



Perú 1960-2000

políticas económicas y sociales en entornos cambiantes

Carlos Parodi Trece



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

PERÚ 1960-2000
POLÍTICAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
EN ENTORNOS CAMBIANTES

Carlos Parodi Trece



UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

IV. El gobierno militar de Velasco (1968-1975)

1. Antecedentes. ¿Por qué los militares?

El golpe de estado, que ocurrió el 3 de octubre de 1968 y que fue liderado por el general Juan Velasco Alvarado, marcó el inicio de la *primera fase* del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas que duraría hasta 1975, año en el cual Velasco fue sustituido por el General Francisco Morales Bermúdez, quien inició la *segunda fase* del gobierno militar, que terminaría con el retorno a la democracia en 1980. Este capítulo está dedicado al estudio de la evolución económica y social de la primera fase, durante la cual se puso en marcha un *gobierno militar nacionalista de izquierda*, a diferencia del entorno subyacente de la segunda fase, que se ocupó del desmantelamiento de la mayoría de las reformas emprendidas por Velasco.

La toma del poder por parte de las Fuerzas Armadas revistió ciertas características que la distinguieron de otras intervenciones militares en la región. En primer lugar, no se trató de un pronunciamiento aislado o de un *cuartelazo* de un reducido número de oficiales de las Fuerzas Armadas: fue una cuestión institucional, involucró a las Fuerzas Armadas como cuerpo institucional. En segundo lugar, no fue realizado para sofocar algún problema social focalizado o para poner término a un régimen populista (como inicialmente fue el caso del general Augusto Pinochet en Chile en 1973), sino más bien fue en contra de un régimen reformista-moderado, que no había cumplido con sus promesas de reformas progresistas y *anti-oligárquicas*. En tercer lugar, las Fuerzas Armadas no presentaron su intervención como una solución a una crisis coyuntural, como pudo concebirse el golpe de estado de 1962 (ese año, como se ha visto en el capítulo anterior, en uno de sus primeros pronunciamientos, las Fuerzas Armadas se comprometieron a convocar elecciones un año después, como efectivamente ocurrió), sino que estaban dispuestos a

quedarse en el poder todo el tiempo necesario para producir los cambios en las estructuras económicas y sociales en el Perú.¹ En otras palabras, buscaban solucionar los problemas estructurales que los gobiernos anteriores no habían afrontado con éxito.

Una segunda cuestión previa se relaciona con la posición antioligárquica y socialista de los militares.² ¿Cómo se concilia esta visión con la de los militares de 1948, quienes dieron ese año el golpe liderado por el general Odría desde una clara orientación liberal?, ¿qué cambió en el esquema ideológico de las Fuerzas Armadas entre 1956 (año en que terminó el gobierno de Odría) y 1968?

Desde la década de los cincuenta y la de los sesenta, las Fuerzas Armadas fueron desarrollando la idea de que su contribución a la sociedad debía ir más allá de su papel tradicional de mantener la seguridad externa y el orden interno cuando era necesario. Surgió una nueva visión, que se expresaba en la doctrina de la *seguridad integral*, desarrollada en el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) y en la Escuela Superior de Guerra (ESG). Ella sostenía que la defensa de la nación dependía de la fortaleza económica y del bienestar de sus habitantes. Sólo si se desarrollaba el potencial nacional, lo que se lograría elevando el bienestar, se podía ser poderoso y sólo si el desarrollo de ese potencial beneficiaba a las mayorías, los individuos tendrían interés en defender al país de conflictos externos e internos que alteran el orden establecido. De esta manera, en el pensamiento militar se fue plasmando la idea de que su papel también tenía que ver con temas de *desarrollo y distribución*. Se produjo así una evolución del antiguo profesionalismo militar (caracterizado por ser apolítico, asumiendo su papel tradicional de mantener el orden interno y externo) a un *nuevo profesionalismo* que conectaba el concepto de seguridad con el de desarrollo. El contraste entre ambos profesionalismos puede observarse en el cuadro IV.1.

1. Se sugiere revisar Caballero, José María, *From Belaunde to Belaunde: Perú's Military Experiment in Third Roadism*, Cambridge: University of Cambridge, Centre of Latin American Studies, 1981.

2. Los militares se referían a una *tercera vía*, ni capitalista, ni comunista.

Cuadro IV.1

EVOLUCIÓN DEL PAPEL DE LOS MILITARES

	Antiguo Profesionalismo (antes de 1960)	Nuevo Profesionalismo (después de 1960)
Papel de los militares	Seguridad externa	Seguridad externa e interna
Habilidades requeridas	Alta especialización en asuntos militares	Alta especialización en habilidades militares y políticas
Ámbito de acción de los militares	Restringido	Sin restricciones
Impacto de la profesionalización	Neutralidad política	Politización de los militares
Impacto en la relación con la sociedad civil	Militares apolíticos	Expansión del papel tradicional: asumen una posición política

Fuente: Adaptado de Stepan, Alfred, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, New Jersey: Princeton University Press, 1978, p. 130.

Esta evolución en el pensamiento de los oficiales de las Fuerzas Armadas se percibe en el incremento de los artículos publicados en la Revista de la Escuela Superior de Guerra respecto del *nuevo profesionalismo*: de sólo representar el 2% de los artículos en 1954-57, llegó a representar el 50% entre 1963 y 1967.³

Se criticaba la falta de resultados sociales de las estrategias económicas seguidas. En la medida que aquellas habían sido básicamente liberales. Se proponía una visión contraria, sustentada en las ideas de la CEPAL: crecimiento hacia adentro, industrialización por sustitución de importaciones y mayor presencia del Estado en la economía. Un modelo económico que se oponía al modelo liberal primario-exportador. El nacionalismo también se había acrecentado. Por ello se buscaba reducir la dependencia externa y defender los recursos nacionales de la explotación del capital extranjero. De este modo, las ideas de la CEPAL se convirtieron en el soporte teórico del gobierno militar.

En la esencia del pensamiento de Velasco estaba el deseo de eliminar, tanto la dependencia externa como la dominación interna, ejercida ésta última por una pequeña elite llamada oligarquía

3. Stepan, Alfred, *The State and Society. Perú in Comparative Perspective*, New Jersey: Princeton University Press, 1978, p. 133.

que impedía se extendieran los beneficios del crecimiento económico. Según los militares, esos dos factores resumían las causas del subdesarrollo y de la pobreza.

Para terminar de cerrar el círculo, es relevante mencionar que los miembros de las Fuerzas Armadas no pertenecían a la aristocracia, sino a las clases medias y a la pequeña industria. No existían vínculos entre ellos y las grandes empresas (nacionales o extranjeras) ni tampoco con los terratenientes.

Si a los componentes descritos se agrega el desprestigio de la clase política, la corrupción administrativa del Estado y el hecho de que Belaunde no haya cumplido con sus promesas reformistas, se obtiene como resultado que las Fuerzas Armadas sintieron que eran los únicos que podían guiar al país hacia el desarrollo.

Como se verá en este capítulo, los militares pensaron que el desarrollo era una cuestión relativamente simple: bastaba con diseñar un marco político estable, aumentar la participación estatal en la economía, reducir la dependencia externa y remover las barreras que la oligarquía colocaba al progreso económico. Lo ocurrido en el período 1968-1975 demostró que el desarrollo es un asunto más complejo. Nadie duda respecto del compromiso que un gobierno debe tener para erradicar la pobreza y que el crecimiento económico es clave para ello. Sin embargo, los medios utilizados en este período probaron estar equivocados.

2. El modelo de desarrollo

En su primer pronunciamiento, el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas estableció que pondría en marcha un estilo de desarrollo *ni capitalista ni comunista* a través de un conjunto de profundas reformas estructurales destinadas a alterar el patrón de desarrollo prevaleciente. No podía ser capitalista porque, según los ideólogos de la revolución, era el modelo de sociedad que había llevado al país al subdesarrollo; tampoco podía ser comunista porque este sistema creaba una sociedad totalitaria incapaz de generar el desarrollo libre del individuo en todas sus dimensiones. Se trataba de crear una *tercera vía*.

Los militares buscaban transformar la estructura del Estado para, a través de ese *nuevo Estado*, implementar los cambios es-

tructurales, sociales y culturales, en torno de una actitud nacionalista en defensa de la dignidad y soberanía nacional. La inversión extranjera sería bienvenida, siempre y cuando se enmarcara dentro de la ley y respondiera a los intereses nacionales. Por lo tanto, se trataba de establecer un nuevo orden económico-social. Este *nuevo Estado*, nacionalista, antioligárquico y socialista no se enmarcaba dentro del marxismo clásico. Se trataba de un modelo *orgánico-estatista*.⁴ El término *orgánico* alude a una visión normativa que indica que los diferentes miembros de una sociedad se combinan armoniosamente para desarrollar todo el potencial de sus individuos; *estatista*, porque el gobierno militar sostenía que aquella armonía no ocurría espontáneamente en el proceso de evolución histórica, sino que, para lograrla, se necesitaba poder, elecciones racionales y decisiones que provengan desde el Estado. El Estado lograría unir a la sociedad civil a través de sus reformas, orientándola hacia la búsqueda del bien común. Para ello, tenía que ser fuerte e intervencionista. Aún así, no se trataba de un estado marxista clásico, pues no rechazó la propiedad privada, sino que intentó recomponerla. Por ejemplo, la reforma agraria significó entregar la tierra a quienes la trabajan: pasó de los terratenientes a los agricultores, organizados principalmente en la forma de cooperativas.

