

LATIN AMERICAN PROGRAM

THE WILSON CENTER



SMITHSONIAN INSTITUTION BUILDING WASHINGTON, D.C.

WORKING PAPERS

Number 30

SOBRE EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN
EL GOBIERNO DE LA FUERZA ARMADA
1968-1975

by

Henry Pease García
Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
(DESCO), Lima

Number 30

SOBRE EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN
EL GOBIERNO DE LA FUERZA ARMADA
1968-1975

by

Henry Pease García
Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
(DESCO), Lima

Author's Note: This paper was presented at the November 2-4, 1978 Workshop on "The Peruvian Experiment Reconsidered" organized by the Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars, Smithsonian Institution, Washington, D. C. 20560. The views expressed are those of the author personally. No part of this paper may be reproduced in any form without the author's permission.

This essay is one of a series of Working Papers being distributed by the Latin American Program of the Woodrow Wilson International Center for Scholars. This series will include papers by Fellows, Guest Scholars, and interns within the Program and by members of the Program staff and of its Academic Council, as well as work presented at, or resulting from seminars, workshops, colloquia, and conferences held under the Program's auspices. The series aims to extend the Program's discussions to a wider community throughout the Americas, and to help authors obtain timely criticism of work in progress. Support to make distribution possible has been provided by the Inter-American Development Bank. Single copies of Working Papers may be obtained without charge by writing to:

Latin American Program, Working Papers
The Wilson Center
Smithsonian Institution Building
Washington, D.C. 20560

The Woodrow Wilson International Center for Scholars was created by Congress in 1968 as a "living institution expressing the ideals and concerns of Woodrow Wilson . . . symbolizing and strengthening the fruitful relation between the world of learning and the world of public affairs."

The Center's Latin American Program, established in 1977, has two major aims: to support advanced research on Latin America, the Caribbean, and inter-American affairs by social scientists and humanists, and to help assure that fresh insights on the region are not limited to discussion within the scholarly community but come to the attention of persons interested from a variety of other professional perspectives: in governments, international organizations, the media, business, and in the professions. The Program is being supported by three-year grants from the Ford, Kettering, Rockefeller, and Tinker Foundations and from the Rockefeller Brothers Fund.

LATIN AMERICAN PROGRAM ACADEMIC COUNCIL

Albert O. Hirschman, *Chairman*, Institute for Advanced Study, Princeton
Fernando Henrique Cardoso, CEBRAP, São Paulo, Brazil
Ricardo French Davis, CIEPLAN, Santiago, Chile
Leslie Manigat, Universidad Simón Bolívar, Venezuela
Guillermo O'Donnell, CEDES, Buenos Aires, Argentina
Olga Pellicer de Brody, El Colegio de Mexico, Mexico
Philippe Schmitter, University of Chicago
Thomas Skidmore, University of Wisconsin
Karen Spalding, University of Delaware

RESUMEN

Sobre El Proceso de Toma de Decisiones en el Gobierno de la Fuerza Armada 1968-1975

Este paper introduce al análisis del proceso de formulación y toma de decisiones políticas durante el gobierno de Velasco (1968-75) a partir de una breve caracterización del Régimen Político. Se entiende el proceso de toma de decisiones como una variable dependiente de la composición, reglas de juego y base institucional que caracterizan el régimen militar peruano. Para esto se presentan primero un conjunto de precisiones sobre lo que fue el régimen político inaugurado en 1968 y su relación con las distintas fuerzas sociales. Se constata la marginación inicial de los partidos y representantes políticos tradicionales, ubicada en el marco de una recomposición de la clase dominante que terminará marginado a las fracciones oligárquicas y forzará a las distintas fuerzas sociales a rodear a los militares, cambiar sus formas de representación política por un período y orquestar sus presiones a un gobierno de cúpula definido en términos castrenses.

A partir de una definición institucional--Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada--se analiza la relación entre la cúpula del gobierno y la cúpula institucional de la Fuerza Armada, definida no sólo por sus normas (Estatuto del Gobierno) sino por la dinámica política observada en todo el período. Se precisan rasgos propios del proceso, explicando cómo la lucha política atraviesa el gobierno y la Fuerza Armada en torno a la definición de sucesivos proyectos de reforma dados a partir de la cancelación del orden oligárquico. Entre los rasgos anotados está la capacidad inicial del gobierno de monopolizar la iniciativa política en la escena, la carencia de un proyecto político preciso al empezar, su construcción paso a paso en medio de la lucha política y sus límites en torno a la negativa del gobierno a concertar expresas alianzas con las fuerzas políticas en pugna.

El paper explica algunos rasgos de la dinámica de decisiones en la cúpula--el Presidente, la Junta, y el Gabinete--en la cual se expresa la pugna política y se definen las principales decisiones. Muestra como actúa en ella la lucha de "tendencias" y la relación entre gobierno y fuerza armada; señala la sectorialización y superposición de los aparatos gubernativos--Ministerios, Sistemas, etc.--explicable en parte por la lucha política que se da en la cúpula. A partir de ello se observa la actuación de militares activos en cargos públicos, el desarrollo de núcleos civiles de influencia en distintos niveles de la administración y el rol de algunos organismos claves en la formulación de decisiones como el COAP y el INP.

En la parte final se desarrollan algunos ejemplos del proceso de toma de decisiones en la reforma agraria, en la política económica y en la política de participación popular, procurando resaltar los límites que impone la estructuración del régimen político al desarrollar las reformas.

SOBRE EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN EL GOBIERNO DE LA
FUERZA ARMADA 1968-1975

by Henry Pease García
Centro de Estudios y Promo-
ción del Desarrollo (DESCO)

Centramos nuestra atención en el proceso de toma de decisiones del gobierno de la Fuerza Armada, en su "Primera Fase" que va de 1968 a 1975, intentando aportar algunos elementos para una discusión más amplia sobre este régimen político y su derrotero actual en lo que se ha llamado la "Segunda Fase" a partir de agosto de 1975. Entendemos que la toma de decisiones, así como su proceso de formulación, no pueden ser explicados sólo como procesos internos al gobierno y su administración, ya que en la formulación de políticas se expresa buena parte de la lucha política global. Si bien esta afirmación parece válida para cualquier gobierno e invita a empezar por analizar los rasgos del régimen político, lo es más en el caso del régimen militar peruano, imbricado con la institucionalidad propia de las Fuerzas Armadas y surgido con la expresa voluntad de construir un proyecto político propio y no sólo para la administración temporal de una crisis.

