

EL GOBIERNO MILITAR PERUANO DE 1968 A 1980: EL FRACASO DE LA REVOLUCIÓN DESDE ARRIBA *

ALAN ANGELL

EN 1968, LOS MILITARES PERUANOS derrocaron al presidente Belaúnde Terry. La intervención del ejército en la vida política de Perú no era novedad. Sin embargo, el golpe de Estado de 1968 representó un giro, pues la intención del nuevo presidente, general Velasco Alvarado, y de sus asesores más próximos, no era solamente la de supervisar una transición hacia otro gobierno civil, sino la de iniciar un proceso de profundas y radicales reformas económicas y sociales. Esta aspiración era inusitada en uno de los países latinoamericanos más tradicionalistas. El curso inestable de los doce años subsecuentes traería más sorpresas aún, y para colmo el electorado peruano habría de reelegir, en 1980, al hombre derrocado en 1968. Sería difícil imaginar un repudio a los militares más decisivo y humillante.

¿Por qué falló el experimento de tal manera? ¿Fue nada más una cuestión de malos manejos de la economía y de circunstancias económicas internacionales adversas? ¿O es que todo el proyecto había sido irremediablemente mal concebido? ¿Cómo fue posible que en 1980 el proceso de redemocratización avanzara con tanta fluidez, relativamente? Este trabajo procura responder a esas preguntas básicas.

EL TRASFONDO DEL GOBIERNO DE VELASCO

El análisis de cualquier gobierno militar debe basarse firmemente en características locales y específicas. A pesar de múltiples esfuerzos por generalizar, sorprende que sean tan pocas las características comunes a las intenciones políticas de gobiernos militares diferentes, inclusive cuando existen entre ellos similitudes marcadas de estilo y de comportamiento político.¹ En los años sesenta, Perú resultaba atípico en América Latina por varias razones, y se podría ver al gobierno militar como un intento de romper las ataduras del pasado para integrar a Perú a la corriente del desarrollo latinoamericano.²

* Traducido del inglés por Bernardo Mabire.

¹ Recientemente, se ha dado mucha polémica en torno a la idea del Estado burocrático autoritario. Véase David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

² El libro indispensable para comprender el desarrollo peruano es el de Rosemary Thorp y Geoffrey Bertram, *Peru 1890-1977: Growth and Policy in an Open Economy*, Columbia University

En primer lugar, Perú era diferente por el grado en que su sistema político seguía siendo tradicional. La política peruana había sido dominada desde mucho tiempo atrás por una élite pequeña, originaria del sector exportador de la costa, aliada a grandes terratenientes de la sierra empobrecida y estrechamente vinculada al capital extranjero. A menudo se ha sobreestimado el poder y la cohesión de esta élite, cuya fuerza sin duda ha disminuido a raíz del crecimiento de una clase media y de un sector industrial considerable que no representan meramente una extensión, a la industria, de la influencia de la élite.³ Sin embargo, la oligarquía tradicional ejerció poder político que bastó para impedir los esfuerzos reformistas del presidente Belaúnde durante su gobierno fallido de 1963 a 1968. Si los sectores dominantes habían presentado resistencia a las reformas moderadas de Belaúnde, era claro que un cambio más profundo daría lugar a un enfrentamiento directo con esta élite.

Si los elementos tradicionales eran fuertes en el sistema político, en cambio los movimientos reformistas o populares estaban mal desarrollados y eran débiles. No existía nada en Perú comparable con los movimientos sindicalistas de Chile o Argentina, o con los partidos populistas de Brasil, por ejemplo. Numerosas razones explican la debilidad de los movimientos populares en Perú, en su mayoría relacionadas con el nivel de desarrollo económico. Un sector industrial reducido absorbía una proporción muy pequeña de la fuerza de trabajo económicamente activa. La mayoría de la población estaba empleada en el llamado sector tradicional, en el comercio a muy pequeña escala o ambulante, en oficios humildes y en el sector agrícola atrasado. Aproximadamente la mitad de la población económicamente activa de Lima estaba desempleada o subempleada. El movimiento obrero organizado del proletariado industrial representaba a los pocos trabajadores, relativamente privilegiados, del sector moderno de la economía.⁴

La sociedad peruana estaba fragmentada en una diversidad de grupos sociales, étnicos y regionales. Sería difícil argumentar que existían realmente clases sociales nacionales. El campesinado se hallaba aislado y padecía por sus divisiones internas; la gran población de las "ciudades perdidas" desempeñaba principalmente actividades de subsistencia y no tenía experiencia de organización política nacional; los trabajadores de la minería eran militantes, pero en las alturas de los Andes se encontraban separados, geográfica y socialmente,

Press, 1978. Una interpretación interesante es la de Julio Cotler, *Clases, Estado y Nación en el Perú*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1978. Dos valiosas colecciones son Abraham Lowenthal (ed.), *The Peruvian Experiment: Continuity and Change under Military Rule*, Princeton, Princeton University Press, 1983 y Abraham Lowenthal y Cynthia Mc Clientock (eds.), *The Peruvian Experiment Reconsidered*, Princeton, Princeton University Press, 1983. Véase también George Philip, *The Rise and Fall of the Peruvian Military Radicals*, Londres, University of London Institute of Latin American Studies, 1978.

³ Una reevaluación del poder de la vieja oligarquía es la que hace Rory Miller, "The Coastal Elite and Peruvian Politics", *Journal of Latin American Studies*, 14, núm. 1 (mayo de 1982). Hay un interesante análisis del papel de los industriales en Anthony Ferner, "The Dominant Class and Industrial Development in Peru", *Journal of Development Studies*, 15, núm. 4 (julio de 1979).

⁴ Véase Alan Angell, *Peruvian Labour and the Military Government since 1968*, Institute of Latin American Studies, London University, 1980.

de los demás sectores de la fuerza de trabajo. Los vínculos sociales, a menudo precapitalistas, locales y comunales, constituían una base para movimientos de protesta social, no para organizaciones políticas permanentes y apegadas a un programa.

No sería exacto, sin embargo, suponer que esta sociedad tradicional era pacífica. De hecho, existía una vieja tradición de levantamientos sociales y de protesta popular. Sin embargo, en primer lugar, los largos períodos de poder dictatorial habían suprimido esos brotes, muchas veces violentamente, e impedido por razones obvias el desarrollo gradual de movimientos políticos que pudieran expresar los intereses de la población pobre, urbana y rural. En segundo término, esa protesta frecuentemente expresaba debilidad en vez de fuerza; era un movimiento de rebelión, no la manifestación del interés de una clase organizada. Entonces, el gobierno militar podía inquietarse ante la protesta social incipiente, mas no tenía que preocuparse por reducir a grupos populares organizados.

El partido APRA (Alianza Popular Revolucionaria) era la única excepción a este modelo. Los orígenes y el desarrollo de dicho partido son complejos; su base social la constituye esencialmente una pequeña burguesía ambiciosa pero frustrada. Este grupo tiene cierta importancia en sociedades como la peruana. Empleados públicos, pequeños empresarios, agricultores y comerciantes, choferes de taxi y gente similar están lo suficientemente organizados como para plantear demandas considerables al sistema político, pero no son bastante poderosos como para garantizar que se les reconozca. El partido APRA, que no era de la clase trabajadora ni de la oligarquía, adoptó la única táctica que parecía posible frente a la parálisis política del sistema peruano caracterizado por largos períodos de dominación dictatorial, a saber, una táctica de oposición violenta. Pero si bien esa violencia estaba asociada a un reformismo en los años treinta, para los años cincuenta el partido había ganado una reputación de oportunista. En vista de que a menudo las elecciones peruanas eran fraudulentas y anuladas, el partido se dedicó a establecer alianzas con todo tipo de elementos, a cual más inusitado, en afán de ejercer influencia política. Las relaciones entre los militares y APRA nunca fueron buenas. La violencia de APRA se había dirigido contra el ejército, si bien era violencia de grupos locales que actuaban sin la aprobación completa del liderazgo central clandestino. La colaboración posterior de APRA con la oligarquía intensificó todavía más la hostilidad entre el ejército y los seguidores de ese líder de APRA genuinamente carismático, Haya de la Torre.⁵

Dados el sistema y la estructura política, los objetivos de cualquier gobierno reformista eran evidentes. Había que suprimir el poder de veto de la oligarquía. Esto se podría lograr únicamente con un ataque frontal a la base parlamentaria de la élite, y como era improbable que ésta aceptara pacíficamente su separación del poder, habría que dismantelar el sistema constitucional. La

⁵ Hay muchos trabajos sobre el partido APRA, en su mayoría tendenciosos. Una excepción es el magnífico estudio de Peter Klaren, *Modernization, Dislocation and Aprismo: Origins of the Peruvian Aprista Party*, Austin, University of Texas Press, 1973.

integración de los sectores populares al desarrollo del país aplacaría la amenaza de la protesta social; las necesidades del campesinado exigían una reforma agraria, mientras que las de la población urbana marginada podrían satisfacerse con políticas redistributivas y una reforma económica. De no aplicarse estas medidas, el caos social y la desintegración pondrían en peligro el orden nacional. Era preciso neutralizar la amenaza de APRA. Esto se conseguiría llevando a cabo varias de las reformas que dicho partido había patrocinado originalmente. La realización de las mismas quitaría al partido su razón de ser.

