

LA AMBIGUA REVOLUCIÓN PERUANA*

ABRAHAM F. LOWENTHAL

I

EL “Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas” del Perú, encabezado por el General Juan Velasco Alvarado, ya ha cumplido más de 6 años en el poder. Fidel Castro lo ha aclamado; Juan Perón también lo elogió. Corrientes *peruanistas* han emergido dentro de las fuerzas armadas de muchos países de Sudamérica.

El régimen del Perú no se ve como un ejemplo de *caudillismo* típico sino como un esfuerzo esencialmente institucional. A pesar de ser un gobierno de fuerza, es ampliamente visto como relativamente poco represivo. Aunque representan las fuerzas del orden y la estabilidad, los militares se han dedicado a transformar muchas áreas básicas de la vida nacional. Importantes reformas estructurales han afectado la tenencia de la tierra y los derechos sobre aguas territoriales, las relaciones obrero-patronales, el sistema educacional, el papel del estado en la economía y en los medios de comunicación, el papel de la inversión extranjera en la economía nacional y hasta conceptos fundamentales de las relaciones económicas y políticas. Ha sido particularmente notable la determinación anunciada por el régimen de alejarse firmemente de los principios capitalistas, creando un nuevo sector económico de “propiedad social” (basado en la propiedad colectiva de los medios de producción), destinado a ser el modo “predominante” de la organización económica. El régimen ha puesto énfasis en el objetivo de promover un cambio drástico en los valores nacionales, en crear un “peruano nuevo”, dedicado a la “solidaridad, no al individualismo”.

El proceso peruano se ve con esperanza desde varias perspectivas, especialmente en el exterior. Para muchos de la izquierda internacional, el caso peruano es particularmente significativo, especialmente desde que la “vía chilena” ha sido tan brutalmente cerrada. El Perú es comparado con Brasil desde esta perspectiva. En Brasil muchos de los intelectuales de

* Reproducido de *Foreign Affairs*, 52, 4, 1974, con su autorización.

izquierda han perdido sus puestos y derechos, y algunos han sufrido torturas, en cambio en Perú muchos de sus colegas son consejeros del régimen o por lo menos simpatizantes. En Brasil los obispos condenan al régimen político, los de Perú lo apoyan. El régimen brasileño promueve la expansión capitalista, nacional y extranjera, mientras que el gobierno peruano anuncia su determinación de desligarse del capitalismo clásico. Y mientras que Brasil se liga más y más a los Estados Unidos, Perú sistemáticamente ha buscado reducir su dependencia de Washington.

Paradójicamente, prestamistas internacionales y aun algunos inversionistas extranjeros, contemplan favorablemente el experimento peruano. El régimen militar ha ganado aplausos por su prudente administración fiscal y por su pragmatismo al tratar con compañías extranjeras. Desde este punto de vista, el régimen de Perú es comparado con el de Castro y con el de Allende. A pesar de la molestia a corto plazo, de renegociar contratos y de soportar ataques nacionalistas verbales, al menos algunos inversionistas piensan que el régimen militar les está asegurando buenas condiciones ahora y para el tiempo venidero.

Dentro de Perú, el programa del régimen militar no es aclamado por todos. Observadores de ambos lados del espectro político asedian al gobierno. A pesar de que el Partido Comunista tradicional (línea pro-soviética) apoya abiertamente al régimen, muchos miembros de la izquierda lo consideran muy lejos de ser "revolucionario" y más bien como un aliado del capitalismo internacional, que explota las masas peruanas en provecho de una minoría dominante. Desde la derecha, el programa del gobierno militar es también visto con profunda desconfianza. Hasta aquellos hombres de negocios que se habían ajustado felizmente a los incontables cambios a los que en otras circunstancias se hubieran opuesto, se encontraron alarmados en 1973 por la imprevista nacionalización de la industria pesquera (principal fuente de divisas del Perú) y por el insistente compromiso de otorgar prioridad al sector de "propiedad social".

A pesar de su talla internacional, el régimen se encuentra privado de un apoyo conspicuo dentro del Perú. No es probable a corto plazo que ningún grupo desplace o desafíe seriamente a los militares, pero el gobierno encuentra una oposición concentrada dentro de muchos sectores importantes: el laboral, el empresarial, el campesino, el estudiantil así como el profesional; las elecciones en las cooperativas, dentro de los sindicatos, en las asociaciones profesionales y en las universidades reflejan una y otra vez un sentimiento contra el régimen. Algún apoyo sobre todo de la población urbana pobre y entre los campesinos de la sierra que se han beneficiado con la reforma agraria es demostrado de vez en cuando; sin embargo, son más evidentes las manifestaciones de oposición. Las huel-

gas generales en algunas provincias forzaron al régimen a suprimir temporalmente las garantías constitucionales a mediados de 1973 y posteriormente al final del año. El Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), establecido en 1971, en parte para organizar apoyo al gobierno, ha sido objeto de intensos ataques de todos lados, hasta dentro del mismo régimen. Y es especialmente perceptible el descontento en la clase media. Las amas de casa, burócratas, maestros, conductores de taxi, secretarías, todos se quejan.

¿Cómo puede ser caracterizado el proceso peruano? ¿Cómo se explica su reputación internacional, por un lado y, por el otro, sus problemas internos? ¿Cuáles son los logros del régimen militar peruano? ¿Hacia dónde se dirige?¹

II

El proceso peruano no puede ser fácilmente definido. Muchas de las actividades claves del gobierno resultan ambiguas o aparentemente contradictorias. Grandes brechas han surgido entre la retórica y la práctica, y resulta muy difícil decidir cuál de las dos será —si acaso alguna será— modificada finalmente.

