corriente de la balanza de pagos, tendencia y fluctuaciones cíclicas del producto bruto interno 1950-1980



Fuente: Carlos Amat, op. cit.

CUADRO 43

Relación: capacidad de importación/demanda interna

Años	XBS (Mill. US \$)	Ingreso Neto Capital a largo plazo (Mill. US \$)	XBS + IKLP (Mill. US \$)	XBS + IXLP (Mill. US \$) 1970 (1)	XBS+IXLP (Mill. US \$) 1970 (2)
1968	978.8	68.1	1,046.9	1,067	1,076
1969	1,058.0	144.0	1,202.0	1,219	1,219
1970	1,234.4	23.7	1,258.1	1,258	1,258
1971	1,087.4	-28.2	1,059.2	1,019	1,046
1972	1,165.8	115.0	1,280.8	1,125	1,161
1973	1,371.9	383.0	1,754.9	1,487	1,373
1974	1,865.6	894.9	2,760.5	1,759	1,624
1975	1,722.3	1,135.1	2,857.4	1,701	1,480
1976	1,756.7	675.5	2,432.2		889
1977	2,147.3	673.8	2,821.1		603
1978		262.2			

Años	Renta Inversiones Neto (Mill. US \$ 1970) (3)	Capacidad de Importación (Mill. US\$) (4) = (2) - (3)	Demanda Interna Total (Mill. Soles) (5)	Demanda Interna capacidad import. (5) ÷ (4)
1968	-151.2	925	182,829	197.6
1969	-184.7	1,034	202,942	196.3
1970	-148.5	1,110	230,841	208.0
1971	-125.4	921	262,231	284.7
1972	-120.9	1,040	292,491	281.2
1973	-180.9	1,192	361,052	302.9
1974	-218.5	1,406	471,756	335.5
1975	-240.3	1,240	609,502	491.5
1976	-366.4	523	815,627	1,559.5
1977	-426.4	177	1'098,875	6,208.3

Capacidad Importación = $(XBS + IKLP) \div IP_m - S.F.N.$

Donde: XBS son las exportaciones de bienes y servicios; IXLP son los ingresos de capital a largo plazo; IP_m es el índice de los precios promedios ponderados de las importaciones; y S.F.N. es el servicio de los factores netos del exterior.

(1) Deflatado con el Índice de Precios de Importación de bienes (dólar, 1970 = 100). Sólo hasta 1975.
(2) Deflatado por Índice de Precios de Importación de bienes y servicios.

Fuente: Carlos Amat y León, ob. cit.

Es decir, a partir de 1973, el mercado interno se expandió en base a un crecimiento del consumo cuya exigencia de divisas por unidad incrementada superaba la medida de la demanda existente. Se puede concluir por tanto de modo inequívoco que fue como consecuencia de las tendencias prevaecientes en el mercado interno, que el valor de las importaciones pasó de 1,033 mill. US\$ en 1973 a 1,909 mill. US\$ en 1974 y a 2,390 mill. US\$ en 1975.

CUADRO 44

ANOS	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77
Tasa anual	9.5	9.5	5.6	7.7	5.1	13.7	19.1	24.0	44.7	32.4
Exceso de medios de pago										
DI Real										
DI Nominal	-73.1	-62.3	-51.8	-32.8	-17.3	29.8	108.5	231.9	438.9	730.4
(miles de millones)										
Importaciones										
DI Real	14.2	12.6	11.7	10.8	11.1	15.6	15.6	17.6	17.9	16.6

Bajo este patrón de desarrollo, durante el período 70-75, el 20% de las familias de mayores ingresos utilizó el 53% de los dólares y, desde el punto de vista espacial, Lima consumió el 54% de los dólares, a pesar que en ella reside sólo la cuarta parte de la población del país.

Por tanto, es evidente que en este modelo de crecimiento cuanto mayor es la intensidad que cobra el proceso concentrador del ingreso, más grande es la dependencia que caracteriza a la producción local, en relación al empleo de insumos y bienes de capital importados, y mayor —en consecuencia— la vulnerabilidad del sector externo de la economía. En virtud de ello, en las décadas del 50 y del 60, así como en el primer quinquenio de los 70, el Perú experimentó sucesivos bloqueos de su crecimiento interno, determinados por el estrangulamiento del sector externo.

Este desarrollo industrial se basaba en un crecimiento del sector metalmeccánico del 22% medio anual entre 1968 y 1972. Es por este lado que se encuentra la variable explicatoria principal. Las materias primas y productos intermedios importados crecieron de un valor cercano a los 380 millones para 1972 y 1973 a 663 millones en 1974 y 1,230 millones en 1975. El valor total de las importaciones se duplicó entre 1973 y 1975, pasando de 1,029 millones de dólares a 2,390 millones.

CUADRO 45

Estructura industrial
(Porcentajes)

CIU	R a m a	1960	1963	1964	1968	1970	1973
27	Papel	2.3	2.4	2.8	2.6	2.3	2.2
31	Química	3.6	5.0	5.3	5.9	5.2	7.1
32	Petróleo	8.0	7.5	7.0	8.1	7.3	7.6
33	Minería No-Metálica	2.5	2.6	2.9	2.9	2.5	2.8
34	Metalurgia	15.1	13.0	11.7	10.6	9.9	10.9
A.	Industria Básica	31.5	30.5	29.7	30.1	27.3	30.7
23	Textil	15.7	13.6	14.0	11.1	13.8	12.6
25	Madera	0.7	0.8	0.8	0.9	0.9	0.9
29	Cueros	1.2	1.0	0.8	0.7	0.7	0.6
30	Caucho	2.2	1.7	2.3	1.7	2.0	2.0
B.	Industria Interm. No-Básica	19.8	17.1	17.9	14.4	17.4	16.1
35	Productos metálicos	n.d.	2.1	3.1	2.5	2.6	2.7
36	Maq. no eléctrica	n.d.	1.3	1.6	1.2	1.0	1.4
37	Maquinaria eléctrica	n.d.	0.5	1.1	2.2	1.8	2.6
38	Mat. de transporte	n.d.	3.0	3.0	3.4	4.2	7.6
C.	Industria Metal- Mecánica	4.5	6.9	8.8	9.3	9.6 14.3
20(-)	Alimentos	17.0	16.2	14.7	16.1	15.7	16.4
207	Ref. azúcar	10.0	8.2	6.5	5.3	5.3	5.0
21	Bebidas	4.8	4.7	4.7	5.3	4.4	5.5
22	Tabaco	2.3	1.7	1.7	1.7	1.7	1.8
24	Calzado y confec.	2.2	2.5	2.6	2.6	2.5	2.3
26	Muebles	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
28	Imprenta	1.6	1.9	2.3	2.3	2.0	2.1
34	Industrias diversas	1.2	1.7	2.9	2.9	3.2	4.1
20x	Harina de pescado	5.0	8.5	8.1	9.9	10.8	1.6
D.	Industria Bienes de consumo	44.2	45.5	43.6	46.2	45.7	38.9
	TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
D.	Industria Bienes de consumo (sin 20x)	39.2	37.0	35.5	36.3	34.8	37.3

Fuente: Estadística Industrial, MIT (Varios años) INP.

El gobierno militar no aplicó con rapidez las medidas de orden recesionalista y tanto el PBI como las materias primas prosiguieron su crecimiento, esta vez merced al financiamiento externo. El crecimiento del monto de la deuda externa se presentó en el gráfico 11 (en el período 73-75 triplicó su valor).

La política económica seguida respondió a la nueva correlación de fuerzas sociopolíticas en juego. Antes de las reformas estructurales, cuando la fracción primario-exportadora de la burguesía imponía su hegemonía en el bloque en el poder, estos estrangulamientos se resolvían con energía: destrucción del mercado interno y detención del crecimiento dependiente, por ejemplo, 1967.

Sin embargo, en 1974-75, con la cancelación del poder de tales sectores y ante una situación creciente de vacancia hegemónica, el Estado no implementó otra política que el endeudamiento. La burguesía industrial nativa, cada día con mayores posibilidades de presionar sobre el Estado, no tuvo interés alguno en que descendiera el nivel de actividad económica. Mientras no estallara la crisis por el lado externo, las empresas vinculadas al crecimiento ISI, siguieron captando a través de la optimización global de sus ingresos buena parte de la "deuda externa" contraída por el país. A la cabeza se encontraban las empresas yanquis que con sus 40 ó 50 millones de dólares en activos de la industria metalmecánica y química se beneficiaron con el vigoroso crecimiento de estos rubros durante 1969-1975. Dado que el incremento de los ingresos personales se había distribuido dentro del grupo más rico, este sector acomodado de la población siguió también demandando los bienes de consumo durables que provenían del estamento más concentrado de la "industria nacional".

5. RESULTADOS Y EVALUACION DEL PROCESO

5.1 *Los límites del proceso*

Del análisis efectuado en el punto anterior se desprende que el objetivo de puesta en marcha de un nuevo modelo de acumulación no fue alcanzado. La economía evolucionó por la vieja ruta de la sustitución diversificante. No hubo un cambio radical en las tendencias tradicionales de concentración del ingreso y, por tanto, la estructura intocada del mercado interno —diversificado y segmentado— forjó un perfil de crecimiento análogo al del período 60-68.

Desde luego, todo ello condujo a reproducir e incluso exacerbar los conocidos desequilibrios estructurales —internos y externos— de la estructura subdesarrollada heredada.

En resumen, las medidas estructurales y el cuerpo de políticas económicas del período velasquista fue insuficiente para alterar el ciclo característico del crecimiento sustitutivo. A lo largo del presente trabajo hemos tratado de mostrar que este ciclo (cuyo perfil más claro se observa a partir de los años 60) se explica a partir de la dinámica interna de acumulación y consumo y no a partir de las restricciones externas. Y fue precisamente esa dinámica interna la que no pudo ser cambiada con la intensidad requerida y en los tiempos necesarios por el gobierno de Velasco.

Recordemos el esquema esencial del ciclo en el período de vigencia de lo que aquí hemos denominado crecimiento sustitutivo por diversificación de la demanda final:

a. La industrialización sustitutiva emergió en un contexto histórico de extrema heterogeneidad en materia de distribución de capital por puesto, de productividad del trabajo y de ingreso. Por su propia naturaleza y origen histórico el sector capitalista de sustitución de importaciones operó en condiciones oligopólicas gestándose un “área moderna” que excluyó de sus puestos de alta productividad a un segmento importante de la población. Este excedente bruto de fuerza laboral desarrolló distintas estrategias de sobrevivencia vinculadas en el área rural con la producción para autoconsumo y posteriormente —en el área urbana— con múltiples modalidades de autoempleo.

b. El sector moderno (concentrado y oligopólico) tendió a subordinar (principalmente vía la articulación mercantil) al área “tradicional o informal” de la economía. Las transferencias de excedente vía precio, la presión de los trabajadores del sector de baja productividad sobre la oferta de trabajo al sector moderno y otros mecanismos análogos de subordinación interesectores condujeron a que en el conjunto de la economía se enquistara una fuerte tendencia a la concentración del ingreso y a la desigualdad extrema en las condiciones de vida, el nivel y las formas de consumo.

c. Todo ello —sumado a la supervivencia de modos de producción no-capitalistas en la sierra— condujo a la conformación de un mercado interno altamente heterogéneo, estrecho y con notable segmentación en función del ingreso per cápita.

d. La industrialización por sustitución de importaciones condicionada por una composición de la demanda elitista y diversificada encontró grandes dificultades para integrar hacia adentro sus perfiles industriales y se tornó muy dependiente de la importación de insumos y bienes de capital extranjeros. En general el efecto industrializador no trascendió del sector de bienes de consumo final que se articuló directa-

mente con el sector productor de maquinaria y tecnología de los centros desarrollados. La producción doméstica de bienes de capital no superó el 5% del VBP industrial.

e. En el contexto, el crecimiento industrial presentó una fuerte adición al uso de divisas tanto como para que el ciclo económico quedara asociado (sobre todo a partir de 1960) con el comportamiento de la balanza en cuenta corriente y la de ésta con el movimiento de las importaciones.¹⁹ (Véase gráfico 16).

f. A partir de 1960 el proceso ISI se orientó cada vez más pronunciadamente hacia la diversificación de la oferta final, especialmente la producción de bienes de consumo duraderos, y el coeficiente de insumos importados por unidad de crecimiento de la demanda interna se elevó rápidamente. En tal sentido puede afirmarse que en 1960 se asistió a un cambio estructural del proceso de industrialización, pasando-se de la *sustitución reproductiva* a la *sustitución diversificante*²⁰ que fue signada por el aumento de la elasticidad de las importaciones de bienes (especialmente insumos industriales) respecto a los cambios del producto bruto interno. La elasticidad-ingreso de las importaciones se multiplicó por 8 del período 50-60 al período 69-78.

g. El aumento de la elasticidad-ingreso de las importaciones en el período 68-75 se asocia con un cambio regresivo en la composición de la demanda (más elitista y diversificada) y en la distribución del ingreso (recuérdese el crecimiento de la masa de utilidades a razón de 12.4% entre 1968, 1975 y el crecimiento de sólo un 5.5% en igual lapso para la masa de salarios).

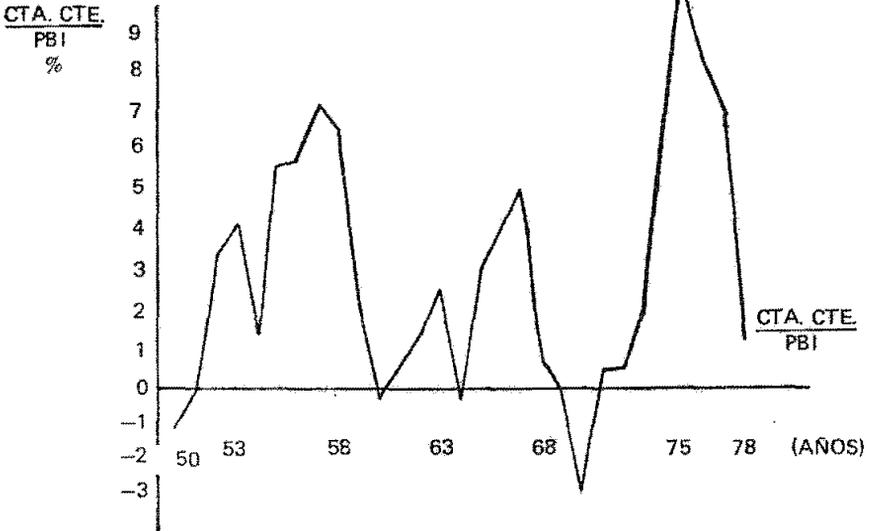
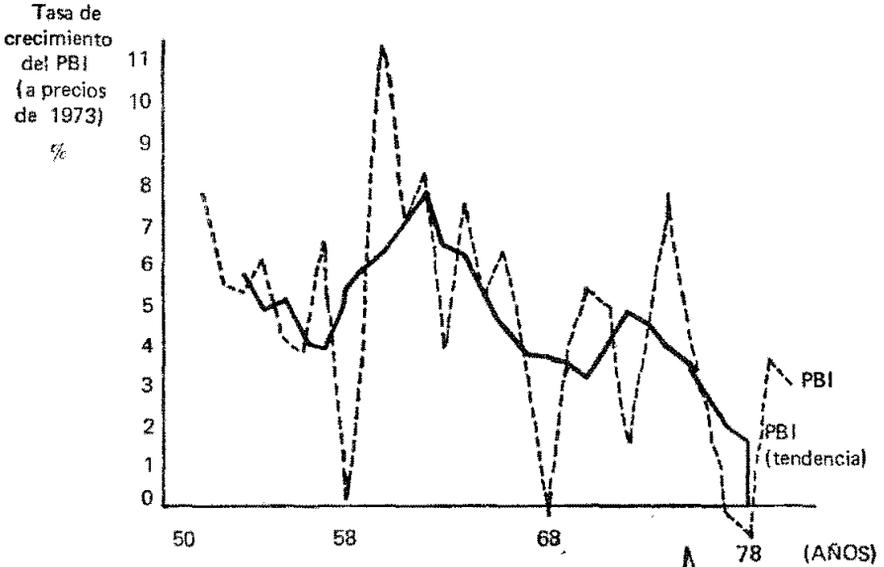
De todo lo anterior se deduce que el límite principal a los esfuerzos emprendidos por el gobierno de Velasco para reorientar el antiguo modelo de acumulación se halla en la insuficiencia de los cambios estructurales llevados a cabo para modificar en un período breve de tiempo el patrón de consumo y el estilo de desarrollo industrial. Hoy es claro que al lado de esas modificaciones se debió encarar un vasto y enérgico programa de redistribución de ingresos vertical y horizon-

19. Para una demostración cuidadosa de la determinación de los ciclos por el comportamiento de las importaciones, ver Félix Jiménez. "La balanza de pagos como factor limitativo del crecimiento y el desequilibrio estructural de la economía peruana" en *Socialismo y Participación* N° 25. Lima, 1984.

20. "Las funciones de importación estimadas para los períodos 1950-1960 y 1961-75 reportan elasticidades precio e ingreso significativamente diferentes. Con el avance de la industrialización la elasticidad-precio disminuye"... "Se observa un incremento sustantivo en la magnitud de la elasticidad-ingreso de la importación de bienes = de 0.567 en 1950-1968 pasó a 4.658 en 1969-1978" Félix Jiménez, Op. cit., pág. 38.

GRAFICO 16

Cuenta corriente de la Balanza de Pagos. Tendencia y fluctuaciones cíclicas del Producto Bruto Interno 1950-1980



tal (entre sectores) sustentado en un intervencionismo mucho más radical en torno a:

a. Política salarial de corto plazo. Uso más eficaz del salario mínimo y establecimiento de reglas de distribución más equitativas en la distribución del valor agregado entre asalariados y empresarios.

b. Política de precios relativos dirigida a transferir ingresos del sector capitalista oligopólico hacia el área informal urbana y el área tradicional rural.

También resulta evidente que la transformación rápida de la composición de la demanda interna debía ser acompañada por una programación mucho más intervencionista tanto de los compromisos de sustitución como —y muy especialmente— del uso de divisas.

Pero en descargo de las carencias señaladas es necesario recordar que hubo acciones claramente dirigidas a superar esas dificultades. Diez años más tarde la crítica es fácil. La historia hecha nos da cifras precisas de las insuficiencias. Pero, es necesario reconocer que hacia 1970 era razonable esperar que los cambios radicales introducidos en el agro más algún efecto redistributivo de la comunidad laboral y la propiedad social y la influencia que pudiera tener la creación de empresas públicas en ramas específicas de la economía debían ser factores suficientes para cambiar significativamente la estructura del mercado interno y el patrón de demanda.

Hoy sabemos no sólo que tales medidas fueron incapaces de generar las modificaciones deseadas sino —lo que es más importante— que cualquier esfuerzo dirigido a profundizar el proceso comenzado en 1968 deberá recurrir a la combinación cuidadosa y pragmática de todos los instrumentos de política que resulten eficaces para contrarrestar la tendencia descentradoray dependiente del crecimiento sustitutivo librado a sus propias fuerzas (es decir, abandonado al libre juego de las leyes de mercado).

5.2 *Un epílogo provisorio: del endeudamiento externo a la regresión monetarista del 77/78*

El contexto internacional permisivo en materia de endeudamiento externo predominante hacia 1975 y la carencia de fuerzas sociales internas que presionaran decisivamente para un cambio de política económica hicieron que el desequilibrio en cuenta corriente se absorbiera, hasta que ello fue posible, vía la pérdida de reservas y el aumento de la deuda externa. De ese modo, el monto privado y público de la deuda externa creció rápidamente. De 4.132 millones de dólares en

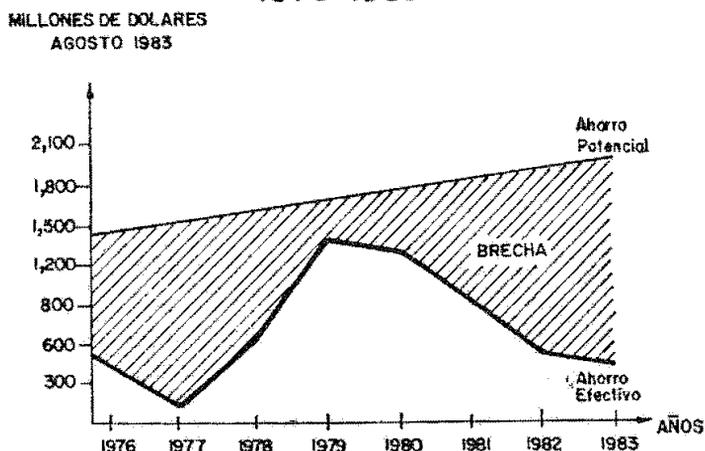
1973 pasó a 5.237 millones de dólares en 1974; a 6.257 en 1975 y a 7.384 millones en 1976.

En este último año el pago de los servicios de la deuda acumulada absorbería el 36.2% de los ingresos por exportaciones y todo hacía prever que hacia 1978 esa cifra representaría cerca del 45% de las exportaciones proyectadas para ese año.

Con la salida de Velasco en 1975 los conductores del proceso confrontaron la alternativa de: a) profundizar el mismo, lo que a esa altura hubiese significado un enorme esfuerzo de racionalización del uso de divisas, de planificación de las importaciones de uso industrial, el cierre selectivo de muchos rubros y —en general— un mayor grado de planificación de la economía o, bien b) recurrir a las conocidas terapias neoliberales usadas para el saneamiento del desequilibrio externo: devaluación general e indiferenciada de la moneda, retracción del consumo interno a través de una disminución del gasto público y el control del salario y finalmente generar una reducción de las importaciones sobre la base del estancamiento y/o la recesión interna.

GRAFICO 17

Brecha Ahorro Nacional 1976-1983



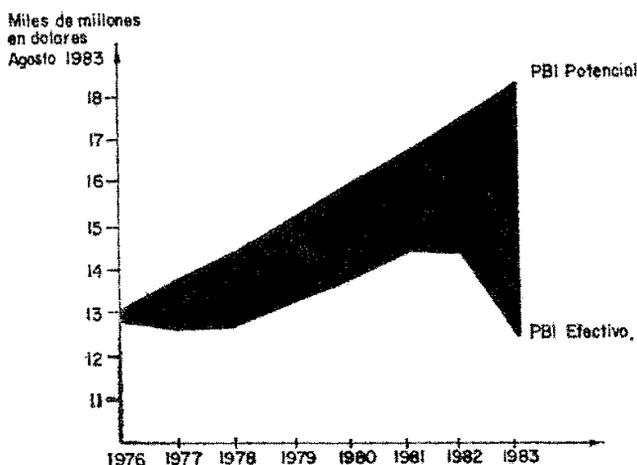
Elaboración: Proyecto CEDEP-CIIDE, Daniel Carbonetto y Jenny Hoyle

El gobierno militar optó finalmente por la segunda alternativa. De un lado, porque aparentemente su implementación era más sencilla, y del otro, porque en vastos sectores de la opinión pública (especialmente empresarios, tecnoburocracia y clases medias) comenzaba a resurgir un fuerte ideologismo neoliberal. El regreso al libre juego del mer-

cado, la reducción de la presencia del Estado en la economía, la eliminación de subsidios y controles, en fin, la idea de que una economía más libre, con menos trabas burocráticas iba a generar eficiencia y crecimiento. Recuérdese que se vivía el periodo de auge de las ideas friedmanianas y que muchos políticos, economistas y aun gran parte de los empresarios admiraron en ese entonces las supuestas ventajas de los modelos económicos que se venían ensayando en varios países del cono sur.