Esta serie de reformas contrasta vivamente con las emprendidas en otros países en el mismo período. En Chile en 1973, Argentina en 1976, Uruguay en 1973 o Brasil en 1964, los militares habían percibido distintos “enemigos” y adoptado políticas diferentes entre sí. El ataque se dirigió en contra no de la oligarquía sino de la clase trabajadora, de los sectores populares y —en Argentina y Uruguay— de poderosos movimientos guerrilleros urbanos. En todos los países mencionados, había necesidad de desmovilización política, no de movilización; de estabilización económica más que de estímulos al crecimiento; de cooperación con el capital internacional y no de nacionalismo económico. Además, el ejército podía contar con poderosos aliados locales entre las clases alta y media. En contraste, los militares peruanos se hallaban relativamente aislados. Ningún grupo social organizado les brindaba respaldo y ningún partido importante se veía dispuesto a ser su aliado. (Sólo el Partido Comunista daría un apoyo, que resultó inoportuno, al demostrar el gobierno la seriedad de sus intenciones reformistas.) Por ende, los militares peruanos tenían que desarrollar políticas propias y construir ellos mismos su base política, empresas colosales en un país como Perú.

Las reformas políticas y sociales necesarias para modernizar a la sociedad peruana, dependían de corregir el funcionamiento irregular y desalentador de la economía. De la misma forma en que el sistema político era tradicional, la estructura económica de Perú podía calificarse de atrasada en comparación con otras naciones de América Latina. En la mayoría de los países, el Estado se había convertido en un “actor económico” importante, en ocasiones dominante. En Perú, en cambio, el sector público era reducido y extremadamente pobre. La oligarquía exportadora no había tenido gran necesidad de desarrollar un Estado intervencionista según los lincamientos de Brasil, Chile o Argentina.⁶ La proporción de actividades económicas generadas o controladas por el Estado era pequeña, lo que por obvias razones daba un margen inmediato de expansión al nuevo gobierno militar.

El sistema económico prevaeciente en Perú, a pesar de los intentos de Belaúnde por modificarlo, se basaba en un apego tradicional al *laissez-faire*. La intervención del Estado era limitada, los ingresos fiscales bajos, y existía una actitud favorable hacia la inversión extranjera, todo ello en contraste, nuevamente, con otros países de América Latina donde las actividades del capital extranjero estaban más restringidas y sujetas a tasas fiscales superiores. Las

⁶ En su libro citado, Thorp y Bertram describen detalladamente la estructura de la economía, la magnitud y la organización del sector público.

doctrinas de la CEPAL de intervencionismo estatal y la vieja práctica de industrializarse con base en la substitución de importaciones, no se habían desarrollado en Perú sino débilmente.⁷

Una consecuencia de la estructura económica era un mercado interno limitado. La gran mayoría de la población tenía un bajo poder de compra; las élites preferían bienes importados. En un continente donde la distribución del ingreso no suele ser equitativa, la de Perú destacaba por desigual. A mediados de los años sesenta, el 1% más rico de quienes percibían ingresos acaparó 31% del total; el 10% superior, 50%; el tercio inferior, en cambio, sólo 5%.⁸ La pobreza era mayor en las áreas rurales, donde la mitad de la fuerza de trabajo estaba desempleada. Antes de la reforma agraria, menos de 2% de las fincas acaparaban 85% de la tierra cultivable, mientras que 95% de todas las propiedades disponían de sólo 10%. La pobreza era particularmente aguda entre los minifundistas y los campesinos sin tierras.

El modelo económico de crecimiento impulsado por las exportaciones, había funcionado bien para sectores considerables de la élite durante la mayor parte del siglo XX. Los abundantes recursos naturales de Perú habían financiado a una clase alta próspera, capaz de contener el descontento popular con una mezcla de dádivas populistas y represión militar. Pero a mediados de los años sesenta las fallas del modelo se hacían cada vez más evidentes, pues la baja constante de la acumulación de capital y una recesión cíclica pasajera inmovilizaban a Perú. Por falta de inversiones en la producción de cobre, el sector exportador se había estancado. Harían falta varios años para rectificar este descuido prolongado, lo que tendría consecuencias adversas al gobierno militar. Si el índice de exportaciones de cobre era 100 en 1964, había pasado a 101 en 1968, pero disminuido a 68 en 1976. Los niveles de inversión eran absolutamente insuficientes. Entre 1955 y 1958, la inversión privada representó 17.5% del producto interno bruto (PIB) y la inversión pública, 4.8%; de 1964 a 1968, la privada fue de sólo 10.8% del PIB, la pública de 4.6%.⁹ Semejantes niveles no bastaban para mantener el crecimiento de la economía, y el déficit se cubrió con abundantes préstamos del exterior. La productividad en el sector agrícola era baja y tendía a disminuir; la producción total estaba lejos de cubrir las necesidades de Perú. Pero además de estos problemas estructurales de largo plazo, una depresión económica interna y términos de intercambio desfavorables condujeron a una aguda recesión con inflación acelerada. La economía parecía fuera de control y Belaúnde, enfrentado a un Congreso hostil, no pudo recuperar poder suficiente para adoptar medidas que le permitieran lidiar con la crisis.¹⁰

⁷ Un examen detallado y lúcido de la economía peruana en los últimos años es el de E.V.K. Fitzgerald, *The Political Economy of Peru, 1956-1979*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

⁸ Tomamos los datos sobre la distribución del ingreso de Richard Webb y Adolfo Figueroa, *Distribución del ingreso en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1975.

⁹ Rosemary Thorp en R. Thorp y L. Whitehead (eds.), *Inflation and Stabilization in Latin America*, Londres, Holmes and Meier, 1979, p. 203.

¹⁰ Un buen análisis del gobierno de Belaúnde es el de Pedro Pablo Kuczynski, *Peruvian Democracy under Economic Stress: An Account of the Belaúnde Administration*, Princeton, Princeton University Press, 1977.

Así, de la misma manera en que las deficiencias del sistema político dictaron objetivos políticos, el análisis de las fallas de la economía que hicieron los militares les sugirió reformas económicas. Había que modernizar el Estado; poner fin al poder de la oligarquía exportadora y de sus aliados extranjeros; estimular la economía, el sector agrícola en particular. Perú dependía demasiado de los préstamos externos y de la inversión extranjera; hacía falta un nacionalismo económico para devolver a fuerzas nacionales el control de la economía.

LA VICTORIA DE LOS MILITARES RADICALES

Varios factores determinaron el momento en que ocurrió el golpe de Estado. En primer lugar, las negociaciones de Belaúnde con la International Petroleum Company (IPC) —empresa que la izquierda nacional tenía en la mira desde mucho tiempo atrás— no parecían muy promisorias para Perú; se rumoreaba la aceptación de cláusulas secretas que perjudicarían todavía más a la soberanía nacional. En segundo lugar, un acuerdo por fin logrado entre Belaúnde y el partido APRA era buen augurio para este último en las elecciones presidenciales ya cercanas, perspectiva que no podía agradar a los militares. Existía un amplio consenso en las fuerzas armadas de que era tiempo de un cambio decisivo.

Sin embargo, había opiniones diversas dentro del ejército acerca de los detalles del programa que los militares deberían seguir. Algunos sectores, como la marina, eran conservadores y deseaban sólo ajustes menores. Quizá la mayoría no pensaba los detalles con precisión y compartía solamente el afán general de algún tipo de reforma.¹¹ En la práctica, el grupo más radical, encabezado por el general Velasco, fue capaz de imponer su proyecto de revolución peruana y de plantear reformas, en múltiples órdenes, de un tipo que habría suscitado la admiración de Fidel Castro o de Salvador Allende. Esta serie de propuestas constituía un giro inusitado de la línea política de los militares peruanos, quienes a lo largo del siglo XX habían sido vistos en general —y con razón— como aliados y subordinados de la oligarquía.