En la esfera económica, el logro más obvio del régimen ha sido expandir y fortificar al que fuera uno de los países más débiles de Sudamérica. El gobierno ha anunciado su deseo de controlar las industrias que él considera básicas. Ya se ha hecho cargo, además de la industria pesquera, de un alto porcentaje de acciones de la industria minera y de refinerías de metal; de todas las refinerías de petróleo, de la mayor parte de la comercialización del petróleo y de algunos trabajos de exploración; de las compañías ferrocarrileras, de teléfonos, de telex y de cables; de la aviación peruana y de las compañías de cemento. Tiene una creciente participación en los servicios eléctricos; y el 51 por ciento de las acciones de cada una de las estaciones de televisión y por lo menos el 25 por ciento de cada estación de radio; controla la exportación del algodón, del azúcar y de los minerales y la importación y distribución de artículos básicos. Se ha hecho cargo de buena parte de la comercialización de alimentos, de la mayoría del sistema bancario y de las compañías de seguros y de reaseguros y hasta de la administración de las tiendas libres de impuestos en los aeropuertos y de una granja de chinchillas. Una incipiente actividad del go-

¹ Consideraciones de espacio nos impiden realizar aquí un análisis de los antecedentes y contexto del proceso peruano actual de cambio dirigido por militares, o discutir su significación en términos comparativos. He profundizado sobre estos temas en un ensayo más extenso que será publicado por Princeton University Press.

bierno en la producción y distribución de productos farmacéuticos posiblemente presagia su expansión en ésta y otras áreas. En general, se observa que la participación del gobierno en la inversión nacional se ha elevado casi a la mitad de la inversión total, comparada con un 13% en 1965 (si bien este cambio refleja una baja en la formación del capital privado, así como un aumento en el gasto del gobierno).

La creciente fuerza del estado se ha hecho evidente en muchas otras áreas. Muchos de los controles y leyes previamente menospreciados son ahora tomados seriamente, al experimentar los peruanos, en muchos aspectos por vez primera, un gobierno que gobierna. Estrictos controles de crédito, del uso de divisas y otros aspectos importantes de la vida económica nacional han aumentado notablemente. La recaudación de impuestos previamente administrada en forma no muy estricta ha crecido en forma sustancial. La capacidad del sector público ha tomado fuerza al ser empleados por el gobierno, técnicos y otros profesionales tanto de la empresa privada como de las universidades.

Pero el régimen militar afirma una y otra vez que aunque el estado peruano se está fortaleciendo, eso no significa que pretenda acabar con la actividad económica del sector privado. Cuando la nacionalización de la industria pesquera conmovió al sector privado (en el plan oficial nacional 1971-1975 se había asegurado que la industria pesquera permanecería privada) no menos de siete ministros del gabinete hicieron hincapié, en la semana siguiente, en que había sido una medida excepcional y que de ninguna manera se proyectaba la completa supresión de la industria privada. Las garantías de seguridad al sector privado no se han limitado a expresiones verbales. Incentivos fiscales amplios, exenciones arancelarias, esfuerzos para reorganizar y activar la bolsa de valores de Lima, y otras medidas para estimular la inversión y la reinversión privada han corrido paralelas a la orientación hacia la propiedad estatal en algunos sectores. Repetidas declaraciones del gobierno sostienen el "pluralismo económico" y hablan de cuatro diferentes tipos de empresa (estatal, de "propiedad social", privada reformada y privada sin reformas para compañías pequeñas). Sin embargo, no se explica en forma convincente cómo modos de organización económica tan diferentes pueden coexistir. No sólo los empresarios, sino el mismo ex ministro de Economía y Finanzas, han tenido que pedir que se aclararan las "reglas del juego" bajo las cuales deberá operar la economía peruana.

En la arena política, el gobierno militar ha sido igualmente activo, pero de nuevo con resultados ambiguos. El gobierno ha prometido destruir el sistema político tradicional dominado por intereses particulares y reemplazarlo por uno abierto a la influencia paritaria de todos los ciudadanos,

una “democracia social de participación plena”. Han bastado cinco años para mostrar que la labor de destrucción se está logrando rápidamente, pero la segunda labor todavía está muy lejos de realizarse.

El régimen militar ha socavado sistemáticamente a todas las organizaciones políticas que antes de 1968 gozaban de influencia, excepto a la Iglesia y por supuesto a las Fuerzas Armadas. La labor de los partidos políticos ha sido severamente obstaculizada. Se ha paralizado a los grupos de interés económicos; la otrora poderosa Sociedad Nacional Agraria ha sido disuelta; la Sociedad de Industrias Nacionales fue despojada de su posición formal, se le ha prohibido legalmente representarse como “nacional”, y su presidente fue deportado. El gobierno ha debilitado a los sindicatos al hacerlos competir unos contra otros y hay signos de que el gobierno quiere auspiciar una confederación obrera unida, controlada y patrocinada por el gobierno. Los periódicos limeños de circulación nacional primero fueron presionados a expresarse con suavidad; en 1974 fueron expropiados y asignados, bajo condiciones de controles implícitos, a diversos grupos políticos y sociales. El sistema judicial, considerado por el régimen como una limitación, fue “reorganizado” para responder mejor a los deseos del gobierno. Las universidades privadas, que se gobernaron sin intervención oficial hasta 1969, han visto reducida su autonomía con la creación de un sistema universitario central. Las federaciones autónomas de campesinos, que ganaron alguna fuerza en los años sesentas, fueron empujadas a la atrofia y luego proscritas bajo una ley que estableció la Confederación Nacional Agraria. Familias e individuos que hace solamente 5 o 6 años se contaban entre los más poderosos del país —Pedro Beltrán, los Prado, los Pardo, los Gildemeisters y los Ayulos, para nombrar a unos cuantos— han visto considerablemente reducida su influencia, si no su riqueza.

Lo que no está claro, sin embargo, es si el nuevo orden político será en realidad algo diferente de una versión muy eficaz de la dictadura tradicional, esta vez en manos de una coalición tecnócrata-militar. A pesar de que el régimen habla de “participación plena”, muy pocos peruanos tienen un papel determinado para influir sobre las decisiones gubernamentales y muy pocos sienten que el régimen responde a sus demandas. No es extraño, pues, que el gobierno carezca de apoyo. Los ciudadanos, en especial aquellos cuyos puntos de vista antes encontraban expresión a través de los canales políticos establecidos, resienten ahora la existencia de un régimen autocrático, completamente militar a nivel ministerial, que puede actuar arbitrariamente, sin restricción.