GRAFICO 18

Brecha del PBI 1976-1983



Elaboración: Proyecto CEDEP-CIIDE, Daniel Carbonetto y Jenny Hoyle

No es de extrañar por consiguiente que a partir de 1977/78 se optara por aplicar una terapia fuertemente recesiva para corregir el desequilibrio externo generado por el ciclo 68/75. Se usó entonces el tipo de cambio como instrumento privilegiado de reequilibrio y se sumó a ello una política restrictiva de la demanda interna pública y privada. Como resultado de tales medidas las importaciones cayeron rápidamente y en 1979 combinada tal acción con el mejoramiento de los precios de los metales se había logrado conjugar el desbalance del comercio externo. Lo grave de esa salida fue que la recesión interna, factor básico para disminuir el quantum importado, se combinó con tasas inflacionarias altas, caída muy rápida del poder adquisitivo (el índice de salario real descendió de 100 en 1973 a 69.3 en 1977 y a 58.5 en

1978), aparición de fuerte capacidad ociosa en la mayoría de los rubros manufactureros, acelerado deterioro de los precios agrícolas, etc. No nos detendremos aquí (pues no es el objeto de este trabajo) en el análisis de las nefastas consecuencias que tuvo la adopción de esa alternativa.²¹ Baste con señalar que sus efectos más duraderos —inflación recesiva con regresión distributiva y desmantelamiento de la estructura empresarial doméstica predominan aún —y más agudizados— en la economía peruana.

Lo que importa resaltar aquí es que existió una alternativa diferente: la de enfrentar la desviación diversificante del consumo y desequilibradora de la economía con medidas redistributivas más audaces en el plano interno y con una planificación eficaz del uso de las divisas.

Aun en 1975/76 esa salida era posible y, de haberse optado por ella, el país se habría ahorrado el enorme desperdicio de fuerzas productivas y de tiempo que ocasionó —y sigue generando— la introducción del fenómeno recesivo-inflacionario en la economía peruana. Véanse gráficos 17 y 18 en los que se representa el crecimiento de la brecha entre producto efectivo y potencial y entre ahorro interno efectivo y potencial a partir del inicio de las terapias recesivas.

Cuando se concluye este ensayo, sin embargo, la opción nacional por un proceso de industrialización basado en la sustitución reproductiva parece depender nuevamente, como en 1968, de un cambio radical en la orientación política del país y de una clara reorientación del propósito velasquista de promover un nuevo modelo de acumulación.

21. El lector interesado en ese tema puede recurrir a "Modelo de acumulación y crisis en la economía peruana", Carbonetto, S. y P. 1978, "Una propuesta de reactivación selectiva de la economía", Carbonetto, Jaworski, Amat y otros en *Socialismo y Participación* N° 13 y *Hacia una estrategia de reactivación y crecimiento*, CEDEP 1984.

PROCESO DE CAMBIOS Y REGIMEN MILITAR

Francisco Guerra García

INTRODUCCION

El propósito de este ensayo es reflexionar acerca del significado político del proceso de cambios dirigido por el gobierno del general Velasco. Para ello ordenaremos la exposición de nuestros puntos de vista en función de cinco temas cuya importancia consideramos obvia: 1) el carácter procesal de los cambios y los períodos dentro de los cuales se puede entender su desarrollo; 2) las tendencias rectoras o líneas de acción principales del gobierno; 3) la naturaleza del régimen militar; 4) el pasaje del estado oligárquico al capitalismo de estado; y 5) perspectivas abiertas al país.

1. ENSAYO DE PERIODIZACION

Resulta fundamental para el análisis de la experiencia 68-75 relevar la fluidez del proceso de cambios. Tal como ha sido expuesto en diversos trabajos,¹ la revolución no puede ser comprendida como una suma de decisiones o una yuxtaposición de líneas de cambio. La envergadura de las transformaciones iniciales generó una dinámica cuya lógica interna empujaba hacia la ampliación y profundización de las reformas, es decir, a la generación de un nuevo orden social. Co-

1. Al respecto deben consultarse: Héctor Béjar, *La revolución en la trampa*, Ediciones Socialismo y Participación, Lima, 1976; Carlos Delgado, *Testimonio de lucha*, Ed. Peisa., 1973; Carlos Franco, *La revolución participatoria*, Mosca Azul, Lima 1975.

mo se observó en esos años, los cambios iniciados conducían a la apertura de nuevos frentes y a la modificación —léase perfeccionamiento— de las mismas reformas. Sólo así pueden comprenderse los Programas Integrales de Asentamiento Rural o las sucesivas modificaciones de la Ley de Reforma Agraria, una vez iniciada la reforma en el campo; la creación de las Comunidades de Compensación y el surgimiento de CONACI en el ámbito de las comunidades laborales; la creación del sector de propiedad social o la expropiación de los diarios, etc., etc.

En el mismo sentido, el progresivo desarrollo y enriquecimiento del proyecto ideopolítico sólo puede ser explicado por el carácter “procesal” de la revolución.² En la lectura atenta de los discursos de Velasco se puede hallar el hilo conductor que une el desarrollo de los cambios con la elaboración de los principales planteamientos del “modelo peruano”. Pero, lo que se debe señalar es que es la dinámica total del proceso la que explica el discurso político, aunque éste tuviera una importancia decisiva en su direccionalidad.

Es conveniente por ello proponer una preliminar periodización de la revolución. Podemos distinguir en ella tres momentos diferenciables: 1) etapa de legitimación del proceso entre octubre de 1968 y fines de 1969; 2) etapa de despliegue y expansión entre los años 1970 y mediados de 1973; 3) etapa de declinación entre mediados de 1973 y agosto de 1975.

La etapa de legitimación del proceso está signada por la dación de la Ley de Reforma Agraria y la solución del conflicto con la International Petroleum Company. Ambas decisiones tuvieron una enorme repercusión social y política. Despertaron un amplio aunque difuso apoyo popular. Intimidaron a los viejos y decadentes grupos de la clase dominante. Provocaron la inmediata agresión económica de los Estados Unidos: suspensión de créditos y amenaza de la aplicación de la enmienda Hickenlooper. Bloquearon y desconcertaron a los partidos y grupos de la derecha y de la ‘ultraizquierda’. Definieron el apoyo “crítico” del Partido Demócrata Cristiano, del Partido Comunista, de una fracción desprendida de Acción Popular y de la más importante central obrera del país (la CGTP). Comprometieron importantes grupos de técnicos, intelectuales y políticos que se identificaban con el “socialismo” y que estaban constituidos mayoritariamente por ex-militantes del Movimiento Social Progresista, la Democracia Cristiana y el Apra.

Entre 1970 y mediados de 1973, etapa que hemos llamado de la expansión y despliegue de la revolución, debe considerarse: la pro-

2. Para una reflexión más amplia sobre el proyecto ideopolítico, deben consultarse los trabajos de Carlos Delgado Olivera, el teórico más importante de la revolución peruana.

fundización de la reforma agraria; el inicio de la reforma de la empresa y de la reforma educativa; la nacionalización de grandes empresas; la limitación de la participación del capital extranjero; el desarrollo de una nueva política internacional; la creación del SINAMOS, y con él, el surgimiento de un nuevo estilo de apoyo a la participación popular; la estatización de la industria pesquera; la estatización de la industria básica; la expropiación de los diarios *Expreso* y *Extra*; la amnistía de los guerrilleros y luchadores sociales; la creación de la Confederación Nacional de Comunidades Industriales. Este es un período de relativa estabilidad política y social. Los principales conflictos populares se producen en ciertas empresas mineras y, con relación al sector público, comienza a generarse un serio enfrentamiento entre el Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP) y el gobierno, que afectará negativamente el desarrollo de la reforma educativa. En todo este período, Velasco mantiene firmemente la conducción del gobierno y, a pesar de la existencia de fuertes tensiones entre las distintas armas, éstas se resuelven internamente.

La etapa de declinamiento se inicia en 1973 con la grave enfermedad que sufre Velasco. Producida su disminución física, ella tendrá como consecuencias principales el afloramiento y agudización de los conflictos internos entre la Fuerza Armada, el distanciamiento entre el Presidente de la República y la élite militar radicalizada, el agravamiento del conflicto con las fuerzas policiales. La precaria salud de Velasco, auténtico líder de la revolución y férreo conductor de su institución, comprometerá decisivamente la marcha del proceso. Ello coincide con la aparición de los primeros efectos de la crisis económica y el incremento sustantivo de los gastos para la defensa nacional, el establecimiento de un relativo entendimiento con los Estados Unidos y la acentuación de las tendencias y comportamientos autoritarios del gobierno. Durante esta etapa, el gobierno todavía tomará importantes decisiones favorables al cambio económico, político y social: reconocimiento de la Confederación Nacional Agraria; expropiación de los diarios; nacionalización de la Marcona M.C., etc.

2. LAS GRANDES TENDENCIAS

Es posible descubrir las tendencias rectoras que definen el sentido profundo del proceso bajo estudio considerando cuatro grandes líneas de acción que condensan y redefinen las tareas históricas propuestas desde la década de los 20 y cuya relectura sociológica —ciertamente renovada por el transcurso de cerca de medio siglo— reencontramos en 1967. Ellas son: su orientación antioligárquica; su definido carácter antiimperialista; el fortalecimiento del aparato estatal y la comple-

ja y contradictoria política de transferencia del poder y apoyo a la participación popular.

Liquidación de la oligarquía e inicio de un reordenamiento profundo de la estructura social

La vieja clase dominante peruana fue una clase dependiente. Sus intereses estuvieron estrechamente ligados y muchas veces subordinados a la inversión imperialista. Por ello, el conjunto de reformas atacó simultáneamente las bases del poder oligárquico y del poder imperialista. Y las consecuencias del proceso de transferencia de propiedad, ingresos y poder favorecieron a amplios sectores de las clases populares y fortalecieron el aparato estatal.

Si bien es cierto que, a partir de los años 60, ciertos industriales comienzan a ser incorporados a la clase dominante, el origen y fundamento del poder de la oligarquía jamás radicó en la industria. Tal como indica Bourricaud,³ ellos no se entusiasmaron con los riesgos y aventuras propios de la actividad empresarial. La base de su poder se encontraba en la propiedad de las modernas haciendas de la costa que producían para la exportación, en el control de la banca y el comercio y en la propiedad y admirable uso de los medios de comunicación de masas —particularmente los diarios *La Prensa* y *El Comercio*. Y, sin lugar a dudas, en su alianza con las fuerzas armadas, cuyos jefes, durante mucho tiempo, estuvieron al servicio de sus intereses, logrando de este modo el respaldo necesario para mantenerse en el poder.

Una vez producido el brusco cambio de comportamiento político de las instituciones castrenses y aislados dentro del país los representantes del Departamento de Estado y los miembros del estamento gerencial extranjero, una a una las reformas estructurales fueron minando las bases de su poder: la liquidación se inició con la reforma agraria que borró su presencia de la agricultura costera, continuó con la nacionalización de la banca, del comercio exterior y de la industria básica y culminó con la expropiación de los diarios.

La desaparición de la oligarquía —no de los ex-oligarcas— es el signo más claro de un reordenamiento profundo en la estructura social del país. Ello implicó años después el fortalecimiento y surgimiento de nuevos grupos dominantes. Principalmente de los industriales y de una tecnoburocracia robustecida por el crecimiento del aparato estatal. La recomposición de la estructura social tuvo también entre sus fenómenos más significativos, la liquidación de la clase terrateniente serrana y el acceso a la propiedad de la tierra y a nuevas formas

3. François Bourricaud. *Pouvoir et Société dans le Pérou contemporain*. Paris, 1967.

de organización social de un amplio sector del campesinado peruano (por lo menos 300,000 familias). Sin embargo, la reforma agraria no alcanzó a dotar de tierras a todos los campesinos del país, porque, como se sabe, en el Perú la relación hombre-hectárea es sumamente baja. La limitada redistribución de ingresos, por otra parte, no alcanzó a amplios estratos de la población campesina. La concentración de los recursos de inversión y de la provisión de servicios en Lima Metropolitana y en unos pocos centros urbanos del país acrecentó en tal sentido las disparidades regionales mientras se mantuvo en detrimento de la economía del campo la relación de precios entre la producción urbana y la producción rural. En tanto la reforma agraria no se acompañó del cambio en el patrón básico de la economía siguió generándose una tendencia estructural al incremento del subempleo en el agro.

La lucha antiimperialista

El conjunto de decisiones del gobierno orientadas a la superación de la dependencia y a la construcción de un Estado nacional cada vez más soberano y capaz de controlar y dirigir la vida económica y política del país comprendió un amplio abanico de acciones y políticas que transformaron profundamente las relaciones con los Estados Unidos. Esto se expresó en la reducción drástica de la presencia de los enclaves; la creación —por primera vez en nuestra historia— de las condiciones para el control nacional de la producción y el diseño e implementación de una política internacional autónoma.

En cumplimiento de estas políticas, el aparato estatal fue asumiendo progresivamente la comercialización externa de los productos de mayor significación económica: comercialización de la harina y aceite de pescado, de los fertilizantes, del café y el algodón; etc. En lo que se refiere al control sobre las empresas productoras de artículos de exportación —excluyendo las manufacturas— se expropió en el campo por acción de la reforma agraria la totalidad de los enclaves agrícolas. En la pesca, el aparato estatal asumió el íntegro de la industria de harina y aceite de pescado —donde también era importante la presencia de empresas extranjeras— incluyendo la explotación, transformación y comercialización. En la minería revirtieron al Estado importantes yacimientos mineros que eran mantenidos como reservas por empresas extranjeras. Se expropió la Cerro de Pasco C.C. y la Marcona M.C. pasando también al control del aparato estatal las refinerías existentes. En los hidrocarburos, en cumplimiento de la política petrolera, el aparato estatal se convirtió en el agente monopólico de su explotación, refinación y comercialización suprimiendo la modalidad de las concesiones petroleras. Con relación al control nacional de las empresas

de servicios públicos, se expropiaron las empresas de telecomunicaciones y la que tenía a su cargo el transporte ferroviario y se hizo decisoria la participación del aparato estatal en el capital social de las principales empresas privadas concesionarias del servicio eléctrico. Respecto de los organismos crediticios se redujo la participación del capital extranjero en las pocas empresas bancarias que no cayeron bajo el control del aparato estatal.

En el importante campo de la industria manufacturera no se alcanzaron logros semejantes. El crecimiento industrial continuó desarrollándose bajo control extranjero en las líneas que mantienen un mayor dinamismo: caucho, química, automotriz, electrónica, metalmecánica, farmacéutica. Las empresas de mayor capacidad de planta y mayor volumen de producción continuaron igualmente bajo propiedad extranjera. Ello no significa empero que no se iniciaron y desarrollaron importantes acciones como la Ley General de Industrias que reservó para el Estado la totalidad de la industria básica; el Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros vigente en el Grupo Andino que dispuso la conversión de todas las empresas industriales extranjeras en empresas mixtas. Como señala Anaya "de las 242 empresas industriales de origen externo que han sido estudiadas... han dejado de pertenecer a este conjunto por... (compra, expropiación, retiro o quiebra) un total de 42 empresas, las cuales controlaban el 10.4% de la producción y el 15.5% de los activos fijos aproximadamente".⁴ El mismo autor indica que los únicos grupos que sufrieron modificaciones profundas fueron: pesca industrial, fabricación de pulpa y productos de papel y fabricación de cemento hidráulico aunque habría que agregar a ello los efectos progresivos que en el conjunto de la propiedad industrial originó el desarrollo de la comunidad laboral.

La nueva política internacional se expresó en la adscripción a la política de no alineamiento y en el rechazo a todas las formas de discriminación, colonialismo y neocolonialismo. La cancillería peruana consiguió conjugar la defensa de la soberanía y de los intereses económicos del país, con una política que la dotó de la flexibilidad necesaria para negociar fórmulas de entendimiento cada vez que la naturaleza de los problemas así lo requirió.

La activa participación en el movimiento tercermundista, la apertura hacia los países socialistas, el esfuerzo por el progreso del Pacto Andino, la defensa de las 200 millas, la reestructuración del sistema interamericano, fueron las líneas-fuerza de una nueva política internacional. Mediante esta política exterior se inició también una efectiva

4. Eduardo Anaya, *Imperialismo, industrialización y transferencia de tecnología en el Perú*, Ed. Horizonte, Lima, 1974, pág. 66.

diversificación de mercados, incursionando en nuevas áreas geográficas, con especial atención al Medio Oriente y los países africanos. Y en esta búsqueda de mejores condiciones para la realización del comercio exterior, se chocó también con la presión del imperio que intentó mantenerse como principal abastecedor de armamento para la defensa nacional. Los contratos para la adquisición de armas en la Unión Soviética —sin duda—, en plazos más largos, mejores precios y menores intereses, realizados en ejercicio de nuestra plena soberanía, fueron la causa de un intenso y prolongado conflicto —que aún perdura— con el gobierno de los Estados Unidos.

La política de participación popular

El apoyo a la participación popular, entendida como un proceso de transferencia de poder y de robustecimiento de las organizaciones sociales, constituyó quizá, la dimensión más compleja y contradictoria de la revolución.

Para muchos de los que tenían una arraigada —y fundada— imagen de un militarismo reaccionario y pro-imperialista, considerar que los militares peruanos dirigieran una revolución y, además, aceptar que ésta pudiera tener algunas características genuinamente participatorias parecía excesivo, cuando no, imposible.

Ahora bien, antes de esbozar los principales rasgos de la política de participación popular, la política de apoyo a la participación popular debe ser concebida como un aspecto del proceso en que se desarrollaba. En consecuencia, era expresión de sus carencias y valores, limitaciones y posibilidades y, evidentemente, de la dinámica de sus propias contradicciones.

En el país, extendidos sectores de la población reconocían —y reconocen— en el pasado incaico una fuente de orgullo e identidad nacional. El transcurrir del tiempo no melló, en la conciencia popular, la idealizada imagen del Tahuantinsuyo, de sus instituciones colectivas y del trabajo comunitario. A través de las comunidades indígenas, hoy comunidades campesinas, se mantuvieron ciertas formas de propiedad común, de gobierno local auténticamente democrático y perduró, también, la tradición de las faenas colectivas. No por casualidad en el pensamiento de Mariátegui y de Haya y en los programas del partido socialista y del Apra se sostuvo que “el socialismo encuentra lo mismo en la subsistencia de las comunidades que en las grandes empresas agrícolas, los elementos de una solución socialista de la cuestión agraria...” y se propuso, también, el fomento de las cooperativas de crédito, producción y consumo y la legislación en pro de la conservación y modernización de la comunidad indígena. Por

todas estas razones, en el Perú de 1968 existían condiciones que permitían el desarrollo de una política participatoria basada en el fortalecimiento y creación de empresas colectivas tales como las comunidades campesinas y las cooperativas agrarias de producción.

El gobierno de la Fuerza Armada con la nacionalización de la IPC y el inicio de la reforma agraria conmovió la conciencia política del país, legitimó y consolidó su situación generando un proceso de cambios que lo impulsaba a ampliar y profundizar las reformas.

Producida la expropiación de los enclaves, de los latifundios serranos, de las empresas agroindustriales de la costa, de ciertas empresas de servicios y de la industria básica, la lógica misma de los cambios planteaba la necesidad de sustituir las antiguas formas empresariales. Salvo el caso de empresas estratégicas —productivas o de servicios— se optó por crear nuevas modalidades de propiedad, gestión y distribución de los excedentes: de este modo se abrió el camino de la participación.

Debe tenerse en cuenta que el proceso revolucionario modificaba la situación de centenares de miles de trabajadores. La acción del gobierno, en la práctica, había ido más allá de lo que en sus programas prometían los partidos de la izquierda. Los grupos militares y civiles que participaban en el gobierno se encontraban frente a problemas y alternativas de solución que rebasaban el marco del debate político y económico en el que hasta entonces se había desarrollado la acción de los gobiernos y partidos. Atravesado el umbral después del cual ya no existen las recetas convencionales, la revolución peruana optó por la participación.

Como resultante de las tensiones que expresaban las distintas orientaciones e intereses en conflicto, se crearon empresas de propiedad de sus trabajadores, empresas estatales, empresas mixtas y se estableció un proceso progresivo de cogestión en el campo de las empresas industriales, mineras y pesqueras —que debería llegar al 50%— bajo la modalidad de las comunidades laborales y las comunidades de compensación.

Ahora bien, en las sociedades en trance de mutación profunda sucede generalmente que la conciencia de lo que se rechaza es más clara que el proyecto que se quiere construir. El caso peruano no fue, en este sentido, una excepción. Pero, la definición “ni capitalista, ni comunista” no era la simple adscripción a un nuevo tercerismo: expresaba el rechazo a repetir los errores históricos de todas las variantes del stalinismo y afirmaba la convicción de que la vía capitalista, para los países subdesarrollados, sólo había significado el bien-

estar para una estrecha franja de la población y la opresión para las mayorías.

El "modelo" de la sociedad deseada era sin duda atractivo, pero era también poco elaborado y definido. Se proponía como modelo final una economía fundamentalmente autogestora; una democracia social de participación plena, con el mínimo de intermediación y el logro de una moral solidaria. Para el tránsito hacia esa sociedad se sostenía la necesidad de un Estado pluralista en lo económico y en lo político y el mantenimiento de un gobierno revolucionario que fuera transfiriendo el poder hasta que las reformas estructurales fueran "irreversibles". Evidentemente se careció de una política económica coherente y consistente para el logro de estos propósitos y el tiempo no permitió enmendar estos errores.

La política de transferencia del poder no era entendida como la entrega del gobierno a la "civilidad", ni como el solo reconocimiento a los ciudadanos de su derecho a emitir un voto cada ciertos períodos. Se trataba de construir una sociedad participatoria. Participar era decidir. La capacidad de decisión debía estar basada primordialmente en el derecho de los trabajadores a participar en la propiedad, en la gestión y beneficios de sus empresas. Estas empresas participatorias serían la base de una red institucional que progresivamente iría adquiriendo niveles superiores de integración horizontal y vertical y animando nuevas formas de gobierno local, regional, para finalmente configurar una nueva estructura de poder, una nueva organización del Estado. Ese era el proyecto a realizar.

El acceso al gobierno mediante un golpe de Estado, la inicial incompreensión de todos los partidos con relación al potencial revolucionario que entrañaba el nuevo proceso y su pronta legitimación, fueron condiciones que contribuyeron a concentrar el poder en los altos mandos de la Fuerza Armada. La madurez de los consensos respecto de las reformas contribuyó a consolidar esa situación, porque la prédica y los hechos en favor de la reforma agraria, de la nacionalización de las grandes empresas extranjeras y por la construcción de un Estado antioligárquico y antiimperialista arrastraba ya cuarenta años de duración.

Pero se trataba de un gobierno militar. Y por eso se reforzó también la orientación vertical y el traslado al ejercicio del poder político del estilo burocrático y centralista propio de las instituciones castrenses. En este marco institucional, nada propicio para el surgimiento de una organización política de la revolución, por la presencia e influencia de asesores y funcionarios civiles que participaron en el diseño de las reformas más importantes y por la receptividad de Velas-

co y de la élite militar revolucionaria se decidió e implementó la difícil política de participación.