Varios elementos ayudan a explicar el desarrollo de convicciones radicales entre los miembros de las fuerzas armadas peruanas. Primero, en los años sesenta era ya clara la necesidad de reformas para modernizar tanto el sistema político como la economía. Las ideas de los reformistas hallaron expresión en la academia de entrenamiento militar, el llamado Centro de Altos Estudios Militares (CAEM). En esa época, las academias militares de varios países de América Latina desarrollaron nuevos conceptos del papel de las fuerzas armadas en la sociedad, un conjunto de ideas conocido como “nuevo profesionalismo”.¹² La innovación consistía, básicamente, en definir la sub-

¹¹ La confusión en torno al programa de los militares es el tema que examina Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

¹² Alfred Stepan es quien ha desarrollado más sistemáticamente el concepto de “nuevo profesionalismo”, por ejemplo, en *The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1971.

versión como de origen interno en vez de externo, y en diseñar una serie de medidas para combatir dicha subversión por medio de un proceso de modernización y desarrollo nacional. El ejército desempeñaría un papel clave en el proceso de integración nacional y de reforma, ya que los políticos se habían mostrado demasiado débiles y corruptos para dirigir a la nación. La tecnocracia substituiría a la clase política. No debe uno exagerar la claridad ni la influencia de estas doctrinas. De hecho, el general Velasco y sus asesores más próximos no habían sido entrenados en el CAEM, y a diferencia de los que sí lo fueron manifestaban mayor simpatía por cierto grado de participación política popular.¹³ No obstante, las ideas mencionadas fueron influyentes y sin duda coadyuvaron a crear, en el ejército, un clima propicio al reformismo.

Otro factor considerado importante para la radicalización del ejército, fue su experiencia de lucha contra los brotes de insurgencia rural en 1962, 1963 y 1965. Esos brotes no eran graves en sí mismos; en gran medida, fueron obra de intelectuales de las ciudades, quienes al llegar a partes alejadas de la sierra frecuentemente habían sido recibidos con incredulidad por un campesinado hostil. Sin embargo, el ejército tomó en serio la amenaza, e impresionado por el grado de pobreza en el campo, llegó a creer que en lo sucesivo no podría evitarse la protesta rural más que mediante una reforma agraria.

También influencias externas tuvieron cierta importancia. Desde la Revolución Cubana, Estados Unidos había insistido en la necesidad de reformas y de modernización, particularmente en el sector rural. Y si las exhortaciones norteamericanas no tenían por qué atraer a los oficiales reformistas, disponían del ejemplo de Cuba misma —por lo menos en la medida que dicho país se había liberado de su dependencia de Estados Unidos para iniciar un proceso de reforma social, aunque no era digno de imitar el que luego se hubiera vuelto dependiente de la URSS. La reforma permeaba el ambiente en América Latina y los militares peruanos no podían ser inmunes a esa corriente.

Era improbable que el origen social del cuerpo de oficiales los vinculase a la oligarquía, si bien el trasfondo predominante de clase media baja del ejército no se traducían necesariamente en un programa político preciso. La mayoría de los principales militares provenían de la sierra o del interior del país; muy pocos tenían vínculos familiares con la oligarquía. Velasco pertenecía a una familia muy pobre del norte del país y había ascendido por su propio esfuerzo. El proyecto de una reforma social que destruyera el poder de la oligarquía y aumentara el papel de la clase media en el sistema político y económico, sería atractivo incluso para los oficiales del ejército menos politizados.

Finalmente, no debe ignorarse factores personales. Velasco ejerció gran influencia sobre la dirección del gobierno en parte porque los objetivos de los militares eran generales y no se habían planteado con gran detalle. A pesar de que enfrentaban una oposición considerable y constante de los elementos más conservadores de las fuerzas armadas, Velasco y sus famosos cuatro coroneles encauzaron el gobierno hacia medidas radicales y de experimentación. Además, su habilidad táctica garantizó que las propuestas de reforma se con-

¹³ Es un argumento de George Philip.

virtiesen en políticas y fueran aplicadas. A pesar de que la crisis económica de mediados de los años setenta habría forzado a un cambio de política a cualquiera que hubiese ocupado el poder, sin duda que la partida de Velasco en 1975 luego de su prolongada enfermedad y de su pérdida de autoridad política, aceleró el proceso de dismantelar las reformas.¹⁴

LOS OBJETIVOS DEL GOBIERNO

La primera acción del gobierno fue nacionalizar la IPC. Se suprimía con ello un viejo motivo de rencor de los nacionalistas peruanos, pero al costo de una relación problemática con Estados Unidos, país que suspendió la ayuda a Perú. Otra medida inmediata fue la nacionalización de las plantaciones azucareras del norte, que en gran parte eran propiedad de extranjeros; también esta medida fue respuesta a una queja constante de los nacionalistas, además de que puso bajo control militar un foco de poder de APRA, pues dicho partido controlaba a los poderosos sindicatos de trabajadores azucareros. Pero además de eso, ¿cuál era el plan del gobierno a largo plazo? ¿Tenía realmente un proyecto a largo plazo?

A pesar de toda su retórica y de todas sus aspiraciones, el gobierno llegó al poder en 1968 sin una serie de objetivos políticos precisos; tampoco había previsto la interrelación entre objetivos separados necesaria para aplicar una política global coherente. En 1974, el gobierno publicó su Plan Inca que pretendía ser, justamente, un programa de objetivos políticos donde se contemplaba su interrelación, y que según los militares lo había guiado desde el principio. Pero aparte de que hay sólida evidencia para sugerir que el Plan fue escrito en el año de su publicación, varios de los objetivos planteados son muy generales y no aparecen vinculados entre sí.

Uno de los objetivos centrales del gobierno era reducir la dependencia externa de Perú, y la nacionalización inmediata de las empresas extranjeras con mayor injerencia en la vida nacional, señaló la determinación del gobierno de no permitir una explotación desmedida de los recursos naturales peruanos. Más adelante, el gobierno tomó a su cargo sectores estratégicos de la economía —la minería, la pesca, la banca— y al promover el Pacto Andino, buscó un acuerdo regional sobre un plan común para el desarrollo económico.

El gobierno de Velasco marcó un aumento enorme de la actividad económica controlada por el Estado. La participación del Estado en el PIB se elevó de 11% en 1968 a 21% en 1975, en tanto que la proporción de empleados del sector público pasó de 7 a 13% de la población económicamente activa. La inversión pública llegó a representar la mitad de la total, y la parte de inversiones privadas financiadas por los bancos del Estado se incrementó de 5 a 30%. La participación del Estado en las exportaciones, prácticamente nula a mediados de los años cincuenta, era de nueve décimas en 1975, y en las importaciones creció de menos de una décima parte a más de la mitad. Como advierte Fitzgerald, el Estado se había convertido en la fuerza predominante de la economía.

¹⁴ Véase Guillermo Thorndike, *No, mi general*, Lima, Mosca Azul Editores, 1976.

Para 1975, se había creado un complejo de más de cincuenta empresas estatales. En ese año, dichas empresas contribuyeron con más de la mitad de la producción minera, una quinta parte de la industrial y dos tercios de las operaciones bancarias, y también con la mitad de la inversión productiva, casi todas las exportaciones y aproximadamente la mitad de las importaciones.¹⁵

Pero el crecimiento del Estado de ninguna forma es sinónimo de socialismo, ni siquiera de medidas para redistribuir el ingreso. Después de todo, la expansión de la actividad económica estatal ha sido un rasgo importante del gobierno militar en Brasil desde 1964, donde ha estado asociada al crecimiento de una economía capitalista vigorosa y a una distribución del ingreso cada vez más desigual. A pesar de que algunos intelectuales de la izquierda identificaron las metas de los militares peruanos con una política socialista, la realidad pronto dispó su ilusión. Como hizo ver Julio Cotler, la finalidad principal del gobierno era la modernización del sistema capitalista por medio de la manipulación tecnocrática y de la neutralización de la movilización política.¹⁶ Casi todas las grandes iniciativas del gobierno parecían promover cierta modernización capitalista, aunque también se las presentaba en términos de justicia social y de soberanía nacional.

Inicialmente, la ley de reforma agraria del gobierno fue más bien moderada, pero la presión creciente de los campesinos por mayores reformas condujo a políticas más radicales. La mayor parte de los latifundios grandes y medianos serían expropiados y transformados en algún tipo de cooperativa de productores. Este proceso había avanzado mucho para 1975 y la mayoría de grandes fincas habían sido expropiadas.

Hubo un intento, asimismo, para transformar el sistema capitalista mediante la creación de comunidades industriales, de modo que en el sector manufacturero moderno los trabajadores tuvieran una participación creciente (hasta 50%) en la gestión, la propiedad y las utilidades de su empresa. El capital extranjero sería gradualmente eliminado. Esta ley se extendió posteriormente a los sectores de la minería y la pesca.

El gobierno creó también el marco legal para una forma de empresa novedosa en el Área de Propiedad Social. Habría cooperativas de trabajadores con el apoyo del gobierno, diseñadas para ser intensivas en mano de obra, y que en la primera oleada de entusiasmo oficial fueron pensadas como sector líder de la economía (aunque en la práctica se creó muy pocas empresas de este tipo).