Las negociaciones del gobierno con los sindicatos de campesinos y obreros, las organizaciones estudiantiles y profesionales, los gremios em-

presariales y otros grupos, sugieren que el régimen desconfía de toda organización autónoma y desea negociar únicamente con organizaciones establecidas o legitimadas por él. El esquema implícito —y algunas veces explícito— para la organización política es corporatista. El régimen está construyendo firmemente un aparato mediante el cual un grupo tras otro serán controlados directamente por el ejecutivo, quien tratará de armonizar todos los intereses percibidos por el régimen como legítimos y expresados a través de los canales que se consideren apropiados. Cabe subrayar que los partidos políticos no son considerados como canales de tal índole. A personas que tuvieron responsabilidades partidarias se les ha prohibido específicamente convertirse en funcionarios de los nuevos mecanismos de participación, por ejemplo, en las zonas urbanas marginales, en las unidades educacionales, en las cooperativas agrícolas, etc. A pesar de su insistencia en la participación y el diálogo, el gobierno hace patente una creciente impaciencia con aquellos que objetan cualquiera de las ideas centrales. En suma, es un régimen cada vez más autoritario.

Un gobierno estable sin una severa represión, sin embargo, coloca al Perú lejos de sus vecinos inmediatos. (El régimen de Brasil es estable, pero ciertamente represivo; Chile bajo Allende no era represivo pero sí inestable, mientras que la actual junta chilena es tan brutalmente represiva que es muy probable que devendrá inestable; el gobierno de Ecuador no es ni represivo ni estable y Bolivia sufre actualmente un régimen que es tanto inestable como represivo.) En este contexto, la experiencia peruana resulta interesante, pero un examen más cercano del Perú contemporáneo proporciona una imagen un tanto más lóbrega. Manifestaciones de mineros y campesinos han sido ametralladas en más de una ocasión, como tan frecuentemente había ocurrido en el Perú del pasado. La prensa ha sido acallada. Importantes personalidades de oposición al régimen han sido hostigadas y varias de ellas deportadas.

El régimen ha demostrado repetidas veces que prefiere acallar a la oposición conciliando intereses, más que lograrlo por la fuerza. Pero cuando la presión aumenta el régimen actúa sin importarle mucho las delicadezas de la doctrina constitucional. Varios encarcelamientos y deportaciones, así como algunos casos de censura flagrante, actos todos realizados el año pasado, sugieren que los límites dentro de los cuales la libre discusión es permitida en Perú posiblemente se vayan estrechando a medida que pasa el tiempo y aumentan los problemas.

A pesar de todo, no se pueden descartar las declaraciones militares sobre "participación plena" como mera retórica. Los voceros del régimen pueden muy bien tener razón al asegurar que solamente un tratamiento duro de la antigua estructura de poder podría facilitar la parti-

cipación de las masas. Ahora que casi todo el trabajo preliminar está hecho, hay que notar que se han iniciado algunos esfuerzos, especialmente a través de SINAMOS y de los mecanismos educacionales y de la comunidad industrial, para descentralizar la toma de decisiones y transferirla al nivel local. Por lo menos algunos altos funcionarios, especialmente en SINAMOS, y gran parte del personal de este organismo parecen estar sinceramente comprometidos en ayudar a los campesinos, a los marginados de las urbes, a los padres de niños en edad escolar y a los obreros a fin de que se organicen para alcanzar un poder más efectivo. Mientras que gran parte de la actividad del régimen parece encaminarse con éxito a desmovilizar a los antiguos grupos peruanos influyentes, SINAMOS parece estar politizando y “concientizando” en varios sectores que en el futuro estarían en posición de presionar al mismo Ejército. Parecería como si el régimen estuviera dando los primeros pasos para cumplir su promesa de proveer nuevas formas de participación, hasta para aquellos sectores todavía menos representados en Perú, pero está por verse si estos pasos finalmente influirán sustancialmente en la trayectoria del régimen, o si representan sólo una contracorriente pequeña o temporal.

En política exterior, el régimen peruano, como se reconoce ampliamente, ha mostrado iniciativa e imaginación. No sólo ha establecido relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, China, y Cuba, sino que estas relaciones han abierto grandes posibilidades para diversificar el comercio y para su posible expansión. La URSS compró en 1973 más del 15% de la exportación de azúcar de Perú, China compró más del 10% del cobre peruano y tanto China como Cuba fueron importantes compradores de harina de pescado en 1972 (cuando Perú tuvo un excedente de este producto y estaba urgido de un mercado). Considerables inversiones y cooperación técnica han sido obtenidas de países de Europa oriental. Empiezan a fluir importantes préstamos e inversiones japoneses para infraestructura e instalaciones industriales.

Todos estos pasos, aunados al papel peruano en el Pacto Andino y en otras organizaciones internacionales, además de su iniciativa en la campaña internacional para fijar un límite de 200 millas al mar territorial, han sido calificadas como expresiones de una reducción de la dependencia peruana, principalmente de los Estados Unidos. Voceros del gobierno claman repetidamente —con considerable credibilidad en un país que había sido previamente maltratado por Washington en conexión con el caso de la International Petroleum Company (IPC), la negativa de venta de aeronaves militares supersónicas y otros asuntos— que Perú ha recuperado hasta muy recientemente su dignidad. Y sugieren, además, que decisiones

económicas importantes que afectan a Perú y que hasta hace muy poco eran tomadas en Nueva York o Washington son ahora tomadas en Lima.

Los sectores más dinámicos de la economía peruana —petróleo y minería— aún están, sin embargo, basados en su mayor parte en inversiones privadas extranjeras. El régimen militar ha firmado no menos de 17 contratos con compañías petroleras extranjeras y, a pesar de que las condiciones son probablemente más satisfactorias para el Perú que en los contratos anteriores, parecen ser tan generosos para las firmas extranjeras como los arreglos establecidos con otros países, como Indonesia, que no sobresalen por revolucionarios. En el área industrial, aún el régimen de Brasil, abiertamente partidario de la inversión extranjera logra mejores condiciones, por lo menos en algunos renglones, que los que Perú puede controlar. Es muy difícil, por estas razones, determinar si la nueva política exterior peruana es mucho más que un ajuste particularmente llamativo a las realidades cambiantes del poder internacional y a las nuevas tendencias de la retórica internacional. El hacer estos ajustes en forma inteligente es un logro digno de consideración, pero no merece ser considerado como un cambio de los alcances que pretenden darle los voceros peruanos.

Los militares peruanos apoyan su pretensión revolucionaria especialmente en las reformas estructurales que han diseñado, promulgado y comenzado a poner en práctica. Aquí de nueva cuenta resulta difícil hacer una clasificación.