Con este objeto desarrollamos brevemente en el primer punto algunos rasgos del régimen político y del contexto que lo origina, para situar luego nuestro foco de interés en el segundo punto que analiza el espacio para la toma de decisiones que ese régimen político hace posible. En el tercer punto ofrecemos, a modo de ejemplo, una entrada sectorial para estudiar la formulación de políticas en este régimen y al finalizar procuramos vincular el tema tratado con algunas de las preguntas que se formulan en el Taller.

El régimen político y el contexto en que se origina

Tratamos de recordar algunas características del régimen político que se instaura en 1968, en forma breve y sólo para indicar los rasgos que enmarcan el actuar del gobierno castrense y su viabilidad a partir de 1968.¹

Tras la apariencia monolítica de un acto institucional de la Fuerza Armada, derribando al régimen constitucional, se abre un nuevo régimen que concreta un espacio político distinto al precedente. De ese espacio resultan marginadas aquellas fuerzas ligadas más directamente a la representación de los intereses oligárquicos (agroexportadores, terratenientes serranos, banca tradicional...), así como los partidos reformistas que fracasaron en la experiencia belaudista final (Acción Popular y Popular Cristiano) y el partido aprista--ubicado en alianza con las primeras fuerzas mencionadas--que logrará retener un mínimo de actividad orgánica, pero sin margen de juego. En el nuevo régimen podrá verse en la escena la actuación directa de los gremios y corporaciones de la clase dominante buscando nuevos representantes políticos que reemplacen a los partidos. Pero estos Militares ofrecerán sin duda dificultades, en el pasado in-existentes, cuando desde sus primeras decisiones emprenden un proceso de transformación del orden precedente y en forma sorpresiva retienen por buen tiempo la iniciativa política, sin dar en los primeros años de gobierno, margen a opositores--abiertos o velados--para revertir este proceso.² Las fuerzas en pugna no se expresarán en términos partidarios, ni a través de la

compleja relación de dos poderes compensados constitucionalmente como fueron el poder Parlamentario y el Ejecutivo. Las organizaciones del poder económico procurarán rodear al gobierno, buscar Ministros y Generales "convencibles," y orquestar presiones. En medio de ello, a través de alguna prensa³ y del rol cumplido por asesores o funcionarios,⁴ irán expresándose algunos cuadros provenientes del reformismo radicalizado de los sectores medios, que el nuevo espacio político potencia y dinamiza.

El nuevo régimen político parte de la concentración de todos los poderes del Estado en la cúpula de la Fuerza Armada. La definición del régimen como gobierno institucional de la Fuerza Armada--a pesar de no originarse en un golpe institucional--enmarcará las bases de un distinto espacio para el juego de fuerzas, en el cual se interponen normas y criterios castrenses, rigiendo el gobierno.

Se apreciará una sucesiva recomposición del gabinete, manejada por el Presidente Velasco, en función del juego coyuntural; una despersonalización de la Junta de Comandantes, diluída en el Gabinete, que convierte a este órgano en la cúpula del poder; y una sucesiva creación de organismos que--además de viabilizar la expansión de poderes del aparato estatal--tendrá importante rol en los movimientos dentro de la cúpula, primero, y en la generación de nuevos y más amplios márgenes de poder para los técnicos, funcionarios, y asesores que van integrando fundamentalmente la administración y las empresas públicas.⁵

En el nuevo régimen hay que estudiar no sólo el complejo cuadro de relaciones entre gobierno y Fuerza Armada, sino algunas características de la lucha política desde su instalación.⁶ La lucha política atraviesa el gobierno--en la cúpula y en sus aparatos--y se desarrolla en forma tal que, por lo menos entre 1968 y 1972, el gobierno--y las tendencias radicales dentro de éste--monopolizan prácticamente la iniciativa política en la escena. A la vez el proyecto político castrense se construye paso a paso, sin un modelo explícito en la partida, mostrando más bien cómo aparecen y se enfrentan en la cúpula del gobierno--y no sólo fuera de ésta--varios proyectos políticos alternativos. En el período se expresa el límite institucional que impide al gobierno establecer alianzas con las fuerzas políticas que virtualmente lo apoyan, hasta contribuir progresivamente a su aislamiento. Todo esto forma parte de un proceso global que ha dinamizado nuevas fuerzas sociales, cuya expresión política a partir de 1968 tendrá particular intensidad en torno a las reformas que emprende el gobierno.

En más de una ocasión se ha calificado esta experiencia de "revolución desde arriba," por el peso que tiene el gobierno en la escena política y por la imagen que el propio Velasco levanta al recalcar la voluntad transformadora de su gobierno, presentada siempre como voluntad de una Fuerza Armada unida. Es innegable el peso del gobierno en este proceso, explicable por ubicarse en medio de una sociedad civil muy débil institucionalmente, pero no por ello se puede desligar la viabilidad de este régimen y su impulso reformista, de un largo proceso social que cubre por lo menos la década precedente y configura la crisis de la dominación oligárquica.⁷

Más aún, hay que señalar que este régimen es viable por las características propiamente políticas del Estado oligárquico precedente--que condicionaba límites muy estrechos a la presencia de las masas en la escena política, que utilizaba la exclusión como herramienta principal y sistemática, que no permitía la presencia estable de partidos de masas en la escena. Asimismo, es la crisis de esta forma de dominación, irresuelta por el reformismo Belaundista precedente, lo que posibilita el margen de juego utilizado por los militares al aparecer en la escena. La crisis de hegemonía expresada en el poder, el desgaste de las fuerzas políticas que habían asumido la confrontación y el acomodo dentro del poder para recomponerlo, la insurgencia del movimiento campesino desde la década precedente y una dinámica mucho más urbana como telón de fondo de esta larga crisis en el poder oligárquico y en la sociedad globalmente considerada, serán elementos explicativos de la viabilidad del nuevo régimen político. Pero obviamente, la dinámica de la sociedad no se detiene en el 68 y más aún, se dinamiza a partir de las mismas reformas y sus contradicciones políticas, dando como resultado que al pasar el tiempo la viabilidad del régimen vaya estrechándose frente a la ofensiva, en momentos sucesivos, de la burguesía depurada y del movimiento popular.