En opinión de Fitzgerald⁵ lo que se creó fue un *capitalismo de Estado*, entendido éste como un sistema donde el Estado asume la responsabilidad de organizar la producción y acumulación en el sector moderno de la economía y la propiedad pública reemplaza a la privada en áreas claves. Ello suponía cambios radicales. A manera de ejemplo, en 1968 el Estado sólo controlaba el 16% de las empresas existentes (el resto estaba en manos privadas), mientras que en 1975 controlaba el 31%. Además, en 1975 controlaba el 75% de las exportaciones, el 50% de las importaciones, el 66% del crédito bancario, el 50% de la inversión fija y el 33% del empleo en el sector empresarial. La reestructuración de la propiedad había sido evidente.

4. *Ibid.*, pp. 26-45.

5. Fitzgerald, E., *La economía política del Perú 1956-1978. Desarrollo económico y reestructuración del capital*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1981, pp. 65-97.

Ya se ha mencionado que en el ámbito de la estrategia económica, el gobierno revolucionario se adhirió a las ideas de la CEPAL, llevando hasta el límite el modelo de industrialización por sustitución de importaciones; algunos autores sostienen que los desequilibrios económicos, resultado de políticas económicas incorrectas y al margen del sistema político, originaron la crisis del modelo de Velasco.⁶

3. El cambio en el entorno: las reformas estructurales

El golpe de Estado no produjo mayores reacciones contrarias al mismo. A sólo seis días de la toma del poder, el 9 de octubre de 1968, las Fuerzas Armadas ocuparon las instalaciones de la *International Petroleum Company* en Talara, nacionalizando la empresa petrolera, incluida la refinería. Luego se reorganizó la Empresa Petrolera Fiscal (EPF), que dio lugar a Petro-Perú. Ello demostró que las intenciones del gobierno no quedarían en una simple retórica. Aquí aparecía una primera contradicción. Ideológicamente, las Fuerzas Armadas estaban dispuestas a aceptar a la inversión extranjera, pero sostenían que tenían el derecho de cambiar las reglas de juego, es decir, las condiciones bajo las cuales actuaban las empresas extranjeras, en cualquier momento. Surgen dos preguntas: ¿cómo compatibilizar la atracción de la inversión extranjera en un entorno donde las reglas de juego podían alterarse discrecionalmente? y ¿cómo entender la nacionalización de una empresa extranjera sin previo aviso?

Frente a la segunda pregunta, Francisco Morales Bermúdez, Ministro de Hacienda del régimen, sostuvo que se trataba de una excepción y que la inversión extranjera sería bienvenida siempre y cuando se sujetara al marco legal.⁷ A la primera de ellas, resulta complejo encontrarle una respuesta. Ningún inversionista estará dispuesto a arriesgar su capital en un entorno inestable e inseguro.

6. Schydrowsky, Daniel y Juan Julio Wicht, *Anatomía de un fracaso económico: Perú 1968-1979*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1982, pp. 25-36.

7. Jaquette, Jane, *The Politics of Development in Perú*, Cornell University, 1971, p. 206.

Probablemente esa haya sido una de las razones que llevaron a que la inversión pública tuviera que sustituir a la inversión privada durante el período en estudio. Adicionalmente, posteriores nacionalizaciones redujeron considerablemente (si es que no eliminaron) la credibilidad de los inversionistas potenciales.

Luego, mediante la promulgación de una serie de decretos, que entre 1968 y 1970 fueron alrededor de 4000, se pusieron en marcha las reformas estructurales. Las principales fueron las siguientes:

3.1 En el plano económico:

- a. En 1969 se promulgó la *Ley de Reforma Agraria*. Los grandes y medianos latifundios serían expropiados y transformados, básicamente, en cooperativas. La tierra era de quien la trabajaba.
- b. En 1970 se aprobó la reforma industrial, cuyos lineamientos estaban contenidos en la *Ley General de Industria*. En ella se establecían una serie de prioridades industriales y se establecían incentivos tributarios para los sectores elegidos. Se trató de una *ley promocional*; el Estado reservó el monopolio de la industria básica.
- c. La *Ley de Minería* fue promulgada en 1970. Esta ley tenía como objetivo controlar la inversión extranjera de modo que sirviera a los intereses del Perú y le otorgaba al Estado el monopolio de la comercialización de todos los productos mineros. La intención de esta ley era *regular* la inversión.
- d. Se establecieron las *comunidades laborales* en industria, minería y pesca entre 1970 y 1971. Los trabajadores, organizados en las comunidades laborales, tendrían participación directa en la administración y beneficios de las empresas. Se establecieron las cooperativas de producción en el transporte urbano, en algunas industrias y en la agricultura. La *comunidad industrial* fue establecida en las empresas industriales del sector moderno.
- e. En 1970 se decretó la *Ley de Estabilidad Laboral*, de acuerdo con la cual, luego de tres meses, un trabajador adquiría estabilidad laboral y no podía ser despedido.

- f. En 1973 se crearon las *Empresas de Propiedad Social*, que eran empresas manejadas por los trabajadores, similares a las que existían en Yugoslavia.⁸
- g. Se estableció una nueva política con respecto al capital extranjero. La mayoría de activos extranjeros en el sector primario, en comunicaciones y en pesca, fueron expropiados.
- h. Se creó un gran número de empresas estatales, incrementándose el papel planificador del Estado y su injerencia en la economía. Prueba de ese deseo del Estado de participar más activamente en los diversos sectores económicos fue la creación de los Ministerios de Minería y Petróleo y el de Industria.
- i. Se reorganizaron los sectores comerciales y financieros. Se reforzó el papel de la Banca de Fomento. Se crearon la *Corporación Financiera de Desarrollo* (COFIDE), con el objetivo de financiar proyectos de desarrollo, y la *Comisión Supervisora de Empresas y Valores*. El Estado pasó a controlar el crédito comprando varios bancos comerciales, entre los que se encontraban el Banco Popular (de propiedad de la familia Prado), el Banco Internacional (cuyas acciones pertenecían al Chemical Bank de Nueva York) y el Banco Continental (de propiedad del Chase Manhattan Bank). El crédito se otorgaría selectivamente por regiones y por sectores económicos.
- j. Se establecieron controles cambiarios y se incrementó la protección a la industria, creándose el *Registro Nacional de Manufacturas*. Este registro era un listado de todos los productos manufacturados producidos localmente; las importaciones de los sustitutos de los mismos quedaron prohibidas.
- k. Se reforzó el *sistema de planificación nacional*, que se encargaría de establecer metas, formular planes de desarrollo de corto, mediano y largo plazo y coordinar la inversión sectorial. El Instituto Nacional de Planificación (INP) tendría a su cargo la planificación, buscando conciliar el crecimiento económico con la equidad distributiva. Demostración de ello fueron el *Plan Inca*⁹ y el *Plan Túpac Amaru*.

8. Caballero, José María, *op.cit.*, p. 11.

9. Resulta interesante mencionar que el Plan Inca, que contenía los principales lineamientos del Gobierno Revolucionario, fue recién publicado en 1974, seis años después del golpe de Estado.

3.2 En el plano político y en la política social

Aunque resulta difícil aislar unas reformas de otras, dado que todas tienen impacto en *lo social*, para fines metodológicos se presentan a continuación los principales cambios en materias sociales y políticas:

- a. En 1972 se promulgó la *Ley de Educación* para reorganizar el sistema educativo; se crearon la Escuelas Superiores de Enseñanza Profesional (ESEP). La educación tendría una visión humanística, nacionalista y participativa. En 1974 se inició una campaña de alfabetismo a nivel nacional.
- b. Se expandió el papel del Estado en los medios de comunicación. Se expropiaron la mayoría de los diarios. La intención inicial era transferir cada uno de ellos a diferentes sectores organizados de la población: a los profesores universitarios, a los trabajadores rurales, etc. El Estado reservaría para sí mismo al diario *La Crónica*. En la práctica ello no ocurrió y el Estado asumió el control de toda la prensa escrita, que se denominó *parametrada*, en el sentido que el Estado autorizaba qué se publicaba y qué no.
- c. Se reorganizó el sector público: se creó una serie de nuevas instancias, como el *Consejo Superior de Justicia* (ente supervisor de la administración de justicia) y el *Comité de Asesores de la Presidencia* (COAP), conformado por oficiales de alto rango, elegidos directamente por el Gral. Velasco, cuya función era asesorarlo directamente. El COAP actuó como guardián de la revolución y muchos miembros del mismo pasaban luego a ser ministros de Estado.¹⁰
- d. Se creó el *Sistema Nacional de Movilización Social* (SINAMOS), ente encargado de organizar diferentes sectores de la población.
- e. Se conformó la Confederación de Trabajadores de la Revolución Peruana (CTRP), una organización de trabajadores leal a la revolución, para competir con las dos organizaciones

10. Caballero, José María, *op.cit.*, p. 12.

- existentes, una controlada por el APRA y la otra por los partidos de izquierda.
- f. La Sociedad Nacional Agraria (SNA), instancia que representaba los intereses de los terratenientes fue reemplazada por la Confederación Nacional Agraria (CNA), conformada por los beneficiarios de la Reforma Agraria.

Este listado debe sorprender a cualquier lector; en pocos años se había transformado completamente la economía peruana. Los militares demostraban así su intención de alterar radicalmente las estructuras económicas como único medio para lograr el crecimiento sostenido.