La reforma agraria en 1969 ha traído consigo una redistribución sustancial de la tierra en un país donde el grado de su concentración había sido, desde hace mucho tiempo, excepcionalmente alto. En menos de 5 años el gobierno ha expropiado casi todos los grandes latifundios, empezando con las vastas plantaciones de caña (que según la previa legislación agraria no deberían ser afectadas) continuando luego con los fundos de la sierra. Se ha expropiado la tierra y los títulos se han distribuido a un paso más rápido que en cualquier otra reforma agraria latinoamericana reciente, salvo la de Cuba y quizá la de Chile bajo el régimen de Allende. Se ha reformado profundamente la legislación sobre las aguas, sin las cuales la mera propiedad de la tierra resultaría inútil.

La reforma industrial provee a los trabajadores de una participación no sólo en beneficios sino también en la administración y la organización. Una fábrica de más de seis obreros debe distribuir entre sus trabajadores un porcentaje fijo de las utilidades de la compañía, de las cuales una parte se entrega en efectivo y la otra se destina a la compra de acciones comunes de la fábrica en nombre de la "comunidad laboral", compuesta de la colectividad de todos los trabajadores de la empresa. Con el tiempo la

“comunidad laboral” deberá poseer la mitad de las acciones. Los representantes de la comunidad tienen el derecho de participar en las decisiones administrativas, de hacer auditorías en los libros y registros de la compañía y, en general, de asegurar que los intereses actuales y futuros de los trabajadores estén bien protegidos.

El sistema educativo ha sido completamente reorganizado. Entre las características de la reforma se hace hincapié en la educación pre-primaria y en la extra-escolar (incluyendo la educación para el adulto), en la educación secundaria con una orientación vocacional, en la educación bilingüe para los grupos indígenas que hablan quechua y aimará, y también en los valores del nacionalismo y la solidaridad.

El sistema de seguridad social, construido paso a paso en un periodo de más de 50 años, ha sido reorganizado y racionalizado. Para aquellas personas que ya están cubiertas las provee de pensiones, pólizas de accidentes y servicios médicos más amplios, distribuyéndolos en forma más equitativa que antes. Cubre también a algunos nuevos grupos como lo son el servicio doméstico y aun a los artistas. La legislación de trabajo ha sido reformada para garantizar una mayor seguridad de empleo a los trabajadores.

Cada una de estas reformas transfiere recursos —en el presente y especialmente en el futuro— de los peruanos más privilegiados a los menos privilegiados. Estas medidas resultan, entonces, bastante avanzadas en relación con las que anteriores regímenes quisieron o pudieron realizar. Un considerable número de peruanos, probablemente una mayoría de los miembros de los grupos que habían votado en las elecciones generales anteriores, están obteniendo del sistema nacional más beneficios —algunos, beneficios mucho mayores— que los que obtuvieron durante los regímenes anteriores.

Vistas desde otra perspectiva, sin embargo, las reformas actuales son tan notables por sus límites como por su adelanto. Las medidas del régimen militar son llevadas a cabo bajo el estandarte de Tupac Amaru, el líder mestizo que encabezó la revuelta india más importante contra los conquistadores españoles. Pero parece improbable que las reformas afecten en forma importante la distribución fundamental del poder y de los beneficios en la sociedad peruana, es decir, entre los que participan ya en la política y en la economía del Perú, y en el gran número de aquellos (en general la población indígena) que están todavía excluidos de los beneficios del sistema. Dos economistas peruanos, Richard Webb y Adolfo Figueroa, han demostrado que la distribución de ingresos derivada de las leyes decretadas hasta ahora —aun cuando éstas sean puestas en práctica en su totalidad— se llevará a cabo dentro del cuartil superior de los re-

ceptores de ingresos peruanos; es muy poco probable que las tres cuartas partes restantes de la población de Perú sean considerablemente afectadas. La gran mayoría de los peruanos no obtendrán tierra porque no hay la suficiente para distribuir. Tampoco podrán ser miembros de las comunidades industriales porque no se cuentan dentro de la minoría privilegiada de la fuerza laboral peruana que trabaja en fábricas de tamaño suficiente para ser afectados por la reforma. No gozarán de las mejoras en los beneficios del seguro social porque no se cuentan en la minoría cubierta por el sistema nacional, no gozarán de seguridad en el trabajo, en primer lugar porque no tienen un empleo fijo. Los beneficios que sus hijos obtendrán de la reforma educativa probablemente serán muy limitados, ya que de acuerdo con datos previos sus hijos posiblemente formarán parte de la mayoría de los estudiantes que dejan la escuela antes del 6º grado.

Los latifundios azucareros de la costa, cuya expropiación acentuó el ánimo revolucionario del régimen en 1969, ilustra, paradójicamente, el límite de las reformas. Las utilidades que anteriormente correspondían a las familias terratenientes —o a la compañía Grace— están siendo ampliamente distribuidas entre los trabajadores permanentes de cada plantación. Dichos obreros fueron, en su mayoría, sindicalizados y politizados antes de 1968 y eran relativamente prósperos; ahora gozan de aún mejores condiciones económicas. Pero los trabajadores temporales de estos mismos latifundios, que no pertenecen a las nuevas cooperativas, están en las mismas precarias condiciones que anteriormente. Y ellos, a su vez, gozan de mejor situación que el enorme número de campesinos sin tierra del altiplano, los que no se encuentran entre los beneficiarios de la reforma agraria.

En resumen, el régimen militar está distribuyendo recursos y beneficios en forma más equitativa que antes a aquellos peruanos capaces de hacer que sus demandas sean escuchadas por medio de huelgas, invasiones de tierras, votaciones y otras formas de expresión organizada. En este sentido el gobierno está llevando a cabo el proceso de "incorporación segmentaria", que ha sido puesto en práctica a través de generaciones por las élites del Perú: responder a los que gozan de voz y fuerza dentro del sistema económico y político, pero en términos que protejan los límites del sistema y prevengan que la minoría de adentro sea superada por una mayoría de afuera. En cierta forma ha cambiado la identidad y la relativa influencia de los de arriba, y este cambio puede ser importante. Pero el proceso de dominación interna continúa y los de abajo siguen más o menos en las mismas condiciones que antes.