Esta ubicación global, que aquí no desarrollamos, tiene importancia en la composición del régimen militar, el cual expresa en sí mismo el impacto que la crisis de la dominación oligárquica ha tenido en las instituciones armadas desplazando su rol de lo que fue la antigua alianza oligárquico-militar a esta etapa en la que jugará papel decisivo en la recomposición de la clase dominante.

Teniendo en cuenta este contexto global es necesario, en resumen, señalar algunos rasgos del nuevo régimen castrense antes de centrar nuestra atención en el proceso de toma de decisiones:

(1) Los militares desplazan el 3 de octubre a la representación política precedente, básicamente a los partidos y, dentro de éstos, principalmente a aquellos que tenían rol importante en la escena política. No son clausurados ni ilegalizados, pero pierden momentáneamente los instrumentos de decisión estatales (Parlamento y Ejecutivo) y, por las características de su propia organicidad apenas pueden movilizar a las masas en su apoyo. Por largo tiempo su actividad se reduce a presionar al gobierno en comunicados que ni siquiera ocupan lugar principal en la prensa.

(2) El nuevo gobierno se define como gobierno institucional de la Fuerza Armada, aprobando un Estatuto que identifica la cúpula castrense--comandantes generales de cada instituto--con la cúpula del nuevo gobierno: Junta Revolucionaria integrada por los Comandantes de las tres Armas, que eligen como Presidente de la República a quien comandaba el Ejército y presidía el Comando Conjunto de la Fuerza Armada.

No sólo esta cúpula tendrá origen castrense, sino el Consejo de Ministros, que viabiliza la toma de decisiones, estará integrado durante todo el período por oficiales generales, de acuerdo a un reparto proporcional de carteras entre las tres armas.

(3) Pero en su origen, el golpe no fue institucional; tuvo más bien un núcleo básico encabezado por Velasco e integrado por los llamados "Coroneles autores" del golpe. Estos actúan más como ayudantes de Velasco que como parte

de la cúpula castrense, en razón de su grado y ubicación en el escalafón el 3 de octubre. La cercanía a Velasco, compartiendo en mayor grado una intención transformadora del orden precedente, les conferirá un rol decisivo progresivamente formalizado, previo ascenso, en la ocupación de nuevos roles castrenses y políticos.

(4) La Fuerza Armada se caracteriza no sólo por una composición heterogénea en términos sociales, sino por la carencia de acuerdo básico a la hora de definir un proyecto político. Un análisis del nivel ideológico podrá obviamente encontrar algunos ejes comunes a la oficialidad--el anticomunismo por ejemplo--pero ello es insuficiente a la hora de gobernar. Por otra parte, no existen en la situación peruana de ese período elementos aglutinantes característicos de una amplia crisis social, que hagan temer por el sistema como conjunto.

Puede notarse, aún antes del 68, que buena parte de la oficialidad--componente de las capas sociales medias--ha ido asumiendo banderas del reformismo antioligárquico, pero tampoco en ello hay homogeneidad, no sólo por la vaguedad programática del reformismo, sino porque subsisten también--sobre todo en la cúpula castrense--posiciones conciliadoras con las demandas oligárquicas. Por ello, el nuevo gobierno tendrá en su propia base--definida por su institucionalidad castrense--un amplio campo de contradicción.

(5) Pero además, puede afirmarse que en el 68 el gobierno carece de un proyecto político estructurado. Este proyecto no existe, ni en la nueva cúpula ni en lo que denominamos núcleo básico;⁹ lo que no quiere decir que no existan algunas ideas sobre el curso político que se quiere dar, partiendo específicamente del caso IPC y de la Reforma Agraria. Más aún, si se analizan los programas de los partidos políticos en el 68, puede verse como el nuevo gobierno acogerá progresivamente las versiones reformistas más avanzadas de ese entonces, prácticamente hasta agotarlas. En esta visión incluimos sólo a la izquierda legal--el Partido Comunista, por ejemplo--porque entendemos que los planteamientos de la nueva izquierda están presentes en la Universidad o en intelectuales aislados, pero no se expresan en la escena política previa al 68.

Más aún, el nuevo gobierno asume también muchos de los límites del desarrollo ideológico de las posiciones progresistas de entonces: el eje puesto en las nacionalizaciones, las reformas de la propiedad y la identificación de todo cambio sustancial en la economía con el simple aumento de la inversión pública--sin una clara formulación del rol del Estado--dejando incuestionada la estructura productiva misma, los ejes y la lógica de acumulación expresados en la política económica, etc.

(6) Las fuerzas sociales presentes en la escena deben acomodarse al nuevo régimen, impuesto por la fuerza, reemplazando a sus representantes políticos tradicionales--partidos--por el ejercicio de la presión sobre un gobierno que concentra los poderes fundamentales. En esto la clase dominante, en especial los agroexportadores y la banca tradicional, ha tenido larga experiencia. Para ello se combina el rodeo, el diálogo, y la presión externa que hacen las "fuerzas vivas" con la acción de los dos grandes diarios nacionales--El Comercio y La Prensa--capaces de influir en la base militar del régimen y de orientar los temores de la "inversión privada." Estas y otras fuerzas emprenden así el camino, y no debe olvidarse que el "padre" del "imperio Prado" concurre a Palacio

a presentar como "nacionalista" su fracción de la clase dominante el 68. Estas fuerzas no tendrán el mismo eco del pasado, en especial las fracciones oligárquicas, porque ha habido cambios en los militares, y no sólo en ellos. Sin embargo, este rodeo y el ejercicio de la presión de los grupos de poder, será decisivo para explicar desde los primeros años cómo se desarrolla el nuevo gobierno y qué espacios políticos se abren y cierran.

El espacio para la toma de decisiones en el régimen político de la fuerza armada

Trataremos de presentar una visión de conjunto que permita ubicar la toma de decisiones en los rasgos y límites propios del régimen político, explicando no sólo la composición de la cúpula del gobierno sino su relación básica con la Fuerza Armada y el aparato gubernativo que se apoya en este régimen. Tanto en este punto como en el siguiente haremos referencia al desarrollo de la lucha de las distintas fuerzas en torno a los diferentes planos del régimen, a fin de dar una idea de su dinámica y evolución hacia la "Segunda Fase."

La composición del gobierno y la dinámica de las decisiones en la cúpula.