Ciertamente, el desarrollo de las organizaciones de base se realizó en un clima cargado de conflictos. Ellos se produjeron dentro y fuera del gobierno: el primero y más importante atravesaba el gobierno, la Fuerza Armada, y, en general el país, separando a quienes querían la organización popular y a los que se oponían a ella. La acusación de “comunismo” y “pro-comunismo” fue el arma más usada en esta lucha. Dentro del gobierno, el SINAMOS (Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social creado para apoyar la transferencia del poder y el desarrollo de las organizaciones participatorias) se enfrentaba a amplios sectores de la burocracia y a muchos miembros del propio gobierno que por desconfianza, temor y por defender intereses creados, frenaban y saboteaban la política de participación. Fuera del gobierno, tanto las organizaciones populares como el SINAMOS sufrían el embate de todas las fuerzas de la derecha y de la mayoría de los partidos de la izquierda que sentían amenazados su futuro y su clientela política. Sería de gran utilidad, en este sentido, un estudio sistemático de las campañas que realizó la derecha entre 1968 y 1974, haciendo uso del control que entonces tenía de los medios de comunicación de masas, contra todas las reformas iniciadas por el gobierno. Tendría también mucha importancia el análisis riguroso de la oposición de casi todos los grupos y partidos marxistas —con la excepción del PCP— a esas mismas reformas que, sin embargo, ahora intentan defender.

A pesar de todo ello, entre 1969 y 1975, más de 300,000 familias campesinas fueron beneficiadas por la adjudicación de más de siete millones de hectáreas surgiendo de este modo centenares de empresas agrícolas de propiedad de sus trabajadores (886 cooperativas agrarias de producción, 57 sociedades agrícolas de interés social, 6 empresas de propiedad social, etc.). En la industria, en la minería y en la pesca se crearon 3,918 comunidades laborales (3,535 en la industria, 253 en la pesquería, 74 en el sector minero y 52 en las telecomunicaciones). Mientras que entre 1936 y 1968 se reconocieron 2,279 sindicatos, en el período 1968 y 1975 se reconocieron 2,105 sindicatos. En este período se constituyó también la Confederación Nacional Agraria (CNA) que llegó a representar 20 federaciones, 144 ligas y 1,583 organizaciones de base entre comunidades campesinas, cooperativas agrarias de producción, SAIS, cooperativas agrarias de servicios, grupos campesinos, comunidades nativas de la selva, asociaciones agrarias de conductores directos, asociaciones agrarias de campesinos sin tierra y sindicatos de campesinos; surgió igualmente la Confederación Nacional de Comunidades Industriales (CONACI) y se reconoció a tres cen-

trales de trabajadores: la CNT, la CTRP y la CGTP, hoy en día la más importante central obrera del país.

Otros valiosos esfuerzos en el ámbito de la participación popular fueron: el sistema nacional de empresas de propiedad social que fue creado para superar las distorsiones que se habían producido en la experiencia de las cooperativas agrarias de producción; las distintas modalidades organizativas creadas por la reforma educativa, en la que destacan especialmente los núcleos educativos comunales (NEC's) y los consejos educativos comunales (CONSECOM's). Estos organismos, que tuvieron inicialmente importante capacidad decisoria, integraban a maestros, padres de familia, trabajadores no docentes y estudiantes adultos. En lo que se refiere a las organizaciones representativas de los pueblos jóvenes (barrios marginales), el trabajo no fue profundo, pues en ese campo no se produjo ninguna reforma estructural aunque debe registrarse el surgimiento de centenares de comités y organizaciones vecinales. Finalmente, el frustrado proyecto de socialización de la prensa, mediante el cual se proponía transferir los diarios expropiados a organizaciones representativas de distintos sectores sociales del país (campesinos, obreros, profesionales, organizaciones de servicios, etc.) constituyó otro signo de la intención de cambiar el antiguo sistema de propiedad y uso de los medios de comunicación.

Si se recuerda las características reivindicatorias del movimiento popular se constatará el salto cualitativo producido por la revolución. Antes de 1968, con la excepción del movimiento campesino de la sierra, el movimiento popular no demandó la propiedad, ni la copropiedad de los medios de producción. Tampoco se planteó la participación en otros ámbitos de la red institucional del país. El movimiento obrero se limitó a negociar mayores salarios y mejores condiciones de vida. La autogestión y la posibilidad de construir una sociedad participatoria no estaban presentes en el horizonte de la vida nacional.

El fortalecimiento del aparato estatal

Antes del inicio de la revolución, el Perú no controlaba el funcionamiento de su organización económica y carecía de un grupo empresarial dinámico.⁵ El proceso de industrialización reflejaba la estrategia de las corporaciones multinacionales y las empresas nacionales se situaron generalmente en sectores económicos estacionarios. El mercado de trabajo, por su tendencia restrictiva, no podía absorber el explosivo incremento de la población (3% anual) y los beneficios del sistema tendían a concentrarse en las grandes empresas y los grupos de mayo-

5. François Bourricaud, "Estructuras sociales y regímenes políticos en América Latina", en *Revue de l'action populaire*, París, junio de 1973, p. 704.

res ingresos. En una sociedad así organizada, el fortalecimiento del aparato estatal era una condición necesaria —aunque insuficiente— para el inicio de un proceso de desarrollo autocentrado y la reestructuración de la producción poniéndola al servicio de la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías.

Para esos propósitos, el gobierno trazó una estrategia orientada a transformar la estructura de la propiedad, los ingresos y la participación, reducir la dependencia externa e incrementar los niveles de ocupación. En esta estrategia, la función del aparato estatal como planificador, productor, comercializador y promotor tenía una primordial importancia.

Entre 1968 y 1975 el desarrollo del aparato estatal se llevó a cabo mediante un amplio abanico de acciones: desarrollo de una política petrolera que convirtió al Estado en el agente principal de la explotación, refinación y comercialización de hidrocarburos; estatización de la industria de harina y aceite de pescado que incluía las fases de explotación, transformación y comercialización; nacionalización de importantes organizaciones bancarias (Bancos: Popular, Continental, Internacional y Progreso), creación de la Banca Estatal Asociada, la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE) y vigorización del Banco de la Nación. Igualmente, el sector público se convirtió en el principal agente de la actividad minera del país, mediante el control del comercio exterior, la expropiación de la Cerro de Pasco —la más grande e importante empresa minera del país— y de la Marcona, la reversión de numerosos yacimientos mineros y el inicio de la construcción de refinerías de cobre y zinc. Asimismo, se reservó la industria básica y este objetivo comenzó a cumplirse con la expropiación de la industria del cemento y parte de las industrias química y papelera. Se estatizaron las telecomunicaciones, los servicios eléctricos y el transporte ferroviario. Adicionalmente a los minerales y el petróleo, el sector público adquirió el control del comercio del algodón, lana, azúcar y los principales insumos para la industria y agricultura.

La política tendiente a fortalecer el aparato estatal a fin de que el gobierno pudiera conducir efectivamente la vida económica del país y el comportamiento conservador del sector privado, convirtieron al sector público en el agente más dinámico de la economía y en el principal responsable del crecimiento y del desarrollo: si hasta 1968 el sector no público realizaba aproximadamente el 70% de la inversión bruta fija total, para el bienio 1975-1976 el 50% de la inversión correspondría al programa del sector público.

La historia económica de América Latina había demostrado que los grandes proyectos económicos necesarios para promover un desarrollo

autocentrado jamás fueron realizados por las "burguesías nacionales" (siderurgia, petroquímica, grandes irrigaciones, grandes centrales hidroeléctricas, etc.). Por su magnitud y no rentabilidad inmediata, ellos fueron siempre asumidos por el gobierno o la inversión extranjera. Estos proyectos, sustantivos para el desarrollo a largo plazo, fueron iniciados por el gobierno, buscando ubicar las unidades productivas, servicios sociales e infraestructura, en determinadas zonas del territorio definidas como bases para el desarrollo regional. Deben mencionarse como los principales: la continuación de la irrigación Chira-Piura, la construcción del complejo pesquero de Paita, el proyecto de fosfatos, la planta de fertilizantes y las plantas de negro de humo y solventes en los departamentos de Piura y Tumbes. En el Oriente se realizó el proyecto que comprende las actividades de exploración, explotación y construcción del Oleoducto Nor-Peruano que han permitido que el país recupere su calidad de exportador de petróleo. En Chiclayo se continuó la última fase de la primera etapa de la irrigación de Tinajones. En Chimbote se amplió considerablemente la producción siderúrgica, proyecto básico para el desarrollo industrial. En el área central deben tenerse en cuenta la construcción de la refinería de zinc en Cajamarquilla, la ampliación de la refinería de La Pampilla y la integración del complejo Centromín en su área de influencia. En la zona sur, se iniciaron los trabajos para la irrigación de Majes, se inició el proyecto Cerro Verde y el plan Copesco para el desarrollo turístico e industrial. A todo esto, debe añadirse la inversión del sector privado en la minería donde destacan Cuajone y la expansión de Toquepala.

Hasta 1968 existían en el Perú seis bancos estatales y doce empresas públicas, cuyo movimiento económico era muy reducido. Hacia 1975, bajo diversas modalidades, el sector estatal participa en 174 empresas, de las cuales, cerca de las dos terceras partes estaban bajo su control total.

3. EL REGIMEN POLITICO

Como ha sido indicado al inicio del presente ensayo, su propósito se orienta a revelar el significado histórico de la revolución peruana. Esta se abrió paso entre los condicionantes potenciadores y limitativos del régimen político. Para comprender su naturaleza no basta señalar sus tendencias más relevantes. Por ello, es necesario ahora detenernos en las características formales de éste, vale decir, en su estructura militar, burocrática y autoritaria.

Causas y condiciones de la intervención militar

La intervención de las fuerzas armadas en la vida política de muchas sociedades muy diferentes entre sí, constituye un fenómeno per-

durable y de extensión muy amplia. Respecto del Tercer Mundo, y específicamente de América Latina, se ha llegado a afirmar —en nuestra opinión con exceso— la existencia de un determinismo militar capaz de anular “uno o todos los procesos de la historia”.⁶

En el caso peruano, la historia de la República ha sido en una apreciable proporción, una historia de gobiernos militares. En consecuencia, al margen de simpatías o prejuicios, tenemos que reconocer que las intervenciones castrenses están muy lejos de constituir una expresión de “anormalidad” o de “patología” política.

En el análisis de las intervenciones militares, es conveniente distinguir los factores estructurales de los factores circunstanciales que favorecen su irrupción mediante la intervención directa. Los factores estructurales son aquellos que generan una tendencia crónica a la intervención, y, como afirma José Nun, es muy importante descubrirlos para de este modo superar una interpretación de la historia como “suma de acontecimientos” y reconocer las regularidades que permiten su mejor comprensión. Los factores circunstanciales son contingentes y suponen generalmente la existencia de los primeros.

En la sociedad peruana actual —pensamos en los últimos veinticinco años—, por la acción de factores internos y externos, la Fuerza Armada se ha desarrollado como una institución con un alto grado de cohesión y profesionalización. Por la extracción social de la mayoría de sus miembros, puede ser considerada como una institución de clase media. Pero es una institución moderna, tanto por el nivel de instrucción que alcanzan los oficiales, como por sus técnicas de organización e información. La eficiencia organizacional que posee, los recursos económicos de que dispone, la total jerarquización de sus mandos y el poder de las armas, en una situación donde la gran mayoría de las organizaciones sociales y políticas se caracterizan por su debilidad y fraccionamiento, la convierten —por la debilidad relativa de las otras fuerzas— en la organización más poderosa del sistema político. Por tanto, goza de un importante grado de autonomía relativa con relación a las clases dominantes, a las instituciones sociales y los partidos políticos.

Se admite, generalmente, que el fortalecimiento de una clase social o de una fuerza política implica el debilitamiento correlativo de las otras clases o fuerzas competidoras. En cierta medida, el fortalecimiento de la clase media con todas sus ambigüedades e indefiniciones explica el mayor desarrollo de la Fuerza Armada, y, viceversa, porque el fenómeno es dialéctico, y ello explica, aunque también parcialmente, el correlativo deterioro de las bases del poder oligárquico. En el mis-

6. Irving Horowitz, “Los militares de América Latina”, en *Elites y desarrollo en América Latina*, Lipset y Solari, Buenos Aires, 1969.

mo sentido, debe considerarse el progresivo, aunque lento, fortalecimiento de la clase obrera y del campesinado. Este fortalecimiento debe ser comprendido principalmente por el logro de una mayor y mejor organización y no solamente como el fruto de un crecimiento cuantitativo.

Ahora bien, desde esta perspectiva, la profunda heterogeneidad de la estructura social, la persistencia de hondas diferencias económicas y culturales, la carencia de valores e intereses comunes suficientemente generalizados y la oposición de intereses económicos y políticos inmediatistas que impiden la cristalización de alianzas y frentes de las organizaciones populares, otorgan un enorme peso y una gran capacidad de intervención a los institutos armados.

Los partidos de orientación conservadora y los grupos de poder económico que se reclamaban de una posición liberal en el plano ideológico y democrática en la práctica política, no han vacilado en convocar y provocar la intervención militar cuando el desenlace de situaciones conflictivas no ha favorecido sus intereses inmediatos. Estos grupos que, al menos en su retórica pública, concebían a los gobiernos militares como fenómenos regresivos y expresiones de patología política, en 1948 socavaron el gobierno constitucional de Bustamante y Rivero, provocaron la intervención castrense y luego apoyaron la dictadura odríista (1948-1956). En 1962, frente a la inminencia del triunfo aprista, denunciaron las elecciones y presionaron abiertamente a la Fuerza Armada para que asumiera el poder. Finalmente entre 1963 y 1968, el conservadorizado partido aprista conjuntamente con el partido odríista, bloquearon el programa de reformas del gobierno de la alianza entre AP y la DC, generando las condiciones y el consenso necesario para la intervención militar.

Haciendo un razonamiento analógico al que Imaz y Nun hacen para la Argentina, también se puede decir, para el caso peruano, que la presión continua de los civiles en favor de la intervención militar, que no siempre es visible en el análisis superficial de los acontecimientos, ha sido un recurso permanentemente empleado por la gran mayoría de los grupos económicos y políticos, y se convirtió en una de las reglas tácitas del juego político. Regla que nadie invocaba expresamente, pero de la cual muchas veces obtuvieron ventajas. Regla que todos recusaban en público, pero cuya existencia no podían desconocer los hombres políticos en su fuero interno.

Un régimen militar

Desde un punto de vista formal, es decir, haciendo abstracción de la orientación de sus decisiones y políticas concretas al servicio de de-

terminados grupos y clases sociales, los regímenes militares presentan características comunes. El proceso peruano no escapa a esta regla y quizá haya constituido el más militar de los regímenes militares de América Latina. Se trata de una intervención directa. Las Fuerzas Armadas asumen el gobierno en su propio nombre. Desde el primer momento, la Constitución del Estado es subordinada al Estatuto de la Revolución. Se clausura el Parlamento. Comienza a estructurarse un sistema de gobierno con un alto grado de centralización del poder. Las funciones ejecutivas y legislativas se unifican bajo un solo comando. En la práctica, el Presidente de la República asume plenamente la conducción del gobierno, aunque la jerarquía formal de las nuevas instituciones lo subordine a la Junta Revolucionaria (órgano integrado por los comandantes generales de las tres armas) y al Consejo de Ministros. Casi inmediatamente surge el COAP (Comité de Asesoramiento de la Presidencia), que agrupa a los coroneles que intervinieron en el golpe, organismo que, informalmente en los primeros meses y luego institucionalmente, jugaría un rol importante en la definición de la estrategia, en el cumplimiento de funciones legislativas y en la preparación de las decisiones más importantes del gobierno.

Un régimen burocrático

Varios estudios han destacado que el Ejército peruano se ajusta estrechamente a ciertas pautas racionales y burocráticas en su estructura educativa, promocional y sobre todo en su estructura jerárquica. Dichas normas y la racionalidad a la que corresponden incidieron fuertemente en su actuación como institución política. En las Fuerzas Armadas peruanas, como en toda institución castrense, la autoridad está dispuesta en forma de una pirámide. En ella, cada grado debe obediencia explícita a las órdenes de sus superiores, el mando es centralizado, los cargos son otorgados en función del rango y, en general, la práctica de la subordinación establece una "distancia social" entre los niveles superiores e inferiores. El ejercicio monopólico de los cargos más importantes —ministerios, organismos descentralizados y empresas estatales— trasladó al gobierno el estilo y la lógica de la organización y comportamiento de la burocracia militar. La gran concentración de poder en manos de oficiales de alta graduación de las tres armas explica por qué la mayoría de los más importantes conflictos, tuvo casi siempre una expresión castrense. Además, el hecho de que las Fuerzas Armadas fueron el apoyo principal y decisivo del gobierno explica por qué la unidad institucional constituyó siempre un valor de primerísima importancia, pues de ella dependía la supervivencia del régimen.

Un régimen autoritario

La caracterización del régimen como autoritario se justifica porque la acción de los titulares de los roles del poder no estuvo limitada por la intervención de otras instancias específicamente políticas exteriores a ellos (elecciones, Parlamento, plazo para el mandato). Si bien el régimen respetó la autonomía relativa de ciertas esferas del poder —poder económico y poder ideológico—, no existieron mecanismos efectivos de control del gobierno por la colectividad. El ejercicio del poder fue incondicional y “permanente”. No existieron garantías para el cuestionamiento de los actos de gobierno. La transferencia del gobierno se realizó de acuerdo a normas orientadas a organizar un mecanismo de sucesión de la minoría de mediación —los oficiales de más alta graduación de la Fuerza Armada— que monopoliza la pretensión de ocupar los roles del poder.

Los regímenes autoritarios combinan la tolerancia del pluralismo social y cultural con el monopolio de la acción del gobierno. Los regímenes autoritarios son contradictorios, están permanentemente tironeados entre las tendencias que pugnan por liberalizarlo y las que aspiran a un mayor control. Son sistemas de poder híbridos que toman sentido verdadero como regímenes de transición. No llegan a constituir formas estables de organización del poder... “la solución depende de la historia y de los hombres que la protagonicen”.⁷

El proceso revolucionario fue posible gracias a la existencia de un alto grado de concentración del poder. El régimen establecido no aceptó mecanismos de control, no negoció con sus enemigos y, más bien, cuestionó su existencia misma. El carácter autoritario del régimen fue condición necesaria de la revolución, porque mediante políticas de negociación y compromiso no se pueden realizar, en períodos históricos relativamente cortos, alteraciones profundas que afecten decisivamente los intereses y existencia de las clases dominantes.

Pero la naturaleza autoritaria del régimen, condición de eficacia de la revolución, entrañaba al mismo tiempo su más serio límite.

El hermetismo y el secreto de las decisiones en que participaban un muy reducido número de personas, impidió un amplio debate sobre temas y problemas de primera importancia para la vida del país, pero, y sobre todo, imposibilitó la participación directa de las organizaciones populares en la gestación de las decisiones que cumplían viejos anhelos limitando drásticamente la generación de un clima revolucionario.

7. Natalio Botana, *La legitimité, probleme politique*, Buenos Aires, 1968.

La rigidez burocrática con la que se estableció y mantuvo la asignación proporcional de ministerios y empresas públicas a los institutos armados, el sistema de compartimentos estancos en que éstos funcionaron y los celos y rivalidades institucionales fueron causa de ineficiencia, descoordinación y, en no pocos casos, de incompetencia en quienes tuvieron a su cargo las más altas responsabilidades del sector; pensemos, por ejemplo, en los ministerios de Salud y Vivienda, donde no solamente no se avanzó durante esos años, sino que se retrocedió.

La verticalidad de la estructura jerárquica de la Fuerza Armada dificultó y muchas veces impidió la crítica interna. En muchos sectores civiles del gobierno este fenómeno adoptó la fórmula de la autocensura. Pocos hombres y pocas instituciones son excepciones a esta regla. Por su capacidad crítica debe distinguirse al SINAMOS de los primeros años, el Instituto Nacional de Planificación, los funcionarios que diseñaron y aplicaron las reformas en los ministerios de Agricultura, Educación, Comercio y Economía, y el conjunto de políticos e intelectuales que asumieron la conducción de los diarios entre julio de 1974 y marzo de 1976.

El traslado de una lógica de comportamiento basada en la disciplina y la jerarquía y donde "las órdenes se cumplen sin dudas ni murmuraciones" al ejercicio del poder político, conllevó un sinnúmero de contradicciones, generando en extendidas capas de la oficialidad una fuerte disonancia que impedía armonizar el presunto carácter "apolítico de la institución" con la responsabilidad concreta del gobierno y sus esenciales características de tarea incierta y contenciosa. De esta incompreensión de la política como una dimensión inescapable de la vida humana y de su confusión entre lo político, vinculado al interés nacional y lo partidario, propio de los intereses grupales y particulares, se derivaron una serie de consecuencias funestas para el proceso revolucionario: la frecuente incompreensión de las huelgas, el rechazo de la crítica, sobre todo de aquella que provenía de grupos cuya ideología y lectura de la realidad eran contradictorias a su propia imagen, el desconocimiento de la esencia conflictual de todo proceso de cambio político y social, etc.

Y de su carácter militar-autoritario se derivaron también dos de las más importantes tendencias, cuyo carácter defectivo no pudo ser superado y que, de no haber mediado la enfermedad de Velasco (1973) y su retiro del poder (1975), hubieran puesto a prueba su extraordinaria claridad y firmeza como conductor de la revolución: la renuencia a formar una gran organización política "heredera" del proceso y la existencia de un mecanismo de recambio en el poder dentro del Ejército

y de acuerdo a sus propias reglas. Ambos problemas estaban ligados a las tendencias al ejercicio excluyente del poder presentes en considerables sectores de la alta oficialidad. Siendo Velasco un hombre que se sentía tan ligado a la Fuerza Armada, ¿hubiera sido capaz de dar el salto cualitativo de la "revolución desde arriba" a la "revolución popular"? ¿hubiera apoyado y defendido la organización de una fuerza política que hubiera sustituido a la Fuerza Armada como espínazo de la revolución? En otros términos, la revolución peruana, ¿se truncó o se agotó? Estas preguntas jamás podrán ser respondidas de una manera científica. Pero lo que sí es posible afirmar es que Velasco fue un extraordinario dirigente político y jefe militar. En un proceso de las características del peruano, su presencia como conductor de la revolución tuvo una importancia crucial en la estabilidad del régimen, en la firmeza y claridad de su orientación, en el arbitraje y solución de una complicadísima red de conflictos económicos, políticos, sociales, internacionales. La Fuerza Armada fue atravesada por un conjunto de conflictos entre el conductor, la élite radicalizada y su institución; entre los distintos institutos castrenses y entre éstos y la policía; entre los militares que desempeñaban cargos gubernamentales, "los políticos" y los que se mantenían en los mandos de tropa, etc. Por ello, su salida y recambio por el general Morales Bermúdez, no sólo significó el fin de la revolución sino el inicio de su desmantelamiento.