Más aún, el régimen no está haciendo lo que se espera de un gobier-

no revolucionario, o lo que Castro, por ejemplo, ha hecho. El régimen no ha emprendido reformas fiscales importantes que aumentarían en gran medida la carga de la clase media peruana. (Las exenciones de impuestos sobre el ingreso peruanas continúan entre las más altas de Sudamérica y los impuestos sobre gasolina, entre los más bajos; un galón de gasolina todavía cuesta alrededor de 20 centavos de dólar). No se ha llevado a cabo una "reforma urbana" para reestructurar la propiedad y portavoces del gobierno anuncian una y otra vez que no se llevará a cabo. La reforma comercial, prometida en 1970 ha sido evadida hasta ahora. Han sido limitados estrictamente los bancos privados extranjeros pero el Banco de Crédito, la institución bancaria privada más grande del Perú, es aún floreciente. A pesar de que el régimen ha hostilizado e intimidado a la prensa, no ha monopolizado el sistema de comunicaciones, y vaciló mucho antes de tomar algunos de los grandes periódicos de oposición percibidos como obstáculos reaccionarios.² Al reformar la educación, el régimen no ha restringido muy sustancialmente a la élite limeña de escuelas privadas.

III

De lo anterior puede emerger una caracterización razonablemente clara del régimen: es un gobierno que lleva a cabo cambios limitados —dentro de parámetros clasistas y sectoriales establecidos— que habían sido prometidos por el régimen de Belaúnde (y por otros grupos anteriores incluyendo al APRA) pero que nunca habían sido realizados. Esta interpretación se adecua al estereotipo que se ha formado la mayoría, sino todos, de los observadores del proceso peruano, desde los primeros días del régimen militar. A pesar de las declaraciones del gobierno desde el principio de sostener una línea revolucionaria y aun después de la expropiación de las instalaciones del IPC, la mayoría de los analistas predecían que el régimen militar conservará el *statu quo* que mantiene. Algunos observadores escépticos han señalado indicadores tales como los esfuerzos recurrentes del régimen para mejorar sus relaciones con los líderes empresariales y periódicamente han llegado a la conclusión de que la "revolución" ha perdido su ímpetu.

Esta conclusión no toma en cuenta, sin embargo, la evidencia de que, a pesar de que es limitado lo que se ha hecho hasta ahora, el móvil de la acción del régimen ha sido, y continúa siendo, el no retroceder ni tan siquiera para consolidar, sino el ir adelante —o por lo menos dejar abierta la posibilidad para un avance posterior.

² Nota del editor. Tal medida fue tomada por el régimen peruano en el mes de julio de 1974.

Consideremos, por ejemplo, las reformas que se han descuidado hasta ahora. Por el momento, aunque es cierto que las reformas fiscales se han limitado sobre todo a racionalizar y mejorar el cumplimiento de los reglamentos existentes, en 1971 fue incrementado considerablemente el impuesto al ingreso personal de los sectores de la clase media y alta. Es más, hay indicaciones —como la creación de una oficina especial de investigación de impuestos— de que el régimen podía estar trabajando en reformas de impuestos mucho más completas y definitivas. A pesar de que el gobierno ha negado cualquier intención de llevar a cabo una reforma urbana o de nacionalizar la banca privada, persisten rumores de que se están considerando estas medidas, y habría que recordar las negativas anteriores de cualquier cambio en los planes sobre pensiones de la nacionalización de sector pesquero, etc. Se permitió la sobrevivencia de algunos periódicos “reaccionarios”, durante los primeros cinco años del régimen, pero fueron tomados uno por uno; y se puede creer, no sin razón, que sólo por fuertes objeciones por parte de algunos oficiales de la Marina y el Ejército se evitó que *El Comercio* fuera cerrado u ocupado por sus trabajadores en 1973. En julio de 1974, de todas maneras fueron expropiados todos los periódicos de circulación nacional restantes.

En muchos casos las reformas decretadas han ido en la práctica más allá de lo que parecía en un principio. El alcance de la reforma agraria ha sido ampliado: al eliminar “reformas privadas”, al exonerar de ciertos pagos a pequeños agricultores y, principalmente, al hacer énfasis en las formas de propiedad colectiva y cooperativa, así como en la planificación regional. A pesar de que a los jornaleros se les ha negado un acceso paritario a los beneficios de la reforma, el régimen ha anunciado que pronto actuará para mejorar sus condiciones.

Asimismo, la reforma industrial de 1970 es descrita ahora por el gobierno como una medida parcial (algunos la llaman transitoria) para transformar aquella parte de la economía que debe aún ser organizada bajo líneas capitalistas. El principio de “un fondo de compensación” para hacer la distribución del ingreso un poco más equitativa dentro de cada sector, ha sido extendido ahora a los sectores minero y pesquero, y aparentemente será ampliado. El establecimiento del sector llamado “propiedad social” refleja el mismo intento de redistribuir la propiedad, por lo menos la propiedad futura.

Otras medidas siguen esta línea. Inicialmente la reforma en la educación fue en gran parte técnica y administrativa, ahora se ha enfocado más hacia cambios estructurales básicos y sustantivos. Se está dando una importancia cada vez mayor a la educación bilingüe, la cual, si se pone en práctica seriamente y en forma sostenida, podrá tal vez contribuir más

que ninguna otra medida a reducir la división de clases y castas en Perú. Comentarios significativos sobre la necesidad de asegurar la participación de las masas no empezaron sino hasta 1971, pero desde entonces se han dado los primeros pasos para hacerla efectiva. Cada paso para establecer mejores relaciones con los empresarios ha llevado a un nuevo ciclo de hostilidad, y desconcierta a aquellos que predicán o perciben una alianza burguesa-militar. Y mientras los observadores debaten acerca de la actitud del régimen frente a la inversión extranjera, el gobierno ha expropiado, nacionalizado o comprado una empresa extranjera tras otra.

En suma, las medidas adoptadas en este periodo de cinco años parecen haberse tornado, en lo general, más “radicales”: más estatizantes, de alguna manera más redistributivas, claramente menos ligadas al capitalismo tradicional, más interesadas en la participación —al menos al nivel de la retórica— y al parecer más orientadas a una profunda reestructuración de las relaciones sociales, económicas y políticas del Perú. A pesar de que los límites sectoriales y de clase actuales son obvios, hay indicaciones de que serán al menos parcialmente trascendidos. Algunos hasta sugieren que el régimen ha preferido, con prudencia e inteligencia, esperar antes de disminuir las prerrogativas de la clase media. Afirman que el único camino para lograr un cambio en Perú sería obtener el apoyo de la clase media para un ataque a la oligarquía privilegiada, y sólo más tarde se afectaría a la mencionada clase media. Hasta ahora esta interpretación es compatible con la conducta del régimen.