En la cúpula del nuevo gobierno se sitúan el Presidente Velasco, la Junta Revolucionaria, y el gabinete Ministerial.¹⁰ Pero el juego político no se entenderá sin analizar lo que significa el "núcleo básico" que origina el golpe, su ampliación y pérdida de homogeneidad a partir de 1968, y el impacto de la lucha política que atraviesa el gobierno.

Empecemos por esto último, rasgo importante de todo el período, basado en la heterogénea base social y política del régimen--capas medias y Fuerza Armada-- y en la formulación "paso a paso" del proyecto político del gobierno, en el cual intervienen otras fuerzas y presiones. Al afirmar que la lucha política atraviesa el gobierno, no nos referimos a simples matices. En la cúpula se manifiesta la lucha política de fuerzas no sólo distintas sino enfrentadas; a través de voceros Militares se expresan, aunque no orgánicamente, diferentes alternativas en el ejercicio del poder.

En la cúpula del gobierno hay en 1968 quienes demandan conciliar con la oligarquía y la IPC, al mismo tiempo que elementos intransigentes y decididos a cancelar su dominación. Más adelante se harán presentes en la cúpula militares que pretenden imponer a la burguesía liberal su proyecto de desarrollo industrial con fuerte poder económico estatal; mientras permanecerán militares privatistas al más puro estilo liberal. Surgirán luego militares que "recusan el capitalismo" y hablan de socialismo, mientras que los privatistas no dejan de fruncir el ceño cada vez que algo altera el aliento reclamado por los inversionistas. Habrá militares que, a partir de su elitismo y su verticalismo, vean con evidente desagrado y despectivamente toda cercanía a lo popular; mientras otros, ansiosos del aplauso y temerosos de cualquier cuota de poder popular, se inclinarán por el encuadre y la manipulación a partir del aparato estatal. Existirá también, con el avance del tiempo, militares que buscan-- dentro de los límites de la institucionalidad y la ideología del régimen--formas participatorias que enfrentan, a la defensiva, el avance corporativo de otros colegas. Y todo esto se da en la propia cúpula del gobierno, en un período intenso en el que se restringe el vacío dado en el 68 y se dinamizan distintas fuerzas en la sociedad. No son simples matices, sino expresión de la composición heterogénea que, desde la partida, condiciona al régimen; para entender su funcionamiento es preciso volver a revisar lo que fue el "núcleo básico" y los organismos de la cúpula.

En efecto, en lo formal están unidas la cúpula castrense--comandantes generales de arma--y la cúpulagubernativa. Los Comandantes y el Presidente que ellos eligieron, concentran todo el poder según el Estatuto, ya que ni siquiera los Ministros integran la Junta de Gobierno, como ocurría en 1962-63. Pero la realidad histórica muestra otra cosa: la Junta inicial no está integrada por los militares que planearon el golpe. De hecho, ésto no ocurre con los Comandantes de la Marina y la Aviación, y en el caso del Ejército, Velasco era el comandante y su sucesor en ese cargo tuvo pocos rasgos de líder y en más de un momento apareció como carta de conciliación con los sectores más conservadores. El "núcleo básico" que prepara el golpe estaba conformado por coroneles, cuyo poder luego del 3 de octubre emana de su cercanía a Velasco y de su identidad con el hecho mismo del golpe. Expresan la voluntad de transformar el orden preexistente, de imponer reformas radicales que no son comparadas, en buena parte, por el gabinete inicial.

De allí que la dinámica de la cúpula, desde los primeros años, muestre la lucha de tendencias entre radicales y conformistas, con distinto contenido en sucesivos períodos.¹¹ De allí también que las decisiones del gobierno--que Velasco traslada de la Junta al Gabinete para ampliar su margen de juego--deban entenderse como fruto de la pugna interna que atraviesa todos los niveles del gobierno. La cúpula real del gobierno--el Consejo de Ministros, con Velasco y la Junta incluidos--expresará en todo momento una composición heterogénea, con varias tendencias en pugna.

El "núcleo básico" original se va ampliando progresivamente a partir de 1970, y se dispersará en función de nuevas circunstancias políticas. Después de su ubicación en el COAP, en el cual se concentra un fuerte poder coordinador y asesor del Presidente, los miembros del "núcleo básico" pasarán a ser Ministros, Comandantes de divisiones claves--en cuanto a poder de fuego e influencia castrense--y ascenderán hasta colocarse en la línea de sucesión para el comando del Ejército. Pero el gobierno requiere más y más cuadros militares y, tanto desde el COAP como desde otros organismos, se realiza un proceso de cooptación de oficiales que pasan a ocupar cargos claves y obtienen, ellos también, cercanía al Presidente. En la ampliación del núcleo básico hay que entender que no se trata de un grupo de iguales: es Velasco y sus ayudantes, entre los cuales hay homogeneidad inicial; pero luego surgirán distintos grados y matices en la percepción del curso político, que aflorarán con el tiempo al tornarse más compleja la situación.

Este "núcleo básico," así como las tendencias que genericamente pueden distinguirse período a período, no puede entenderse como "logia" o "fracción partidaria." Rige para ellos el límite que parece caracterizar la estrategia de Velasco: forzar, pero jamás romper la institucionalidad militar. Y en ello será decisiva la progresiva cooptación de nuevos cuadros que si bien--como todo el régimen--han superado las iniciales conciliaciones con las fracciones oligárquicas, en el proceso siguiente para definir el "proyecto propio," se enfrentarán en un complejo juego de fuerzas que atraviesa al gobierno y a la cúpula militar.

La relación gobierno-fuerza armada. Desde el inicio la identidad entre cúpula castrense y cúpula del gobierno tiene una importante variación cuando Velasco, que preside la Junta, la hace sesionar básicamente con el Gabinete para, de esta forma, obtener o lograr un mayor margen de juego. En el Gabinete,

cada miembro de la Junta tiene igual peso que un Ministro más a la hora de decidir. Sin embargo cada Comandante cumple un rol definido cuando se trata de proponer ternas al Presidente para nuevos Ministros, o cuando se trata de pedidos ad hoc de un Arma. Observando este hecho en perspectiva--desde la segunda fase en la que esta situación cambió--se comprende por qué era importante la demanda de institucionalizar la Junta para debilitar al Presidente y conferir más peso a las armas como tales ya que, dada la composición de éstas, ello tiene indudable signo conservador.