4. DEL ESTADO OLIGARQUICO AL CAPITALISMO DE ESTADO

En un libro publicado en 1962,⁸ Helio Jaguaribe proponía a las naciones subdesarrolladas tres modelos globales para hacer frente a la crisis social y programar eficazmente su desarrollo. Esas tres "hipótesis o modelos" eran: el bismarckismo, el capitalismo de Estado y el socialismo.

El capitalismo de Estado es el modelo político que consiste en superar la crisis social mediante la transferencia al Estado de la iniciativa y el control de las empresas de los particulares y por la acentuada nivelación de la capacidad de consumo de todos los estratos e individuos. Se distingue del socialismo por el hecho de no abolir la propiedad privada de los medios de producción y de no suprimir la economía de mercado. Se distingue del neobismarckismo porque el Estado no se limita a la programación del desarrollo y a la regulación arbitral de los regímenes de participación sino que, además, se convierte por vía tributaria en la fuente principal de ahorro e inversión y asume, por intermedio de la burocracia tecnocrática, la gestión de las principales empresas.

8. Helio Jaguaribe, *Desarrollo económico y desarrollo político*, EUDEBA, 1964.

La solución del golpe de Estado y la implantación del capitalismo de Estado tiende a producirse en las sociedades en que no existe un empresario burgués importante y donde la dirección del desarrollo es ejercida por la tecnocracia burocrática y militar de la clase media.

Está dentro de la lógica interna de este proceso, que el nuevo régimen, para mantenerse en el poder y lograr sus objetivos, tenga que abrirse a las masas proletarias y campesinas, adquiriendo el sentido de una revolución social dirigiéndose hacia el desarrollo económico y social mediante una mayor nivelación de los regímenes de participación.

Conquistado el poder, el régimen comienza a experimentar la necesidad de un instrumento de mediación entre el gobierno y la comunidad. Surge, entonces, el "partido oficial" que tiende a ser el único partido admitido por el país. En el capitalismo de Estado los programas de gobierno son formulados por el gobierno mismo. El papel del partido será encuadrar a las masas en la línea de la revolución, asegurándole a ésta un contingente de militantes que constituyen, en parte, los profesionales que formarán los nuevos cuadros de la administración y de las fuerzas armadas.

El capitalismo de Estado no parecería ser una forma estable de organización del poder. Implantado por la tecnocracia de la clase media, en ausencia de un eficiente empresariado burgués, tanto el éxito como el fracaso de este régimen tienden igualmente a provocar su superación; si persiste la propiedad privada de los medios de producción y la economía de mercado, el régimen puede llevar a la gradual formación y expansión de una burguesía nacional que pretenderá, a partir de cierto período, intervenir más decisivamente en los asuntos públicos, conduciendo al país a un régimen nacional-capitalista. Por el contrario, para proteger su economía del control del capitalismo extranjero, o para emprender un esfuerzo de desarrollo más radical y profundo, el régimen puede ser llevado a suprimir la propiedad privada de los medios de producción y adoptar un sistema socialista de producción.

El capitalismo de Estado constituye pues un estado de transición, un proceso abierto que puede desembocar en alternativas que dependen de las circunstancias histórico-concretas y de los hombres que las enfrentan.

Pero Jaguaribe fue aún más lejos. En un artículo de un alto valor predictivo —por lo menos para el caso peruano— publicado en 1967,⁹ combina los tres modelos anteriormente mencionados con tres situaciones típicas.

9. Helio Jaguaribe, "Los modelos políticos y el desarrollo nacional de América Latina", en *Aportes* N° 6, págs. 88-106.

La primera es aquella en que los grupos importantes de las clases elevadas sienten un interés efectivo por la promoción del desarrollo económico y social de su nación. Esos grupos están dispuestos a emprender dicha realización, a aceptar sus responsabilidades, pagando el precio necesario siempre que sus esfuerzos sean debidamente compensados. Estos sectores forman lo que puede llamarse una burguesía nacional y puede ser el caso de México, Venezuela, Brasil, Argentina y Chile.

La segunda situación es aquella en que prevalece un sistema o una coalición de dos clases, oponiendo los sectores privilegiados a las masas subprivilegiadas, compuestas en su mayoría de campesinos. Allí no se ha formado una clase media claramente definida y puede ser el caso del Paraguay y la mayoría de los países de América Central.

La tercera situación típica es aquella en que los sectores y los grupos realmente interesados en fomentar el desarrollo económico-social no pertenecen a las clases superiores, que siguen siendo tradicionales, sino a una clase menos privilegiada. Estos sectores y estos grupos constituyen una clase media nacional, cuyos valores y comportamientos son distintos de los de la clase privilegiada. Generalmente se trata de los grupos formados por los técnicos, los directores de empresas y los intelectuales que, en el Ejército, en la administración y en algunas sociedades privadas intervienen en las actividades más adelantadas del país. En América Latina, este es el caso de Bolivia, Ecuador y Perú.

Esta tercera situación “puede orientarse hacia el desarrollo nacional mediante el modelo del capitalismo de estado”.¹⁰ En el Perú la forma y la intención oficiales del régimen son más propias del capitalismo nacional: “Pero la realidad peruana le empuja hacia el primero —el capitalismo de Estado—. El hecho de que el Ejército siga siendo el árbitro de la política y un instrumento mejor organizado y más eficaz para un cambio social que el partido de Belaunde, contribuye de manera decisiva a consolidar las características capitalistas de estado en la evolución política. Mas, este mismo hecho debilita la estabilidad del régimen, ya que ni Belaunde ni por el momento el Ejército parecen aceptar esta situación”.¹¹

Quizá sea innecesario añadir que para Jaguaribe, los modelos económicos y políticos son construcciones intelectuales que no pueden garantizar el éxito. Son fórmulas para la acción y el éxito o fracaso dependen de cada situación concreta, del acierto en su aplicación, de la habilidad con que se enfrenten los problemas y situaciones peculiares, etc.

10. Ibid, pág. 93.

11. Ibid, pág. 96.

La revolución peruana canceló la larga noche del Estado oligárquico. Respondió en gran medida a los planteamientos, previsiones y reivindicaciones de Haya, Mariátegui y de los partidos socialista y aprista. Pero entrampada en sus propias contradicciones y carente de la firme conducción de Velasco su desarrollo se detuvo cuando en el país se configuraba el capitalismo de Estado: situación transitoria, régimen híbrido, cuya característica principal radicaba en la tensión irresuelta de fuerzas que tendían, por una parte, a una mayor concentración del poder que posibilitara el salto hacia una forma de organización socialista de la sociedad peruana y, por la otra, hacia la paralización de las reformas, la liberalización del régimen, el "regreso a la civilidad" y la reinstauración de una democracia constitucional cuya expresión económica y social sería la de un neo-capitalismo burgués y dependiente. Sin duda, había otras tendencias, pero estas dos eran las principales.

5. PERSPECTIVAS

En un hermoso libro publicado a fines de la década de los años sesenta, Roger Garaudy¹² sostiene que, por primera vez en la historia, las exigencias del desarrollo económico y técnico y las exigencias de la democracia y del desarrollo humano caminan en la misma dirección, dado que el desarrollo pleno de lo que es específicamente humano en el hombre, su aptitud creadora, se convierten cada vez más en la condición primordial del desarrollo económico y técnico.

Garaudy se plantea asimismo que para hacer frente a esta enorme posibilidad conviene eliminar cierto número de ilusiones y de mitos: en primer término, los mitos y las ilusiones de la espontaneidad y del automatismo:

«—En el mundo capitalista, el mito según el cual el solo desarrollo de las fuerzas productivas permitiría resolver los problemas planteados por la nueva revolución científica y técnica sin un cambio radical de las relaciones de producción, de las relaciones de clase, es decir, sin la desaparición del capitalismo y de su mismo principio.

—En los países socialistas, la ilusión simétricamente inversa según la cual el solo cambio de las relaciones de producción resolvería de una vez por todas y engendraría automáticamente al hombre nuevo, como si la destrucción de las contradicciones fundamentales del capitalismo a un nivel económico bastase para abolir las contradiccio-

12. Roger Garaudy, *El gran viraje del socialismo*, Editorial Tiempo Nuevo, Caracas, 1971.

nes a nivel de las superestructuras y para resolver sin tropiezo los problemas planteados por los cambios cualitativos en el desarrollo de las fuerzas productivas».

Como es fácil observar, estas son reflexiones que se desarrollan en realidades que avizoran ya el fin de la penuria. En cambio, en sociedades como la peruana, caracterizadas por la desigualdad y la escasez, los mitos y las ilusiones de la espontaneidad y automatismo, se presentan quizá con mayor fuerza. Ellos deben ser igualmente desechados. Pero, ¿podemos plantear la construcción del socialismo en los mismos términos? La tarea socialista de conformar una sociedad que ofrezca a sus miembros la posibilidad efectiva de llegar a ser creadores en todas las dimensiones de su existencia social, ¿es realizable para nosotros por caminos en que el desarrollo económico y técnico vaya de la mano con las exigencias de la democracia y del desarrollo humano pleno? Esta es una pregunta crucial y las respuestas a ella requieren un debate amplio y abierto.

Parecería que para un importante sector de la izquierda, el más activo y militante, comprometido con las organizaciones obreras y campesinas, aunque pocas veces realista y dispuesto a asumir responsabilidades de gobierno, la democracia es buena... sólo mientras se está en la oposición. A pesar de tener conciencia de su situación minoritaria, no propone con seriedad fórmulas de transición. Su estrategia, si se la puede llamar así, no considera mediaciones históricas hacia la sociedad deseable. Priman los planteamientos del "todo o nada" y la disposición a "quemar naves" en aras de una pretendida pureza ideológica, que confunde la praxis revolucionaria con una acción mimética y repetitiva, fruto de una antihistórica lectura del pensamiento de Marx y de Lenin.

Otro sector, más pragmático, menos ideologizado, mejor dispuesto a desarrollar su acción partiendo de los recursos y posibilidades que ofrece la coyuntura, pero con una fuerte inclinación a soslayar los conflictos sociales y a desasirse de las exigencias de las clases populares, parecería considerar que la nueva sociedad debe ser construida mediante procesos democráticos. Estos grupos bordean el oportunismo. No están vinculados a las organizaciones de trabajadores y carecen de un proyecto político que trascienda la realidad. Se trata muchas veces de técnicos con una alta calificación o de profesionales liberales. Estos grupos no tienen una firme convicción socialista, pero su concurrencia es necesaria para cualquier gestión gubernamental que aspire a la eficiencia.

Ciertamente, hay posiciones intermedias que combinan el dogmatismo con el pragmatismo y existen otras variantes. Por el momento,

interesa solamente dejar establecido que frente a una de las grandes líneas de la tarea socialista, las izquierdas en el Perú presentan profundas contradicciones.

No queremos sugerir que estas contradicciones son únicamente el fruto de la adopción de distintas posturas ideológicas. En nuestra opinión, este amplio abanico de posiciones encuentra como una de sus causas fundamentales la extrema y no reconocida heterogeneidad de la estructura social. Recordemos que son peruanos los miembros de las comunidades nativas de la selva, los campesinos quechuas y aymaras de las zonas más deprimidas de la sierra, los obreros y campesinos incorporados a la economía de mercado, el matizado espectro de las clases medias, etc.

Los partidos, grupos y movimientos políticos de la izquierda se han mostrado incapaces, hasta el momento, de crear organizaciones que articulen y expresen los intereses y aspiraciones de una parte importante del conjunto de las clases medias y populares. En la práctica han privilegiado siempre un determinado sector social o un estilo de lucha: las invasiones de tierras de los años 60, las guerrillas del 65 o la preferencia de ciertos grupos a trabajar en el medio obrero, campesino o universitario. Puede afirmarse que, en la actualidad, ningún partido o grupo de izquierda cuenta simultáneamente con una sólida base obrera, campesina, estudiantil y de clases medias.

De esta virtual sectorización del trabajo político se desprende la inexistencia de un programa de la izquierda que trascienda los intereses de reducidos sectores de la población.

En este sentido cabe preguntarse: ¿ese estilo "sectorizado" de acción política puede ser superado por la izquierda peruana? ¿pueden los partidos y movimientos de esta orientación contribuir al logro de un proyecto nacional de desarrollo orientado a obtener un amplio respaldo popular? ¿este proyecto puede ser una respuesta eficiente a las exigencias del desarrollo económico?

El proyecto nacional requiere políticas para enfrentar exitosamente situaciones muy complejas que presentan problemas diferentes en relación con el poder y la tecnología;¹³ la producción, el comercio, finanzas estilos de vida y trabajo, defensa y represión, sistemas de gobierno y administración, etc.

En la formulación de estas políticas y en su articulación debe tenerse en cuenta su viabilidad: disposición de recursos naturales, humanos, tecnológicos y de capital (viabilidad física); consideración de las

13. Oscar Varsavsky, *Marco histórico constructivo para estilos sociales, proyectos nacionales y sus estrategias*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1975.

actitudes y tradiciones de los grupos sociales y su grado de organización institucional (viabilidad social); cálculos de las fuerzas que se oponen y apoyan el proyecto nacional (viabilidad política).

Las experiencias de otros procesos de cambio son invaluableles, pero su aplicabilidad es siempre restringida. En consecuencia ¿cuánto hemos avanzado en la proposición y aplicación de esas políticas?

Entre 1968 y 1975 se dieron pasos muy importantes en la transferencia de los medios de producción a los trabajadores, en la promoción de nuevas formas de participación en las empresas, en el fortalecimiento del aparato estatal que permite al gobierno conducir la economía nacional, etc. Ahora bien, si el horizonte que nos guía es el de una sociedad socialista, el camino recorrido fue muy corto.

En la actualidad, en franco proceso de regresión, ¿cuánto ha avanzado la izquierda en su diseño de un proyecto nacional si consideramos como punto de partida 1975?

En el debate teórico, en la proposición de planteamientos y políticas para el proyecto nacional, el avance es muy pobre. Todavía nos movemos preferentemente en el plano de la consigna, la crítica tendenciosa y las vagas generalizaciones. No se podría afirmar que la izquierda dispone de los elementos centrales para un programa socialista. En este terreno, más que contradicciones, encontramos ausencias y omisiones.

Son aún muy pocos los estudios que aprovechan la rica experiencia de los últimos años: nuevas formas de participación de los trabajadores (cooperativas agrarias de producción, sociedades agrícolas de interés social, comunidades laborales, empresas de propiedad social), nuevas posibilidades de acción del Estado (control del comercio exterior, control de la generación de divisas y de su uso, control de la industria básica, control de los servicios esenciales, etc.); reestructuración de la política internacional, etc.

No existe una conciencia generalizada de que los avances logrados en los últimos años —socavados por la acción del gobierno be-laundista y por una eficiente campaña que la derecha realiza dentro y fuera del país— constituyen el necesario punto de partida para la superación del capitalismo. Más aún, existen grupos de izquierda que cegados por intereses inmediatistas y bloqueados por rigideces ideológicas confluyen en las confusionistas campañas de la derecha. Estas asocian las transformaciones estructurales con las consecuencias de la crisis económica y pretenden que el gobierno de Morales Bermúdez es la necesaria consecuencia del gobierno de Velasco.

Retomemos ahora la reflexión sobre las nuevas exigencias de la

tarea socialista. En relación con ellas hemos planteado el problema de la viabilidad, en sociedades de penuria, de un proceso de construcción del socialismo que concilie las exigencias de la democracia con las necesidades del desarrollo económico y técnico. Como vimos, Garaudy desarrolla su pensamiento asumiendo una perspectiva analítica propia de países cuya población, en forma mayoritaria, ha superado la penuria. Nosotros, en el caso concreto del Perú, sociedad profundamente desigualitaria signada por la escasez y por la concentración de recursos escasos, tenemos que considerar con igual importancia un tercer problema no reducible en la práctica política —aunque pueda serlo en ciertas definiciones muy generales— al esfuerzo por la democracia y el desarrollo económico y tecnológico: la presión creciente de sectores sociales cada vez más amplios para la satisfacción de sus necesidades básicas. En el lenguaje popular, esto se identifica con la lucha por la justicia social, vale decir, la exigencia de mayores salarios reales, de estabilidad en el trabajo, de mejores servicios de salud, vivienda, educación y seguridad social, acceso a la recreación y a las distintas formas de expresión cultural, supresión de los privilegios y de una significativa reducción de las distancias económicas, sociales y políticas.

Las exigencias y presiones por la justicia social no son la consecuencia teórica de una concepción de la sociedad que reivindique la solidaridad, el valor del trabajo y la necesidad de iguales oportunidades para todos. Se trata, más bien, de una vivencia profundamente enraizada en los sectores más dinámicos y mejor organizados de las clases trabajadoras. Aquellas son diariamente robustecidas por el efecto de demostración generado en los países del centro y por el estilo de vida de las clases dominantes. Una inmensa red de comunicaciones —radio, cine, televisión, prensa escrita, literatura política, acción de los partidos y grupos políticos, etc.— golpea sin cesar en esta dirección.

Y, ciertamente, las exigencias crecientes por la satisfacción de las necesidades básicas entran en contradicción con las tendencias vigentes hacia formas de “democracia restringida” e intensa privatización o reprivatización de las economías nacionales.

En realidades como las nuestras, la supresión de los privilegios de las clases dominantes, muy difícilmente podría realizarse mediante regímenes democráticos clásicos, es decir, regímenes de negociación basados en la conciliación de los intereses de los grupos de poder económico y político. La experiencia enseña que, por medios democráticos, la reducción de las distancias sociales sólo ha sido posible en períodos históricos de larga duración y, esto, para los países de “desarrollo originario” que no sufrieron la competencia de sociedades con un mayor grado de desarrollo industrial, científico y técnico.

Tenemos la alternativa de los modelos comunistas. Ellos en buena medida responden a los problemas de la justicia social —el caso cubano es un ejemplo— y se desarrollan de acuerdo a un conocido sistema de propiedad y acumulación estatal. Pero en los países subdesarrollados el desafío de la industrialización —proceso inevitable del desarrollo— no ha tenido aún respuesta eficiente. El costo fundamental de estos modelos reside en el Estado omnipotente, el partido único y las múltiples restricciones a la participación y, en general, al ejercicio de ciertos derechos fundamentales.

¿Esto quiere decir, acaso, que estamos condenados a seguir uno u otro modelo? Decididamente no. Tienen que existir muchos caminos que no han sido transitados. Esos caminos serán tan distintos como diferentes sean las condiciones y recursos con que cuenten nuestras sociedades. Tenemos que seguir buscando vías de desarrollo, procesos de liberación nacional que, en la medida de los recursos y potencialidades de los respectivos países, traten de realizar el ideal socialista mediante procesos que concilien la democracia, el desarrollo económico y la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría.

Probablemente por la situación de atraso y dependencia, escaso desarrollo técnico, débil proceso de industrialización, incipiente desarrollo científico, heterogeneidad de la estructura social, insuficiente organización de las clases populares, restringida base social de los partidos de izquierda, etc., los procesos revolucionarios en países subdesarrollados como el nuestro estarán llenos de contradicciones, frustraciones y desesperanzas. Pero pueden estar plenos también de voluntad transformadora, de imaginación creadora y esfuerzo genuino en la búsqueda y realización efectiva —aunque parcial— de la justicia social, el desarrollo económico y la democracia.

En estos términos debe ser comprendido el proceso revolucionario peruano: expresión de todas nuestras carencias y de nuestras mejores posibilidades en un momento determinado y decisivo de nuestra historia. En este sentido, la comprensión de la revolución peruana es un paso necesario para la formulación de nuevas estrategias. Muchas de las reformas iniciadas, instituciones creadas, ideas desarrolladas, proyectos compartidos, forman parte ya de esa tarea. La acción regresiva del gobierno de Belaunde, el retroceso de las conquistas populares, el avance de la derecha pueden ser mejor combatidos si conocemos cómo y por qué vivimos un proceso revolucionario. La unidad de las izquierdas y la convergencia de su acción en un proyecto político nacional también será más viable si se reconoce el auténtico punto de partida de esta nueva etapa en la vida del país. Para todo ello necesitamos de un estilo de lucha limpio y veraz. Como ha dicho Oscar Varsavski,

debemos combatir el falseamiento de la palabra, arma terrible que permite matar en nombre de Cristo, oprimir en nombre de Marx y pedir la protección del Estado en nombre de la libertad de empresa.

Ya no queda tiempo para preguntarse qué hubiera sido si . . . Quizá, cuando este ensayo haya sido publicado, las cartas estén jugadas y la izquierda peruana no haya definido una posición y un programa que concilien las necesidades del presente y la preparación del futuro, es decir que atiendan a las necesidades del desarrollo del movimiento popular —unificación y movilización creciente de las clases populares y medias— y a la necesaria transición hacia un proceso económico autocentrado cuya primordial orientación esté referida a la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías. . .

LA IDENTIDAD DE LA POLITICA EXTERIOR

Hélan Jaworski

INTRODUCCION

Fue un hecho simultáneamente nacional e internacional —la expropiación de la filial de una poderosa transnacional respaldada por el gobierno de Estados Unidos— el que inauguró el proceso que promovieron los militares en octubre de 1968. Fueron las consecuencias de esa decisión inicial de “alta política”, tomada apenas seis días después del golpe de Estado, las que alimentaron los meses siguientes del quehacer público, mientras el nuevo régimen se acomodaba y tomaba providencias para sus nuevas empresas.

De esta forma, iniciada con rotundidad, pero luego devenida habitual, la acción internacional del país adquirió una prestancia antes no conocida. No se ha meditado suficientemente en el carácter desusado y enaltecedor que para el Perú tuvo, por cualquiera que fuera la razón última de sus decisiones, la variación de su actitud tradicional, la asunción de iniciativas y la generación de hechos internacionales, hechos posibles por la sola voluntad de su nuevo liderato. Esta actitud permaneció. Dejando atrás el parroquialismo, inapropiado para las demandas cada vez más intensas y frecuentes del entorno externo, las acciones tuvieron que ordenarse y tratar de responder a la nueva dinámica que ellas mismas generaban. Con el paso del tiempo, la noción de una política exterior adquirió realidad y consistencia.

Un importante subproducto de la presencia internacional incrementada fue la retroalimentación de la nueva imagen del país. Debían fortalecerse así las bases mismas de la identidad nacional, caren-

tes por mucho tiempo de otros referentes que las históricas glorias y vicisitudes del pasado. Además, en el marco de la incertidumbre contemporánea, del maniqueísmo de los bloques y de la vastedad insondable de los espacios económicos, ingresaba un aire fresco al país, que limpiaba los viejos humores de afiliaciones espurias y proponía la solidaridad concreta y la participación activa de los clubes más modestos del tercermundismo y el no-alineamiento.

Mirado históricamente, el proceso revolucionario peruano no rompió en lo internacional con el pasado, pero lo resituó en una nueva perspectiva donde lo importante de la historia es lo que se tiene que vivir. De allí la importancia de adecuar al país político y hacerlo participar en esta dimensión a la que converge paulatinamente una mayoría creciente de decisiones trascendentes. La revalorización de la imagen internacional del Perú, aun cuando fuera sólo transitoria por culpa de los gobiernos posteriores, es uno de los logros menos discutidos del gobierno de Juan Velasco.