IV

¿Por qué los militares peruanos han ido más allá, según parece, de su programa original? ¿Por qué han profundizado y extendido el proceso de reforma?

Hasta los analistas más informados del Perú han tendido, hasta ahora, a considerar al régimen militar como si fuera un gobierno continuo y con gran cohesión, que pone en práctica un plan integrado, tal vez pre-existente. Esta tendencia ha sido reforzada, sin duda, por la afirmación del general Velasco de que las mayores actuaciones de su gobierno fueron delineadas en el secreto “Plan Inca” que se supone fue preparado antes de octubre de 1968. Un estudio más de cerca sugiere, sin embargo, que el supuesto “plan” no iba mucho más allá de una lista de objetivos, y pone en duda el presunto carácter unitario, cohesivo e institucional del régimen. Muchas de las causas tanto de las contradicciones como de la “radicalización” del régimen pueden derivar, de hecho, precisamente de la falta de conti-

nidad y de las divisiones dentro del gobierno, de los cambios en su composición, y de sus sucesivas reacciones a los obstáculos que confronta.

El régimen peruano se declara y es generalmente aceptado como un "Gobierno de las Fuerzas Armadas", eminentemente institucional. Sin duda parte de su fuerza, duración y relativo éxito, se debe a la disciplina y solidaridad militar. Pero es importante notar que el golpe de 1968 aparentemente resultó no de una deliberación institucional y un arreglo entre todos los sectores de las fuerzas armadas, sino de una decisión de un grupo selecto de oficiales del Ejército. Los oficiales que se opusieron al golpe, incluyendo a los más altos jefes de la Marina y de la Fuerza Aérea, y algunos importantes generales del Ejército, fueron excluidos del gobierno desde el principio o retirados en una serie de cambios internos efectuados durante el primer año del régimen. De todos los miembros originales del gabinete solamente el presidente Velasco retiene el puesto que ocupó desde el principio. La mayoría de los miembros del gabinete original han sido retirados, algunos prematuramente y por diferencias políticas. Sus puestos y otros puestos claves, tanto políticos como militares, han sido ocupados por oficiales que fueron coroneles en 1968. Un grupo de mucha importancia es aquel integrado principalmente por personas con una considerable preparación en labores de inteligencia militar y cuya alianza con el presidente Velasco en 1968 les ayudó a ascender a puestos de gran influencia nacional.

No sólo se ha modificado sustancialmente la composición del gabinete, sino que muchos ministerios han cambiado por completo a sus funcionarios civiles y militares. Algunas de las figuras claves del régimen durante los primeros dos años han perdido sus posiciones desde 1970. Otros consejeros civiles, muchos de ellos en un principio no comprometidos y aun algunos no simpatizantes con el régimen, se han incorporado al gobierno y ocupan puestos importantes. Una nueva clase de técnicos —la mayoría entre 25 y 40 años de edad, muchos de ellos educados en el exterior, algunos prominentes líderes estudiantiles de hace 10 o 15 años, todos ellos empeñados en planear y expandir el papel del estado— han aumentado en número y han tomado conciencia de sí mismos y de su influencia. Cabe señalar que los consejeros civiles, aunque sean importantes, están muy lejos de compartir una posición determinada. Tienden a agruparse en constelaciones, dando cada uno un sabor especial a las actividades que emanan de su sector respectivo.

Esta situación se complica y las contradicciones en las políticas se hacen más probables por el hecho de que cada ministerio es destinado permanentemente a alguno de los servicios armados. Por ejemplo, la Marina, tradicionalmente conservadora en Perú como en casi todas partes, controla los ministerios de Industria y de la Vivienda (además del ministe-

rio de la Marina). El régimen peruano refleja así la influencia predominante de una facción minoritaria del Ejército, dentro de las restricciones impuestas por la muy sentida necesidad de preservar la unidad de las fuerzas armadas. También se toma en cuenta en la elaboración de decisiones gubernamentales la asesoría en muchos casos contradictoria de funcionarios civiles, algunos de ellos con una influencia decisiva dentro de sectores determinados.

Además, la necesidad que siente el régimen de responder a las demandas populares debe tomarse como un elemento de influencia a pesar de las repetidas afirmaciones del gobierno de que no puede ser obligado a cambiar su curso mediante protestas y manifestaciones. El régimen ha modificado sus propias leyes en varios campos, en reacción a las presiones y basado en la experiencia; esto es visible en lo que se refiere a la participación de los estudiantes en la dirección de las universidades, a la participación de los trabajadores en la administración de las cooperativas del azúcar, en los términos en que la tierra cultivable es repartida, y en el proceso de autorización de asentamientos urbanos. Las huelgas y manifestaciones, las protestas de pequeños y medianos propietarios, y las invasiones de predios urbanos han producido respuestas del gobierno.

De aquí que no debe sorprender que las acciones tomadas por un ministerio no siempre sean consistentes con las tomadas por otro ministerio, ni que las decisiones tomadas en 1974 difieran de las tomadas en 1968. La mayoría de los oficiales peruanos (junto con muchos elementos fuera de las fuerzas armadas) pudieron haber aceptado en 1968 que una mejoría en la seguridad nacional dependería del crecimiento y del desarrollo, de una distribución equitativa del ingreso, de una expansión de la educación, de una mayor participación de los grupos marginados en la comunidad nacional y de un control nacional más estrecho de las decisiones económicas y políticas. Pero los límites de ese acuerdo inicial fueron alcanzados poco después del establecimiento del gobierno actual. Desde entonces el régimen ha operado dentro de un marco muy amplio que permite un gran margen para los cambios de prioridad y de dirección y, en consecuencia, para las contradicciones.

V

Si bien la trayectoria del gobierno militar ha sido considerablemente menos definida de lo que generalmente se cree, todavía es cierto que el régimen ha intentado moverse más allá de su programa original hacia reformas cada vez más extensas y fundamentales. La "revolución" se ha radicalizado, aunque dentro de ciertos límites. ¿Por qué?