El Gabinete no representa la cúpula castrense en tanto--los Ministros eran generales de brigada o división y sus equivalentes en la Marina y Aviación, sin ser necesariamente los más antiguos del Arma.¹² Su nivel de identidad o autonomía en el cargo--respecto de su Comandante de Arma--fue diverso, habiendo casos de enfrentamiento si mediaba el apoyo del Presidente. Sin embargo, el solo hecho de que los ministros fueran generales o almirantes en actividad los hace representantes en alguna medida del cuerpo superior de sus armas, dándole al gobierno carácter institucional. Por lo tanto, en un primer nivel la lucha política se expresará por medio de la entrada y salida de Ministros, el refuerzo del poder presidencial sobre la Junta y ocasionalmente en las demandas de los Comandantes--en función de la presión de sus Estados Mayores y Comandos--sea para detener acciones o para emprenderlas. Hay, sin embargo, distancia entre gobierno y comandos castrenses. Es una división de funciones más amplia que la que aparece en la segunda fase, confiriendo mayor margen de juego al Presidente Velasco y a los Ministros.

Sin embargo, la estrecha relación entre gobierno y Fuerza Armada hará que sean decisivas para el gobierno determinadas decisiones normalmente castrenses, tales como los ascensos de generales y los nombramientos de comandos de divisiones y Regiones claves. En ellas se expresa a veces con más cuidado el rol de Velasco, procurando que el núcleo básico llegue a ubicarse progresivamente en la línea de sucesión para el comando del Ejército; previamente logra que entre 1968 y 1975, aunque esta arma fuera comandada por generales que no le inspiraban confianza (Montagne y Mercado Jarrín), el comando de divisiones claves, como el CIMP o la Blindada de Lima, estuviera siempre en manos de oficiales del "núcleo básico." La importancia acordada a estas decisiones introducirá, en cada promoción de ascensos, presiones y tensiones que tendrán influencia en el curso del gobierno y su relación con la Fuerza Armada.

Más allá de estos puntos centrales--y de ocasionales intervenciones de comisiones investigadoras y de los servicios de inteligencia--habría sin embargo una división del trabajo entre gobierno y Fuerza Armada.¹³ Ello permite al gobierno mayor margen para expresar en su seno, a partir de los Ministros, de los jefes de organismos claves que tienen rango ministerial (COAP, INP, SINAMOS, ONIT, etc.), y de contados equipos ejecutivos (el equipo de Reforma Agraria, del Instituto Nacional de Planificación [INP] y otros núcleos de asesores civiles), la lucha de posiciones en la cual aparece claramente el juego de las fuerzas en pugna. Es en este conjunto piramidal del gobierno donde con mayor claridad y eficiencia presiona la Sociedad Nacional de Industrias (SNI) logrando captar defensores; también es allí donde hay militares decididos a desconocerla si es preciso. Es allí donde unos defienden a los pequeños y medianos agricultores--más medianos y grandes que pequeños--y otros propugnan la extensión de las cooperativas y así sucesivamente.

Sin embargo, se mantiene un permanente cruce entre estos dos planos, en la medida que la Fuerza Armada es la única base propia de apoyo al régimen y desde dentro de ella pareciera lucharse también porque así sea.¹⁴ El Comando

Conjunto y altos jefes no sólo gestionan e interponen sus "buenos oficios" ante los Ministros; presionan a sus Comandantes y a veces son llamados a investigar, informando al Gabinete reunido sobre sus conclusiones. Más aún, Velasco intuye cuando determinados movimientos lo pueden privar del consenso de los mandos y los llama para hacerlos participar...aunque luego, cumplido el informe y dado el conflicto en la cúpula, se defina algunas veces en contra de la presión inicial. Se satisface al menos el procedimiento formal de investigación y de hecho se influye en la resultante. De esto hay muchos ejemplos en el caso de la Reforma Agraria y más de un funcionario civil ha caído a partir de complejos procesos originados en--o potenciados por--intervención directa de los niveles propiamente castrenses y en particular de sus servicios de inteligencia. En perspectiva parece, sin embargo, que estas intervenciones directas--y la presión "sotto voce"--tienen más capacidad de frenar que de impulsar decisiones. Investigar esta relación puede más bien indicar, por qué no se tomaron muchas decisiones que dar luces sobre reformas emprendidas o medidas de política en positivo. Tendrán suma importancia cuando se trate de hacer acusaciones de infiltración comunista en los equipos que propugnan las distintas reformas y cuando se trate de frenar cualquier intento de participación popular.

Por ello las fuerzas presentes en la escena--y particularmente la burguesía en sus distintas expresiones--actúan dirigiendo su presión no sólo a la cúpula del gobierno sino también a los mandos castrenses y a los altos oficiales. Los diarios tendrán decisivo rol al respecto. Cualquier análisis de los editoriales y de la información que transmite El Comercio de 1973 o 1974 puede indicar que la presión sobre esta oficialidad--de espectro más conservador que la cúpula del gobierno--está en la mira principal de su trabajo.¹⁵ En la decadencia de la primera fase, jugará importantísimo rol la importancia conferida a problemas propiamente castrenses la perspectiva de un conflicto con Chile y el ver al régimen aislado del apoyo de los Estados Unidos y otros países del área en ese contexto. En ello obviamente, la prensa no fue la única en actuar.

La sectorialización de los aparatos gubernativos y el proceso decisorio. Entendiendo la composición del poder en la cúpula y el juego de fuerzas que hay en ésta, y entre ésta y la cúpula castrense, puede estudiarse mejor lo que significa la compleja sectorialización de los aparatos del gobierno, en un período en el que se asumen más y más funciones y aparecen--en medio de una telaraña de siglas--más y más entidades del Estado.

Pero antes una observación: Velasco no se aparta en ningún momento de la institucionalidad castrense traducida en el Estatuto; la fuerza hasta el extremo, pero parece rechazar toda alternativa que suponga romper su normatividad e incluso sus costumbres. Ello le permite avanzar con juegos de ajedrez que se basan en el conocimiento del manejo de la cúpula castrense, pero a la vez impide cambiar la mentalidad que da basamento a la institución. No parece haber siquiera un esfuerzo serio de cuestionar la mentalidad tradicional en la educación de los oficiales desde la escuela, ni ello impulsa la presión de una oficialidad más joven en la que hay signos de cambio, pero que no tiene como correlato un apoyo para extender su influencia. Esto será importante en perspectiva de largo plazo, porque contribuirá a facilitar la ofensiva de los sectores más conservadores ante el deterioro del régimen.