LA POLITICA EXTERIOR PERUANA DE FINES DE LA SEGUNDA GUERRA

La nación peruana emergió del conflicto mundial que terminó en 1945 tratando de contabilizar si en el campo internacional sus pros sumaban más que los contras. Desde luego no le interesaba demasiado el reparto mundial sino el entorno inmediato. De una parte, la suscripción del Protocolo de Río de Janeiro en 1942, que puso fin al conflicto de límites con el Ecuador, había proporcionado al gobierno y a la Fuerza Armada una tranquilidad relativa, al asegurar y congelar por un período previsiblemente largo los problemas en la frontera norte. De otro lado, el costo político de este convenio diplomático estuvo representado por una mayor dependencia del Perú frente a los garantes del Protocolo. Hubo reconocimiento a la mediación de Argentina, considerado país amigo de siempre. Pero una nueva relación, ahora mediatizada, se generó en las relaciones con Chile y Brasil, ambos países vecinos, considerados en la tradición diplomática como potenciales enemigos. Lo más grave, y al mismo tiempo lo menos visible, fue un incremento marcado de la dependencia frente a los Estados Unidos. A partir de este momento se actualizarían en formas diversas las hipotecas que definiera Carlos García Bedoya años después de manera tan nítida:¹ la hipoteca con Ecuador derivada de la incompleta ejecución del tratado suscrito en 1942 y la hipoteca de la mediterraneidad boliviana, consistente en las complejas secuelas del Tratado con Chile en 1929.

1. Ver a este respecto su libro póstumo *Teoría y práctica de la política exterior del Perú*, Lima, Mosca Azul, 1981.

El Presidente Prado, en la última transferencia constitucional del poder civil hasta 1985, entregó el gobierno al Dr. Bustamante en 1945, dos meses después de concluida la guerra. Luego de tres años, se inicia la dictadura del Gral. Odría, quien se mantendría en el poder hasta las elecciones de 1956, donde retorna al poder Manuel Prado para, a su vez, ser derrocado faltando escasos días para hacer entrega de su mandato en 1962. Lo sucedió por el breve interregno de un año una Junta Militar y en julio de 1963 asumió la presidencia Fernando Belaunde hasta ser depuesto por el golpe militar de 1968. En esos 23 años, el contexto internacional se modificó rápidamente. Los acuerdos inmediatos de la postguerra dieron paso primero al ascenso del partido comunista en China y al conflicto sino-soviético, al retorno progresivo de Japón y la República Federal Alemana a la escena mundial, luego de los años de aplicación del Plan Marshall. El fracaso de la Cuarta República en Francia, permitió el ascenso del "gaullismo". Genéricamente, el mundo fue afectado por la neta división entre los bloques hegemónicos y la "guerra fría" infiltró todas las áreas, desde la político-militar hasta la cultural y social. La guerra de Corea se desarrolló dentro de este marco, como también el inicio de los procesos de descolonización. Pasará una década en la que se afirma el rol norteamericano como aglutinador y líder indiscutido del bloque occidental. Al reiniciarse el problema del Sudeste asiático al retiro de Francia con la intervención de los Estados Unidos y recrudecer la tensión en toda la península indo-china, se esbozan también las bases para un reordenamiento de la situación mundial en la cual asoman atisbos de multipolaridad, que progresivamente harán posible el diseño de una política de distensión que caracteriza los años finales de la década de los 60. En el ámbito regional, ciertos conflictos se abrieron paso siendo los hechos más importantes el derrocamiento de Arbenz en Guatemala, el término de la dictadura de Trujillo en República Dominicana, la caída de la dictadura de Batista y el ascenso al poder del castrismo en Cuba. De otra parte, Brasil se asienta como potencia regional y todavía en la mente de los geopolíticos y estrategas de los 50 y 60, tiene sentido el imaginar la existencia de ejes, particularmente, el llamado eje Caracas, Lima, Buenos Aires como enfrentado al eje Quito, Río, Santiago. La "hora de los generales", como se llamó a la década del cincuenta, deja paso a importantes lideratos civiles desde comienzos de los años sesenta en Brasil y Venezuela, luego en Chile, Colombia y Perú desde mediados de ese decenio, al tiempo que asoma, con el golpe que derroca a Goulart en Brasil, el inicio de un nuevo género de militarismos.

Perú ingresó a este cuarto siglo que va de 1945 a los setenta, carente de una concepción global en materia internacional, atraída su diplomacia por aspectos puntuales, limitada aún por los problemas terri-

toriales y de soberanía, con claro predominio de los enfoques jurídicos sobre los análisis políticos, ausente de una proyección regional y mundial.² Sin embargo, no era poco lo que el Perú había remontado de la precaria situación con que inició el siglo. El país que perdió la guerra había reagrupado sus escasos recursos hasta reconstituir la consistencia y “el orgullo de la nacionalidad”. Rediseñar la “posición internacional del Perú”, costó mucho al país y dejó abiertas profundas heridas, cuestionamientos y dudas. El país popular desconfió de los gobiernos y de los tratados. Vivió de esperanzas, fue consciente de la manipulación del fervor patriótico por intereses electoreros. Los partidos políticos no estuvieron a la altura de las exigencias. No supieron guiar la opinión popular. Y luego la Segunda Guerra Mundial desvió la atención hacia otros escenarios.

En la postguerra, se retorna al examen de la ubicación en el nuevo espacio internacional. Ciertos elementos aparecen como significativos en las décadas de los cincuenta y sesenta:

1. *Superación de la fijación limítrofe y la cuestión chilena. Las hipotecas del futuro*

Iniciado el proceso con Leguía en la década de los 20, la vieja meta peruana, o por lo menos de su diplomacia, de lograr la consolidación del territorio y fijar las cinco fronteras de manera definitiva, parecía casi completada. El trauma de la guerra, ahora lejano, parecía totalmente reabsorbido y se comenzaba a mirar otros horizontes. Las fronteras con Brasil y Colombia eran estables y aunque en el segundo caso se habían fijado al costo de un breve conflicto, no había quedado mayor rezago. La relación con Argentina y Venezuela, siempre cultivada positivamente, inspiraba un nivel de confianza considerado satisfactorio.

En cambio, la hipoteca con el Ecuador seguía abierta y por tanto tiempo cuanto ese país siguiera mostrándose renuente a completar la demarcación limítrofe; mientras la hipoteca del sur no dependía tanto de la condición de ser Chile garante del Protocolo de Río de Janeiro, cuanto principalmente del no resuelto problema de la mediterraneidad boliviana. Otros temas de la relación con Chile, derivados del Tratado entre ambos países en 1929, podrían ser de menor cuantía, en tanto no se vincularan al insistente reclamo del vecino del Altiplano sobre el derecho de su salida al mar.

2. Sin lugar a dudas la obra de mayor importancia que cierra el período anterior pero no llega a proyectar con suficiente amplitud los problemas de la etapa que se inicia, es el libro de Alberto Ulloa, *Posición internacional del Perú*.

En una visión de conjunto, ambos problemas fronterizos, el del norte y el del sur no resultaron perfectamente independizados. Por el contrario, quedó para el período de la postguerra la convicción de que ambos problemas pudieran actualizarse sincrónicamente y crear un doble frente diplomático o militar al Perú. De este modo, la complejidad de estas hipotecas o fijaciones hizo más actual y proyectó a lo largo de estos años aspectos de indiscutible naturaleza estratégica, que impactaron seriamente sobre determinaciones de defensa nacional. En el sur no hubo roces ni conflictos. En el norte sí ocurrieron roces esporádicos, en la medida que el malestar ecuatoriano se hizo más sensible conforme se ratificó la decisión arbitral brasileña sobre la pertinencia de la colocación de los hitos limítrofes en la zona de la Cordillera del Cóndor y que en diciembre de 1960 los países garantes reafirmaron la intangibilidad del Protocolo de Río de Janeiro, que Ecuador había declarado nulo unilateralmente.

Hacia el final del período, nuevos factores contribuyen a una distensión en las relaciones limítrofes. De un lado, el afianzamiento de la cooperación entre los países del Pacífico, que comenzó en 1947 y 1952 con la suscripción de la Declaración de Santiago sobre las 200 millas marinas, continuó con el acuerdo de los tres países ribereños de constituir la Comisión Permanente del Pacífico Sur no sólo para defender la soberanía sino también para iniciar un estudio conjunto y complejo sobre los recursos marinos y sus posibilidades de mejor explotación, y se actualizó con las medidas de defensa y represalia que debieron adoptar para proteger los recursos hidrobiológicos frente al interés de las grandes potencias.³ De otro lado, el inicio de las tratativas y exploraciones que debían concretar, en el ámbito de la subregión andina que tiene como centro o bisagra al Perú, un proceso de integración y cooperación.

2. *Subordinación y dependencia frente al Departamento de Estado de los Estados Unidos de América*

Una suerte de prevalente interés por la negociación del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, explica en buena parte la radical conducta pro aliados de la primera presidencia de Manuel Prado. No solamente es el Perú el primer país latinoamericano en romper relaciones con Alemania, sino también aquel donde se realizan confiscaciones de las propiedades japonesas y se llega a la bochornosa situación de entregar

3. A lo largo de las décadas siguientes, sobre todo en la del setenta, un legítimo orgullo compartido entre los países del Pacífico Sur fue la extensión del principio y la adopción formal de un ámbito ampliado a 200 millas de soberanía marítima por numerosos países de la comunidad internacional, comenzando por los principales de América del Sur.

ciudadanos de esa nacionalidad para ser relegados en los campos de concentración establecidos por los Estados Unidos.⁴ Al término de la guerra, el país confirmaba su alianza con los Estados Unidos. Pero con cierta condicionalidad. La administración de Bustamante, de corta duración, asumió, a la par de Chile, el enfrentamiento al gobierno del Presidente Truman en relación a la soberanía de las 200 millas de mar territorial y quizá, algo más significativo, la recuperación de la base militar del Pato en Talara. Los razonamientos no fueron mayores, y no hubo cambio de posición en lo sustantivo. Esta relativa ambivalencia estaba documentada desde la década anterior.⁵ Además, se trató de los primeros tres años de la postguerra, cuando aún no se había definido del todo el conflicto de las surgentes superpotencias.

En cambio, los siguientes ocho años de dictadura del general Odría, internamente definidos por una identidad oligárquico-castrense, tuvieron su reflejo en la política económica exterior en la apertura a la inversión extranjera, incentivada y exonerada de tributos y en la tolerancia al éxodo de las utilidades de dicho capital. A su vez, la posición internacional se definió con la suscripción de la postura norteamericana y sus principales preceptos sobre la guerra fría, incluida una comprometida posición en cuanto al conflicto de Corea, conflicto del cual, por otra parte, se benefició ampliamente el país, gracias a la venta de sus materias primas, especialmente mineras.

Al retornar Prado al poder en 1956, la época macartista y su fracaso habían deteriorado la imagen del rígido enfrentamiento bipolar y el surgimiento de nuevas posiciones europeas contribuyó a darle un sentido más plural a la relación internacional. Admirador del gaullismo, Prado formuló en lo internacional una doctrina que llevó su nombre, en el sentido de una más estrecha colaboración y cooperación entre las naciones latinoamericanas y europeas, y que no fue sino un reflejo, adaptado a las situaciones regionales, de la afirmación no comprometida con las superpotencias, que había auspiciado sistemáticamente la Francia de De Gaulle.⁶ Pero esta misma "Doctrina Prado" se contradijo en otras líneas. Así por ejemplo, frente a los procesos de descolonización iniciados en África y en el Extremo Oriente, la posición

4. El antecedente y la justificación de esta discutible conducta internacional puede encontrarse en documentos oficiales del gobierno del Presidente Oscar R. Benavides y en el capítulo sobre Japón del ya citado libro de A. Ulloa, *Posición internacional del Perú*.

5. Más aún; una abierta desconfianza y el recelo de inclinaciones favorables a los vecinos y potenciales enemigos del Perú en el Departamento de Estado, se habían hecho sentir desde la década del veinte, con altibajos a partir de las diversas mediaciones en que debieron jugar algún rol los Estados Unidos.

6. La concepción de este entendimiento poco moderno, dio énfasis a los aspectos culturales e institucionales, pero no innovó mayormente en los planos económico o financiero.

peruana de entonces aparece carente de perfiles nítidos y sin relieve. Existe una propuesta de resolución auspiciada por el Perú en la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el caso de Hungría y la contribución de quinientos hombres a la Fuerza Policial de las Naciones Unidas que supervisó el cese de fuego entre Israel y Egipto luego de la nacionalización de la Compañía del Canal de Suez. En un ámbito más cercano, en el conflicto interno que provocó la injustificada intervención de Estados Unidos en Guatemala en 1954 y el derrocamiento del Presidente Arbenz, la posición peruana en la Conferencia de Caracas no fue más lejos de la condena a la violación del principio de no intervención, pero sin extraer las gravísimas consecuencias del hecho ocurrido y encubierto. En todo este proceso, las posiciones de la diplomacia peruana resultaron en la práctica sólo declarativas, continuando el patrón dependientista de los Estados Unidos y ello marchó en estrecha relación con el 'statu quo' interno del país, donde se siguió favoreciendo el ingreso incontrolado del capital extranjero.

A fines de la década de los 50 se produjo la revolución cubana y la postura del Perú no se alejó del promedio latinoamericano, de aceptación inicial y luego de apartamiento, condena y ruptura, en la medida que esta línea era coordinada por el Departamento de Estado. El ascenso de la administración Kennedy y los planteamientos que culminarían en la Alianza para el Progreso tampoco significaron variación mayor hasta el momento que una Junta Militar de Gobierno depuso a Manuel Prado diez días antes de la transferencia electoral prevista para julio de 1962. Las relaciones con Estados Unidos se deterioraron por el golpe y se produjo una ruptura diplomática, pero en lo sustantivo el hecho no alcanzó mayor trascendencia. Tampoco logró mayor importancia en lo internacional el interregno castrense de un solo año, y con el ascenso de Fernando Belaunde al poder en 1963 se inauguró la adhesión incondicional a los postulados programáticos de la Alianza para el Progreso. Ya en la presidencia de Lyndon Johnson, la Conferencia de Presidentes Latinoamericanos de 1967 en Punta del Este dio oportunidad a Belaunde de lograr el punto cimero de su prestigio presidencial a nivel interno, basado en la publicidad de un hecho internacional. No hubo en el resto de su período trazos internacionales de mayor significación. Por el contrario, hubo un intencional tono menor acorde con la personalidad del mandatario.

En todo el período se privilegió la relación bilateral con Estados Unidos. Las propuestas de integración latinoamericana por la infraestructura física que propuso Belaunde, en particular la vinculación vial a través de la carretera marginal de la selva, fueron acogidas en el marco interamericano con tolerante interés por los distintos países, pero notoriamente sin entusiasmo. En cambio, la cautela con que se vio

desde el Perú el inicio de los procesos de integración económica, regional o subregional, fue reflejo de la desconfianza con que el Presidente trató siempre lo internacional, del recelo norteamericano apoyado por una parte del sector empresarial y del temor, en el marco diplomático e incluso de la defensa nacional, a romper viejos esquemas como el eje virtual con Buenos Aires, dado que el esbozo de lo que sería el Grupo Andino incluido Chile, presentaba menores garantías. De allí la presencia sólo por delegación del Presidente del Perú en la convocatoria de 1966 en Bogotá, donde se suscribiera la carta de intención del Pacto Andino.⁷

Mientras tanto, un hecho de repercusión interamericana notable había tenido lugar: la intervención norteamericana en República Dominicana en 1964, para resolver una situación militar de carácter interno. El Perú votó contra el intervencionismo, unió su voz discrepante a Chile, Ecuador y México y se abstuvo de enviar tropas a la Fuerza Interamericana de Paz.

En el aspecto financiero, la llamada "diplomacia del crédito" del gobierno de Belaunde implicó una propensión a depender de la ayuda internacional de los organismos dentro de la órbita controlada por los Estados Unidos y aunque se iniciaron estudios y tratativas para establecer vínculos con la órbita socialista, esta propuesta no cuajaba, quizá también por la naturaleza tajante de la oposición de la alianza apropiada que controlaba el Parlamento.

3. *Gestos esporádicos de autonomía respecto a los Estados Unidos*

En ciertas situaciones se produjo un comportamiento singular o desviante de la diplomacia peruana, con respecto a la genérica subordinación que marca este período respecto de las políticas trazadas por el Departamento de Estado de los Estados Unidos. Además de la postura en relación a la soberanía peruana sobre la base militar del Pato en Talara que Estados Unidos ocupó durante la Segunda Guerra Mundial, los hechos principales que pueden citarse en este sentido son los siguientes: en 1947, la extensión de los límites marinos a las 200 millas, bajo la presidencia de Gonzales Videla en Chile y Bustamante y Rivero en Perú. En 1952, como correlato de la Primera Conferencia sobre la Explotación y Conservación de los Recursos Marinos del Pacífico Sur, la firma de la Declaración de Santiago que ratificó estos planteamientos con la participación de Ecuador y creó la Comisión Permanen-

7. Tuvo también que influir en esta actitud displicente, el que la iniciativa y el impulso del acuerdo subregional andino se originaran en dos países, Chile y Colombia, que sumaban a los resentimientos históricos, el haber ingresado a conscientes y dinámicos procesos de modernización que les permitía utilizar eficientemente las ventajas de la integración.

te del Pacífico Sur. Esto se efectuó a pesar de las discrepancias y tensiones con la administración norteamericana (Truman y Eisenhower), que defendía fundamentalmente los intereses de las compañías balleneras.⁸ Desde otro ángulo, a fines de los años 50, sobre todo en el Parlamento durante el segundo gobierno de Manuel Prado y con el apoyo del diario *El Comercio* de Lima, se reactualizó el viejo conflicto con la International Petroleum Company sobre la propiedad que dicha compañía pretendía sobre el suelo y subsuelo de los yacimientos petrolíferos que explotaba en el norte del país. Este diferendo comprometió a diversas instancias del gobierno norteamericano y la presión por su solución fue muy insistente. Ni Prado ni Belaunde fueron capaces de hallar una salida real. Más de diez años duró el debate nacional, con diversas fórmulas propuestas, pero sólo terminó con la expropiación decretada por el gobierno militar.

Tuvo también trascendencia, en la época de Odría (noviembre de 1954), la captura y la multa de los barcos balleneros de la flota del armador griego Aristóteles Onassis, sanciones que se hicieron extensivas a atuneros norteamericanos y dieron origen a notas de protesta del gobierno británico y a una publicidad de nivel mundial sobre la decisión y el rigor con que Perú y Ecuador estaban decididos a aplicar su legislación interna sobre áreas de pesca, mar territorial y licencias previas.

En el ámbito regional, la Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA que tuvo lugar en San José en agosto de 1960, para condenar la intervención extracontinental y denunciar el totalitarismo, creó las condiciones que posteriormente permitirían expulsar a Cuba del Sistema Interamericano, pero puso de manifiesto la posición discrepante de varios países y anticipó el inicio de la crisis del Sistema Interamericano. En la conferencia de San José, el Canciller del Perú, Raúl Porras Barrenechea, pronunció un vibrante discurso condenando la injerencia extracontinental pero también “toda forma de injerencia de un país americano en los asuntos internos de otro”. La posición del ministro peruano, afirmativa del derecho de Cuba a la libre determinación y crítica de las agresiones y las posiciones de fuerza, postuló en un orden más alto un nuevo interamericanismo. Desoída su invocación a la conciliación y la fraternidad, el Canciller Porras se negó a firmar la resolución de la Conferencia, que luego de su re-

8. La importancia del mar, los derechos de él derivados, y las condiciones de ejercicio de la jurisdicción y soberanía, dieron lugar a través del tiempo al desarrollo de una especialidad firmemente asentada, aunque no siempre en completa armonía en su orientación. Entre los tratadistas y autores hasta nuestros días cabe mencionar a García Sayán, Ferrero Rebagliati, Arias Schreiber, Aramburú Menchaca, Ruiz Eldredge, Bákula Patiño, Faura Gaig, García Belaúnde, Cáceres, De Soto y Ferrero Costa. Se mezclan en el listado personal de la Cancillería, abogados civiles e incluso marinos.

nuncia inmediata al Ministerio, fue suscrita por el Embajador ante la OEA. Finalmente, las sanciones a Cuba se aplicaron en la Octava Reunión de Consulta (Punta del Este, 1962) y Perú las suscribió, luego de haber roto relaciones con el gobierno de Castro en diciembre de 1960.

Ya se ha señalado la naturaleza preliminar y poco entusiasta de las gestiones para iniciar relaciones con los países socialistas e igualmente la participación limitada en las acciones de integración a nivel regional y subregional. Quizá el aspecto de mayor significación en términos de autonomía relativa con el que culminó el período, haya sido la decisión del gobierno peruano de manifestar su disconformidad frente a las políticas discriminatorias de Estados Unidos sobre venta de material bélico de mayor actualidad, y frente al trato preferencial que, entendía, se otorgaba a Chile. El rechazo al interés peruano de adquirir aviones F-5 para modernizar su fuerza aérea y la oposición formulada, cuando Perú trató de adquirir bombarderos Canberra de Inglaterra, al derecho soberano del país de adquirir armamento, en las fuentes alternativas que mejor le pareciese, condujeron a la decisión de comprar aviones Mach 2 Mirage 5 a Francia en 1967, provocando una situación de fuerte tensión con el Pentágono, el Departamento de Estado y el Congreso norteamericano. Las presiones ejercidas por este motivo no son separables de la controversia sobre el estatuto de la International Petroleum Co. y los problemas de orden económico que venía experimentando el país.⁹

4. *Formación y deformación de la diplomacia peruana*

En el lapso tratado de casi 25 años, el servicio diplomático peruano exhibe una pléyade de juristas y tratadistas brillantes. Casi todos son expertos constitucionalistas y la plana mayor todavía proviene de las décadas de los 20 y de los 30. Teniendo en cuenta que sólo en 1929 sintió el Perú que quedaba liberado de la eventualidad de una nueva guerra con Chile y que en los decenios siguientes se dieron regímenes sin mayor relieve en el ámbito internacional, sin designios políticos de envergadura ni propuestas coherentes y sin auténtica vocación de superación de la dependencia externa, no es difícil aceptar que la continuidad de la acción exterior se constriñera casi exclusivamente a los problemas de la soberanía territorial y del dominio marítimo. El trauma de la guerra, que siguió pesando fuertemente en esas generaciones de las fuerzas armadas y diplomacia, hizo que involuntariamente se con-

9. El nacionalismo de la Fuerza Armada, medido con frecuencia en el marco internacional como resultado del cotejo con el trato recibido por otros países en particular los vecinos, sufrió con intensidad esta afrenta de la discriminación.

fundiera “intereses permanentes” con defensa nacional. De ahí, como lo señalase Carlos García Bedoya, la dedicación casi exclusiva al tema del territorio y la definición territorial por más de 100 años, la deformación profesional de la diplomacia peruana, concernida casi con exclusividad a los problemas del Pacífico Sur, la ausencia de un trazo mayor en política exterior, la que era tratada como subproducto y no como generadora del estado de la situación internacional.¹⁰

Se pueden reconocer logros importantes durante este período y en la línea descrita, como por ejemplo la ratificación por los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro en 1961, pero no se desarrolla una estrategia consistente en la acción internacional, ni hay intentos de una proyección regional o extrarregional.