Cualquier proceso de transformación de una economía, genera grupos de ganadores y de perdedores. Los primeros apoyarán al modelo, mientras que los segundos, perjudicados por el mismo en la medida que atenta contra sus intereses personales (al menos en el corto plazo), no lo harán. La decisión política de poner en marcha determinada estrategia económica, contará con el soporte de los beneficiados y las críticas de los perjudicados. Entre los primeros y el gobierno se dará una especie de alianza o pacto no escrito mediante el cual los primeros apoyan al gobierno a cambio de que este último mantenga las medidas que los beneficien. Desde la *economía política*, esta visión resulta útil para entender el comportamiento de los grupos de presión presentes en toda sociedad y para explicar, en muchos casos, los cambios de modelo económico e inclusive de sistema de gobierno.

¿Qué grupos de la sociedad resultaron beneficiados con el modelo implementado a partir de 1968 y, por lo tanto, suministraron el soporte político al mismo?; ¿qué demandas sociales intentó satisfacer Velasco?; ¿a costa de qué grupos lo hizo?

El gobierno militar de Velasco era, por definición *antioligárquico*. Para destruir el poder de la oligarquía, que constituía la fuente de dominación interna (que a su vez explicaba el subdesarrollo y la pobreza), se constituyó una alianza conformada por las clases medias, la naciente burguesía industrial y los trabajadores y campesinos del sector moderno. En principio, fueron los mismos grupos sociales que iban a ser beneficiados por el gobierno de Belaunde. Sin embargo, en esta oportunidad se trataba de

reformas radicales en oposición a las reformas moderadas de Belaunde.

Las clases medias se verían beneficiadas por una política de precios que suprimía el mecanismo de mercado para aquellos bienes considerados *necesarios*. Los precios de los productos agrícolas fueron congelados por debajo del nivel que tendrían en condiciones de libre mercado. En esas circunstancias, ocurrieron varios hechos. En primer lugar, se desincentiva el aumento de la oferta agrícola. En segundo lugar, se genera escasez de alimentos que debe cubrirse con importaciones, con el consiguiente drenaje de divisas. En tercer lugar, el Estado debe asumir el subsidio a los agricultores, lo que eleva los gastos corrientes e incide negativamente en la situación fiscal. En cuarto lugar, genera mercados negros (inherentes a todo control de precios) y contrabando. El objetivo era claro: beneficiar al consumidor urbano en desmedro de los agricultores.

Las elites obreras y campesinas se beneficiaron con las leyes de las comunidades laborales y la reforma agraria. Estos grupos eran muy organizados y, por ende, tenían alta capacidad de presión. La redistribución, implícita en las leyes mencionadas, ampliaba el mercado interno de manera compatible con el modelo de crecimiento hacia adentro.

La naciente burguesía industrial se vio favorecida por la manipulación de varios precios relativos. En primer lugar, el *tipo de cambio fijo y atrasado* abarató la importación de insumos y bienes intermedios. Ello permitió que se ampliara la capacidad industrial y, como consecuencia, la producción dirigida al mercado interno. Sin embargo, desincentivó a los exportadores y generó un déficit cada vez mayor en la cuenta corriente de la balanza de pagos. En segundo lugar, *la fijación de la tasa de interés nominal*, abarató el crédito otorgado al sector industrial. En un contexto inflacionario, la tasa de interés real se tornó negativa, lo que desincentivó el ahorro interno.

Las dos consecuencias de las medidas que mantienen el apoyo de los grupos mencionados se relacionan con el déficit fiscal y la brecha externa, como se verá en el acápite siguiente. Desde el punto de vista macroeconómico, la situación se volvió crítica hacia 1975. No resulta casual que las crisis políticas coincidan con las crisis económicas: la de 1967-68, que termina con el golpe

militar de Velasco y la de 1975, que desemboca en el reemplazo de Velasco por Morales Bermúdez y en el cambio de la estrategia.

4. El modelo económico, la política económica y la evolución de la economía

Como se ha reseñado, la expansión del papel del Estado en la economía se hizo con la idea de transformar radicalmente las estructuras económicas, sociales, políticas y hasta culturales del país. En el plano económico, el modelo subyacente fue el propugnado por la CEPAL: la *industrialización por sustitución de importaciones*. La aplicación de este modelo se había iniciado durante el gobierno anterior (en realidad, tuvo sus orígenes en la Ley de Promoción Industrial de 1959) y el gobierno militar intentó llevarlo hasta el límite.

Este modelo, también llamado de crecimiento hacia adentro, se funda en la preservación de la industria de modo que al amparo de la protección de sustitutos importados la *naciente industria nacional* (sea vía aranceles altos, medidas para-arancelarias o el Registro Nacional de Manufacturas ya mencionado) produzca bienes manufacturados. Estos bienes deben venderse al mercado interno, pues inicialmente la industria no tiene el nivel de eficiencia requerido para poder exportar. A su vez, el mercado interno crece a través de las políticas económicas expansivas y aparentemente también por ciertas reformas estructurales (como la reforma agraria, pues expande la capacidad de compra de los campesinos).

Sin embargo, para poder producir, la industria requiere de insumos, bienes intermedios y tecnología no producidos en el país. Por esta razón necesita importarlos. Entonces se coloca un sistema de aranceles escalonados, altos para los bienes de consumo final (que son los que podrían competir con los producidos por la *industria naciente*) y bajos para los bienes que la industria requiere importar para poder producir insumos y bienes intermedios. Para importar más, se requieren dólares. ¿Quién los provee? El sector primario de la economía, donde el país tiene ventajas comparativas: minería, pesca y agricultura.

El modelo requiere que la tasa de crecimiento de los sectores que proveen las divisas (los primarios) sea por lo menos igual a la

de los sectores que requieren las divisas (la industria). Si el segundo crece más rápidamente que el primero, se produce una pérdida de reservas, lo cual puede compensarse temporalmente por la vía del endeudamiento externo, como había hecho Belaunde entre 1963 y 1968.¹¹ La expansión de los sectores exportadores pasó a ser la clave para sostener el modelo. Entre 1960 y 1970 los tres sectores primarios crecieron en promedio a una tasa anual de 3.8%, mientras que la manufactura lo hizo a 7.5%.¹¹ La crisis en balanza de pagos era cuestión de tiempo, a menos que se diera un aumento importante de las exportaciones. El crecimiento de la manufactura y la declinación de la agricultura alteraron la importancia de ambos en la composición del PBI. En 1950, la agricultura representaba el 20.4% del PBI y redujo su participación a 12.7% en 1975; en contraposición, de representar el 16.7% del PBI en 1950, la industria incrementó su participación a 26.2% del PBI en 1975.¹²

Esta estrategia asume que los diferentes grupos del país reaccionarán de acuerdo con la misma: los industriales invertirán, los exportadores producirán más y exportarán más, etc. También supone ciertos *comportamientos esperados*, que no siempre se cumplen en la realidad. Por ejemplo, en aquella época, los industriales no reinvertían sus ganancias, sino que simplemente expandían su capacidad. La inversión responde a incentivos y ellos generalmente son consecuencia de reglas de juego claras y estables. Entonces las inversiones tenían que ser asumidas por el Estado de modo que ella se convirtió en el motor del crecimiento. Las relaciones entre el ahorro y la inversión pueden apreciarse en el cuadro IV.2.

En el cuadro IV.2 se observan varias tendencias que comprueban los cambios de papeles entre el sector privado y el sector público. En primer lugar, de representar 14.6% del PBI entre 1960 y 1964, la inversión privada redujo su participación a 7,7% entre 1969 y 1973. Esta inversión fue reemplazada por la inversión pública, cuya participación creció de 3.6% del PBI entre 1960 y 1964 a 8.8% entre 1974 y 1976. El total de la inversión entre

11. Banco Central de Reserva, *Memoria 1976*, Lima, 1977.

12. Fitzgerald, E., *op.cit.*, p.102.

1974 y 1976 llegaba a 14.5% del PBI, por lo que el Estado era responsable de más del 50% de la misma, como puede apreciarse en el cuadro IV.3.

Cuadro IV.2

INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA COMO PORCENTAJE DEL PBI (1960-76)

	1960-64	1965-68	1969-73	1974-76
Ahorro privado	16.1	14.6	9.9	8.1
Menos transferencias netas al Estado	-1.5	-3.9	-2.2	-1.6
Igual inversión privada bruta fija	14.6	10.7	7.7	6.5
Ahorro público	2.1	0.7	2.7	7.2
Interno			2.0	1.5
Externo			0.7	5.7
Mas transferencias netas del sector privado	1.5	3.9	2.2	1.6
Igual inversión pública bruta fija	3.6	4.6	4.9	8.8

Fuente: Fitzgerald, E., *La economía política del Perú, 1956-1978, Crecimiento, Desarrollo Económico y Reestructuración del Capital*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, p. 398.

Cuadro IV.3

INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA COMO PORCENTAJE DE LA INVERSIÓN TOTAL 1968-1975

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
1. Inversión pública	29.5	34.1	36.4	38.3	39.9	43.6	52.3	48.7
Gobierno central	19.2	20.8	19.7	18.5	20.3	18.5	21.9	15.1
Empresas públicas	6.2	6.9	13.1	13.9	13.2	20.6	23.9	31.6
Otros	4.0	6.3	3.7	5.9	5.5	4.4	6.5	2.0
2. Inversión privada	70.5	65.9	63.6	61.7	61.1	56.4	47.7	51.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Wise, Carol, *Perú Post 1968: The Political Limits to State-Led Economic Development*, Columbia University, 1990, p. 162.