Al concluir la primera fase, alrededor de 300 oficiales de la Fuerza Armada, en actividad, ocupan cargos públicos civiles. Por ello, al examinar la sectorialización de los aparatos del gobierno civil, no se está dejando de lado la presencia de las instituciones armadas en el gobierno. Cada Ministro tiene un cuerpo asesor--un mini-COAP--formado por oficiales. Muchos ministerios tienen además oficiales activos en la Dirección Superior--cargo equivalente a Vice-Ministro--en Direcciones Generales, en la inspección, etc. Muchas empresas públicas estarán presididas por oficiales--algunas veces en adición a su cargo castrense--y obviamente la cantidad de oficiales retirados que ejercen funciones en la administración pública será apreciable, y no la incluimos en la cifra inicial. En algunos casos será decisiva esta presencia: todos los cargos de Directores Regionales del SINAMOS--salvo la sede de Lima y Chimbote, por razones particulares--serán entregados a los mandos regionales castrenses en adición a sus funciones, generando así un complicado manejo político.¹⁶ Esta presencia militar en la administración pública tiene decisiva importancia en el proceso decisorio y en el vínculo que se establece con la visión que del proceso político hay en la Fuerza Armada. La verdadera "caza de brujas" que se da en más de una coyuntura tiene más explicaciones concretas a este nivel que en la cúpula del gobierno. Pero el complicado manejo burocrático, la introducción de elementos de la normatividad castrense que se superponen sobre la ya lenta maquinaria burocrática anterior--incluyendo en esto muchos casos de real ignorancia de la materia que se administra--serán elementos que trabarán el proceso decisorio y sobre todo la implementación de las decisiones.

En la "Primera Fase" la sectorialización del poder se desarrolla al compás de la lucha política que se da en la cúpula y es expresión directa de la misma. La creación de ministerios y oficinas con ese rango, superponiendo funciones y forzando a interminables "coordinaciones" intersectoriales, parte en buena medida de un gabinete que parece un pequeño parlamento--con pocos oradores.¹⁷ Los sectores productivos tienen varios ministerios iguales en jerarquía. Los sistemas no sólo se dan en funciones de apoyo--como el INP--sino en funciones ejecutivas que de facto superponen y cruzan, en la base, sus funciones con las de varios ministerios. Ello no puede verse como fruto del azar o de la mera incapacidad organizativa. En ello se expresa también la lucha política que hay en la cúpula, llevando en unos casos a decisiones de transacción o en otros a plantear la división de organismos como forma de quitar o añadir poder a la tendencia allí representada.

Por lo general, aunque con variantes, los aparatos ejecutivos siguen la línea representada por sus ministros o jefes con ese rango. No ocurre siempre, sea por interferencia cruzada de influencias que vienen de Palacio, por debilidad del Ministro y una que otra vez porque éste simplemente es incapaz de fijar el rumbo por sí mismo. Desde fuera se podrán apreciar casos de pugna intersectorial a las que se sumarán el comportamiento burocrático tradicional--para escalar, para defender el cielo de la atribución propia--que llevan a interminables entrampamientos. Pero esto sólo adquiere coherencia cuando se observa su relación con las tendencias políticas que pugnan en la cúpula. Enfrentamientos importantes entre funcionarios del SINAMOS y el Ministerio de Industrias, entre funcionarios del SINAMOS y Reforma Agraria, entre ORDEZA, SINAMOS, y Agricultura (para la región afectada por el mismo), entre el INP y el Ministerio de Economía, o antes del SINAMOS entre ONDECOOP y Agricultura, no son sólo fruto de un organigrama que se superpone. Son resultado de políticas de distinto signo que al cambiar de cabeza de sector (Ministro) pueden devenir en colaboración más estrecha o en conflicto directo, aunque siempre persista el enjambre burocrático con sus propios ingredientes.

Sólo comprendiendo que el gobierno y sus aparatos son en sí mismos escenarios de una amplia lucha entre sucesivos y superpuestos proyectos políticos, puede comprenderse por ejemplo que el gobierno dé una ley autorizando al fuero privativo militar (integrado por las tres Armas) a abrir juicio a quienes sabotean la Reforma Agraria; que un funcionario de SINAMOS o Agricultura actúe como promotor de la ejecución de la reforma agraria en un valle específico y por ello sea enjuiciado por orden del Juez naval (luego de que pasó el turno del juez militar sin que este acogiera la denuncia), acusado de sabotear la reforma agraria, por cumplir las órdenes que emanan de sus Jefes. Este caso--que además acogía una denuncia del Presidente de la disuelta Sociedad Nacional Agraria--es apenas una muestra del complejo proceso dado en los aparatos ejecutivos, a partir de la lucha política global.

La sectorialización de los aparatos gubernativos no se da sólo en el nivel de implementación, sino también en la cúpula. En el Gabinete cada Ministro es cabeza de sector o sistema, y sus intervenciones pueden ser decisivas sólo en ese campo. Pocos logran un rol político que se proyecte más allá de su sector y es que la imagen del comando militar, que fracciona en partes incomunicadas las funciones de su base, pareciera reproducirse en el diseño. Quiero insinuar un nivel de la realidad, sabiendo que esta comparación, en política, no puede trasladarse mecánicamente.

Teniendo presente este encuadre global de la cúpula y del gobierno, con sus sectores y sistemas, hay que mencionar algunos núcleos claves de influencia. Entre ellos destaca el COAP (Comité de Asesoramiento de la Presidencia de la República) que integró inicialmente al "núcleo básico" y luego progresivamente a un equipo permanente de oficiales de las tres Armas. Fue además un núcleo que--en forma no orgánica--incorporó opiniones de civiles "asesores" del régimen, en particular de la Presidencia. Su rol fue decisivo en la formulación de Normas y Leyes, en la discusión de medidas claves de política, cumpliendo un rol articulador--en algunos aspectos comparable al de las Comisiones Legislativas--pero con límites en tanto no tenía función ejecutiva directa.