Hubo reformas y promesas en otras áreas. El gobierno prometió hacer realidad la disposición constitucional que declara a todos los peruanos con derecho a la educación primaria gratuita, y subrayó la urgencia de brindar

¹⁵ Fitzgerald, *op. cit.*, pp. 183-184. El autor afirma: "No se pretendía estatizar todo el sector de corporaciones —actividades importantes como la producción de manufacturas ligeras se dejarían al sector privado reformado y a las empresas manejadas por trabajadores— pero el régimen sí deseaba adquirir control directo sobre los elementos 'motores' de la economía peruana, que aunados a un sistema de planificación permitirían reencauzar el proceso de acumulación." pp. 191-192.

¹⁶ Julio Cotler, "Crisis política y populismo militar", en Cotler *et al.*, *Perú, hoy*, México, Siglo XXI, 1971, pp. 88-89.

educación a las áreas rurales descuidadas. Las necesidades de los habitantes pobres de las ciudades perdidas habrían de subsanarse con ayuda estatal abundante.

A fin de organizar y coordinar este esfuerzo de transformación social, el gobierno admitió requerir de alguna institución que supliera a los partidos políticos. Para este propósito, creó el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), aunque al principio no era claro en qué medida existía ese organismo para transmitir órdenes a la gente o para servir de canal que permitiera a la opinión pública llegar al gobierno.

El gobierno modificó el obsoleto sistema de planeación e intentó coordinar sus actividades en diversos ámbitos a través del Instituto Nacional de Planeación. Había controles de planeación, sobre las exportaciones y los precios; la lucha contra el manejo de los medios de comunicación por fuerzas opositoras culminó con la expropiación de la prensa nacional. La educación sería modernizada y adaptada a las necesidades peruanas. Prácticamente no hubo área de la vida nacional que se dejase inalterada, por lo menos en intención.

Sin embargo, estas medidas se apoyaban en el modelo de crecimiento que tenía ya varias décadas de predominar en Perú. El motor del crecimiento sería el sector estatal en combinación con el sector privado, pero no cambiaba la estrategia de acumulación basada en las exportaciones.¹⁷ El gobierno, a pesar de su pretensión de no ser comunista ni capitalista, finalmente cifró sus esperanzas en el desarrollo del sector capitalista de la economía, víctima en el pasado de limitaciones externas que volvería a padecer. El ímpetu reformista disminuyó gradualmente. El crecimiento económico en los primeros años del gobierno militar dio lugar a una baja a mediados de los setenta. Cuando derrocaron a Velasco en 1975, las bases de la coalición reformista que dirigía se derrumbaron. Fracasó el esfuerzo, o mejor dicho, una serie de esfuerzos por detener la caída de la economía, frenar el proceso inflacionario y crear estabilidad, así que el gobierno militar, aislado y repudiado, permitió a los políticos civiles reaparecer en escena con la asamblea constituyente de 1978 y elecciones nacionales en 1980. ¿Qué había fallado? ¿Por qué falló de esa manera?

LOS FRACASOS DE LA PRIMERA FASE: DE 1968 A 1975

A pesar de su prédica de reforma, incluso de revolución, el gobierno militar no se alejó en lo esencial del modelo económico que prevalecía en Perú desde muchos años atrás. A todas luces, el gobierno deseaba mejorar el modelo e involucrar mucho más al Estado en el proceso de acumulación, pero no introdujo innovaciones al grado de diseñar una alternativa al modelo tradicional de crecimiento impulsado por las exportaciones, cuyo elemento dinámico es

¹⁷ Fitzgerald advierte la incongruencia de un modelo de capitalismo de Estado que "socializó la inversión pero no las utilidades. Esta incongruencia impidió al Estado diseñar patrones fiscales, de consumo y de comercio. La poca atención que se prestó, relativamente, a objetivos 'sociales' como el empleo, el equilibrio regional y la distribución del ingreso, obedeció al modelo de acumulación y a errores de los planes." *Op. cit.*, p. 254.

el sector privado capitalista. ¿Existía realmente alguna alternativa para un país con la estructura económica de Perú? Si la había, las fuerzas que se oponían a los militares no la formularon de modo claro y coherente. La izquierda quería un sistema socialista, pero estaba dividida y las variantes del socialismo propugnadas iban de los modelos ortodoxos de Moscú al trotskismo, al maoísmo y al modelo de Albania. Las condiciones para semejantes experimentos simplemente no existían en Perú: resultaba difícil argumentar que una revolución fuera inminente o que un gobierno cualquiera pudiese cobrar el poder autoritario indispensable para imponer en el país una política tan draconiana. Quizá los militares hubieran podido adoptar una política más proteccionista y desarrollar una estrategia de crecimiento basado en el desarrollo interno. Pero no hay mucha evidencia de que el gobierno haya contemplado seriamente esta posibilidad. Después de todo, en 1968 los cambios de los precios internacionales comenzaban a favorecer a Perú. Había la esperanza de que con el desarrollo de la producción de cobre, las exportaciones de harina de pescado, los precios razonables del azúcar y del algodón y las perspectivas de descubrir en la selva reservas abundantes de petróleo, los ingresos por concepto de exportaciones serían lo bastante altos como para financiar la modernización, y entonces un dinámico sector capitalista moderno posibilitaría un crecimiento autosostenido y empleo en aumento.

El problema con una estrategia de ese tipo es que depende de factores sobre los que no tiene control un país como Perú. Si el medio económico internacional es propicio, quizá permita una economía boyante, pero si no lo es, puede conducir a una grave recesión como la que padecieron los militares peruanos.

En primer lugar, los precios del cobre, que se elevaron entre 1968 y 1970, disminuyeron posteriormente y eso provocó una baja sustancial de los ingresos por concepto de exportaciones. (Chile, bajo el presidente Allende, se vio afectado por el mismo proceso.) El costo de la inversión en la explotación del cobre es muy alto, pues tienen que pasar de cinco a diez años para que las inversiones se reflejen en aumentos de producción. Los esperados descubrimientos de petróleo en la selva no fueron suficientes para convertir a Perú en un exportador importante; en cambio, al igual que otros países, Perú se vio afectado adversamente por alzas considerables del precio del petróleo en 1973 y posteriormente. También el costo de las importaciones de alimentos se elevó considerablemente.

Aunque Perú experimentó ciertas dificultades iniciales para obtener préstamos del exterior, a principios de los años setenta el problema no era la falta sino el exceso de recursos disponibles. Entre 1972 y 1974, Perú pudo obtener créditos externos y refinanciar su deuda creciente con una desventura que hoy parece suicida. Hubo una expansión masiva de las importaciones, privadas y públicas; las de los militares aumentaron muy velozmente. El servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones pasó de 16% en 1970 a 34% en 1975, mientras que el déficit global del sector público se elevó de 2% del producto nacional bruto (PNB) en 1969 a 10% en 1975. El mercado de dólares buscaba afanosamente clientes extranjeros, y Perú parecía ofrecer bue-

nas perspectivas. Pero los descubrimientos de petróleo fueron limitados y las exportaciones de harina de pescado —producto principal a fines de los años sesenta— sufrieron una baja brusca debido a la pesca excesiva y a cambios de las corrientes marítimas que alejaron a los peces de la costa peruana.

Perú fue muy vulnerable a la inflación importada y los precios internacionales aumentaron aceleradamente inclusive antes del alza de los precios del petróleo en 1973. La tasa interna de inflación, de sólo 5.5% en 1970, se elevó continuamente hasta alcanzar 44.7% en 1976 y 73.7% en 1978.¹⁸

Era improbable que los ingresos por exportaciones pudieran respaldar las reformas que los militares deseaban llevar a cabo, a menos de que el sector privado compensara las limitaciones del sector público. Pero el capital internacional manifestó cierta renuencia a invertir en un país cuyo gobierno había nacionalizado propiedades extranjeras, y el programa de reformas que proponía el gobierno desalentó también las inversiones a largo plazo del sector privado interno. La legislación sobre las comunidades industriales era muy impopular en el sector privado, y a pesar de que algunos exportadores sí recibieron bien ciertos aspectos de las políticas de los militares, en general existía un antagonismo ideológico y no una colaboración entre los capitalistas locales y el gobierno. Salvo algunas excepciones, el sector empresarial peruano era un grupo conservador, y en retrospectiva se ve cuán difícil habría sido que dicho grupo se sintiera seguro con un gobierno que empleaba una retórica de reforma social profunda y manejaba conceptos como la participación de los trabajadores.

¿UNA TECNOCRACIA O LA MISMA CONFUSIÓN DE SIEMPRE?

Aun si aceptamos que el gobierno militar fue extremadamente desafortunado por cambios de los precios internacionales fuera de su control, ¿cómo manejó su relación con el mundo exterior? ¿Qué tan bien realizó la tarea de reformas internas? ¿Hasta qué grado pudo fundamentar su pretensión de ser una tecnocracia modernizadora?