En segundo lugar, la tendencia declinante del ahorro privado es sugerente; ello significaba que el sector privado transfería recursos al sector público (entre 1965 y 1968, del total de ahorro privado, más del 25% iba al Estado). Entonces era el ahorro privado el que financiaba la inversión pública. Por otro lado, si declinaba el ahorro privado, ¿cómo se financiaría la inversión pública posterior? Había dos opciones: o se creaban nuevos impuestos (y así se trataba de

equilibrar el presupuesto fiscal) o se recurriría al endeudamiento externo. El gobierno militar optó por la segunda de las alternativas y la deuda pública externa aumentó de 737 millones de dólares en 1968 a 945 millones en 1970 y a 2170 millones en 1974.

Como consecuencia del desigual crecimiento de los sectores primarios y secundarios de la economía, la deuda pública externa estaba financiando la falta de divisas. Dado que los sectores primarios crecían menos que los secundarios, la única manera de mantener el crecimiento de los secundarios (es decir, la manufactura) era *consiguiendo financiamiento de otras fuentes*. El gobierno militar optó por elevar la deuda externa, es decir que tomó la misma opción que Belaúnde en el gobierno anterior. De esta manera, el objetivo inicial del Gobierno Revolucionario de eliminar la dependencia externa no se cumplía.

El financiamiento externo fue utilizado básicamente de acuerdo con los siguientes objetivos: refinanciamiento de la deuda externa (18%), gastos de defensa (30%) y proyectos de inversión (50%).¹³ ¿Cuál fue el destino de la creciente inversión pública? La información que a continuación se presenta muestra los usos de la inversión pública que, sin duda alguna, reflejan la ideología del gobierno.

Cuadro IV.4

INVERSIÓN PÚBLICA SECTORIAL (como porcentaje de la inversión pública total)

Sectores	1968-1975	1976-1979
1. Productivo		
Agricultura	14.3	16.6
Industria	14.8	7.1
Turismo	0.1	0.9
Pesca	1.7	2.2
Minería	5.7	14.1
Petróleo	15.5	18.6
Subtotal	52.0	59.5

(continúa)

13. Wise, Carol, *Perú Post 1968: The Political Limits to State-Led Economic Development*, Columbia University, 1990, p. 165.

(continuación)

Sectores	1968-1975	1976-1979
2. Infraestructura económica		
Transporte	21.7	12.7
Comunicaciones	2.0	3.4
Electricidad	10.0	12.6
Subtotal	33.7	28.7
3. Infraestructura social		
Educación	4.7	2.3
Salud	1.7	3.0
Vivienda	7.9	6.6
Subtotal	14.3	11.9
TOTAL	100.0	100.0

Fuente: Wise, Carol, *Perú Post 1968: The Political Limits to State-Led Economic Development*, Columbia University, 1990, p. 167.

En el cuadro IV.4 se observa que más del 50% de la inversión pública se orientó a actividades productivas. Entre ellas, las actividades priorizadas por el gobierno fueron petróleo, agricultura, minería e industria. Las tres primeras orientadas a las exportaciones y la industria hacia el mercado interno. La reducida inversión en infraestructura social refleja dos cosas: por un lado, que los resultados sociales se lograrían a partir de las reformas estructurales y, por otro, el conflicto existente entre el logro de metas distributivas y la necesidad de generar divisas para sostener el crecimiento industrial.

Si se revisan cifras de la inversión pública por regiones, se observará que en la primera fase del gobierno militar, el 64.9% de la misma se hizo en la costa. Este porcentaje se redujo a 56.1% en la segunda fase. Durante el período de Velasco, la Sierra recibió sólo el 8.7% y la Selva el 9.8%. El sesgo costeño y, en consecuencia, la exclusión de los otros sectores refleja una priorización aparentemente contradictoria con la ideología militar, pues su estrategia global se orientaba hacia los sectores más desposeídos y la mayoría de ellos, como lo confirmarían encuestas posteriores, se encontraba en la sierra rural.

Pero, ¿cómo fue que el gobierno militar nacionalista-radical logró los préstamos del exterior?

Luego de la toma de la IPC, el 9 de octubre de 1968, el embajador de Estados Unidos en el Perú, Wesley Jones, solicitó en una nota al gobierno peruano una *inmediata y justa compensación*.

ción. El gobierno peruano la consideró una injerencia en asuntos internos y una violación de la soberanía. Sin embargo, la necesidad creciente de financiamiento externo conforme el ahorro privado, que antes había financiado la inversión pública, declinaba y obligó a suavizar la postura. Años después, el Perú firmó con el gobierno de Estados Unidos el *Acuerdo Green*, mediante el cual el gobierno peruano pagó 150 millones de dólares y liquidó las disputas con las empresas norteamericanas, incluida la IPC. A cambio de ello, el gobierno de Estados Unidos, levantó el veto al Perú, que así pudo acceder a financiamiento externo.

Entonces, el gobierno militar se endeudó para financiar el exceso de gastos sobre ingresos. Generó un *déficit fiscal creciente*, que llegó a 4.5% del PBI entre 1969 y 1974 y a 11.0% del PBI entre 1974 y 1976.

Como es característico en la evolución del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, el impulso inicial a la industria interna genera altas tasas de crecimiento. Entre 1969 y 1974 el PBI global creció 5% anual, pero las importaciones (que posibilitaban el crecimiento industrial) aumentaron de 700 millones de dólares en 1970 a 2390 millones en 1975. Estas tendencias de la balanza comercial se observan en el cuadro IV.5.

Cuadro IV.5

BALANZA COMERCIAL 1970-1975 (en millones de dólares)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Exportaciones	1034	889	945	1112	1503	1290
Importaciones	700	730	812	1033	1909	2390
Balanza comercial	334	159	133	79	-406	-1100

Fuente: Banco Central de Reserva, *Memoria 1976*, p.171.

En el ámbito macroeconómico, las tendencias crecientes tanto del déficit fiscal como de la brecha externa implicaban desequilibrios que debían corregirse. La economía peruana repetía los mismos desequilibrios de 1967-68; nuevamente se había presentado el mismo ciclo y patrón de evolución de la economía. En este caso la situación era aún más grave, pues los precios internacionales de las materias primas de exportación

nales de las materias primas de exportación experimentaron un aumento considerable entre 1973 y 1974 y, aún así, la brecha externa seguía creciendo. Si se analiza el comportamiento del PBI por tipo de gasto, se corrobora lo explicado, según se observa en la información que se presenta en el cuadro IV.6.

Cuadro IV.6

**PBI POR TIPO DE GASTO
TASAS ANUALES DE CRECIMIENTO**

	1950-60	1960-70	1970-75
Consumo	4.8	7.4	6.6
Inversión	6.0	3.2	16.0
Exportaciones	9.3	4.3	-5.6
Importaciones	10.5	10.5	11.0
Total PBI	5.4	5.6	5.5

Fuente: Adaptado de, Schydrowsky Daniel y Juan Julio Wicht, *Anatomía de un Fracaso Económico. Perú 1968-1978*, Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación, 1982, p. 30.

El consumo experimentó un aumento 7.4% anual entre 1960 y 1970. En un entorno de protección, ello hizo crecer la industria dirigida al mercado interno (creció 7.5% entre 1960 y 1970). La inversión, básicamente pública, creció 16.0% entre 1970 y 1975. Ambos factores generaron un aumento de las importaciones (insumos, tecnología y bienes intermedios para la industria), pero las exportaciones que proveen los dólares disminuyeron 5.6% anual entre 1970 y 1975. La conexión entre las políticas fiscales expansivas y la brecha externa fue una consecuencia del modelo aplicado.

5. Las reformas estructurales y la política social

El Gobierno Revolucionario sostenía que el Perú era un país subdesarrollado y dependiente y que la raíz de ambas características era estructural. Los desequilibrios sociales se debían a que las riquezas del país estaban concentradas en manos de un pequeño grupo dominante, cuyos privilegios se mantenían a costa de la marginación de la mayoría de la población. El gobierno de 1968

servía para mantener este orden desigual, que impedía el desarrollo del país. Esta *discriminación multidimensional*, que privilegiaba la costa y los centros urbanos en detrimento de las áreas rurales, encontró su expresión en la forma como el Estado orientaba la inversión pública y el gasto social.

La *dominación interna* por parte de una elite estaba ligada a los fenómenos de la *dominación exterior*, derivada de la condición del Perú como país dependiente. A partir de aquella visión, el Gobierno Revolucionario definió una nueva concepción del desarrollo con el objetivo de alterar ambos tipos de dominación. Por esta razón, en este contexto, pueden igualarse revolución, desarrollo y transformación.

Si por política social entendemos las acciones del Estado y/o de la sociedad civil que tienen como objetivo *igualar las oportunidades*, referirse a la política social del gobierno revolucionario implica hacer alusión a la mayoría de reformas estructurales. Mediante ellas, se pretendía elevar el bienestar de los ciudadanos. ¿Se logró el objetivo? Para saberlo, es preciso conocer la situación de partida que proporciona la información estadística de que se dispone.

Si bien es cierto nadie duda que los problemas de la pobreza en el Perú responden en gran medida a condicionantes históricos los primeros estudios que usaron información estadística datan de la década de los setenta. A riesgo de ser excesivamente simplificador, en esa década predominaron los estudios sobre la distribución de ingresos, mientras que en la siguiente, el ajuste de la economía (consecuencia de la crisis de la deuda), originó un viraje hacia temas relacionados con la pobreza y con los costos sociales del ajuste. Posteriormente se incluyeron otros temas vinculados con las reformas de los sectores sociales y estudios específicos de ciertas características de la población considerada pobre.