En el Instituto Nacional de Planificación (INP), Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), Ministerio de Economía, y otros Ministerios, también hubo núcleos de influencia civiles--"asesores" y funcionarios con variada influencia en el tiempo--que participaron del conjunto de pugnas internas dependiendo en buena medida del destino político-militar del Ministro u oficial similar--sujeto de su "asesoría"--que conducía el organismo.

El surgimiento de empresas públicas importantes hará que este poder, de complejo funcionamiento, lo sea en un decisivo campo productivo a veces fuera del control político real del régimen. En estas se expresaron no sólo técnicos provenientes de la administración y los cuadros políticos reformistas, sino también empresarios del sector privado.

El estudio de la formulación y toma de decisiones supone en nuestra opinión apreciar este conjunto de elementos sobre el régimen político, propios de este período. Pero, para ser entendidos más cabalmente, obligan a analizar el proceso político mismo, la relación de este gobierno con la clase dominante (a la que en sucesivos momentos enfrenta, contribuye a recomponer y deja abierto un flanco decisivo para que luego, recompuesta, intente la ofensiva) y con otras fuerzas sociales, tanto aquellas radicalizadas desde el reformismo de la década del 60, que se hicieron presentes en el régimen e intentaron actuar en él,

como aquellas que actuando en el campo popular lo enfrentaron en forma global, sin distinguir matices, o sólo haciéndole frente en luchas sectoriales. Las decisiones de política de un gobierno no pueden entenderse al margen de este cuadro de fuerzas, cuya correlación favorable enmarcó entre 1968 y 1973 el mayor ascenso de las reformas, para encubar luego un período de desgaste y crisis económica y política.

Una entrada sectorial para estudiar la formulación de políticas

En forma breve--y sin pretender desarrollarlos--queremos poner tres casos en los cuales sería interesante investigar el proceso de formulación de políticas, en medio de un gobierno atravesado por proyectos contradictorios, que al expresarse en las políticas resultantes muestran los límites del régimen como conjunto y las posibilidades de juego desarrolladas. Entiéndase bien que sólo indicaremos algunos aspectos, sin ver todo su curso histórico, indispensable para comprender la resultante. Dejamos allí el punto que, en cada caso, invita a una investigación particular.

La reforma agraria. Es sin duda el campo en el cual más avanzó el gobierno. Intentamos señalar algunos rasgos presentes en los primeros pasos de la política de Reforma Agraria. Al darse la ley se expresa en la coyuntura política el conflicto con los agroexportadores. Pero éste no es ajeno al gobierno.¹⁸

Dada la Ley, su texto admite varias lecturas y la Sociedad Nacional Agraria (SNA--que agrupa a los grandes propietarios del agro), recompuesta ahora al haber desaparecido los azucareros y comandada por una burguesía agraria que antes era subordinada de aquellos que asume, con la ley en la mano, la defensa de la pequeña y mediana propiedad. En ningún momento la ley definía como prioritaria la formación de cooperativas o la opción de convertir el agro costeño en un damero de medianas propiedades que dejaran como esalariados, o al margen de la reforma, a la mayor parte de los trabajadores de los antiguos fundos. La ley sólo señalaba tipos de propiedad que habían de coexistir y variadas causales de afectación. El combate de la SNA será dirigido formalmente contra los funcionarios, mientras que el Ministro de Agricultura sigue defendiendo declarativamente la pequeña y mediana propiedad;¹⁹ pero, paso a paso se afectan y cooperativizan más y más fundos.

La lucha contra las parcelaciones por iniciativa privada--permitidas por la ley, a voluntad del antiguo dueño--enfrenta no sólo a los trabajadores agrícolas con la SNA y los propietarios, sino con parte del gobierno; mientras en el COAP, en el equipo de Reforma Agraria, y en el Tribunal Agrario, se apoya a los trabajadores en un proceso complejo que tiene múltiples variantes.²⁰

En este, como en muchos otros casos, el curso de la reforma agraria es definido por un vínculo informal entre el equipo funcionario central de reforma agraria y el COAP, sin pasar--en muchos casos--por el Ministro; surgen muchas diferencias regionales, pues en este nivel se dieron conciliaciones que sólo se corrigieron con un largo, costoso, y desgastante proceso. Al finalizar el primer año de la reforma agraria, son tantas las disposiciones específicas que se superponen, que se requiere un texto concordado de la Ley²¹ y la política se va definiendo por una priorización de las cooperativas que si hubiera sido planteada como tal, como decisión política en el gabinete al darse la ley, no hubiera sido aprobada. En este campo, como en muchos otros aspectos, las

decisiones sufren la influencia del propio movimiento popular: sin la huelga de los trabajadores de Huando, de más de 100 días, contra la parcelación de ese Fundo aprobada inicialmente por el Ministerio de Agricultura, no pueden entenderse la decisión que anula esa parcelación ni el curso del proceso de cooperativización.

La dinámica de este proceso, aun reteniendo hasta 1975 un mismo equipo central en la conducción de la reforma agraria con similar articulación en el COAP y rasgos semejantes en el jefe del sector--ambiguo en cuanto a dos de los tres Ministros--tendrá diferencias que provienen del curso global de la lucha política, márgenes que se estrechan, reteniendo sin embargo en este caso--por las tendencias expresadas en estos 3 centros de decisión--un curso político similar que no puede calificarse de regresivo en cuanto al avance de la reforma agraria. Y, sin embargo, hay un evidente deterioro en la reforma que estos núcleos de decisión no pueden afrontar porque es parte de los límites del régimen y toca a otros centros de decisión: la política frente al movimiento popular. El efecto de una política económica que pauperiza al campo y favorece a los polos urbanos, la progresiva derivación autoritaria y represiva de los aparatos del régimen, pesan también sobre el campo. Junto a ello pesará la dificultad que en el interior del gobierno existe para la menor autocrítica, en tanto afecta la pugna interna, y el triunfalismo desbordante que encubre el inicio de la fase de crisis. Todo ésto--lo que no afronta la reforma agraria, lo que no se plantea como decisión, o lo que se plantea y no se aprueba--es también parte importante del proceso de toma de decisiones a estudiar.

Política económica. En cambio, si realizamos un seguimiento de la política económica, encontramos que ésta fue manejada a partir de un núcleo central en el Ministerio de Economía con una cobertura tecnocrática aparentemente neutra. No fue ésta el eje de la lucha interna--aunque debió haberlo sido si los proyectos políticos en pugna hubieran madurado--pero aun así, cuando debe afrontar decisiones conflictivas--como la nacionalización de gran parte de la banca--optará también por la expropiación o compra caso a caso, pues difícilmente se hubiera tenido el consenso de la cúpula para definir en primer término una política global.