La diplomacia peruana, teniendo una reconocida calidad profesional, deviene progresivamente obsoleta. Con excepción de la gestión fecunda de Raúl Porras Barrenechea en la Cancillería, cuando se diseñan ciertas acciones afirmativas de la personalidad nacional en el campo externo, en general, faltó iniciativa.¹¹ El área económica y la valoración de los recursos naturales del país, otros que los del mar, los ríos, y la frontera, son poco considerados hasta que surge una presión que emana del mundo industrial y financiero. La pesca, sobre todo el “boom” de la anchoveta, la minería y la explotación petrolera comienzan a acercar la dimensión exterior, y la presencia de las firmas transnacionales obliga también a que la Cancillería preste atención a estos agentes que actúan con creciente frecuencia al margen de los estados extranjeros. Esta presión externa coincide con un período de modernización en el que juega importante papel una nueva generación de miembros del servicio exterior. El rol de las Naciones Unidas, la importancia de los organismos multilaterales, los conflictos en Africa y en el Medio Oriente, introducen nuevos temas de reflexión que contrastan con una política de aislamiento. Al comenzar la década del 60 se encuentra ya en pleno funcionamiento la Academia Diplomática. La profesionalización y la carrera o servicio diplomático son una exigencia. Se contaba además con la colaboración del Centro de Altos Estudios Militares y tanto los diplomáticos como los miembros de la Fuerza Armada comenzaron a incursionar en campos nuevos y a prepararse para cumplir tareas novedosas en lo internacional que les serían exigidas en un futuro inmediato.

10. Consultar a este respecto el artículo igualmente póstumo publicado en *Socialismo y Participación* Nº 12, Lima, diciembre 1980, titulado “Para un esquema de la política internacional en el Perú”.

11. La escasa modernidad del país conspiró en este mismo sentido. Las instituciones civiles, las entonces llamadas “fuerzas vivas” de la economía y el comercio no motivaron mayormente una presencia más agresiva.

5. *El papel de los actores políticos*

Como puede apreciarse de lo anterior, el saldo del período que se inicia con el término de la Segunda Guerra Mundial y llega hasta 1968, es la ausencia de conflictos, pero también la carencia de perfil internacional para el país. En el medio interno, el tema internacional resultó genéricamente privativo del gobierno y sólo en caso de incidentes fronterizos, del resorte de los institutos militares. El país político tuvo escasa intervención y los diversos hechos de alguna trascendencia que se han mencionado como importantes para este período, provocaron mínima repercusión en los partidos u otros grupos con figuración en la escena nacional.

Durante la gestión de Bustamante, el Congreso pudo ser el lugar adecuado para un debate sobre política exterior. Sin embargo y con excepción de las discusiones a propósito de la política sobre soberanía marítima frente a los Estados Unidos y la actitud de los garantes respecto al Ecuador, no hubo oportunidad en el corto lapso de este agitado período para un debate más intenso. Durante la dictadura del Gral. Odría, cerrado el Parlamento y con escasas posibilidades de participación de los otros grupos políticos, proscrito el Partido Aprista, no hubo posibilidad de un debate en el cual lo externo tuviese mayor importancia. En los regímenes de Prado y Belaunde se reanudó el diálogo nacional y probablemente el tema que adquirió mayor importancia y que tuvo repercusión internacional fue el debate sobre la propiedad de los yacimientos de petróleo de la costa norte y la actitud de la International Petroleum Company. Sin embargo, no se trató propiamente de un tema de política internacional. No hubo un tratamiento consistente sobre el rol del país en la región, en la subregión que todavía no se había definido y, menos aún, en el marco internacional global. A fines del período surgirá el tema de la integración andina, menos esotérico que el tratado de creación de la ALALC suscrito en Montevideo en 1960, sobre todo al firmarse en 1966 la Carta de Bogotá. Nada sustantivo aportó la presencia de Belaunde en Punta del Este en 1967, aunque su imagen política se fortaleció. En todos estos casos fue muy limitada la participación del país político, a través de partidos o movimientos.

Un mejor análisis puede lograrse a partir de los actores mismos. Sin lugar a dudas el más importante y que tenía una tradición de enfoque internacional propio y dinámico, era el Apra. A pesar de ello, en este período se asiste a la baja de perfil del Apra y sobre todo a su tan debatido cambio de actitud, fruto de un conflicto de lealtades originado en la negociación de su legitimidad interna. De un lado, la participación en el gobierno del Presidente Bustamante, no le permitió al

Apra desarrollar su programa de gobierno en términos autónomos ni le garantizó liderar un planteamiento internacional más audaz. El Apra tuvo que privilegiar planteamientos de política doméstica, que no llegaron a ser puestos en ejecución y en lo internacional no parece sugerir ideas concretas sobre la acción posible. El libro de Víctor Raúl Haya de la Torre, *Y después de la guerra ¿qué?*, editado en 1946, y que recoge una serie de escritos de 1942 a 1945, no proporciona una visión clara hacia el futuro tal como su título podría indicarlo. En todo este período hay una repetición de los puntos centrales del Programa Mínimo en materia internacional, en el sentido de la cooperación entre los pueblos latinoamericanos, la creación de una organización que auspicie diferentes tipos de reuniones, intercambio de estudiantes, profesores y la creación de una ciudadanía continental latinoamericana. Se reitera igualmente la conveniencia de un pacto de colaboración entre las naciones latinoamericanas para defenderse del imperialismo y el propósito de mantener relaciones amistosas con todos los países del mundo. Los principales escritos de la misma época, en particular el libro de Manuel Secane, *Nuestra América y la guerra*, editado en 1940 y el libro de Víctor Raúl, *La defensa continental*, editado en 1942, nos dan los principales aportes del aprismo en relación a esta etapa. Posteriormente, la clandestinidad durante el período de Odría y el duro costo que va a significar para el aprismo la negociación con Prado al retornar a la legalidad civil, van a determinar un cambio de óptica, más favorable a un entendimiento con los Estados Unidos, que disminuirá, a partir de 1956, la agresividad antiimperialista del aprismo. Este período, duramente analizado por los críticos del Apra, impidió que surgieran posiciones interesantes en materia de política exterior, lo que se prolongó hasta 1968, cuando el Apra, en su propósito de apoyar una solución negociada con la IPC, había de verse involucrado en el apoyo a la negociación final llamada "Acta de Talara", y que resultó ser el antecedente inmediato o espoleta para la toma del poder por la Fuerza Armada en octubre de 1968.

En este mismo período le corresponde un rol de gran importancia al aprismo, que completaba su primer mandato al terminar la guerra y llevó a cabo su segundo gobierno entre 1956 y 1962. Uno de sus principales líderes enuncia como logros en materia de política internacional para el segundo gobierno de Prado, los siguientes:¹²

a. Haber defendido y asegurado el equilibrio naval en el Pacífico Sur, reforzando y modernizando la Marina de Guerra y rechazando en los hechos la pretensión chilena de permanente ventaja en el mar.

12. Se trata de Javier Ortiz de Zevallos, parlamentario pradista y último secretario general del ya desaparecido Movimiento Democrático Peruano.

b. Contrarrestar con firmeza la campaña ecuatoriana para la controversia fronteriza y haber obtenido un triunfo diplomático representado por la Declaración de los Países Garantes, llamando la atención al Ecuador y desestimando la maniobra revisionista.

c. Haber mantenido una posición de absoluta independencia frente a toda presión o intromisión en los asuntos internos y haber fortalecido la autoridad democrática del Perú ante los pueblos de América y del mundo.

d. Haber proyectado a nivel mundial el prestigio de nuestro país como consecuencia de la repercusión internacional de los viajes del Presidente Prado a las más importantes naciones europeas y sus visitas a Japón y China Nacionalista.

Es fácil extraer lo sustancial de lo adjetivo en esta no muy extensa enumeración. Lo más trascendente fue indudablemente el haber obtenido en 1961 la ratificación por los países garantes de la vigencia del Protocolo de Río de Janeiro y haber evitado que se reabriera la discusión fronteriza con el Ecuador. Lo referente al equipamiento de la Marina debe verse en el contexto más amplio de la modernización que se había iniciado ya en un período anterior y lo restante no es sino una labor de relaciones públicas a nivel internacional que fue vista con un relativo escepticismo e indulgencia por el país político, sobre todo luego del enunciado de la llamada "Doctrina Prado", de los viajes a Francia, Bélgica, Alemania, Italia, Reino Unido, Japón y China Nacionalista. Por el contrario, resultan particularmente discutibles las actitudes adoptadas por el Perú durante el segundo gobierno de Prado con respecto a la llamada "intromisión subversiva" atribuida al gobierno de Cuba en otras naciones del hemisferio y en el propio Perú. En este contexto, luego de la Conferencia de San José de Costa Rica en agosto de 1960, que diera lugar a la renuncia del entonces Canciller de Prado, Dr. Raúl Porras Barrenechea, el Perú propuso una comisión investigadora de los problemas planteados por la conducta del régimen de Fidel Castro, y a partir de las conclusiones de la Comisión Interamericana de Paz, el país rompió relaciones con Cuba el 30 de diciembre de 1960. También rompió relaciones el Perú con la República Dominicana bajo el régimen de Trujillo, pero ello fue simplemente en el marco de un acuerdo adoptado a presión del gobierno de Venezuela con posterioridad al atentado contra el Presidente Betancourt.

En cuanto concierne al odriísmo, no existen elementos que permitan señalar que hubo una doctrina o, menos aún, una política internacional. Los principios y postulados del Movimiento Restaurador de Arequipa, antes que se convirtiera en Unión Nacional Odriísta, fueron for-

mulados al término de los ocho años de gobierno del Gral. Odría a partir de los extractos de sus mensajes y discursos. Todo lo que allí se encuentra en materia de asuntos exteriores son cuatro acápites: el primero sobre principios de la posición internacional del Perú, no va más allá de declaraciones sobre la vocación de paz, el respeto a los tratados y pactos internacionales, el propósito de establecer reuniones con los pueblos libres de manera sincera y cordial y la necesidad de que América alcance la liberación económica de sus pueblos. El segundo rubro se refiere a la democracia y la lucha contra el comunismo internacional, señalando que no se trata sólo de un problema internacional sino también de un problema interno donde se asiste a un duelo entre la civilización y la barbarie, entre el bien y el mal, entre el espiritualismo cristiano y el materialismo marxista y que frente a estos peligros internacionales es necesaria la unión de los gobiernos y de los pueblos en defensa del patrimonio común de nuestra cultura y de nuestra democracia. Algunos de los discursos pronunciados en esta tónica fueron en homenaje a la visita del Sr. Milton Eisenhower, hermano del Presidente de los Estados Unidos, y al Gral. Somoza, quien visitó el Perú en 1953. Un tercer acápite concierne al panamericanismo y a una genérica apología de la necesaria unión de los pueblos de América que el Perú apoyará, esforzándose por evitar la guerra de los países del continente, dentro de un cauce de genuina solidaridad y espíritu de cooperación. El cuarto punto concierne a la soberanía y al principio de no intervención, señalando que el Perú no tiene ambiciones territoriales, que respetará al territorio de cada país y hará respetar íntegramente el suyo, enfatizando igualmente que cada Estado debe resolver sus situaciones internas con absoluta sujeción a sus intereses, a sus leyes y a la voluntad de su pueblo sin interferencia externa. Y que el país está decidido a hacer respetar sus derechos contra cualquier intento de agresión.

A la medida de estos limitados conceptos de partida, no resulta sorprendente en años posteriores que la contribución de estos grupos políticos no haya tenido mayor peso o significación en la construcción de la política exterior. El panorama nacional se modifica sensiblemente en 1956 con la emergencia de tres grupos que inyectan una tónica nueva al debate político: Acción Popular, la Democracia Cristiana y el Movimiento Social Progresista. Acción Popular que encarna un tipo de nacionalismo primario, afincado en cierto romanticismo del suelo, sus recursos y la historia, pero ignora o desdeña la interacción económica y la voluntad depredadora de los monopolios transnacionales, no aportando nada significativo en materia de política internacional. No obstante, introduce un elemento que después tendría una gran importancia: el concepto de la integración a partir de la interconexión física o

infraestructural. Pero el nacionalismo que trasunta su posición ideológica y que trata de encarnarse en una serie de acciones orientadas a transformar o reformar el conjunto social, no se sigue en la acción externa. Por el contrario, hay continuismo con la inercia de años anteriores, dependentismo del liderato norteamericano en la región y no se encuentra una actitud de confrontación frente al poder transnacional ni la búsqueda de diversificación en la relación externa, que sí la hubo en el caso de Prado. La irresolución del partido Acción Popular y de los grupos belaundistas para resolver el problema con la International Petroleum y para adoptar una actitud firme frente a la injerencia del gobierno de los Estados Unidos en apoyo de una solución favorable a la empresa, hacen parte de uno de los más discutidos momentos de la relación internacional del Perú.

La Democracia Cristiana introduce un elemento novedoso en la política nacional. Con excepción del Partido Comunista, vinculado desde sus orígenes a la Unión Soviética y a la III Internacional, y del Apra, que había sido calificado durante muchos años de partido internacional por sus pretensiones de establecer una conexión política supraestatal con otros movimientos de la región, la creación en 1955 del Partido Demócrata Cristiano trae al país por primera vez la noción de un movimiento político afiliado a una red o estructura internacional, red que no es solamente de pensamiento, sino también de cooperación e incluso de financiamiento. La Democracia Cristiana contribuye con nociones importantes en materia de enfoque exterior en el período en que tiene mayor vigencia, es decir durante el tiempo que compartió el gobierno en alianza con Acción Popular, entre 1963 y 1967. Planteamientos sobre la integración latinoamericana y subregional, la búsqueda de una tercera vía en el conflicto mundial entre bloques y la apertura al establecimiento de relaciones con los países socialistas, configuran más nítidamente el aporte de este grupo político.

El otro sector que aportó significativamente se ubica más a la izquierda. El Movimiento Social Progresista resulta ser el introductor en el país de toda una nueva visión de la relación internacional. A este grupo debe adjudicarse el haber traído al medio político la discusión sobre los procesos de descolonización del Tercer Mundo, la importancia de los movimientos de liberación, el cuestionamiento de la vigencia del sistema capitalista y sobre todo la difusión de los conceptos de tercermundismo, subdesarrollo y neoimperialismo. En el proceso de elaborar un diagnóstico integral del país, este grupo también contribuyó formulando visiones enriquecedoras sobre la temática del mar, la defensa nacional de los recursos naturales y el armamentismo y los riesgos de una economía controlada por las empresas transnacionales.

Las contribuciones de la Democracia Cristiana y el Social Progresismo, pero también de ciertos sectores de Acción Popular, a una visión novedosa de la conducción exterior, influirán en la Fuerza Armada y en ciertos grupos de presión y de interés. Al terminar el período en análisis, al acercarse el desenlace del conflicto con la International Petroleum Company se percibe, durante 1968, una creciente toma de conciencia en el país de la importancia de la arena internacional.

¿POLITICA INTERNACIONAL O LEGITIMACION DEL PROYECTO INTERNO?

Transcurridos quince años desde el inicio del régimen militar que lideró el Gral. Velasco Alvarado, subsisten una serie de interrogantes, tanto sobre la motivación del golpe de Estado que depuso al Presidente Belaunde y las causas inmediatas de la acción institucional de la Fuerza Armada, cuanto sobre los objetivos de corto y largo plazo que se proponía el movimiento institucional. Se discute igualmente sobre los puntos de quiebre que representó el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, respecto a las líneas reformistas que fueron aplaudidas al inicio del primer gobierno de Fernando Belaunde. Sin embargo, existe consenso genérico sobre el carácter inédito de la acción internacional que inauguró el régimen militar. Esta apreciación puede sustentarse en elementos como los siguientes:

- a. El gobierno de Velasco aceptó, de inicio, un enfrentamiento con la potencia hemisférica, con los Estados Unidos de América, al declarar inválido un acuerdo adoptado por el gobierno constitucional de Belaunde (la llamada "Acta de Talara"), y optar por una nacionalización de los yacimientos petroleros y las demás instalaciones de una empresa transnacional (IPC, filial de la Standard Oil of New Jersey), asumiendo las consecuencias eventuales, como parte inherente de un conflicto que podría extenderse bastante más lejos de lo previsto.
- b. Cuando a la reacción norteamericana frente a la expropiación de la IPC —hecha patente en la amenaza de aplicación de las enmiendas Hickenlooper y Pelly, y en la suspensión consiguiente de la ayuda militar—, el gobierno militar respondió altivamente solicitando el retiro de las misiones militares americanas y declarando "inoportuna" la visita prevista del gobernador Nelson Rockefeller, se inauguró ciertamente un estilo diferente de relación con la potencia hegemónica.
- c. Cuando, simultáneamente con las medidas referidas, se apoyó el proceso de integración subregional andino y se procedió a dar nacimiento a la Junta del Acuerdo de Cartagena, mientras simultáneamente se

respaldaban las acciones que debían concluir en la elaboración por la CECLA del Consenso de Viña del Mar que fuera presentado colectivamente por los países latinoamericanos al Presidente Nixon, también se estaba dando un paso radical en la línea de favorecer el tratamiento multilateral de temas que hasta entonces el país había aceptado se mantuviesen en la negociación estrictamente bilateral.

d. La apertura de relaciones con numerosos países y particularmente con los de la órbita socialista, no debiera haber constituido un elemento singular dentro del conjunto de la actividad diplomática. Sin embargo, por la oportunidad en que ocurre, dada la inmediatez del cambio de gobierno, dado el conflicto con los Estados Unidos, y sobre todo, dadas las declaraciones de autonomía voceadas por distintos representantes del nuevo régimen, adquirió singular importancia la secuencia de reconocimientos y el establecimiento de lazos diplomáticos con países que iban desde la Unión Soviética a China Popular, pasando por todos los de Europa Oriental y quedando planteada la propuesta de reincorporación de Cuba al Sistema Interamericano.

e. Ocho meses después de iniciada la revolución, el proceso de reformas, al poner en marcha la reforma agraria, también abrió una nueva dimensión internacional significativa, al privilegiar la expropiación de los grandes complejos agroindustriales, varios de los cuales eran de propiedad de empresas extranjeras. Tuvo que haber una necesaria consideración previa de la repercusión que estas medidas tendrían en la comunidad internacional. La continuidad de esta acción internacional agresiva y conflictiva, a medida que maduran los cambios en la industria, la educación, la propiedad de los recursos naturales, se prolongaría por dos años más hasta que se produjeron las conversaciones que llevarían a la firma de un acuerdo de entendimiento entre los gobiernos del Perú y Estados Unidos.

Tomando los hechos citados anteriormente sólo a título de ejemplo, cabe preguntarse si el régimen militar tuvo claro desde su inicio el propósito de reordenar el comportamiento internacional y diseñar una política específica que le diese al país un nuevo rol en el marco continental y mundial. También podría haberse tratado de un comportamiento aconsejado por la evolución de las circunstancias internas y, por lo tanto, las acciones en materia internacional no habrían sido sino un complemento necesario para despertar en la opinión pública interna una reacción favorable que legitimara la toma de poder por un gobierno de facto. La respuesta correcta introduce una combinación de ambos elementos. Parece probable, de acuerdo a los dichos de los propios res-

ponsables,¹³ que las medidas iniciales fueron tomadas en el marco de la decisión de devolver al país una dignidad internacional que había perdido. Ello significaba asumir los riesgos, no queridos pero previsibles, de un conflicto con los Estados Unidos. Las medidas frente a la IPC, estuvieron previstas de antemano. No había presumiblemente intención de ir más lejos. Fueron los hechos, en particular la cerrada negativa de los Estados Unidos a entender las causas de la nacionalización y a negociar el reconocimiento del nuevo gobierno, los que originaron una actitud de endurecimiento que se fue canalizando paulatinamente por las vías que encontraron más apropiadas los funcionarios de la Cancillería y los nuevos líderes del gobierno militar. Conforme se cosecharon reacciones positivas en el exterior y se aglutinó el sentir popular alrededor del proyecto nacionalista del gobierno, se radicalizaron también los planteamientos y medidas en materia de política exterior y comenzó a construirse una posición antiimperialista, solidaria con los países del Tercer Mundo, que privilegiaba la acción regional y continental. A la coherencia y organicidad de esta nueva forma de acción contribuye positivamente la Cancillería y permite establecer lineamientos de mediano y largo plazo. Más adelante, al iniciarse otras acciones de reforma, la consolidada presencia internacional apareció como un complemento valiosísimo. Los foros internacionales de nivel regional y global resultaron ser los lugares más apropiados para defender las medidas a través de las cuales se profundizaba la acción revolucionaria. Es decir, el proyecto interno fue legitimándose ante la comunidad internacional, mientras simultáneamente, la experiencia del contacto con nuevos interlocutores, con distintas posiciones, con propuestas doctrinarias sobre la acción concertada de los países del Tercer Mundo, iban creando las condiciones para que la política exterior peruana adquiriese también un alto nivel de autonomía. Desde esta perspectiva se proyectaría a nuevas propuestas y al desarrollo de esquemas de mayor ámbito, como son los casos del Movimiento No Alineado, la reforma del Sistema Interamericano, la Integración Latinoamericana y las asociaciones de países productores y exportadores.

En consecuencia, la política exterior propiamente dicha surgió dentro del proceso revolucionario, tanto como una exigencia natural del proyecto interno, cuanto de la demanda del medio externo que comenzó a formular demandas precisas y exigentes al régimen peruano, que debían ser absueltas en términos de la coherencia estricta que sólo garantiza una política integral. Esta política que se fue articulando en los

13. El testimonio de catorce actores militares, todos ellos con rango de ministros de Estado y uno que desempeñó la presidencia, confiere especialísimo interés e importancia al libro *¿Golpe o revolución? Hablan los militares del 68*, recientemente editado por María del Pilar Tello. Lima, Ediciones SAGSA, 1983, 2 volúmenes.

siete años del régimen que presidió el general Velasco, y fue llevada a cabo por sólo dos cancilleres, el Gral. Mercado Jarrín y el Gral. De la Flor Valle, puede ser sintetizada a partir de tres caracteres que definen su estructura: la heterodoxia en la conducta internacional, la permeabilidad al entorno mundial y el realismo frente a lo necesario y lo posible.

1. *Heterodoxia en el comportamiento. Continuidad o ruptura*

El patrón de conducta internacional del régimen de la “primera fase” acredita un marcado apartamiento de los cánones tradicionales. No se siguen las líneas trazadas por los gobiernos peruanos anteriores. No se siguen tampoco las líneas de los gobiernos militares que ya en ese momento existían en América Latina. No se siguen tampoco las pautas de gobiernos revolucionarios como el de Cuba que podrían haber servido para ilustrar un nuevo camino. Todo ello subraya el carácter inédito del comportamiento internacional del gobierno militar.

Lo más significativo es la modificación en las relaciones con los Estados Unidos. De una dependencia o subordinación casi total en los años anteriores, se pasa a una relativa autonomización. Se llega a situaciones de extrema tensión, se arriesga la aplicación de enmiendas, se sufre la represalia económica y el corte de la ayuda asistencial y militar, se toma represalias contra los pesqueros que ilícitamente ingresan al mar peruano y el discurso antiimperialista se argumenta con los más actualizados conceptos extraídos de las ciencias sociales.

Se le desconoce validez al sistema interamericano en sus diversas manifestaciones, por expresar fundamentalmente una relación desbalanceada, en la cual la suma de los países latinoamericanos no equilibra el poder y los derechos atribuidos a los Estados Unidos.