En 1972 Richard Webb publicó *The Distribution of Income in Peru*, constituyéndose en el primer estudio para cuantificar lo que intuitivamente, dada la evolución histórica del Perú, era esperable: la desigual distribución de ingresos en el país.¹⁴ Utilizando el Cen-

14. Webb, Richard, *The Distribution of Income in Peru*, Princeton University, Woodrow Wilson School Program in Economic Development, Discussion Paper, N° 26, 1972.

so Nacional de Población de 1961, y alguna información adicional procesada por el mismo autor, constató que el Perú tenía una de las distribuciones más desiguales de la región. El 40% más pobre percibía sólo el 8.8% del ingreso nacional, muy por debajo del 14%, que era el promedio de los 43 países menos desarrollados de acuerdo con un estudio realizado más adelante.¹⁵ También se mostraba que si bien la participación del decil más rico era similar a la de los demás países latinoamericanos (1.7% del ingreso nacional), el quintil más pobre sólo recibía el 2.5% del total, por debajo del 4% de Brasil y México.

El estudio de Webb sugería que la pobreza era un problema básicamente rural, pues el 80% del cuartil más pobre habitaba en la sierra rural. En las zonas urbanas, el ingreso promedio no sólo era cuatro veces mayor, sino que la distribución era menos desigual. El sector moderno generaba el 60% del valor agregado de la economía, pero empleaba sólo al 23% de la fuerza laboral.

En 1975 Webb presentó un segundo trabajo.¹⁶ Dividió a la economía peruana en tres sectores: moderno (que incluía al sector público, pero no la agricultura, con excepción del azúcar), urbano tradicional y rural tradicional. En el período 1950-1966 el ingreso per cápita aumentó a una tasa promedio anual de 2.1%, pero los ritmos de aumento en cada sector fueron distintos: 4.1% en el sector moderno, 2.0% en el urbano tradicional y sólo 1.3% en el rural tradicional. En este último sector, los ingresos de quienes poseían menos de cinco hectáreas de tierras no aumentaron nada. Del mismo modo, los asalariados en la Sierra y en la Selva vieron incrementados sus ingresos sólo en 1.5%, lo que contrasta con el aumento de 3.6% anual de los asalariados del sector moderno. Con estos resultados Webb comprobó la dualidad de la economía peruana, pues encontró una relación estadísticamente significativa entre los ingresos de cada sector y su grado de modernización. Estos hallazgos serían reafirmados en otro estudio posterior del mismo autor.¹⁷

15. Adelman, Irma y Cynthia Morris, *Economic Development and Equity in Developing Countries*, San Francisco: Stanford University, 1973.

16. Webb, Richard y Adolfo Figueroa, *Distribución de ingreso en el Perú*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1975.

17. Webb, Richard, *Government Policy and the Distribution of Income in Peru 1969-1973*, Cambridge: Harvard University Press, 1977.

En 1979, Carlos Amat y León y Héctor León presentaron una investigación titulada *Distribución del Ingreso Familiar en el Perú*,¹⁸ que utilizó como base la información provista por la “Encuesta nacional de consumo alimentario” (ENCA), realizada entre agosto de 1971 y agosto de 1972. Estos investigadores encontraron que el 20% más pobre del país recibía el 1.4% del ingreso nacional, mientras que el quintil más rico participaba con el 60.9%. Si a esto se agrega que el 89% de las familias del quintil más pobre se encontraba en el sector rural, tanto este estudio como los dos reseñados de Webb, mostraban una situación desventajosa y compleja para los sectores rurales.

Este entomo, caracterizado por una profunda desigualdad, intentó revertirse mediante las reformas estructurales. A continuación, con la finalidad de analizar los efectos de las mismas en la situación descrita, se revisan las principales.

6. La reforma agraria

6.1 La situación agraria pre-reforma

Uno de los emblemas más resaltantes del período 1968-75 fue la Reforma Agraria, decretada el 24 de junio de 1969. Fue más una *reforma de la propiedad* que una estrategia completa y coherente que promoviera el desarrollo agrícola. De ahí que los resultados fueran los deseados, como se verá más adelante. La transferencia de propiedad no se acompañó de medidas para mejorar la tecnología. El control de precios a los productos agrícolas y los subsidios a los alimentos importados también dificultaron el desarrollo del sector.

La idea era *transferir la tierra a quien la trabaja*. Es decir, transferir la tierra de los grandes propietarios (de acuerdo con el Gobierno parte de la clase dominante, es decir, parte de la oligarquía) a los agricultores, que tradicionalmente trabajaban para los primeros. Este sería un elemento para reducir el poder de la oligarquía, una de las

18. Amat y León, Carlos y Héctor León, *Distribución del ingreso familiar en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, 1979.

fuentes de la desigual e injusta distribución de la riqueza en el país. La reforma reflejaba la ideología de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, el objetivo era doble: por un lado, incrementar la productividad agrícola y, por otro, crear una nueva clase de propietarios, de modo de ampliar, con los ingresos que obtendrían, la demanda interna, y fomentar así el sector industrial.

¿Cuáles eran las características del sector agrario antes de la reforma?

Existían tres sistemas agrícolas: en la costa, las grandes plantaciones; en la sierra, las haciendas y las comunidades campesinas; estas dos últimas habían mantenido a lo largo de la historia una serie de conflictos.

En la costa, la característica era la agricultura de gran escala, con todas las tierras irrigadas y básicamente orientada hacia la demanda externa se observaba fuerte presencia del capital extranjero. Los productos predominantes eran el algodón, el azúcar y el arroz. Ocupaba al 16% de la fuerza de trabajo agrícola y producía el 43% de la producción del sector. Se trataba de una agricultura moderna, de alta productividad, con tecnología avanzada y, en consecuencia, con acceso al crédito formal.

En la Sierra sólo el 21% de las tierras tenía sistemas de irrigación; el resto dependía de las lluvias. La productividad era baja, la tecnología pobre y el acceso al crédito era muy escaso. Los principales productos eran la papa, el maíz, el trigo, la cebada y la lana. Ocupaba al 73% de la fuerza laboral agrícola y producía el 42% de la producción agrícola total del país. Coexistían las haciendas con las comunidades campesinas. Las comunidades campesinas mantenían vínculos sociales, políticos, culturales y religiosos, funcionando como una asociación de miembros, los cuales tenían derechos y obligaciones. En el pasado, las autoridades de cada comunidad distribuían las tierras: algunas para ser trabajadas colectivamente y otras para ser cultivadas individualmente. Esta situación se alteró con la aparición de las haciendas. Entonces se inició un largo conflicto entre los hacendados y los comuneros, pues los segundos reclamaban sus tierras a los primeros. El poder de los hacendados devino en que los comuneros tuvieran que emplearse para ellos o migrar a la costa, para laborar en las grandes plantaciones.

La estructura de la propiedad de la tierra era desigual; en 1961 el 1.2% de los propietarios tenían el 52.3% de las tierras, mientras que el 84.6% de los pequeños propietarios y comunidades campesinas tenían el 48.4% de la tierra. Esta concentración era mayor en la costa, en la cual las grandes plantaciones (5.4% de los propietarios) tenían el 86% de la tierra, mientras que en la sierra, las haciendas (3.7% de los propietarios) controlaban el 52% de la tierra. Estos datos no aluden a la calidad de las tierras, mayor y uniforme en la costa con relación a la sierra.

Estos antecedentes muestran que los grandes propietarios eran dueños de muchas tierras, pero empleaban pocos trabajadores (especialmente en la costa, por el avance tecnológico), mientras que los pequeños propietarios y comunidades campesinas usufructuaban pequeñas extensiones, pero empleaban más fuerza de trabajo.¹⁹ Además estaban fragmentados y localizados a distintas altitudes y pisos ecológicos.

Como consecuencia, el acceso desigual a los medios de producción produjo profundas desigualdades en la distribución de ingresos, de modo que se perpetuaba la pobreza. En primer lugar, el ingreso urbano promedio era tres veces mayor que el ingreso rural promedio.²⁰ En segundo lugar, al interior del sector rural, existían desigualdades regionales. El ingreso rural promedio en la costa era el doble de su similar de la sierra. En tercer lugar, las desigualdades intrarregionales también eran ostensibles, especialmente en la sierra. El 53.8% más pobre de las familias rurales en todo el país obtenía el 14.7% del ingreso rural total, mientras que el 2.5% más rico se apropiaba del 21%.²¹ La combinación de bajos ingresos con desigualdades regionales impactaba en la pobreza.

En la década previa a la reforma, la agricultura se había estancado. Después de crecer a una tasa promedio anual de 3.7% entre 1945 y 1961, entre 1962 y 1969 sólo creció 2.2% anual, mientras que en este último período la población creció 3% anual.

19. Kay, Cristóbal, "Achievements and Contradictions of the Peruvian Agrarian Reform", en *The Journal of Development Studies*, vol. 18, N°2, 1982, pp. 141-170.

20. Amat y León, Carlos, *Estructura y niveles de ingreso familiar en el Perú*, Lima: Universidad del Pacífico, 1979.

21. Kay, Cristóbal, *op.cit.*, p. 147.

Además, mientras que en 1950 contribuía con el 23% del PBI, en 1968 su participación había disminuido a 15%.²² La estrategia de sustitución de importaciones, aplicada durante el gobierno de Belaunde con el ya comentado sesgo antiagrícola y proindustrial, explicó gran parte del cambio en la tendencia. Además, el crédito estaba concentrado en los grandes propietarios y la inversión pública monopolizada por grandes proyectos de irrigación en la costa. La agricultura serrana fue perjudicada, lo que influyó en las migraciones de la sierra a la costa.