Una causa importante indudablemente ha sido el liderazgo del presidente Velasco. Se le reconoce su pericia para mantener unida a la coalición militar y asegurar que las discrepancias y divisiones no trasciendan, en particular desde que su súbita y severa enfermedad en los primeros meses de 1973 lo alejó temporalmente del palacio. Lo que no se percibe, por lo general, es la tendencia personal del presidente Velasco a presionar por reformas más profundas. Su compromiso con una vasta reforma agraria, su deseo personal de lograr mejores relaciones con los estudiantes universitarios y su preocupación por la educación de las poblaciones de habla quechua y aimará, parecen haber afectado directamente la política nacional. Es también muy probable que él concientemente haya encaminado a las fuerzas armadas hacia políticas que de otra forma hubieran sido rechazadas en 1968 por los oficiales por su extremismo.

Una segunda influencia significativa ha sido el Comité de Asesoramiento de la Presidencia (COAP), un cuerpo (integrado exclusivamente por militares) de asesores presidenciales, encargado de la elaboración y coordinación de los proyectos legislativos. El papel del COAP en la elaboración de las reformas, su ayuda en la preparación de los discursos presidenciales y sobre todo su labor de comentarista de proyectos de ley que emanan de los varios ministerios permiten un proceso mediante el cual pueden ser concilladas las diferencias entre servicios o sectores. Pero si el COAP proporciona más coherencia a las políticas del gobierno de lo que ocurriría de otra forma, lo hace sin embargo en términos considerablemente más reformistas de los que escogerían por sí mismos la mayoría de los oficiales del Ejército, prácticamente todos los altos jefes de la Marina y los oficiales de la Fuerza Aérea y probablemente algunos de los ministros del gabinete. Desde el comienzo del régimen, el COAP ha desempeñado un papel muy importante en la realización o revisión de varias de las reformas claves, muchas veces aparentemente contra la oposición o al menos sin la participación activa de los ministerios pertinentes. Ya sea a causa de su composición (fue primero un refugio para muchos de los coroneles más activos en la organización del golpe pero demasiado jóvenes para ocupar puestos en el gabinete de un régimen organizado de acuerdo con líneas institucionales, y después una asignación para los oficiales más políticamente orientados), porque opera como cuerpo de asesores del propio presidente y responde a sus inclinaciones, o porque las labores de los oficiales del COAP les requieren o permiten buscar interconexiones entre los problemas, lo que los lleva a proponer soluciones estructurales —o por una combinación de éstas o tal vez de otras razones— el COAP ha hecho trasladar hacia la izquierda el centro de gravedad del gobierno en lo que se refiere a elaboración de políticas.

Una tercera razón para la evolución del régimen ha sido seguramente la disminución de la confianza de los militares, con base en su experiencia, en que las medidas iniciales pudieran por sí mismas producir los efectos deseados. Al principio parecía que el gobierno militar creía genuinamente que las “mentalidades pre-revolucionarias” cambiarían y que el conflicto entre peruanos podría ser consiguientemente evitado. Esta fe ha sido muy debilitada. Por ejemplo, los diferentes medios empleados por los empresarios del sector privado para minimizar o evitar los efectos de la Ley Industrial de 1970 conmovieron aparentemente a aquellos en el gobierno que esperaban una rápida, si no entusiasta aceptación de las nuevas disposiciones. Los líderes peruanos también se han percatado de la oposición de los sindicatos obreros a cualquier disminución de sus prerrogativas, aun en casos donde los trabajadores se habían convertido efectivamente en propietarios. La desconfianza militar hacia aquellas personas cuyos “intereses” oscurecen o deforman sus percepciones ha sido reforzada; por lo tanto, las respuestas críticas de esos sectores afectados han sido encubiertas. Por otra parte, la reacción exagerada de muchos empresarios a las iniciativas del régimen ha reducido las oportunidades de mejorar el diálogo entre el gobierno y el sector privado.

La influencia de los tecnócratas, a quienes no es fácil atribuirles “intereses” propios, ha aumentado consiguientemente. Y los técnicos mejor preparados y seguros de sí mismos han optado por recomendar que las reformas sean llevadas hacia adelante. El impacto del Instituto Nacional de Planificación en especial, ha venido a definir el enfoque del régimen en términos más amplios y a presionar por la eliminación de inconsistencias en la política por medio de la generalización del enfoque más radical. El régimen ha sido entonces empujado y frenado en su labor de “profundizar la revolución”.

El contexto internacional —los esfuerzos iniciales de Washington para forzar al Perú a retroceder en la expropiación de la IPC, y más tarde los esfuerzos de Estados Unidos para conciliar a ese país, los extraordinarios gestos de apoyo de Cuba, el advenimiento de gobiernos radicales en Chile y Bolivia, la decisión del Grupo Andino de adoptar el enfoque peruano hacia la inversión extranjera— probablemente también han afectado la tendencia del régimen peruano a ir más allá de su propósito original. Mientras que las presiones de Estados Unidos han intimidado y constreñido al Perú en periodos previos, la jactancia en 1968-69 de unos Estados Unidos enlodados por la guerra de Vietnam sirvió principalmente para fortalecer a los oficiales y asesores peruanos más radicales y nacionalistas y hasta muy recientemente ha ido en aumento la aceptación del modelo peruano

dentro de la región andina. Las medidas que antes parecían inaceptables por radicales podían ser vistas como consistentes y hasta menos extremas que los enfoques que estaban adoptando los vecinos del Perú.

Las consecuencias imprevistas de sus propias decisiones han afectado también el programa del régimen, como lo ilustra la nacionalización de las industrias de harina de pescado. Probablemente los funcionarios peruanos fueron muy abiertos al afirmar que la expropiación fue proyectada como una medida aislada que el gobierno se había visto forzado a tomar por circunstancias imprevistas y fuera de su control. La virtual desaparición de la anchoveta, un desastre natural, había llevado a la mayoría de la industria muy cerca de la bancarrota. Solamente las firmas más eficientes y mejor financiadas, que eran generalmente de propiedad norteamericana, parecían ser capaces de sobrevivir ese año. La industria fue nacionalizada simplemente para prevenir el control por parte de intereses extranjeros de la industria peruana que aporta más divisas. Pero los empresarios peruanos en general, respondieron como si la nacionalización implicara o señalara una decisión más amplia de abandonar la empresa privada. Y cuando la inversión privada declinó más de lo previsto, el régimen estuvo forzado a expandir aún más el papel del sector público.