Se desplaza la atención del marco estrecho de la relación con los vecinos, que había sido privilegiada por la diplomacia peruana tradicional y, a partir de una nueva lectura del marco internacional, se enfatizan las virtudes de la integración y sobre todo de la integración subregional que debiera proveer un nuevo marco de relación entre todos los países limítrofes con el Perú, exceptuándose el Brasil, con el cual se discutiría posteriormente un entendimiento a partir del condominio sobre la Cuenca Amazónica.

Se reconoce la importancia que tiene la dimensión económica en el escenario internacional y se privilegian las acciones orientadas a transformar los entendimientos y negociaciones bilaterales, por acciones colectivas concertadas, que multipliquen el poder negociador del país en todos los foros, comerciales, financieros y monetarios.

Se reescriben o resitúan los intereses nacionales permanentes, de modo que la preocupación por la seguridad del territorio, por la soberanía marítima, por los derechos sobre la Amazonía y sobre la Antártida, por la defensa de los recursos naturales, se insertan en una visión moderna de conjunto que rescata para el país la capacidad de decisión y que identifica la seguridad con el máximo nivel alcanzable de desarrollo.

Como consecuencia, resulta evidente que el comportamiento internacional del Perú es novedoso y quiebra con el patrón anterior, pero al mismo tiempo recoge la esencia de un pensamiento que había venido siendo desarrollado por la Cancillería desde años anteriores, y se produce una convergencia de la labor profesional del diplomático que puede actualizar en corto plazo sus planteamientos, con la decisión política del grupo militar que tiene la voluntad de llevar dichos planteamientos a actos.

2. *Adaptación al cambiante contexto externo*

La acción internacional del gobierno del general Velasco se desenvuelve en un entorno relativamente favorable. Ello explica en buena medida el éxito de un comportamiento heterodoxo sin haber sufrido la presión a que se han visto sometidos otros procesos revolucionarios que han enfrentado al sistema capitalista. En el marco más amplio, el panorama de la confrontación entre bloques había evolucionado del conflicto bipolar a la multipolaridad de la llamada distensión, inaugurada precisamente por el Presidente Nixon con la asesoría del Sr. Kissinger. El propósito de terminar con los rezagos de la guerra fría y mejorar las relaciones entre las superpotencias, debía provocar igualmente un deshielo en todas las zonas de conflicto en el Tercer Mundo. Conforme al nuevo diseño, la articulación del llamado "mundo libre" se lograría a partir del respeto a las pautas del orden económico internacional, que tendía a desarrollar nuevas estructuras complementarias o en sustitución de aquellas creadas por los acuerdos de Bretton-Woods. Conjuntamente con la apertura a China y la mayor audiencia otorgada a los gobiernos de Europa Occidental el esquema de Kissinger proponía un rol más activo para el Tercer Mundo, sustentado en el tratamiento preferencial que dentro de cada región debiera concederse a aquellos países que se encontraban en condiciones de asumir una responsabilidad de secundamiento de la política norteamericana. Así, mientras en Asia se jugó con el rol privilegiado que pudieran desempeñar India o Indonesia, en los países árabes se privilegió a Irán y Egipto, en el Africa negra se atribuyó el mismo rol a Nigeria, y en América Latina, la denominación de país clave fue asignada al Brasil, mientras se retornaba a acciones convencionales de desestabilización para so-

cavar la permanencia de regímenes abiertamente enfrentados a la hegemonía norteamericana.

Como consecuencia de la situación descrita, a pesar de su enfrentamiento con Estados Unidos, el Perú pudo mantener una relación satisfactoria con los países de Europa Occidental, con Canadá, con Japón y los otros países considerados del bloque occidental. De igual manera, el establecimiento de relaciones con los países de la órbita socialista se acompañó también de una apertura a China Popular e incluso las relaciones con los regímenes latinoamericanos más conservadores no sufrieron mayor deterioro. Las metas de la política exterior resultaron bastante claras dentro de este contexto.

En lo regional, la existencia de regímenes como el de Torrijos en Panamá, el de Rodríguez Lara en Ecuador, el de Juan José Torres en Bolivia y el de Allende en Chile, fueron un valioso respaldo para la subsistencia del régimen militar peruano. Cuando cayeron Torres y Allende, el desbalance afectó seriamente las posibilidades del gobierno de Velasco y sobre todo disminuyó el perfil de su imagen internacional.

Esta adaptación progresiva al contexto internacional, manteniendo los temas centrales de la política exterior, fue un elemento inédito que le concede seriedad a la afirmación de que el gobierno militar desarrolló una política consistente, intencional pero procesalmente construida.

3. *Realismo político e internacional*

La nueva política exterior estaba signada por el realismo. El Perú, país mediano y dependiente, debía adaptarse a los hechos de un mundo cambiante, pero rescatando el máximo de su autonomía, negociando cada concesión o apoyo, exigiendo reconocimiento.

El sometimiento o seguidismo de un lado, y el parroquialismo de otro, caracteres que habían definido las etapas previas, iban a ser reemplazados por dinámicas iniciativas, no exentas de voluntarismo y una cierta dosis de improvisación. A pesar de lo negativo, entre fines de los años 60 y mediados de la siguiente década, se produjo el cambio más profundo y ostensible en la política exterior peruana, en lo que va del siglo. Dicha situación constituyó lo más cercano a una "ruptura". Como se verá más adelante, aspectos esenciales de la política puesta en ejecución entonces se mantienen hasta el día de hoy.

Son necesarias aquí algunas precisiones. La política exterior está íntimamente vinculada a la política interna y la ideología, explícita o implícita, que sirve de base a un determinado sistema político. El gobierno del general Velasco nunca manifestó una completa consistencia entre el discurso político y la realidad, ni entre los planes de mediano y largo plazo y las medidas coyunturales.

Esta insuficiencia se debió sobre todo a la coexistencia de concepciones competitivas o modelos de organización y ejercicio del poder se expresaron también en los ámbitos de formulación y decisión de la política internacional, particularmente en la Cancillería, y aquí, como que pugnaban por imponerse en el seno del Poder Ejecutivo, en las cúpulas militares y en los medios de información. Estas contradicciones en otras reparticiones del Estado, ciertos funcionarios que no creían en los postulados de la “revolución”, ni en el antiimperialismo o el Tercer Mundo, defendieron sin mayor convicción o empeño, principios que no compartían.

El gobierno enfrentó el problema, consciente de la necesidad de conciliar con los sectores más conservadores dentro de la propia Fuerza Armada, atentos a denuncias sobre posibles “infiltraciones comunistas”. Evitó represalias directas, aunque pasó al retiro un número significativo de embajadores reputados tradicionalistas. Nombró unos pocos embajadores políticos (no más de cuatro y de preferencia jefes militares que prefería tener en el exterior) e intentó mejorar el currículum de la Academia Diplomática, introduciendo la enseñanza de las ciencias sociales y provocando la apertura y un paulatino cambio en la mentalidad de los diplomáticos. Se trató genéricamente de apoyar una tendencia en curso.

LA PRESENCIA EXTERNA DEL GOBIERNO REVOLUCIONARIO DE LA FUERZA ARMADA

En neto contraste con el cuarto de siglo precedente, los siete años de gobierno del Gral. Velasco Alvarado constituyen una modificación cualitativa sin precedentes en materia de acción externa. Dejando de lado el ‘seguidismo’ de décadas anteriores respecto al Departamento de Estado y el perfil bajo de un país que no tiene nada importante que decir en el concierto mundial, el Perú hizo de la necesidad virtud y convirtió su enfrentamiento inicial con los Estados Unidos en la piedra fundamental en la que se apoyaría un sólido edificio de política exterior. Al margen de errores o tropiezos, al margen de críticas —a menudo originadas en el despecho de otros actores políticos—, a mediados de la década del setenta era imposible dejar de reconocer que en el marco latinoamericano el ascenso de la imagen internacional del Perú se graficaba en la afirmación reiterada de que Torre Tagle¹⁴ era segunda sólo de Itamaraty, reputada como una de las más calificadas del mundo.

14. Comúnmente se llama “Torre Tagle” al Ministerio de Relaciones Exteriores que funciona en un palacio colonial situado en el centro de Lima, que perteneció a la familia de los marqueses del mismo apellido.

El rol activo, a veces incluso agresivo de la diplomacia nacional, había de traducirse en multiplicación de intereses, apertura de nuevos contactos, liderato de situaciones, búsqueda de representación subregional y regional. Opinar sobre él, requiere detallar ciertos hechos mostrando la forma en que se articularon e influyeron, a la par que contribuían a generar un novedoso sentimiento de orgullo por la siempre menospreciada acción externa. A ilustrar estas afirmaciones se dedican las páginas que siguen.¹⁵

1. *Metas de largo alcance*

Visto en perspectiva, el período 1968-1975 traza en política exterior pautas o líneas matrices que informan los doce años de régimen. Conviene enunciarlas por cuanto el tratamiento posterior opta por una lógica diferente. Estas líneas maestras pueden resumirse como sigue:

1. Incremento sostenido de la capacidad de negociación del país en el ámbito internacional y con reconocida importancia de las dimensiones económica, comercial y financiera.
2. Desarrollo de respuestas adecuadas al reto del contexto histórico-geográfico: política sobre el dominio marítimo y el Pacífico Sur; política de atención e integración en la subregión andina; política de cooperación para la mejor utilización y desarrollo de la región amazónica.
3. Presencia consistente del Perú en el área sudamericana que se proyecta en lo latinoamericano y establece las bases de una solidaridad y comunidad de intereses con el Tercer Mundo.
4. Aminoramiento y eliminación progresiva de la dependencia frente a los Estados Unidos y desarrollo de aproximaciones con otros países desarrollados de Occidente y con los países socialistas.

Estos lineamientos surgen de una lectura del potencial y del futuro posible del país, diferente a la que dejaron formulada los internacionistas de las generaciones anteriores. Debió sin duda resultar difícil para muchos diplomáticos, de formación moderna y excelentes profesionales, reconocer que la propuesta articulada por el régimen militar resultaba sugerente, atractiva, que era realista y viable y sobre todo, que

15. Este texto recoge y sintetiza contribuciones anteriores del autor, en particular la ponencia titulada "Perú: la política internacional del gobierno militar en sus dos vertientes (1968 a 1980)", presentada en la Conferencia sobre Políticas Exteriores Latinoamericanas: Perspectivas Comparadas (Viña del Mar, 20-23 setiembre 1982) y el capítulo "Internacionalismo activo en un régimen militar: el caso peruano", redactado para un libro a ser editado por el Prof. Gerhard Drekonja de la Universidad de los Andes, Bogotá.

respondía sin exageración y dentro de una clara percepción de lo posible, a una actualización concreta de los intereses permanentes de la nación en materia de política exterior.

Conviene ilustrar las formas históricamente válidas que adoptaron estos postulados genéricos. Para ello, resulta oportuno seguir durante el período que gobernó Velasco, tres temas centrales: la relación con Estados Unidos, el intento de diversificar los intercambios internacionales y el tratamiento de los problemas regionales.

2. *Conflicto con los Estados Unidos y búsqueda de una disminución de la dependencia*

A lo largo de siete años la confrontación con la potencia dominante no desapareció en ningún momento. Varió ciertamente. Disminuyó la agresividad. Pero también adoptó formas nuevas.

El conflicto inicial abarcó el problema de la expropiación a la IPC, la aplicación de las enmiendas Hickenlooper y Pelly, el embargo a la venta de armas y el rechazo del Perú a la visita de la Misión Rockefeller, la solicitud peruana de retiro de las misiones militares y la discusión sobre las sanciones a la pesca ilegal en aguas territoriales dentro de las 200 millas, temas que quedan en la práctica congelados a partir de mediados de 1969. Siempre quedó pesando sobre el Perú la presión de los recortes en la cuota azucarera y la eventualidad de un corte sorpresivo en el abastecimiento bélico, pero el debate se desplazó hacia nuevas áreas.

Adquirieron mayor importancia, no sólo la apertura de relaciones con los países socialistas sino la intensificación del intercambio comercial. También el apoyo que el Perú prestó a la integración andina y a la búsqueda de formas más eficaces de acción conjunta regional, lo que concurría al cuestionamiento del Sistema Interamericano y sus principales instituciones. No solamente la OEA sino el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, e igualmente el Banco Interamericano de Desarrollo.

Otras acciones necesariamente se ubican en el mismo contexto. Las tensiones se crearon por distintos motivos pero no siempre existió contraposición abierta. Se evolucionó hacia un "modus vivendi". Es el caso de las nuevas expropiaciones (en el agro, en las minas o en la industria), donde al fijarse los objetivos y el volumen, industriales y otros empresarios norteamericanos radicados en el Perú, manifestaron su conformidad y expresaron que estas acciones no afectaban sus actividades ni ponían en peligro la venida del capital extranjero al país. Lo propio ocurrió con la nacionalización negociada de la banca, la compra de las acciones de la ITT en el área de las telecomunicaciones y la sus-

cripción del contrato para la explotación de las minas de Cuajone, donde por el contrario el gobierno fue acusado por la oposición de izquierda de hacer concesiones y entregar las riquezas naturales a la inversión extranjera. En realidad, los propios términos utilizados durante la presencia de la Misión Irwin en el Perú son testimonio de que el radicalismo verbal de Velasco fue muchas veces utilizado por consideraciones tácticas, de posición negociadora.

Merece también citarse, en este período, la propuesta del gobierno militar de constituir un Frente Económico de América Latina; la participación activa del Perú en el Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC); el apoyo a Panamá en sus demandas por la recuperación de la zona del Canal; los planteamientos a favor de que Cuba fuese readmitida en el Sistema Interamericano y el avance en la posición que al final resultaría adoptada de reconocer a Cuba al margen de la OEA. Más importancia, en el marco de una búsqueda de autonomía creciente y menor dependencia en el ámbito regional, tuvo la adquisición de armamento en la Unión Soviética y la progresiva confrontación con los regímenes del Cono Sur a partir del cambio de régimen en Chile en setiembre de 1973, ya producida la caída del Presidente Torres de Bolivia. A partir de ese momento, se pudo hablar de la existencia de una cierta colusión o "eje anticomunista" orientado contra el Perú, encarnado por los Presidentes Pinochet en Chile, Banzer en Bolivia y Geisel en Brasil.¹⁶

El enfrentamiento con los Estados Unidos se desplazó a otro nivel. En el marco del Comité que discutía la reestructuración del Sistema Interamericano, el Perú propuso la tesis de la seguridad económica colectiva y la defendió en conjunto con otros países.¹⁷ Se continuó manteniendo la propuesta del mar territorial de 200 millas y se ingresó a la Conferencia del Mar de las Naciones Unidas a dar una batalla a escala más amplia. Se expropiaron los yacimientos plurimetálicos de la Cerro de Pasco Corporation y casi al término del período de Velasco los yacimientos de hierro de la Marcona Mining Company. A fines de 1974, en un frustrado ejercicio Velasco trató de reunir a ocho presidentes latinoamericanos con motivo de la celebración del Sesquicentenario de la Batalla de Ayacucho y aun con una asistencia reducida logró que

16. En el curso de estos meses de 1974, coincidiendo con los rumores de una concertación entre los gobiernos autoritarios del Cono Sur, se produce la reanudación de ayuda militar norteamericana a Chile y los pasos preliminares dados por este país para alejarse del Pacto Andino (v. gr. dación del Decreto 600).

17. Ver Actas de la Comisión Especial para estudiar la reestructuración del Sistema Interamericano y Discursos del Canciller Gral. Miguel de la Flor "Política exterior del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada". Lima, Ministerio de Relaciones Exteriores, 1974. 613 págs.

se suscribiera por los ocho países una declaración sobre el desarme que proponía el congelamiento en la compra de armas en la región.¹⁸

En los últimos dos años de la “primera fase”, el debate sobre la ley de comercio exterior de los Estados Unidos que marginaba a los países latinoamericanos de la OPEP, Ecuador y Venezuela del Sistema de Preferencias Generalizadas, proporcionó otra oportunidad para que el país propusiera una tesis regional enfrentada a la potencia dominante. Sin embargo, los momentos más álgidos de la confrontación habían quedado atrás. El 19 de febrero de 1974 se suscribió el Convenio entre los gobiernos del Perú y de los Estados Unidos, llamado también Acuerdo De la Flor-Greene que puso término a las discusiones sobre compensación a las empresas expropiadas por el Perú y concernía fundamentalmente a los bienes de la Cerro de Pasco, la Grace, algunas compañías pesqueras y ciertos reclamos contra empresas constructoras y la refinera Conchán-Chevron. Con este acuerdo se cerró un capítulo de abierto enfrentamiento. Quedó para la historia la determinación de si hubo un pago encubierto a la International Petroleum Company con o sin beneplácito del gobierno peruano o que en todo caso éste dejó ocurrir sin objetar abiertamente.

Luego del Acuerdo Greene solamente se produjo otro hecho en línea con los más agresivos de los años iniciales y que tendría una solución bastante diferente y menos satisfactoria que los anteriores: la expropiación de las minas de hierro de Marcona. En forma no menos importante repercutió en la relación con los Estados Unidos la decisión de “socializar” los medios de comunicación y, en particular, la expropiación de la prensa en julio de 1974. Pero para esta época ya era evidente que el impacto de la crisis económica aconsejaba reducir la confrontación y negociar un “modus vivendi”. Velasco rechazó este camino y su salida del poder estuvo ligada también a esta actitud.

3 *Diversificación de las relaciones exteriores del Perú*

“Ni capitalismo ni comunismo”, fue el discutido lema del gobierno de Velasco, que pretendió simbolizar una tercera vía o la búsqueda del camino no alineado que representaba el experimento peruano. En el marco internacional, esta posición fue complemento de la búsqueda de autonomía y disminución de dependencia frente a los Estados Unidos, sin caer por razones no sólo de orden nacionalista, sino también de estricta ideología castrense, en la tentación de acercarse demasiado al polo opuesto. Asimismo, y ello merece desarrollo aparte, el Perú tu-

18. La importancia de la “Declaración de Ayacucho” reside sobre todo en haber puesto sobre el tapete el tema de los gastos militares en la región y su peso sobre los esfuerzos y recursos destinados al desarrollo económico y social.

vo pruebas a lo largo de los primeros años del proceso revolucionario, de las dificultades de establecer una relación horizontal con los países de la órbita socialista por los acuerdos a nivel de cumbre sobre áreas de influencia y el alto costo requerido para lograr cooperación eficaz. De allí que progresivamente se afianzara en un planteamiento tercermundista y buscara definir nuevos términos de relación con los emergentes polos de poder que configuraban el mundo de la distensión.

A pesar de la afirmación del gobierno peruano de que su revolución no era exportable, resultó evidente en los primeros años que el aislamiento internacional del país no se resolvería con el simple paso del tiempo. No bastaba el apoyo declarado de Cuba o el endoso más tímido de Panamá, Chile, Bolivia durante un tiempo, Ecuador y por un breve lapso Argentina, para garantizar que en lo singular, es decir, en las medidas estructurales de reforma interna, ni en lo colectivo, es decir, en las acciones que requerían concertación y medidas conjuntas para desarrollar el ámbito regional, podía contar el Perú con la estructuración de un frente sólido y perseverante frente a los Estados Unidos.

La meta de construir una eficiente y coherente unidad latinoamericana se vislumbraba aún lejana.

Por otro lado, internamente, la revolución tenía demasiadas dificultades. Existían fuertes oposiciones que no provenían solamente de los afectados por las reformas, ni de los partidos políticos dejados al margen. Había oposición consistente dentro de la propia Fuerza Armada, que no aceptaba monóticamente el programa de reformas, había incredulidad y desconfianza en la izquierda e incluso en el centro, y la propia administración pública boicoteaba diversas acciones. También aquí se evidenció que la política exterior tenía un importante rol a jugar. No bastaba ni era posible identificar opositores internos y hacerlos responsables de todas las dificultades y tropiezos del país aunque ello se intentó en el segundo año cargando la mano sobre la "oligarquía". Pero no había enemigo exterior visible y Velasco no tenía ningún propósito de alienar a los Estados Unidos más de lo requerido para fortalecer la capacidad de negociación del Perú.¹⁹ Era necesario por tanto invertir la oración por activa y encontrar apoyos efectivos, que mostrasen que el país no estaba solo, más aún que estaba acompañado por aliados respetables, que intercambiaba con países con poder en el escenario mundial y hacia ello se orientó el segundo gran esfuerzo de la política exterior: diversificar y ampliar las relaciones del Perú con el resto del mundo.

19. Sobre los mecanismos paralelos de negociación y confrontación de posiciones puede consultarse el libro editado por Daniel A. Sharp, *Estados Unidos y la revolución peruana*, Bs. As. Edit. Sudamericana 1972, 707 págs., que recoge el material de un seminario que agrupó políticos, empresarios y académicos de ambos países, en mayo de 1971.

Tres objetivos diferentes fueron claramente diseñados. En primer lugar, un acercamiento a los países del Norte industrial excluyendo a los Estados Unidos, lo cual quería decir principalmente Europa Occidental y el Japón. En segundo lugar, al bloque socialista, no solamente Europa del Este sino también China y Cuba. Y en tercer lugar, al gran conglomerado de los países del Tercer Mundo, tanto de la región como de las otras áreas del Sur, respecto de los cuales se conocía poco, se carecía de precedentes en la relación y en los cuales era muy probable que el desconocimiento sobre el Perú fuese aún mayor.

Es necesario situar los criterios de política exterior del gobierno de Velasco en un marco que incluya una presencia incrementada en las organizaciones internacionales. Esta decisión refleja la comprensión de los cambios producidos en el panorama mundial por el inicio de la distensión, por el accidentado término de la guerra de Viet Nam y su impacto sobre los Estados Unidos y más grave aún, la crisis del Medio Oriente, que diera lugar al bloqueo petrolero y al crecimiento en importancia de la OPEP.