6.2 Contenido de la reforma agraria, logros y contradicciones

La Reforma Agraria afectó a grandes propietarios en la costa y en la sierra. La selva no fue sujeta a la reforma. En la costa, se expropiarían todos los latifundios cuyo tamaño excediera a las 150 hectáreas de tierra irrigada y 300 hectáreas en caso no estuviera irrigada. En la sierra, el límite se ubicaba entre 35 y 65 hectáreas de tierras cultivadas, dependiendo de la ubicación geográfica del predio. Aparte de estas condiciones existían varias más que convertían a una tierra en susceptible de la reforma, entre ellas el uso ineficiente de la tierra, las condiciones laborales ilegales, la existencia de un conflicto social, etc. Un día, después de publicada la norma, fueron expropiados doce complejos azucareros en la costa, lo que implicó un duro golpe al poder oligárquico.

Inicialmente, la legislación permitía que los propietarios originales parcelaran sus tierras de modo que el tamaño de cada una de las *nuevas tierras* no excediera los límites descritos en el párrafo anterior. Mediante esta posibilidad se evitaría ser sujeto de la reforma. Sin embargo, las presiones de los campesinos llevaron a que esta opción fuera eliminada en 1971.

El Estado pagaría una compensación a los propietarios originales, tanto por la tierra en sí misma, como por los activos sujetos de la expropiación. El pago por la tierra se haría en bonos, con un bajo interés y con plazos que llegaban hasta los 30 años. En el caso de los activos, la compensación se haría en dinero en efecti-

22 *Ibíd.*, p. 147.

vo hasta por un monto de un millón de soles y, si el valor de los mismos excedía a este monto, la diferencia se pagaba en bonos.²³ Como contrapartida, los beneficiarios o *nuevos propietarios* debían pagarle al Estado un monto igual al que el Estado había pagado a los antiguos propietarios, aunque en 1979 esta medida quedó sin efecto.

La ley contenía incentivos para que los antiguos propietarios utilizaran la compensación recibida en inversiones en la industria. Los bonos podían ser descontados y canjeados por efectivo en un banco estatal bajo dos condiciones: que el dinero recibido fuera invertido en la industria y que los antiguos propietarios contribuyeran con un 50% adicional, obtenido de otras fuentes. Este mecanismo casi no fue utilizado.

Otro aspecto contenido en la ley fue que las expropiaciones se hicieran por zonas y no todas al mismo tiempo. Esto permitió que los propietarios de tierras afectadas por la reforma descapitalizaran sus propiedades o simplemente no repararan sus activos fijos, pues sabían que tarde o temprano serían expropiados.

La ley consideraba cinco formas según las cuales las tierras expropiadas serían transferidas a los agricultores: familias individuales, grupos de familias pertenecientes a una comunidad agrícola, grupos de agricultores especialmente constituidos para la reforma, cooperativas agrarias de producción (las CAP) y Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS). Estas dos últimas formas fueron las de mayor importancia en términos de cantidad de tierra distribuida, de modo que reemplazaron a los anteriores latifundios. Desde esa óptica, la reforma fue *colectivista*, pues la concentración de la propiedad de las tierras se mantuvo, pero cambiando de dueños; hacia 1979, el 65% de las tierras expropiadas estaban en manos de cooperativas, así se formaron 604 CAP y 60 SAIS.

Se beneficiaron 360,000 familias, que representaban al 37% del total de las familias rurales. Caballero discrepa de esta cifra, pues sostiene que 229,00 de ellas se habían integrado en cooperativas, por lo que no se trataba de propietarios individuales.²⁴ Wicht

23. Un millón de soles equivalían a mil libras esterlinas. Véase Caballero, José María, *op. cit.*, p. 31.

24. *Ibíd.*, p. 33.

y Schydrowsky²⁵ sostienen que la Reforma Agraria distribuyó 10 millones de hectáreas a 340,000 familias, siendo el total de familias campesinas peruanas de 1'200,000. En consecuencia, 860,000 familias (el 72%), entre las cuales se encontraban las más pobres, no recibieron nada.

Los impactos en la distribución de ingresos fueron pequeños, pues solo se redistribuyó el 1.5% del ingreso nacional.²⁶ Además de ello, la redistribución favoreció a los *agricultores ricos*. Estas dos características se deben a que sólo el 39% de las tierras fueron sujeto de la reforma y a que la distribución geográfica de las tierras, así como la calidad de las mismas era desigual a lo largo del territorio nacional.

Desde el punto de vista de la *política social*, el intento de mejorar las oportunidades de los sectores pobres vía la reforma agraria, puede analizarse más concretamente a través del comportamiento de la forma de propiedad predominante post-reforma: las *cooperativas*.

Las Fuerzas Armadas consideraban que el desarrollo agrícola futuro se basaba en las cooperativas, un tipo de organización de propiedad privada colectiva. Mediante ella nacerían nuevos empresarios que reducirían la desigual distribución de ingresos. La ley de Reforma Agraria aludía a dos tipos de cooperativas: las cooperativas agrarias de producción (las CAP) y las sociedades agrícolas de interés social (las SAIS).

En las CAP, las tierras y los activos existentes en ellas pertenecían a todos sus miembros, quienes trabajarían la tierra en forma conjunta. Recibían un salario y participación de las utilidades. Sin embargo, por lo menos el 58% de éstas últimas tenía que reinvertirse. En la práctica, la injerencia estatal era grande.

Las SAIS se diferenciaban de las CAP en que podían incorporar como miembros beneficiarios de la cooperativa a comunidades agrarias vecinas. El objetivo era extender los beneficios de las ex-haciendas a aquellos campesinos en terrenos colindantes, en el entendido que estos últimos habían luchado durante mucho tiempo con las haciendas por territorios que

25. Schydrowsky, Daniel y Juan Julio Wicht, *op.cit.*, 1982, p. 33.

26. Webb, Richard, *op. cit.*, pp. 6-10.

supuestamente les pertenecían. Las SAIS se formaron básicamente en la sierra.

La injerencia estatal en las decisiones de las cooperativas fue uno de los factores detrás del reducido éxito de las mismas. Por un lado, se trataba de empresas que recibían directivas del Estado, pero, por otro, eran administradas por los propios miembros. Se trataba de una *empresa híbrida*.²⁷ El intento de conciliar la maximización de beneficios, como empresa privada, con los objetivos sociales que tenía, producía tensiones y resultados contradictorios. Por ejemplo, el Estado presionaba para aumentar el número de miembros (aumentando así el empleo). Sin embargo, ello elevaba los costos, con lo cual, la cooperativa podía dejar de ser eficiente. Otro ejemplo resulta ilustrativo; siguiendo la lógica de una empresa privada que busca aumentar los beneficios (que estaba en el interés de sus miembros, pues recibían una participación de las utilidades), ¿podían extender su producción a otros cultivos con precios no controlados por el Gobierno? El gobierno se opuso a ello por razones sociales.

6.3 Evaluación de la reforma agraria

La Reforma Agraria efectivamente desarticuló el orden oligárquico existente e intentó diseñar un nuevo arreglo institucional. Sin embargo, cabe la siguiente pregunta: ¿logró los cambios sociales que inicialmente se propuso?

En primer lugar, entre 1970 y 1976 la producción agrícola creció a una tasa anual promedio de 1.8%, mientras que el PBI global lo hizo a una tasa de 5.1%. En 1977, la agricultura no creció y en 1978 disminuyó en 3%. En segundo lugar, entre 1970 y 1976 la producción agrícola destinada al consumo urbano mantuvo su dinamismo pre-reforma, pues creció 4.5% anual, pero aquella destinada a los consumidores rurales decreció en 1.1% anual y las exportaciones agrícolas cayeron en 1.3% anual. Entonces, las tendencias previas a la reforma se mantuvieron. Más aún, si se considera que la producción de la costa se orientaba al consumidor urbano, mientras que la de la sierra, al consumidor rural. Los

27. Caballero, José María, *op.cit.*, p. 41.

resultados mostrados demuestran que las desigualdades regionales se acentuaron.

Parte del pobre resultado puede entenderse por la política económica global del gobierno y parte por el hecho de que una reforma de la propiedad tomada de manera aislada no soluciona el problema agrícola. La industrialización por sustitución de importaciones discrimina en contra del sector agrícola, pues el tipo de cambio fijo y atrasado desincentiva las exportaciones del sector e incentiva las importaciones alimenticias. El control de precios de los alimentos también reduce los incentivos a los productores agrícolas. Estos factores atentan contra la inversión en el sector y sin inversión no hay crecimiento. La reforma agraria no podía contrarrestar este conjunto de efectos negativos. A pesar de ello, la concepción de las reformas contenía muchas contradicciones. La idea de las cooperativas intentó combinar un incentivo privado (pues los trabajadores, al ser los dueños, actuarían como capitalistas) con valores socialistas, impuestos desde el Estado. El resultado fue un conflicto creciente entre los trabajadores y el Estado que se manifestó en continuas huelgas y represión.