VI

A pesar de su tendencia hacia medidas más radicales, el régimen militar, como se ha hecho notar antes, ha dejado todavía sin resolver varios problemas claves. La extensión y forma de la participación popular, el papel de la economía privada y de la inversión extranjera, y la posibilidad y forma de extender sustancialmente los beneficios de la reforma más allá del sector más moderno y avanzado del Perú, y sobre todo, el decidir si se va a institucionalizar la "revolución" —y en caso afirmativo, cuáles serían las medidas concretas: todas estas preguntas persisten sin respuestas claras. Éstas, a su vez sugieren algunas interrogantes finales. ¿Se seguirá radicalizando el régimen? ¿Qué problemas podrá encontrar y cómo afectarán éstos el curso de la revolución?

La predicción es siempre arriesgada, pero deben ser examinadas algunas variables. Si por ejemplo, ocurriera pronto una sucesión presidencial, no solamente eliminaría la influencia personal del presidente Velasco, sino que probablemente debilitaría el impacto de los oficiales identificados antes como miembros del COAP original; es decir, el grupo militar más dispuesto a continuar con las reformas y a hacerlas más profundas. Sin embargo,

una sucesión en 1977, o después, encontraría a estos oficiales completamente a cargo del ejército, con toda la fuerza que una superioridad jerárquica puede ofrecer.

Un éxito relativo continuado en la administración económica probablemente reforzaría la confianza y la influencia de los técnicos civiles y de sus colegas militares. Por otro lado, un fuerte descenso en la economía, quizá como consecuencia de acontecimientos internacionales fuera del control de Perú, podrían poner en entredicho las políticas actuales del régimen. De nuevo, el tiempo es crucial. Si el gobierno peruano puede controlar la situación hasta la esperada fuerte expansión de la producción del cobre y, si todo va bien, hasta las exportaciones de petróleo, programadas para 1976 y años siguientes, los militares podrían muy bien avanzar exitosamente. Pero controlar la situación significa, entre otras cosas, controlar las fuertes presiones inflacionarias y restringir las demandas laborales, tareas sumamente difíciles de cumplir.

Los cambios en el contexto internacional pueden también afectar al Perú. La caída de Torres y Allende en Bolivia y Chile, el regreso de Perón a la Argentina y su rompimiento con la izquierda, y la elección en Venezuela de un presidente de Acción Democrática, hicieron sentirse a los líderes peruanos más aislados en 1974 que en tiempos pasados. Esto puede redundar en una mayor precaución en las políticas internas y externas del Perú.

Surge otro problema importante, precisamente de la tendencia básica que delinea este ensayo. Mientras más rápido avanzan las políticas del régimen hacia un reacomodo de la sociedad peruana, existen mayores posibilidades de que provoquen tensiones entre los roles y responsabilidades políticas e institucionales de los militares. Son ya obvias las muestras de inconformidad dentro de los cuerpos de oficiales en asuntos tales como el papel de SINAMOS y la campaña contra *El Comercio* y la gran prensa en general, y hay indicaciones de que las opiniones de los oficiales pueden haber constreñido la reforma educacional. Se requiere una pericia política realmente extraordinaria de los gobernantes militares peruanos para mantener la unidad de las Fuerzas Armadas en tanto que sus políticas continúen evolucionando; las renuncias de los ministros de la Marina en 1974 —evidentemente en protesta por la toma de los periódicos— demuestran esta dificultad.

El segundo problema, relacionado con el anterior, se refiere a la viabilidad de una economía que se basa cada vez más en el sector público. Un crecimiento satisfactorio ha sido obtenido desde 1970 mediante un aumento constante del alcance y la intensidad de las actividades económicas del estado. El antiguo dinamismo del sector privado no ha sido

nunca recobrado y muestra pocas señales de que eso se logre. Pero la capacidad de las empresas públicas para lograr un desarrollo eficiente de los recursos nacionales no es de ninguna manera segura. Se empiezan a acumular algunos signos de que las burocracias peruanas están ya sobrecargadas. Los logros legislativos del régimen peruano, aunque impresionantes, ya han sido llevados a cabo; el presente y futuro período de instrumentación requerirá de energías y talentos que aún no han sido plenamente demostrados.

Probablemente el desafío más fuerte que enfrenta el régimen peruano es el relativo a la participación popular. Si la gran mayoría de los peruanos continúa sintiéndose dejada al margen de la revolución, la capacidad del régimen para manejar a la oposición sin recurrir a métodos represivos fuertes podría terminar, y el círculo vicioso de violencia, hasta ahora evitado en gran parte, podría comenzar. Pero una expansión en la participación tendría también su precio. Precisamente los peruanos mejor movilizadas y mejor preparados para participar son aquellos que han presionado más fuertemente al régimen, buscando ganancias propias adicionales. Aquellos que han logrado mayores beneficios de los programas del régimen, aparte de las élites burocráticas y militares que obviamente han obtenido mucho, están tratando de lograr aún una mayor parte o, hasta ahora, han estado contentos de recibir lo que se les ha ofrecido. Pero no se han sentido vinculados a un gobierno que les concede beneficios, pero que no les permite participar mucho en la decisión de cómo deben ser obtenidos o distribuidos tales beneficios. Las ventajas de organizar un aparato político son obvias para muchos estrategas civiles y militares del régimen, pero igualmente obvios son los peligros de ampliar organizaciones que pueden adquirir intereses, metas y poder propio.

Un experimento importante se está llevando a cabo en el Perú. Trata de probar si los soldados, como gobernantes, pueden usar su poder para poner en práctica profundos cambios estructurales suficientes para abrir la puerta a un desarrollo nacional más equitativo e integral, sin recurrir a la represión, al cierre definitivo de la participación, sino simplemente reemplazar una "oligarquía" civil con una vestida de uniforme —y sin socavar la propia institución militar. La suerte que corra este experimento puede influir no sólo en el futuro inmediato del Perú, sino en la tendencia de la política en la mayoría de los países de Sudamérica y tal vez en la de muchos otros países del tercer mundo.