La dificultad inicial fue que el gobierno no tenía un plan realmente integrado. En vez de un calendario de reformas vinculadas con el nivel de recursos en cada etapa, existió una tendencia a dar respuestas *ad hoc* a las presiones de diferentes grupos. Había un acuerdo respecto a los fines básicos del gobierno, pero no sobre los medios. Lo había respecto a la necesidad de una reforma agraria, no acerca del grado ni del ritmo para llevarla a cabo. Se llegó a un acuerdo sobre la necesidad de mejorar las condiciones de los trabajadores industriales, pero fue muy poco el debate en torno a la legislación de las comunidades industriales, y la velocidad con que se puso en práctica tomó a todos por sorpresa.

Los militares peruanos en el poder, al igual que varios otros gobiernos castrenses, fueron demasiado ingenuos en su enfoque reformista. Nunca pre-

¹⁸ Estos datos y los de párrafos anteriores provienen de Alan Angell y Rosemary Thorp, "Inflation, Stabilization and Attempted Redemocratization in Peru, 1975-1979", *World Development*, noviembre de 1980.

vieron las dificultades que surgen con cualquier acción legislativa importante, y se diría que fueron incapaces de hacer frente a la serie de acontecimientos que ocurrieron sin la regularidad de un ejercicio militar. Por ende, su respuesta a los efectos de la legislación sobre las comunidades industriales —que había agudizado conflictos en vez de atenuarlos, e incrementado el poder de los sindicatos en lugar de disminuirlo —fue la de revocar esa ley, lo cual creó más confusión.

Jacquette describe bien el estilo de los militares peruanos:

El gobierno militar ha creado un nuevo modelo de formulación y aplicación de políticas. Comienza por plantear un objetivo ideológico, luego decreta una ley general y una serie de disposiciones para alcanzar los objetivos ideológicos. Lo que sigue es una confrontación incómoda, incluso brusca, con la realidad (bajos niveles de inversión persistentes, huelgas continuas) que inevitablemente culmina en frustración oficial y en la búsqueda de un nuevo arreglo institucional que se aproxime a la meta original. El resultado, a menudo, es una espiral vertiginosa de retórica y política cuyo efecto es destruir las instituciones mismas que se acaba de crear. . . . A consecuencia de ello, los militares no son capaces de consolidar un apoyo basado en instituciones, ni siquiera de fijar una constelación de objetivos ideológicos del Estado.¹⁹

A medida que el ejército se vio cada vez más aprisionado por las complejidades de poner en práctica la política, y cada vez menos capaz de hacer frente a las dificultades económicas, reaparecieron las divisiones latentes en las fuerzas armadas. La eufórica unidad inicial no duró mucho. Algunos propugnaban una radicalización del proceso de reformas, otros una regresión; algunos eran favorables a la participación de grupos no militares en la elaboración de la política, otros deseaban mantener el monopolio militar del poder. El derrocamiento de Velasco en 1975 fue sólo el signo más visible de la falta de unidad en las fuerzas armadas; diferencias profundas habían emergido desde mucho tiempo antes, y ponían en ridículo la pretensión de los militares de haber abolido los conflictos sectarios. Los partidos ya no podían funcionar, pero las divisiones entre los militares indicaban una rivalidad semejante a la que había caracterizado a la política civil en Perú.

Los militares peruanos dieron por hecho que podían gobernar sin tener vínculos fuertes con grupos sociales u organizaciones. Rechazaron a los partidos políticos y diseñaron una “teoría de ningún partido” nada convincente. Pero pronto descubrieron que los regímenes militares necesitan aliados para construir gobiernos estables, y que la legitimidad no se puede establecer por decreto sino que debe ganarse. A largo plazo, no de inmediato, el aislamiento del ejército peruano sería un grave obstáculo político en su lucha por mantenerse en el poder.

¹⁹ Jane Jaquette, “Belaúnde and Velasco: On the Limits of Ideological Politics” en Lowenthal (ed.), *The Peruvian Experiment*, p. 434.

¿HASTA DÓNDE LLEGARON LAS REFORMAS?

En primer lugar, es claro que el gobierno rompió el poder de la vieja oligarquía, en cuyo sitio erigió un Estado mucho más poderoso e intervencionista. Aunque algunas ramas de actividad —como la producción de harina de pescado— fueron devueltas a manos privadas, el Estado continuó ejerciendo una influencia profunda sobre la economía.

Pero a pesar de la amplitud de las reformas pretendidas, el gobierno apenas combatió el dualismo básico de la sociedad peruana entre un pequeño sector de la economía de capital intensivo y el enorme sector tradicional. Se ha estimado, por ejemplo, que la introducción de “comunidades” en los sectores industrial, de pesca y minero combinados, habría transferido solamente 2% del ingreso nacional a 8% de la fuerza de trabajo activa, grupo que en virtud de estar empleado en sectores tan productivos de la economía ocupaba ya un sitio en la cuarta parte superior de la escala de asalariados. La mayoría de los peruanos no trabajaban en empresas modernas del tipo que pudieran transformarse en “comunidades”.

Es verdad que la reforma agraria fue más lejos que la industrial, pero incluso aquélla tuvo limitaciones. En las empresas agrícolas más modernas, las plantaciones azucareras y las haciendas comerciales, los trabajadores sí asumieron nuevas funciones de dirección, pero nada más los empleados permanentes que en general vivían en su lugar de trabajo, no así el grupo mucho más numeroso de trabajadores estacionales y temporales. Es verdad que en Perú se redistribuyó un tercio de la tierra cultivable, pero ello benefició únicamente a una cuarta parte de la mano de obra rural. Como en casi todas las reformas agrarias latinoamericanas, el campesino sin tierras y el agricultor de subsistencia recibieron muy pocos beneficios. Además, no hubo transferencia de recursos de los sectores más prósperos de la economía hacia la agricultura. Se mantuvo bajos los precios de los alimentos para contener los del mercado urbano.

Las cifras oficiales exageran el número de auténticos beneficiarios de la reforma agraria. Se ha estimado que la capacidad de dicha reforma para proporcionar empleo suficiente a campesinos y trabajadores agrícolas, habría abarcado sólo a 17% de la fuerza de trabajo agrícola total y a 25% de su porción subempleada. A pesar de que la reforma agraria suprimió las grandes fincas privadas, tuvo un efecto limitado sobre la creación de empleo. Los límites de extensión impuestos a las propiedades siguieron siendo amplios en un país con aguda escasez de tierra como Perú. Y dentro del sector reformado, las granjas cooperativas recibieron beneficios extraordinarios, a pesar de que varias de ellas concedían a sus miembros amplias posibilidades de practicar un cultivo individual.²⁰ La redistribución del ingreso que implicó la reforma agraria fue limitada, del orden de 1 a 1.5% del producto nacional y con un sesgo en favor de los grupos más prósperos.

²⁰ José María Caballero, *From Belaúnde to Belaúnde: Peru's Military Experiment in Third Roadism*, Cambridge, Center of Latin American Studies, 1981, pp. 30-45.

La reforma agraria no estuvo acompañada de una transferencia considerable de recursos desde el sector urbano. En verdad, el período resaltó por una ausencia general de medidas para el desarrollo global del campo. Pese a que no decayó el rendimiento agrícola, tampoco la productividad superó su modesto nivel general.

La reforma agraria fue, de varias maneras, la principal del gobierno militar. Al fracasar, minó la estrategia toda del gobierno y su afirmación de contar con el apoyo de la mayoría de la población. La reforma logró poco, relativamente, para los pobres rurales. Tampoco tuvo un impacto positivo sobre la productividad. Las cooperativas destacaron sólo por la desproporcionada cantidad de beneficios que recibieron: no fueron un éxito económico ni lograron estimular nuevas formas de organización agrícola, y en vez de servir de puntos de apoyo al gobierno, se convirtieron en una de las principales fuentes de oposición. La Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), con patrocinio gubernamental, se transformó en espina clavada en el gobierno y tuvo que ser disuelta. Los campesinos que no recibieron beneficios de la reforma no eran susceptibles de alabar a las autoridades, y los que sí los recibieron los consideraron insuficientes y se opusieron a la injerencia estatal en modos agrícolas tradicionales.

Se puede contar lo mismo a propósito de otras reformas centrales del gobierno. Aquéllas relativas a los sindicatos, junto con las leyes sobre comunidades industriales, intensificaron el conflicto social e industrial y enajenaron del gobierno tanto al capital como al trabajo. La reforma educativa propuesta, valiosa como muchos de sus objetivos, era poco realista en un país con recursos tan limitados como Perú, y la forma en que se manejó —entre varios factores— provocó un agudo conflicto entre el gobierno y el sindicato de maestros (SUTEP).²¹ Este sindicato era el mayor de Perú, y luego de buscar líderes maoístas para expresar su frustración ante la política del gobierno, se puso al frente de la oposición sindical.