Más aún, con ellas sólo se benefició la aristocracia campesina, es decir, aquellos agricultores que se empleaban en la parte moderna del sector; en cambio, las comunidades campesinas quedaron marginadas. Por ello, la redistribución no resultó. Los beneficiarios no fueron los campesinos más pobres, que inclusive pasaron a ser contratados como *trabajadores eventuales* por los miembros de las cooperativas, generándose así una división de clases dentro de la clase trabajadora. La fracción de los trabajadores no beneficiados se opuso a la reforma, pues pasaban de ser dependientes de un empresario capitalista para serlo (si es que eran contratados) de la cúpula de las cooperativas.

7. Las comunidades laborales

Las comunidades industriales fueron creadas en septiembre de 1970 como cooperativas de trabajadores en todas las empresas con más de cinco empleados. Mediante ellas, los trabajadores coparticiparían de la administración, de la producción, de la pro-

piedad y de la inversión de la empresa. Ya no serían empleados, sino propietarios (más exactamente, capitalistas), pues tendrían acciones de la empresa. Las comunidades industriales recibirían en efectivo el 10% de los beneficios contables anuales y el 15% en acciones; además, tendrían representación en el directorio de la empresa en forma proporcional al número de acciones que tuvieran. Esta participación en las acciones y representación crecería hasta que la comunidad significara el 50% del total.

Los objetivos eran en esencia similares a los de la reforma agraria: aumentar la productividad de la industria al participar los trabajadores directamente de los beneficios de la empresa (es decir, aparecerían incentivos para elevar el esfuerzo laboral) y, además, reducir el conflicto entre el capital y el trabajo.

Sin embargo, a pesar de que no representó una expropiación como había ocurrido en el sector agrario, la ley desincentivó a los industriales. A pesar de que el modelo económico, como se ha visto, tenía muchos incentivos a favor de la industria, la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) presionó en contra de la ley de comunidades industriales.

A manera de ejemplo, los industriales redujeron contablemente el ingreso neto de sus empresas para reducir de este modo los beneficios y acciones de la comunidad industrial. Hacia 1975, las comunidades industriales sólo habían logrado el 17% de las acciones de propiedad del sector.²⁸

Por el lado de los trabajadores, es claro que esta reforma sólo favorecía a una porción de ellos: los que se ocupaban en el sector moderno. Estos trabajadores se opusieron a compartir sus ganancias con otros trabajadores. Si la comunidad industrial hacía partícipes a los trabajadores miembros de los beneficios que tuvieran las empresas, ¿qué incentivos tendrían para incorporar nuevos trabajadores si ello reducía sus ganancias? Una prueba que muestra las desavenencias entre los trabajadores es el incremento sos-

28. McClintock, Cynthia, "Velasco, funcionarios y ciudadanos: políticas de cautela", en McClintock, Cynthia y Abraham Lowental (ed.), *El gobierno militar. Una experiencia peruana 1968.1980*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1983, p. 323.

tenido en el número de huelgas del sector industrial, el cual se elevó de 198 en 1968 a 428 en 1975.²⁹

8. La democracia de participación plena: la participación popular

Entre otros objetivos, el gobierno militar pretendía integrar las masas a la sociedad nacional. A través de las reformas (como la agraria y la que creó las comunidades industriales) buscaba eliminar el conflicto entre el capital y el trabajo de modo de posibilitar un desarrollo más armónico y menos conflictivo del país. La presencia de organizaciones de trabajadores como los sindicatos era una respuesta que, en opinión del régimen, muchas veces tomaba ribetes de violencia. Ello debería eliminarse y debía abrirse paso a nuevas formas de organización de los sectores más pobres del país. Esas nuevas formas de organización se harían *desde arriba* y para ello se creó un ente estatal: el *Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social* (SINAMOS), que se encargaría de viabilizar una *democracia social de participación plena*. El nuevo orden social trabajaría en crear una democracia en la cual el pueblo, libremente organizado, ejercitaría el poder en sus dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas.

A mediados de 1971 fue creado SINAMOS, para organizar a los sectores más desfavorecidos por las estructuras tradicionales y de esta forma ejercer su voz ante las instancias del gobierno. Se rechazaba la participación popular espontánea, pues aquellos sectores debían organizarse siguiendo los criterios del gobierno, que lograría así dos objetivos: por un lado, cumpliría con sus promesas de integrar a los sectores desposeídos y, por otro, reforzaría su coalición de soporte político.

En el sector agrícola se creó por ejemplo la Confederación Nacional Agraria (CNA) y se eliminó la Sociedad Nacional Agraria (SNA) que representaba, en opinión del gobierno, los intereses de la oligarquía terrateniente. En el sector industrial, se creó la Confederación Nacional de Comunidades Industriales (CO-

29. Stepan, Alfred, *op. cit.*, p. 310.

NACI). En ambos casos se trataba de organizaciones de los nuevos trabajadores, originadas en las reformas agraria e industrial, respectivamente.

Sin embargo, SINAMOS predicaba una doctrina que no practicaba.³⁰ Los líderes de SINAMOS no eran elegidos por participación popular, sino designados por la cúpula militar. En 23 de las 26 oficinas regionales, el jefe era un militar de alta jerarquía. Ello planteaba un conflicto de papeles. Por un lado, pertenecían a una jerarquía militar, por lo que no gozaban de plena autonomía para propiciar una genuina participación popular. Por otro, debían incentivar la participación democrática de la población. Aparte de la mencionada, esta ambivalencia contenía otra contradicción, pues los militares jefes de SINAMOS eran evaluados para determinar sus ascensos, no a partir de los logros en incrementar la participación popular, sino por cuestiones militares.³¹

Resulta ilustrativo evaluar parte de las acciones de SINAMOS a partir de su labor organizativa en los barrios marginales o *pueblos jóvenes*. El responsable de organizar a los pueblos jóvenes era además el jefe de la región militar de Lima y el jefe de la décima región de SINAMOS.

Cuando los militares llegaron al poder, la población urbana marginal estaba experimentando un rápido crecimiento. En Lima, entre 1956 y 1970, creció de 120,000 a 760,000 habitantes. En términos porcentuales, ello implicó pasar del 9,9% del total de la población de Lima a 26% en el período considerado. En diciembre de 1968 Velasco creó la *Oficina Nacional de Desarrollo de los Pueblos Jóvenes*, con el objetivo de organizarlos e incrementar su participación en el poder político. En 1970 se llevó a cabo un censo y se encontró que en el ámbito nacional existían 610 barrios marginales urbanos (más de un millón y medio de personas), de los cuales 273 (los 760,000 habitantes mencionados) estaban en Lima. A partir de 1971, la organización de los mismos quedó en manos de SINAMOS.

Como la mayoría de pueblos jóvenes habían surgido por *invasiones*, la primera tarea era legitimarlos a través de la entrega de

30. McClintock, Cynthia, *op.cit.*, p. 327.

31. Stepan, Alfred, *op.cit.*, cap. 6.

títulos de propiedad. Esta era la herramienta clave para *atraerlos hacia la revolución*. Sólo en Lima debían entregarse 130,000 títulos para los nuevos propietarios. Sin embargo, hacia octubre de 1972, sólo se habían otorgado 13,452.³² Ahora bien, ¿qué mantenía el vínculo de los pueblos jóvenes con el gobierno luego de recibidos los títulos? La posibilidad de expresar sus demandas económicas y sociales al gobierno a través de un tipo de organización impuesta *desde arriba* por SINAMOS.

En cada pueblo joven se elegirían *auténticos líderes* que debían actuar como nexo entre la comunidad y el gobierno. La unidad básica organizativa eran los *Comités Vecinales*. Cada familia estaba representada por su jefe. Dentro del mismo pueblo joven, todos los jefes elegían por zonas a tres miembros que constituirían el directorio del Comité Vecinal. Los representantes de todos los comités vecinales nombraban a un jefe, que recibía el reconocimiento legal como representante del pueblo joven y era el encargado de plantear las demandas al director de la oficina regional de SINAMOS. Para ser elegible como representante del pueblo joven, había cuatro requisitos: ser residente del pueblo joven, mayor de 18 años, alfabeto, de ocupación conocida y tener buenos antecedentes. Una lectura de estos requisitos permite visualizar que la idea de fondo era que los pueblos jóvenes estuvieran verticalmente vinculados con el gobierno y no horizontalmente con otras organizaciones políticas y radicales. La población pobre no tendría que recurrir a la violencia para materializar sus demandas, sino que mediante este tipo de organización se creaban los canales para acercar el gobierno al pueblo.

En mayo de 1971 se produjo la invasión de unos terrenos, de propiedad privada en la zona de Pamplona. El gobierno respondió inicialmente con la coerción, pero luego reubicaron a los invasores en otra zona. (Así nació lo que hoy día es Villa El Salvador). Este problema trajo consecuencias, pues la lectura posterior podía ser la siguiente: *invade un terreno, que pronto te reubican y te construyen la infraestructura*. Lo que pasaba era que el lento desarrollo agrícola mantenía las presiones por las migraciones. Ello probaba que el problema agrícola no se resolvía por un sim-

32. *Ibíd.*, p. 169.

ple cambio de la propiedad, sino que el problema era más profundo. Entre 1970 y 1973 el número de pueblos jóvenes aumentó de 610 a 976 y el número de habitantes de un millón y medio a más de 2 millones y medio; un crecimiento de 77%.³³ Atender demandas crecientes en un contexto de menores posibilidades de gasto obligaba a postergar muchas de ellas y a usar la coerción para evitarlas, con lo cual se socavaban las bases mismas de la revolución.

¿Cómo explicar que un régimen nacionalista que puso en marcha una serie de reformas a favor de los más desposeídos no lograra justamente el suficiente apoyo popular de los beneficiarios de la estrategia?