La lectura de la situación mundial en función de los acercamientos señalados como objetivos de la política, en la primera mitad de la década de los 70, arroja conclusiones como las siguientes:

a. Europa Occidental se encuentra en plena efervescencia y mira con interés al Tercer Mundo. Si bien sus prioridades son Africa y Asia, el eurocomunismo y la social-democracia están dispuestos a concederle atención a los problemas latinoamericanos. El experimento peruano, con sus propuestas participatorias de reformas agrarias radicales, cogestión y autogestión, resulta atractivo para los gobiernos socialdemócratas de Suecia, Holanda, Alemania Federal, para el laborismo inglés e incluso para las democracias cristianas de Bélgica e Italia. Además, para estos países del Norte occidental al igual que para el Japón, la evolución hacia un autoritarismo violento y represivo en otros países de la región, contribuye a hacer más aceptable la experiencia peruana. Por tanto, el crédito y la cooperación fluyen²⁰ y permiten una sustancial canalización de recursos sobre todo para programas de largo aliento, en condiciones aceptables para el país.

b. Para la Unión Soviética y los países de la Europa del Este las perspectivas de un acercamiento eran aceptables y atractivas. Se podía pensar en consolidar una presencia significativa en América del Sur, reem-

20. No siempre por canales oficiales. Se mezcla simpatía con desconfianza. Muchas organizaciones canalizan recursos a instituciones no gubernamentales, que se ubican en las líneas eje del proyecto político: reforma agraria, autogestión y reforma educativa principalmente.

plazando a fines del período la expectativa que se había tenido en Chile durante el gobierno del Dr. Allende. De otro lado, y dentro del marco de la "detente", las influencias recíprocas se podían medir no necesariamente en términos de armamento y tecnología bélica transferidos (aun cuando ello adquirió gran importancia comercial) sino en términos generales de incremento de intercambios y de los vínculos culturales y de cooperación que se hubiesen generado. Perú suscribió convenios comerciales de gobierno a gobierno, prácticamente con todos los gobiernos de los países socialistas. Adquirió equipo hospitalario y material rodante en Hungría, vagones de ferrocarril en Rumanía, barcos pesqueros en Polonia, equipos fabriles diversos en Checoslovaquia, y diversificó de tal modo su exportación de metales, que entre 1970 y 1974, la exportación a Estados Unidos se redujo del 41.8% al 30.2% mientras la exportación a los países socialistas creció prácticamente de cero al 9.3%.²¹

c. La aproximación al Tercer Mundo era mucho más compleja. Con excepción de los países de la región y privilegiadamente los países vecinos, el Perú tenía escasa experiencia en relaciones con las otras regiones del mundo. Se trataba además de priorizar el acercamiento hacia países que tuvieran alta representatividad y peso en las relaciones con terceros y en el seno de los organismos internacionales. No demoró el gobierno peruano en darse cuenta que su política básica, o por lo menos su formulación verbal sobre la equidistancia de los bloques, necesariamente lo acercaba a la posición de los llamados países no alineados. Y es relativamente muy temprano (junio de 1969), que el Perú asiste como observador a una reunión del Movimiento de Países No Alineados —NOAL—, para ser finalmente incorporado como miembro pleno en setiembre de 1973. Pero lo importante no es solamente la adhesión. Es la decisión expresa de ocupar un rol preponderante y, de ser posible, compartir el liderato del movimiento. De un lado, era superar el parroquialismo de la visión estrictamente regional. De otro lado, abrir la posibilidad de intercambios fructíferos. Pero principalmente, garantizar en los foros mundiales, sobre todo en los organismos del Sistema de Naciones Unidas, que las posiciones peruanas obtuvieran el respaldo de un grupo de países, más allá del espacio regional, que eran cortejados simultáneamente por los países socialistas y por el bloque de los países industriales de Occidente.

La acción internacional, orientada a alcanzar los objetivos citados se traduce en una diversidad de iniciativas, que se acumulan entre 1969 y 1975. La diplomacia peruana debió hacer un esfuerzo excepcional

21. Exposición al país del Ministro de Comercio Gral. FAP Luis Arias Craziani. Lima. marzo 20, 1975.

para responder a una demanda de atención creciente en ámbitos muy variados. Se abrieron nuevas embajadas en Africa, en Asia y en los Países Arabes, pero fundamentalmente, se tuvo que modificar la acción misma del diplomático y se orquestó un funcionamiento diferente de la política exterior. Se creó en la Cancillería una Dirección de Planeamiento, y se transfirió a Torre Tagle responsabilidad e iniciativa en las acciones que instrumentan la política internacional.²² Con recursos escasos, promoviendo personal aceleradamente, incorporando a las promociones jóvenes a tareas de responsabilidad que nunca antes se les hubiera confiado, se operó un desplazamiento de los viejos embajadores, juristas y constitucionalistas, especializados sobre todo en política de fronteras a los que se envía a las embajadas que comienzan a perder importancia en favor de las misiones de corto plazo. Torre Tagle se convirtió en un semillero de actividad intensa. Reivindicó su relación privilegiada con el campo internacional y reafirmó que toda la acción de intercambio externo —que hasta el momento muchos sectores manejaban independientemente—, debía ser coordinada y previamente sancionada por la Cancillería. Se buscó concentrar personal del mejor nivel en Lima, y solamente se dejaron provistas con equipos de alta calificación las representaciones ante las Naciones Unidas en Nueva York y en Ginebra, las embajadas principales en Moscú, Washington, París y Bonn, y en los países limítrofes. El personal concentrado en Lima tenía que atender las diversas demandas que surgen de las reuniones de Países No-Alineados, de las asociaciones de países exportadores, de los organismos regionales de integración que comienzan a activarse, de las conferencias económicas y monetarias, del incipiente diálogo Norte-Sur. Paralelamente, se establecieron equipos para trabajar nuevas ideas que se debatían a nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre un Nuevo Orden Económico Internacional y sobre la Carta de los Derechos y Deberes de los Estados. En síntesis, exigido por el rol primordial que el gobierno y la revolución le confieren a la política exterior, el Perú se vio obligado a hacer diplomacia de país grande, con recursos de país chico.

Es oportuna una mención especial a la actitud de los diplomáticos. Tiene gran significación que el impulso renovador del régimen de Velasco en materia de política exterior, tuviera no un mero respaldo obediente y formal, sino el endoso franco de una nueva generación de diplomá-

20. No existe un estudio sobre los procesos decisivos en política exterior, ni sobre el rol de los diversos actores políticos en aspectos internacionales. Pero es un hecho que la Cancillería siempre actuó con un alto grado de autonomía. Incluso organismos como el Consejo Consultivo de Relaciones Exteriores o la Comisión Especial de Alto Nivel que se creó en 1975 para estudiar las propuestas relativas a la solución del problema de la mediterraneidad de Bolivia, fueron siempre marginales a la acción sistemática del Ministerio.

ticos peruanos, por lo demás en su mayoría no identificados con aspectos de la revolución ajenos a los asuntos exteriores. A pesar que la estabilidad de la carrera profesional y las propias disposiciones legales determinan que el diplomático peruano deba ser apolítico, se pudo comprobar que en materia de los lineamientos internacionales expresados durante este período, hubo una real militancia profesional, no exenta de sensibilidad política.

4. *El contexto regional y los procesos de integración*

El régimen de Velasco se inició con la constitución del Grupo Andino y terminó con la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA). El pragmatismo político del régimen militar se puso de manifiesto en ambas decisiones. El problema secular del Perú fue el del conflicto con los países limítrofes. Era indudable que la creación de un marco jurídico de mayor amplitud que estableciera condiciones permanentes de intercambio y negociación a partir de las realidades existentes, constituía una garantía de consolidación nacional. No se encontraba en juego el principio de soberanía. Los procesos de integración fronteriza, las acciones conjuntas y los mecanismos de cooperación se negociaban entre partes iguales, pero en la necesidad de respaldo efectivo que tenía el proceso peruano, es indudable que el Grupo Andino desde su inicio le proporcionó un eficaz marco de acción.²³

La integración subregional se hallaba en una etapa de ascenso. Los países andinos atravesaban por situaciones similares y enfrentaban con frecuencia a los mismos adversarios. Indudablemente, el fortalecimiento del Grupo Andino debilitaba las hipotecas territoriales y al mismo tiempo incrementaba la capacidad de negociación del país, no sólo en la subregión, sino con los países grandes del resto de América Latina, particularmente Brasil y más allá México. También se reforzaba la oposición principista a los Estados Unidos y la búsqueda de una posición autonomista a la cual se sujetaron acciones y campos no siempre ni necesariamente subordinables. Es difícil separar la acción conjunta de Chile y el Perú en favor de la Decisión 24 de la Junta del Acuerdo de Cartagena, de los problemas que ambos países enfrentaron con grandes empresas transnacionales de origen norteamericano.

En el espacio político de la subregión, Perú representó en un inicio el fiel de la balanza dentro de un pluralismo que colocaba en un extremo a Venezuela y Colombia, y al Chile de Allende y la Bolivia

23. Una polémica interpretación de la política exterior peruana en sus relaciones con los países vecinos y los movimientos de integración se encuentra en un artículo de Alejandro Deustua Caravedo, "Dos años de aprendizajes forzados" en *Debate* 18, Lima, diciembre 1982, págs. 44-49.

de Torres, en el otro. No tardó en ocurrir que se encontrasen mayores identidades con Allende, a despecho de las constantes históricas que se supone no son fácilmente superables entre el Perú y Chile. En este entendimiento y simpatía hacia el régimen de Allende por parte del Perú, también se encuentra la clave de la extrema fricción que se produjo con el Presidente Pinochet desde 1973 hasta 1977, exacerbándose anacrónicamente diferencias que pudieron ciertamente ser manejadas de otra manera por el régimen de Velasco.

En el ámbito regional el mismo tipo de maniqueísmo político, aunque de signo contrario, llevó a mantener y acrecentar un alejamiento del gobierno del Brasil que resultó dañino para el manejo de los intereses sudamericanos del Perú. Como resultado, ya antes mencionado, ello facilitó en una oportunidad el entendimiento entre los presidentes de Chile, Bolivia y Brasil.

A fines del período otros hechos merecen mencionarse. La Declaración de Ayacucho, suscrita en Lima en diciembre de 1974, fue especialmente importante en cuanto concierne a la propuesta sobre el desarme, si bien fracasó en su propósito político de reunir a los presidentes bolivarianos y sanmartinianos. Además, en el aspecto de integración, hubo un hecho poco conocido: las acciones de integración fronteriza con el Ecuador, que se desarrollaron en una frontera no siempre reconocida por una de las partes. Y finalmente, el apoyo expreso para la creación de un Sistema Económico Latinoamericano, del cual hiciera parte Cuba y del cual estuvieran excluidos los Estados Unidos.

OPCIONES Y DECISIONES

Como resultado de la acción e iniciativa desplegadas por el gobierno de Velasco, en plazo relativamente breve se pudo afirmar que el Perú había sido proyectado a una posición de primer plano en la escena internacional. Ciertamente hay que matizar afirmaciones como éstas, que resultan entusiastas, pero apoloéticas. La ponderación tiene que ser relativa. Es decir, para el público internacional e incluso para los especialistas, Perú nunca llegó a alcanzar el atractivo de experiencias más breves, pero de indudable carisma internacional. No fue el caso de Chile con Allende, ni de Bolivia con Torres, ni tampoco el de la actual Nicaragua sandinista. En parte la justificación proviene de que era muy difícil aceptar la noción de un liderato militar revolucionario sobre todo después de 1973, cuando la imagen de un "gorilismo" militar se proyectaba desde el Cono Sur de América Latina hacia todo el mundo con fuerza incontrastable. Solamente el paso del tiempo, la permanencia de algunas de las reformas del proceso peruano y la evolución

global han hecho posible una creciente revalorización y una nueva lectura de lo que se hizo en aquellos años.

Miradas desde el punto de vista interno, las acciones tienen que ser contrastadas con lo que se había hecho en el pasado, no por razones de novedad o simple continuismo, sino en función de la contribución de las mismas para el afianzamiento de la imagen nacional. Desde esta perspectiva, la actuación internacional del Perú tiene necesariamente que ser puesta de relieve, porque en el marco de un proceso duramente combatido de fuera y de dentro y confrontando a enemigos poderosos, no se limitó a defenderse. Por el contrario, tuvo recursos e iniciativa para desempeñar su nuevo rol internacional, de perfil alto, abandonando la condición de comparsa, con sobriedad y solvencia.

Los pronunciamientos, las tomas de posición, los apoyos, las intervenciones y otras formas de graficar la acción externa como expresión de una política multisectorial hasta entonces inédita fueron profesionales y estudiadamente oportunas. Ciertamente hubo triunfalismo, como en muchos otros sectores del proceso revolucionario, pero por su propia naturaleza menos estrepitoso y quizá más justificado. Como natural contrapartida, poca autocrítica, si alguna, aunque sí profesionalismo para rectificar errores.

Históricamente este período representa el paso de la “mini-política exterior” a que había quedado reducida la acción de los gobiernos en la etapa de la postguerra, a la macropolítica, redimensionando objetivos y medios para lograrlos. Lo más importante no es que se quisiera jugar un rol de potencia. Es que se dio conscientemente un gran salto geopolítico: en cierto modo, se sustituyó la preeminencia del determinante territorial por el espacio mucho más vasto de los condicionantes económicos. La trascendencia de esta decisión en el marco político reside en que no se propuso el debate sobre una teoría, sino que se adoptaron acciones que significaban una programática toma de posición.

El cambio en el enfoque se graficó también en una serie de actitudes de agresividad diplomática tales como la elección de mejores escenarios para la presentación de posiciones, la búsqueda de una mayor participación en la agenda de reuniones y conferencias, la oferta del país como sede para diversos eventos, habiéndose obtenido la sede de importantes convocatorias mundiales como las Reuniones Ministeriales del Grupo de los 77, de los Países No-Alineados y la Segunda Conferencia de la ONUDI, todo ello en pocos años, mostrándose una creciente habilidad para negociar apoyos y auspicios. Sabido es que no se negocia cuando no se tiene proyecto propio o cuando no se es tomado en cuenta.

Para los interlocutores de la diplomacia peruana y para los participantes en el escenario internacional debió ser curiosa y quizá atractiva

la imagen de estos militares que se expresaban pulcramente en lenguaje casi académico, aunque a menudo con un inocultable estilo castrense y que habían aprendido a negociar como el más avezado de los diplomáticos que los acompañaban.

Lo realmente importante es que la imagen externa en este plano de la acción nacional tenía un correlato bastante sólido en la estructura de soporte. Todo es relativo: antes nunca hubo acción concertada entre los ministerios, las empresas y la Cancillería. Prácticamente las misiones que salían a buscar créditos para el país, con frecuencia obtenían la mayor representación formal a través de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda. Se privilegiaba la contabilidad de la deuda pero casi nada más. Sólo en el período 68-75 aparece delineado el concepto de negociación internacional. El gobierno militar aplica el criterio de planificación orgánica que venía intentando para el conjunto de sectores de la administración pública, no sólo a los esquemas de endeudamiento sino fundamentalmente a la organización del comercio exterior. Si a través de diversas medidas se había concentrado en el Estado la comercialización de una serie de recursos y productos de exportación, no era posible que la capacidad de compra del país anduviera por su lado. Paulatinamente se fueron desarrollando ciertas pautas que tradujeran el principio de la unidad de decisión y de negociación. Es decir, si el país tiene que comprar, compra de preferencia a quien está dispuesto a comprar nuestras exportaciones y re-gatea con él, pero no compra libre e irrestrictamente y luego encuentra que no tiene mercado para sus productos o que se los compran a precios irrisorios. Todo este planteo iba a contracorriente del esquema favorecido por el sector privado y desde luego encontraba numerosas oposiciones incluso dentro del mismo gobierno. Sin embargo, ofreció también ventajas evidentes cuando no existían alternativas y comenzaban a caer los precios internacionales.

De manera complementaria e instrumental se vivió una modificación en la composición de las misiones comerciales y técnicas. Por muchos años el país había aceptado que la designación de misiones tenía un claro carácter clientelístico. El gobierno de turno nombraba a personas familiarizadas con el tema o por lo menos profesionales del área para que lo representara en diferentes ocasiones. Con frecuencia no existía la menor relación entre la designación y la especialidad. Aquí hubo un cambio neto: no se eliminó ciertamente el favoritismo, pero se amplió sensiblemente el nivel de participación y se garantizó una presencia de especialistas en prácticamente todos los certámenes internacionales. Se utilizó al máximo invitaciones, becas, concursos, seminarios, etc. y todos estos casos abrieron un rango de posibilidades a funcionarios medios de la administración que no era usual en el pasado.

El cambio de actitud, que se dio progresivamente, deja traslucir la afirmación creciente de tener no sólo “posición internacional” sino una definida *política internacional*. La decisión compromete a todo el gobierno, pero paulatinamente incorpora a otros sectores de la población tradicionalmente lejanos a este tipo de aproximación. Cuando las diferentes reformas agraria, educacional, empresarial, minera, etc. no solamente son expuestas frente a otros gobiernos o en organismos internacionales, sino que sirven de base y son citadas en la formulación de declaraciones, consensos u otros documentos de orden supranacional, se va creando en los grupos de referencia una conciencia de su participación, de su vivencia en un hecho nuevo, en un proceso de dimensión más vasta. En la mayoría de los casos el denominador común es el nacionalismo, en otros también el aprecio que los profesionales tienen por aspectos técnicos de una reforma dada, aunque ellos personalmente no estén de acuerdo con el conjunto del proceso revolucionario. Esto fue muy frecuente y originó la participación en delegaciones peruanas de un amplio número de intelectuales y técnicos que se comprometieron decididamente con acciones del proceso, dejando a salvo su independencia ideológica.

Para el gran público urbano y otros sectores mayoritarios, los cambios ocurridos en el comportamiento internacional y los logros en la repercusión externa de lo que ocurría en el Perú, tuvieron escasa repercusión, salvo cuando el gobierno hizo uso de manera expresa de los medios de comunicación o a partir de julio de 1974 cuando ocurrió el experimento dirigido a la socialización de la prensa. Ciertamente otras acciones internas como la difusión y la capacitación llevadas a cabo por el SINAMOS, también contribuyeron a transmitir este nuevo sentido del país, es decir la visión desde el exterior y la importancia de una preocupación por lo que ocurriera en otras partes del mundo dada su probable repercusión en el país.

El conjunto de las percepciones citadas, y otras que no se mencionan por la extensión del texto, constituyeron medios de afianzar una identidad nacional más definida. Definida no solamente por enfrentamiento y comparación, sino también por asimilación, participación en rasgos comunes y solidaridad frente a vivencias similares. Por esta vía indirecta la intención participatoria del proyecto político se traslada y refleja en la acción internacional. La acción privilegiada por el gobierno militar en los foros multilaterales, la militancia en el grupo de Países No Alineados y el apoyo a los movimientos de integración y cooperación, son inseparables de la percepción que tiene el régimen militar del nivel alcanzado de autonomía relativa y de la importancia que le atribuye. Son reiteradas las situaciones en que el liderato del proceso insiste en la necesidad de que nuestros países desarrollen pragmática-

mente capacidades de iniciativa, negociaciones y respuesta rápida frente a situaciones de emergencia. Un ejemplo a posteriori de esta actitud lo representaría la crítica —nunca hecha explícita— de los altos niveles de la oficialidad peruana a la imprevisión argentina en el conflicto de Las Malvinas.

En cuanto concierne a política exterior, la toma de decisiones no compromete a demasiados actores. La responsabilidad se entrega a la Cancillería y de allí se levanta directamente a nivel del Consejo de Ministros, del Presidente o muy eventualmente de la Junta Revolucionaria. En este ámbito no operó el mecanismo armonizador del Comité de Asesoramiento a la Presidencia (COAP), salvo en los aspectos legal-administrativos. Pero la Cancillería tuvo su propio esquema para procesar opiniones sectoriales y para coordinar eficazmente una acción diplomática de conjunto, que evitara lo que antes ha sido mencionado, es decir, la dispersión por las iniciativas sectoriales. El componente técnico se origina en los institutos, empresas o ministerios, que tienen derecho a voz y a disenso, pero la decisión sobre el procedimiento queda en manos del Ministerio de Relaciones Exteriores. Complementariamente, la Academia Diplomática no solamente para sus alumnos sino sobre todo en beneficio de los diplomáticos anualmente asignados a puestos en el exterior, organiza coloquios y ciclos de conferencias llevando como oradores a profesionales de los diferentes sectores de la administración. Se crean comisiones especializadas, menos pomposas y formales que la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores; por lo menos en dos veranos los alumnos de la Academia salen en actividades de campo en búsqueda de una aproximación a la realidad rural del Perú. Todo esto se orienta a romper el “ghetto” diplomático y a crear, como en efecto se logró, una interacción positiva entre los diplomáticos y los profesionales de otros sectores de la vida nacional.

La concentración y la armonización de la acción externa evitaron el surgimiento de ciertas formas espurias de la diplomacia que años más tarde han regresado al escenario. Nos referimos a la diplomacia económica ligada sobre todo a la búsqueda de financiamientos, en condiciones no siempre claras y la diplomacia militar, entendiéndola por ésta la que tiene que ver específicamente con la compra de armas, también dentro de términos de un secreto que no se compadece con las atribuciones propias de las distintas reparticiones del Estado. El secreto diplomático como el militar son necesarios e indispensables. Y la primera fase hizo uso de estos mecanismos, pero a través de un esquema mucho más profesional, que limitó el malestar de años posteriores.

Otros temas afectaron también la visión de conjunto de la política exterior peruana durante estos años. Son los que se refieren al impac-

to de las violaciones de los derechos humanos y sociales, es decir, las acciones de violencia, el autoritarismo y la represión. Hubo en el período de la "primera fase" y sobre todo hacia su fin acciones de represión cuya trascendencia ciertamente iba más allá de las fronteras nacionales. La represión fue real y cuando se trató de deportaciones, sobre todo de periodistas, la crítica contra el gobierno fue sumamente dura. No están documentadas las veces que los diplomáticos peruanos en el extranjero debieron intervenir y si lo hicieron cuál fue el tenor o la medida de sus intervenciones. Existen casos de sanciones en el Servicio Diplomático poco edificantes, referidas más bien a críticas reales o supuestas formuladas por diplomáticos contra el proceso y sus autoridades. Es posible que estas situaciones sean inevitables pero en lo que hace a la represión externa que el Perú tuvo ocasión de tratar cuando se presentaron casos de asilados, refugiados, indocumentados y otras situaciones que atañían a los derechos humanos provenientes de países vecinos, el balance parece ser satisfactorio en el sentido de que la Cancillería actuó genéricamente de un modo bastante sensible, sin publicidad, sin alarde pero eficazmente.

Terminado el período, mirado en retrospectiva y comparado con la situación posterior se tiene la impresión de que el balance en este ámbito resulta necesariamente positivo.

El presente informe es el resultado de un estudio realizado en el año 2002 en el marco del proyecto de cooperación técnica entre el UNMSM-CEDOC y el UNICEF, financiado por el UNICEF.

UNMSM-CEDOC

El Perú de Velasco (Tomo II)
se terminó de imprimir en abril de 1986, en los talleres de INDUSTRIALgráfica S.A., Chavín 45, Lima 5 Perú.

UNMSM-CEDOC

CENTRO DE DOCUMENTACION

CEDEP

N° 140-143 21 MAR. 1988

UNMSM-CEDOC

ediciones cede

SERIE: REALIDAD NACIONAL

PERU: Identidad nacional

César Arróspide de la Flor et Al.

Lima 1979. 512 p.

PERU: Participación Popular

Carlos Franco.

Lima, 1979. 169 p.

Transnacionales y petróleo en el Perú

Alberto Pontoni.

Lima, 1981. 140 p.

**Velasco: Del Estado oligárquico
al capitalismo de Estado**

Francisco Guerra García.

Lima, 1982. 120 p.

**Política económico-financiera y la
formación del Estado: Siglo XIX**

Javier Tantaleán Arbulú.

Lima, 1983. 316 p.

El Sector de economía social en el

Perú: cooperativas y empresas

autogestionarias

Gerardo Cárdenas.

Lima, 1983. 456 p.

**EL PERU DE VELASCO: De la
cancelación del Estado oligárquico a la
fundación del Estado Nacional**

Coordinador: Carlos Franco.

Rolando Ames, Héctor Béjar et Al.

Tres Tomos. 1,000 p.

Lima, 1986.

**Cultura y modernización en la Lima
del 900**

Julio Ortega.

Lima, 1986. 208 p.

Pedidos:

Av. 6 de Agosto 425, Jesús María.

Teléfonos: 32-0695/234423

Apartado 11-0201

Lima 11 – Perú



CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO Y LA PARTICIPACION

UNMSM-CEDOC