Si el proceso de reformas no pudo resolver los problemas de una sociedad y una economía duales, y si era improbable que el gobierno ganase el apoyo del sector empresarial, ¿existían alternativas? El gobierno habría podido elevar la carga fiscal de la clase media pero no quiso atraer su animadversión, porque si esperaba hallar una base social no podía ser más que en dicha clase. La alternativa a un modelo de crecimiento impulsado por las exportaciones, habría podido ser un modelo redistributivo mucho más orientado hacia adentro. Se ha estimado que una transferencia de 5% del ingreso del 1% más rico de la población al 25% más pobre, multiplicaría por dos el ingreso de los pobres reduciendo el de los ricos en sólo 16%.²² Semejante política, empero, habría requerido un modelo político muy diferente, basado en la movilización de los marginados urbanos y rurales.

²¹ Alan Angell, "Maoístas de salón de clases: la política de los maestros bajo el gobierno militar peruano", *Foro Internacional*, 23, núm. 1 (julio-septiembre de 1982).

²² Figueroa y Webb, *op. cit.*

¿HABRÍA PODIDO EL GOBIERNO MOVERSE HACIA LA IZQUIERDA?

Un periodista de Lima describió la política del gobierno como “ni de izquierda, ni de derecha, ni de centro”, a pesar del objetivo gubernamental frecuentemente citado de hallar una alternativa que no fuese capitalista ni socialista. Pero el problema político que enfrentaba el gobierno no era exclusivo de Perú; en verdad, era el problema de cualquier gobierno militar que intente reformas en un país pobre y que prefiera no apoyarse en represión.

El problema era que, si el régimen adoptaba un programa de izquierda, ¿cómo podría contener las demandas políticas de los que movilizaba? Si un gobierno que emprende reformas pierde el apoyo del capital, extranjero e interno, y gran parte del de la clase media, ¿cómo puede evitar convertirse en rehén de la clase trabajadora? La Cuba de Castro señalaba un posible camino pero que resultaba atractivo solamente para una parte reducida de los militares peruanos, quienes en conjunto eran fieles a sus orígenes de clase media y desconfiaban profundamente del Partido Comunista, de los sindicatos, y podría decirse que de cualquier actividad militante de la clase trabajadora. Las comunidades industriales, por ejemplo, constituyeron un intento de promover la integración de clases y de minar el poder de los sindicatos.

Los militares peruanos no estaban preparados para basarse en el apoyo de la clase trabajadora. Su modelo político, en esencia, era tan centralizado y estatista como su proyecto económico. El sistema político, estrechamente controlado, fomentaba la armonía entre clases, no el conflicto.

La principal iniciativa en el área de la movilización política fue la creación de SINAMOS, pero resultaba más fácil caracterizarlo negativamente que por sus objetivos: no era partido político, ni red de inteligencia, ni institución corporativa.²³ Fue visto como un medio para encauzar apoyo al régimen y alentar la participación popular a través de canales aceptables, pero no logró consolidar el respaldo al gobierno y tampoco fue aceptado por aquellos a quienes supuestamente debía beneficiar. Pese a que en sus inicios dicho sistema patrocinó algunas iniciativas sociales admirables, y a que varios de sus primeros organizadores eran reformistas aplicados, el gobierno pronto limitó cualquier medida radical. SINAMOS se convirtió en un instrumento más de control burocrático, sin autonomía.²⁴ No tuvo éxito en su tarea de construir una red de organizaciones locales y sectoriales porque tenía muy poco que ofrecerles; de cualquier forma, éstas habían asumido, en su mayoría, una posición de hostilidad al gobierno. Las comunidades campesinas, que veían en la sucursal de SINAMOS un organismo más de interferencia gubernamental, frecuentemente quemaban sus instalaciones. Así, la iniciativa que adoptaron los militares para tratar de organizar el apoyo social, fue minada por el repudio popular y por la timidez de un ejército renuente a conceder autonomía real a la organización creada.

²³ Cynthia Mc Clintock, *The Ambiguity of Peru's Third Way*, Latin American Program, The Wilson Center, Washington D.C., 1978, pp. 38-39.

²⁴ Stepan, *State and Society*, pp. 314-315.

Pero el hecho de descartar un modelo de movilización popular no le ganó al gobierno mucho apoyo de la clase media. Las manifestaciones antigubernamentales en las ciudades fueron obra, en gran parte, de esta clase vinculada al partido APRA, sobre todo cuando comenzó a deteriorarse la situación económica y el déficit externo trajo inflación e intentos gubernamentales por contener los salarios. Finalmente, el deterioro económico y el descontento creciente provocarían la caída de Velasco y la introducción de un nuevo modelo económico más grato a la comunidad empresarial y financiera.

Con todo, en la primera fase de su "revolución" los militares sí promovieron un programa de reformas que sorprende en vista del fracaso total de proyectos similares previos y de la postura conservadora que suele atribuirse al ejército. Ese programa contrasta vivamente con el tipo de políticas económicas y de represión interna que existían en Brasil, Chile, Argentina, Bolivia y Uruguay. Pero la burocracia no puede hacer ella sola una revolución. La lógica de la reforma social exige que ésta tenga una sólida base en sus presuntos beneficiarios. Debido a que el gobierno no estaba preparado para compartir el poder con los marginados urbanos y rurales, no logró desarrollar una base popular y no fue capaz de resistir a las presiones para hacerlo girar a la derecha ante la cada vez peor situación económica.

El deterioro económico llegó a su culminación en 1975. Como señala Caballero, varios grandes proyectos de construcción alcanzaron simultáneamente el nivel en que hacen falta muchas importaciones. Y conforme bajaban los precios de las exportaciones peruanas drásticamente, las ganancias totales por ese concepto disminuyeron 14% en comparación con el año anterior, mientras que el valor de las importaciones aumentó 70%. El hecho de que las compañías petroleras no hicieran descubrimientos de importancia, minó la confianza de los medios financieros internacionales en el gobierno peruano.²⁵

La crisis económica hizo perder confianza a los militares. Amplios sectores de las fuerzas armadas sentían que la unidad del ejército se vería amenazada por cualquier avance adicional en el camino de las reformas. Temían quedar aislados en América Latina y ver gravemente debilitada su capacidad defensiva —en especial frente a Chile, su viejo rival— por reformas adicionales que aislaran más a los militares de la sociedad. La incapacidad del ejército para construirse un sector de apoyo en la sociedad civil, se convirtió en fuente de su debilidad. Como afirma Stepan:

En la primera fase, el intento de la élite del Estado de imponer a la sociedad un diseño arquitectónico, significó que prácticamente todos los grupos sociales —incluidos los partidos políticos de derecha y de izquierda, los industriales y los sindicalistas, los terratenientes y los campesinos indígenas— estuvieran sujetos a una reestratificación por parte del Estado, o se creyeran susceptibles de la misma. La amenaza de injerencia estatal en el contexto de un modelo que permitía un pluralismo limitado, contribuyó a que pese a la existencia de reformas más

²⁵ Caballero, *op. cit.*, p. 19. Véase también Felipe Portocarrero, "The Peruvian Public Investment Programme. 1968-1978", *Journal of Latin American Studies*, 14, núm. 2 (noviembre de 1982).

amplias que las de cualquier régimen en la historia latinoamericana —sin contar a Cuba— ningún grupo se sintiera a salvo de la burocracia estatal, ni siquiera los presuntos beneficiarios. En consecuencia, ningún grupo se constituyó en factor de apoyo estable a la élite estatal en la primera fase.²⁶

El aislamiento creciente de Velasco del cuerpo de oficiales y su aparente coqueteo con algunas ideas de grupos nacionalistas de derecha, llevaron a la formación de una alianza entre radicales y conservadores dentro de las fuerzas armadas para derrocarlo en agosto de 1975. Los radicales que quedaban pronto fueron desplazados por oficiales más conservadores, dirigidos por el general Morales Bermúdez, y la revolución peruana entró en una “segunda fase” que se pretendía de consolidación. La realidad fue distinta; los militares se tambalearon con la crisis económica, luego con la agitación política, y finalmente volvieron a sus cuarteles en 1980.

LA SEGUNDA FASE DE LA REVOLUCIÓN: EL INTENTO DE CONSOLIDACIÓN

El presidente Morales Bermúdez tuvo frente a sí tareas difíciles en un momento poco propicio. El gobierno gozaba de poca credibilidad y recurrió cada vez más a la represión para controlar a sus opositores, aunque jamás a la misma escala que en Chile, Uruguay o Argentina.

Las políticas gubernamentales no simplificaron la labor de estabilización económica. Si el gobierno de la primera fase del régimen militar careció de un programa consistente y coherente de reformas económicas, el de la segunda fase no manifestó mayor congruencia en su programa de estabilización económica. Ello contrasta con las políticas estabilizadoras aplicadas en Brasil o en Chile, por ejemplo, donde fueron impuestas por un gobierno con autoridad considerable y con una idea clara de la dirección futura del desarrollo económico. En contraste, la estabilización en Perú fue más bien una medida de pánico sin objetivos políticos claros, aplicada por el gobierno con poca firmeza y prácticamente sin apoyo de grupo civil alguno.