El tema tiene singular relevancia, pues un gobierno se mantiene en el poder si la coalición de clases que lo apoya (porque recibe los beneficios) no altera su visión con respecto a los logros. Si la principal crítica del gobierno fue que el crecimiento no llegaba a los más necesitados y para ello hizo las reformas, ¿qué ocurrió desde el punto de vista de los beneficiarios para que ello no se lograra?, ¿por qué no mantuvo el apoyo popular?

Algunos autores sostienen que las promesas superaron la acción.³⁴ Las promesas pueden cumplirse si la estrategia global no contiene contradicciones y además si existe un marco institucional (en este caso un Estado competente) adecuado. Ni lo urio ni lo otro se plasmó en la práctica.

SINAMOS actuó más como un instrumento de control que como un instrumento de participación popular. Su preocupación estaba centrada más en evitar *infiltraciones comunistas* que pusieran en tela de juicio los objetivos de la ambigua tercera vía (ni capitalista ni comunista). A ello habría que agregarle el doble papel de los militares a cargo de las oficinas regionales de SINAMOS. Por último, las necesarias correcciones al programa económico perjudicarían a los sectores más pobres de la población. Sin embargo, al menos en sus discursos, los militares habían prometido mejoras sustantivas a esos sectores. Por lo tanto, tenían el derecho a reclamar la ausencia de resultados. La misma organización de

33. *Ibíd.*, p. 186.

34. Ver por ejemplo McClintock, Cynthia, *op.cit.*, p. 324.

los sectores populares, incentivada desde arriba por el gobierno, permitió la aparición de los canales para ejercer presión sobre los mandos políticos. Esto no implica que los sectores populares no deban organizarse ni mucho menos que no fuera tarea del gobierno atender sus necesidades. Simplemente, significa que ello no puede conseguirse a costa de desequilibrar la economía ni tampoco con una estructura organizativa inadecuada.

La experiencia de SINAMOS mostró una debilidad común a todas las reformas; la ausencia de una genuina participación popular llevó a que el modelo cooperativo tuviera que imponerse *desde arriba*. Desde esa óptica fue percibido como una restricción por los supuestos beneficiarios del mismo.

9. Conclusiones: las contradicciones del modelo de desarrollo y los límites del modelo económico

Hacia 1975, la economía peruana se encontraba en una profunda crisis. Las razones no sólo se encuentran en el plano económico, sino también en los aspectos políticos e institucionales. A continuación se esbozarán las principales contradicciones del modelo en cuestión que obligaron a un fuerte viraje hacia 1975. La pregunta que nos guía es la siguiente: ¿por qué el modelo no fue sostenible?

- a. La naturaleza del modelo económico; la aplicación de la *industrialización por sustitución de importaciones* originó las siguientes dificultades:

- a.1 Genera una divergencia en las tasas de crecimiento de los sectores que proveen las divisas (primarios) y los que las demandan (industriales). Por lo tanto, la demanda por divisas excede a la oferta de las mismas. En esas circunstancias, o se utilizan las reservas (como lo haría el gobierno de García a partir de 1985) o se recurre al endeudamiento externo. Velasco optó por esta última alternativa, dado que la industria naciente era muy dependiente de las importaciones. Si se toma en cuenta que se había pasado de un modelo liberal, exportador de productos primarios a uno de economía cerrada, en el cual se restringieron las importaciones, a ello habría que agregarle los patrones de consumo de la

sociedad. Implícitamente la sociedad tendría que haber alterado sus patrones de consumo, de bienes importados a bienes nacionales, pero la industria interna aún no estaba en condiciones de satisfacer esa demanda pues los estándares de calidad no eran los mismos.

a.2 El descuido del sector agrario, que restó incentivos al aumento de la oferta de alimentos. En esas condiciones, reducir las importaciones de los mismos (con las que se cubría el lento crecimiento agrícola) tenía un costo social y político alto. Si se hubiera devaluado (para aliviar la brecha externa), las importaciones de alimentos no se hubieran podido reducir (son inelásticas a la devaluación), lo que hubiera originado presiones inflacionarias crecientes, además de encarecer las importaciones de insumos y bienes intermedios para la industria. El margen de maniobra político era, en consecuencia, reducido.

a.3 La segunda etapa de la industrialización por sustitución de importaciones implica producir internamente bienes intermedios (la primera alude a la producción interna de bienes de consumo final). Ello sólo podía lograrse con tecnología provista por la inversión extranjera. A falta de ella, sólo puede obtenerse del exterior, pero ello eleva las importaciones. De esta manera, las políticas de industrialización habían acentuado la dependencia externa y no la habían reducido como inicialmente se planteó. Se alteró la composición de las importaciones de bienes finales; se pasó a importar bienes intermedios y de capital.

- b. El modelo económico descansaba en la inversión pública y en un creciente papel de un *Estado planificador* del desarrollo. Ello desequilibra las finanzas públicas a menos que se ponga en marcha una profunda y genuina reforma tributaria; esto no se hizo; por ello el resultado macroeconómico fue un déficit fiscal creciente. Mayores gastos públicos sin un aumento en los ingresos tributarios conducen inevitablemente a una crisis fiscal. Los subsidios y el crecimiento de la burocracia estatal contribuyeron decididamente a lo anterior. Como resultado, la deuda externa acentuaba las presiones sobre la balanza de pagos.
- c. El modelo suponía que el sector privado iba a reaccionar al entorno de protección. Sin embargo, la inversión privada fue

- desincentivada con la profusa legislación que reducía los incentivos para invertir. Un ejemplo de ello fueron las comunidades laborales que le otorgaban cada vez más importancia tanto en las decisiones como en la recepción de utilidades, a los trabajadores. La inversión privada no reaccionó en la magnitud esperada.
- d. El modelo prometía una excesiva redistribución a favor de los más necesitados. Ello se lograría con las reformas, que favorecerían a la alianza (clases medias, elite campesina y trabajadora e industria naciente) que le otorgaba soporte al gobierno militar. La retórica militar colocaba mucho énfasis en estos aspectos y los sectores populares presionaban más de lo que el sistema podía redistribuir.
 - e. El golpe de estado de 1968, si bien es cierto institucional, inicialmente fue liderado por un grupo reducido de oficiales al mando de Velasco. Gradualmente, las contradicciones del modelo de desarrollo fueron minando la unidad de las Fuerzas Armadas. Este elemento fue clave para entender el *golpe dentro del golpe* que ocurrió en 1975.
 - f. La intervención estatal en la economía fue de tal magnitud que ni los grupos supuestamente beneficiarios del modelo se sintieron seguros del mismo. Esto explicaría por qué los *supuestos beneficiarios* cambiaron paulatinamente sus puntos de vista.
 - g. La reforma social no es equivalente a cambios en el régimen de propiedad. Aún bajo el supuesto de que el Estado expropiara todos los medios de producción, si toma decisiones equivocadas, no es eficiente y no sabe cómo gastar en los sectores sociales y de ninguna manera logrará los resultados sociales deseados.
 - h. La tercera vía, definida como *ni capitalista ni comunista*, tuvo muchas ambigüedades. Como sostienen Lowenthal y Jaquette, sufre los defectos de ambas posiciones sin gozar de las virtudes de ninguna.³⁵ Por un lado, desestimuló la

35. Lowenthal, Abraham y Jane Jaquette, *El experimento peruano en retrospectiva*, Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Documento de trabajo N° 19, 1986, p. 26.

inversión privada, con lo cual redujo las posibilidades futuras de crecimiento. Al no haber una efectiva reforma tributaria, los ingresos tributarios se reducirían ostensiblemente. Por otro, elevó las expectativas de las clases desposeídas sin tener las herramientas para satisfacer sus demandas. En el ámbito macroeconómico la resultante fue un déficit fiscal sin precedentes. Se intentó combinar ideas socialistas con la existencia de un sector privado reformado (en la forma de cooperativas); este último actuó con motivaciones capitalistas en un entorno más global de valores socialistas.

- i. El gobierno revolucionario contó con autonomía en el momento de implementar las reformas. Ello significa que está relativamente aislado de presiones de grupos sociales y goza de grados de libertad para poner en marcha los cambios deseados. Esta autonomía puede entenderse como sinónimo de fuerza: no hay Congreso, se deporta a los opositores, etc. Sin embargo, en un segundo momento, para institucionalizar las reformas se necesita del apoyo de algunas fracciones de la sociedad civil. Si no las consigue, la autonomía se convierte en una debilidad, pues la institucionalización debe conseguirse por la fuerza, cuya condición básica es una alta cohesión interna en la elite gubernamental. Como el gobierno de Velasco intentó reestratificar toda la sociedad, ningún sector se sintió al margen de la injerencia de la burocracia gubernamental. En ese contexto, la discrecionalidad en la aplicación de las medidas originaba que ningún sector se sintiera seguro de su posición relativa frente a los demás, ni siquiera los supuestos beneficiarios. Y ello constituyó una paradoja, pues una estrategia que se orienta hacia los desposeídos debe por lo menos captar el apoyo de ellos. Pero no fue así: el número total de huelgas muestra el descontento de la clase trabajadora evolucionó como se muestra en el cuadro IV.7.

Cuadro IV.7**PERÚ:
NÚMERO DE HUELGAS 1963-1975**

1963	422
1968	364
1970	345
1972	409
1974	562
1975	779

Fuente: Adaptado de Stepan, Alfred, *The State and Society. Perú in Comparative Perspective*, New Jersey: Princeton University Press, 1978, p. 310.