No se hizo nada, en realidad, para frenar el gasto público, por ejemplo. Éste aumentó continuamente como porcentaje del PIB a lo largo del período, y la causa principal fue el incremento de los gastos militares.²⁷ Las metas de un sector del ejército se veían minadas constantemente por las acciones de otro sector; lo mismo vale por la supuesta planificación tecnocrática de los militares no políticos. Los recortes efectivos recayeron sobre el sector privado en forma de una reducción tanto del crédito para dicho sector como de los salarios reales, los cuales disminuyeron de 100 en el año base 1973 a 79 en 1977 —los sueldos de los trabajadores especializados, de 100 a 65 en el mismo período— y el desempleo aumentó drásticamente. Las medidas de contracción tuvieron el efecto de deprimir todavía más la actividad económica y de hacer más profunda la recesión. Era sabido que varios ministros civiles se habían vuelto prisioneros de sus propios ministerios y se negaban a colaborar en planes

²⁶ Stepan, *State and Society*, pp. 302-309.

²⁷ Angell y Thorp, *op. cit.*, p. 871.

globales que perjudicaran a su ámbito particular; los ministros militares se comportaron de igual manera, con la misma estrechez de visión pero sin tener frente a ninguna de las influencias restrictivas que un Congreso independiente había podido ejercer en el pasado. En esta etapa, el gobierno militar parece haber ejercido tan poco control sobre el sector público como el régimen de Belaúnde en sus momentos de mayor debilidad.

Los acontecimientos de este período muestran cuán difícil es, para un gobierno castrense, gobernar con eficacia si se le oponen casi todos los grupos civiles. En el caso de Perú, la oposición de grupos capitalistas fue particularmente nociva ya que los militares los consideraban, a pesar de todo, como un aliado indispensable para superar los problemas del subdesarrollo. El capital extranjero se inquietó cada vez más por las reducidas posibilidades de que se pagara pronto la deuda externa en aumento. El capital nacional perdió la poca fe que tenía en la capacidad del gobierno para detener el proceso de declive. En ese momento, el pluralismo limitado que el ejército peruano había permitido repercutió en su contra. Viejos políticos, en asociación con partidos apoyados por grandes intereses económicos, pudieron difundir sus críticas e insistir en la necesidad de que un gobierno civil lidiara con los problemas. Un gobierno más autoritario no habría permitido tales críticas, y habría tal vez conservado el apoyo de la élite económica por la absoluta ausencia de alternativas. En Perú, sin embargo, políticos como el ex-presidente Belaúnde Terry se hicieron notar con su llamado a volver a un gobierno civil lo más pronto posible.

El sector empresarial quizá habría sido más paciente con el gobierno militar si éste hubiera dado muestras de poder controlar al movimiento obrero, pero ya no era capaz ni siquiera de eso. Con la penuria creciente que padecían los pobres urbanos y rurales, el gobierno cayó víctima de su reformismo inicial que había permitido un aumento considerable del número de sindicatos y otras organizaciones populares. Incluso aquellos sindicatos que el gobierno había establecido para contrarrestar la influencia de otros grupos políticos, se volvieron en contra de los militares. Aun el Partido Comunista, que había adoptado una actitud de "apoyo crítico" al gobierno con la esperanza de que su lealtad fuese correspondida con la concesión de mayor influencia política, se volvió antagónico.

A pesar de que el movimiento obrero peruano organiza solamente a una proporción reducida de la fuerza de trabajo activa, y pese a que la mayoría de los sindicatos son pequeños, débiles y locales, sería erróneo ver a estos últimos como un tipo de aristocracia obrera separada del resto de los pobres urbanos y rurales. Al contrario, los vínculos entre sindicalizados y no sindicalizados resultaron fuertes y complementarios. La protesta popular y la de los sindicatos eran parte de un mismo proceso de oposición a los militares. Huelgas y motines, manifestaciones callejeras, peticiones y toma de fábricas por parte de los sindicatos, tenían el objetivo de anular políticas gubernamentales que afectaban a todos los trabajadores, sindicalizados o no. En Perú, la agitación popular tiene una historia larga y tormentosa. La combinación de las protestas de la masa y de los sindicatos contra el gobierno, fue lo que volvió tan poderosa a la oposición a las políticas de estabilización peruanas. Tan amplia coalición

popular es difícil de coercionar o de cooptar, justamente por su amplitud y porque toma su fuerza de varias fuentes. Incluso en circunstancias óptimas, un país como Perú tendría grandes dificultades para satisfacer las demandas básicas de la masa de la población. Un gobierno tan aislado del apoyo popular como el de los militares peruanos, difícilmente habría podido aplicar la represión tan enorme necesaria para imponer la paz social.

Las huelgas contra el gobierno aumentaron marcadamente hasta alcanzar un climax, la huelga general de julio de 1977. Las políticas del gobierno amenazaban el nivel de empleo si había recortes sustanciales de personal en el sector público, así como el nivel de los precios si se retiraba subsidios a los productos básicos. El resentimiento creció a raíz de que el gobierno encarceló y exiló a líderes sindicales prominentes. Los distintos partidos de izquierda hicieron causa común por una vez, y una huelga general masiva desorganizó al país durante un día. A pesar de que el gobierno despidió de sus empleos a muchos de los que participaron en la huelga, y no obstante que muchas de las demandas de los trabajadores no fueron satisfechas, la huelga fue un acto de desafío masivo a un gobierno para entonces muy impopular, y tuvo gran importancia para convencer a los militares de que el retorno al gobierno constitucional era necesario para evitar manifestaciones más violentas en el futuro y para mantener la precaria unidad de las fuerzas armadas.

El ejército había sido incapaz de contener el crecimiento de la izquierda en Perú. A pesar de que ésta llevaba marcas de luchas sectarias encarnizadas y de una tremenda diversidad de fórmulas ideológicas a cual más inadecuada a Perú, su fuerza total se manifestó en el 30% de los votos que obtuvo en las elecciones de 1978 para la asamblea constituyente. Muchos oficiales del ejército argumentaron que un gobierno civil bien constituido sería más capaz que los militares impopulares de lidiar con el aumento de ese voto de protesta (porque eso era, sin duda, y no una manifestación de apoyo a medidas revolucionarias).

Se complicaban los problemas para gobernar a Perú porque los militares tenían que hacer frente a las presiones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la comunidad bancaria internacional. Los militares pagaban el precio de haber aumentado, en vez de disminuir, la dependencia de Perú respecto al exterior. Un problema adicional era que las soluciones propuestas por el FMI se revelaban desastrosas en términos sociales e ineficaces en términos económicos. Las reducciones salariales según lineamientos propugnados por el FMI coadyuvaban muy poco a remediar el desequilibrio externo, y en la medida que nutrieron el descontento, minaron más la confianza de los inversionistas en la economía.²⁸ Pero en virtud de que se hallaba preso en la trampa de la deuda, el gobierno peruano tenía que aparentar, cuando menos, que trataba de aplicar las medidas deflacionarias del FMI, en detrimento, por supuesto, de todos los planes de expansión económica a largo plazo que los militares habían introducido.

El efecto acumulado de las circunstancias internacionales adversas, del ma-

²⁸ *Ibid.*, p. 880.

nejo inadecuado de la economía y de las precipitadas soluciones de crisis, fue una profunda recesión. El crecimiento económico *per capita* anual, que había sido de 3.2% de 1970 a 1975, cayó a -2% en los dos años siguientes. La inversión disminuyó 35% en términos reales en el período de 1975 a 1977; y la inversión privada volvió a su nivel de 1972. Los precios aumentaron 221% entre diciembre de 1974 y febrero de 1978. El sol peruano se devaluó 446% respecto al dólar norteamericano entre diciembre de 1975 y diciembre de 1978. Los salarios reales bajaron 35% entre octubre de 1975 y agosto de 1978; los sueldos de los trabajadores especializados, 42% en el mismo período. De 1974 a 1977, el desempleo se elevó de 6.6 a 9.4%, y el subempleo urbano, de 25 a 39 por ciento.²⁹

Es verdad que la economía comenzó a mejorar en 1979, pero esto se debió a movimientos favorables de los precios internacionales y no a la política del gobierno. En todo caso, era demasiado tarde para salvar la reputación de los militares, y de acuerdo con una nueva Constitución promulgada en 1978, el electorado peruano escogió un gobierno civil en 1980. Optó por el hombre que había sido desplazado en 1968, Belaúnde Terry, y por su partido, Acción Popular.

El debate acerca de los logros y fracasos de la revolución peruana ha sido intenso. No hay duda de que Perú sí cambió mucho en los 12 años de gobierno militar. Para 1980, el poder de la vieja oligarquía había sido destruido, el Estado se había convertido en una fuerza mucho más importante en el control de la economía, y las organizaciones políticas y sociales de los pobres eran más numerosas, activas y poderosas que antes. Sin embargo, en otros aspectos los cambios no eran tan impresionantes. Perú resultaba más dependiente aún que en el pasado de factores económicos externos; el papel del Estado, aunque se había ampliado, no se caracterizaba por eficiencia ni por la capacidad de imponer una planeación a largo plazo; y había una continuidad marcada de partidos y personas entre la primera presidencia de Belaúnde y la segunda. Cualquier intento de evaluar la revolución peruana debe tomar en cuenta el agudo deterioro de la economía internacional. Perú no fue el único en sufrir los muy adversos efectos de la recesión: países con modelos económicos tan diferentes entre sí como Chile, México y Brasil se vieron atrapados por igual en una de las peores crisis económicas —tal vez la peor— de este siglo. Si el gobierno de Belaúnde, quien volvió al poder en 1980, presencié un deterioro mayor de la situación económica de Perú, ello tuvo que ver en gran parte con la posición desfavorable del país en el exterior y con la incapacidad del gobierno civil para ofrecer una alternativa coherente a largo plazo, incapacidad exacerbada por el estallido de un movimiento guerrillero implacable y eficiente en la provincia de Ayacucho.

Quizá el veredicto de Lowenthal sea el más apropiado:

Si uno caracteriza a la revolución en Perú a la luz de los objetivos máximos planteados por un pequeño grupo de oficiales del ejército y de ideólogos civiles que

²⁹ Caballero, *op. cit.*, p. 19

los asesoraban (. . .), el experimento fracasó de toda evidencia. Empero, si se le juzga de acuerdo con parámetros distintos, los líderes militares de Perú tuvieron éxito en gran medida. Si uno define el experimento peruano como un programa modular de afirmación nacionalista, modernización económica, reformas anti-oligárquicas y consolidación sistemática del Estado, apoyadas institucionalmente por las fuerzas armadas, entonces el programa fue llevado a la práctica hasta un grado impresionante.³⁰

LA TRANSICIÓN DE VUELTA A LA DEMOCRACIA

El tema de la transición de los gobiernos militares a los constitucionales, representa una de las cuestiones más apremiantes para los líderes de regímenes castrenses en América Latina.³¹ Ese proceso está ocurriendo en Brasil, Argentina y Uruguay, pero en todos los casos ha sido penoso e incompleto. ¿Cómo pueden garantizar los militares que no haya represalias en su contra? ¿Cómo pueden asegurarse el continuar ejerciendo un poder político considerable, aunque no sea ya la autoridad gubernamental formal? ¿Cómo pueden garantizar que el poder se entregue a políticos responsables? Las autoridades civiles que relevan a los militares enfrentan dilemas igual de apremiantes. Tienen que establecer un equilibrio entre los que anhelan tomar represalias contra las fuerzas armadas y los que son demasiado propensos a fomentar la injerencia militar al menor signo de agitación política. Tienen que desarrollar iniciativas nuevas sin repudiar el pasado por completo. Tienen que estar siempre conscientes de las susceptibilidades y del orgullo de las fuerzas armadas. Dichos principios son válidos no sólo en América Latina: España, por ejemplo, ha enfrentado esa misma problemática en época reciente.

La transición peruana se manejó con mayor suavidad que en otros países latinoamericanos (con la excepción probable de Ecuador). Empero, no es posible afirmar que haya sido un éxito completo. Brotes de violencia guerrillera han provocado demandas de que se regrese a métodos más autoritarios, y no es posible descartar, si aumenta el desorden social, que los coroneles y generales ambiciosos reanuden conspiraciones. ¿Pero qué condiciones suavizaron relativamente la transición de 1978 a 1980?

Uno de los factores cruciales fue la debilidad y desorganización de la izquierda en Perú. Los militares no temían que las elecciones dieran el triunfo a un partido marxista o radical. Es cierto que la izquierda obtuvo un tercio de los votos en 1978, pero el partido de Belaúnde, Acción Popular, se había abstenido de participar en dichas elecciones por estar en desacuerdo con los términos de la asamblea constituyente. Además, el voto para la izquierda se repartió entre numerosos grupos ideológicos que tenían unos con otros relaciones tan malas —o incluso peores— que con los partidos de la derecha. El

³⁰ Lowenthal, "The Peruvian Experiment Reconsidered", en Me Clintock y Lowenthal, *op. cit.*, pp. 418-419.

³¹ Va en aumento la literatura sobre este tema. Véase, por ejemplo, Alain Rouquié, *Demilitarization and the Institutionalization of the Military-Dominated Politics in Latin America*, Latin American Program, The Wilson Center, Washington D.C., 1982.

movimiento sindicalista, aunque era capaz de dirigir protestas masivas como en 1977, no estaba controlado por un solo partido ni podía ser movilizado para fines puramente políticos; tampoco estaba bien organizado, ni disciplinado, ni imbuido de conciencia de clase.

Los partidos mejor organizados y más representativos eran los de centro: Acción Popular (de Belaúnde), APRA, Partido Popular Cristiano. Estos partidos, juntos, predominarían fácilmente en elecciones libres, y de hecho obtuvieron la mayoría de los votos en 1980, en tanto que los de la izquierda disminuyeron abruptamente. En la nueva Cámara de Diputados, Acción Popular tuvo cien de los ciento ochenta escaños, APRA cincuenta y el Partido Comunista Peruano nueve. Los escaños restantes correspondieron en su mayoría a los cinco partidos o alianzas de partidos de izquierda. Los militares sabían que estas organizaciones, en particular la de Belaúnde, eran moderadas y no modificarían el modelo económico fundamental de la segunda fase —más conservadora— del régimen militar, que no tomarían represalias contra el ejército y que eran bastante populares para establecer un sistema legítimo y constitucional. Así, la cuestión básica de cómo garantizar que los sucesores del gobierno castrense fueran aceptables, no fue en Perú un dilema tan serio como en otros países latinoamericanos.

El gobierno militar esperaba alcanzar legitimidad mediante el desarrollo económico. La promesa de tal desarrollo fue presentada como razón del golpe de Estado, y se hizo hincapié en ella hasta mediados de los años setenta, por lo menos. El agudo contraste entre la promesa y los resultados dio lugar a la desmoralización de las fuerzas armadas y a una sensación de impotencia frente a la crisis económica. Si el gobierno hubiera afianzado cierto progreso material, tal vez habría querido continuar en el mando. Pero todos los indicadores económicos resultaban negativos. Se podía imputar al ejército las mismas fallas en el manejo de la economía que los militares habían atribuido a los civiles. En semejantes condiciones, no debe sorprender que haya prevalecido la opinión de quienes insistían en volver a los cuarteles para dejar que los civiles arreglasen el desorden.

Los militares esperaban gratitud, por sus reformas, de los sectores sociales no oligárquicos, pero ocurrió lo contrario. Si aquéllos llegaron al poder en medio de un sentimiento general de aprobación por parte de muchos grupos de la sociedad, perdieron ese reconocimiento y no fueron capaces de construirse una base social. La población civil, por desconfianza, rechazó los métodos políticos y los objetivos del ejército. Los grupos empresariales creyeron no tener futuro bajo un régimen que utilizaba un lenguaje de reformas sociales avanzadas. Los sindicatos se opusieron a los intentos de minar su influencia, y vieron las reformas del gobierno como simples paliativos. Los campesinos sintieron que la reforma agraria era insuficiente y torpe, y no presenciaron mejoras económicas sostenidas en el sector agrícola. Y la clase media se opuso a la manera en que las fuerzas armadas monopolizaron el poder político, ofreciéndole a ella muy poco en términos de beneficios económicos y de ventajas políticas. A pesar de una serie de reformas importantes y bien intencionadas, las fallas de ejecución, estilo y comportamiento, así como la recesión económica al final,

dejaron a los militares aislados socialmente, cada vez más impopulares y repudiados. Un régimen más autoritario quizá habría subsistido con su impopularidad mediante una represión más aguda. Pero los militares peruanos habían llegado al poder con la intención de liberar, no de oprimir, y pese a que para mediados de los años setenta la intolerancia y la represión por parte del gobierno habían aumentado, éste no tenía suficiente confianza, unidad o consenso para lanzar un programa sostenido de control social mediante la represión.

Al final, las fuerzas armadas llegaron a temer por su unidad e integridad profesional más que por su reputación como gobernantes y reformadoras. Cualquier intento de seguir gobernando a Perú, sobre todo después de la huelga general de 1977, conllevaba el peligro de dividir a los militares e incluso de provocar un conflicto armado dentro del ejército en la lucha subsecuente por el poder político. En vez de correr ese riesgo, se decidió devolver la autoridad a representantes elegidos. Para el ejército, era mejor lamer sus heridas en los cuarteles que sufrir un daño más grave al tratar de gobernar a una sociedad que no le apreciaba sino que se le oponía obstinadamente.