En este campo, siguiendo rasgos propios de los reformismos de la década anterior, no hay alternativa programática a la política económica tradicional, menos aún en cuanto a financiamiento del gasto público o en materia de financiamiento externo. Desde la década anterior se ha sublimado de tal manera la importancia del aumento de la inversión pública--sin precisar cómo, en qué y para qué--que ese solo hecho hace a más de un Ministro formular declaraciones sobre abandono del capitalismo. En sus inicios, la gestión de Morales Bermúdez en este ramo fue tachada de monetarista por OIGA, sin ofrecer mayor alternativa, pero no se continuó el debate, quedó allí. La pugna parece haberse dado en este campo en un plano más bien interno con el equipo del INP que propuso medidas de mediano alcance para asumir la conducción del proceso económico en previsión de la crisis. La breve gestión del Gral. Marcó del Pont, que traslada parte de su equipo desde el INP, parecía anunciar una alternativa que incluía, por ejemplo, un intento de programación de importaciones industriales desde el Ministerio. Al caer este Ministro, en medio de su oposición a la compra de armamento, desaparecerá el intento que representó. Hay en este campo una línea a investigar aún.

No parece haber habido entre 1968 y 1975 un desplazamiento de los niveles de decisión desde los organismos propulsores de las reformas a los organismos responsables del manejo económico de corto plazo. Se dieron más bien superpuestos, en forma contradictoria y subsistieron sin roce significativo. ¿Cómo entender, si no, que una política de reforma agraria de las más avanzadas de América Latina, se diese al lado de una de las políticas más pauperizadoras del campo en materia económica? Al constatar la incapacidad gubernamental para hacer uso de los resortes del poder sobre el agro, hay una sensación de improvisación en el mismo aparato estatal, pero no es sólo eso. En el Ministerio de Economía existe una mítica esperanza en la inversión privada, que se pretende incentivar con exoneraciones tributarias de diversa índole--no olvidar, por ejemplo, que la presión tributaria bajó entre 1968 y 1975 de 14.4 a 13.0--al mismo tiempo que las reformas y el discurso político impactaban en sentido contrario y que el Estado incrementaba la inversión pública. Más aún, es evidente que los inversionistas no "atesoraban" sus fondos; fueron orientados a otros canales--incluido el endeudamiento interno del gobierno. También parece evidente que en este sector las empresas privadas no sólo no fueron cuestionadas, sino obtuvieron grandes ganancias de corto plazo.

¿Cómo se concilia esta política con la "recusación del capitalismo" enunciada por el gobierno? En parte la sectorialización gubernativa facilita la coexistencia. En parte también lo hace posible el cuidadoso discurso político. Pero aún siendo típico ejemplo de conciliación de intereses, no puede verse como una "única" política del gobierno y queda por investigar los mecanismos que canalizan la pugna de las distintas posiciones. Este análisis no impide luego evaluar la resultante de conjunto que en este caso es propiamente reformista, y tiene ingredientes de los llamados "tercerismos."

Participación popular. Si nos referimos a la política de participación popular del período de Velasco, encontraremos quizás uno de los nudos más contradictorios de todo el proceso. Ciertamente es que el reformismo de la década del 60--que influye mucho en la concepción de estos Militares--planteó siempre sus políticas como "reformas estructurales" dictadas desde el gobierno. A esta forma de actuar los militares agregaron una concepción aún más vertical y con alta dosis de "mesianismo" propio de las capas medias, incentivado por los triunfos iniciales del gobierno.

Los planteamientos participatorios parecen tener su origen más bien en cuadros civiles que rodean al régimen, que en el equipo militar mismo. Sin embargo, en los militares del "núcleo básico" son acogidos estos planteamientos; se concretan en la formación del SINAMOS, que comienza a operar en Abril de 1972. Esta es una de las experiencias más discutidas de la primera fase, pero hay que recordar que se ensaya luego de una sucesión de fracasos en el campo de la vinculación del gobierno con los sectores populares. Anteriormente se propició la organización de Comités de Defensa de la Reforma Agraria y de Comités de Defensa de la Revolución, pero desde el mismo gobierno se estigmatizaron las principales iniciativas tachándolas de canales de infiltración comunista. También en Pueblos Jóvenes y en el campo cooperativo hubo sucesivos fracasos, menos sonados; en los complejos agroindustriales cooperativizados se había dado una violenta lucha de los trabajadores contra la imposición burocrática y vertical que caracterizaba la formación de las nuevas empresas. A partir de 1972, el SINAMOS estará siempre "en el ojo de la tormenta." El rol inicial del SINAMOS se expresa indudablemente en la aceleración de la reforma agraria y en el apoyo a las Comunidades Industriales

para que se organicen a pesar de no contar con el apoyo inicial del sector (Ministerio de Industria). Entre 1972 y 1973 el SINAMOS se enfrenta a los elementos más conservadores del régimen, tanto en las Regionales de Agricultura como en Industria. Pero habrá cambios en su conducción. Dirigido primero por uno de los antiguos Coroneles que iniciaron el golpe y conformaron luego la tendencia progresista, fue encargado posteriormente a 2 Generales que integraron la tendencia más vertical y encuadradora de los últimos años, enfrentada a los primeros. Sin embargo, SINAMOS simbolizó para los sectores populares "la intención de articular desde arriba" el movimiento popular.

Hay límites en la ideología del gobierno y de la Fuerza Armada, así como en lo que los gobernantes estimaban como factible. En la cúpula de este período puede distinguirse a Ministros que se desinteresan de lo popular, siguiendo una posición liberal tradicional, que incluso tiene ciertos rezagos aristocratizantes. En cambio, otros militares, buscan un apoyo popular, que amplíe la base de sustento del gobierno pero que se encuadre en los moldes institucionales que éste le fije y no tenga en sí mismo, en sus organizaciones, iniciativa política real. Buscando la comparsa, estos sectores recurren a la tradicional manipulación sindical y, a partir de 1973, al ritmo que avanza por su propio impulso el movimiento popular, esta tendencia se vuelve más y más represiva, hasta terminar identificada con el MLR.²² También en relación a la política de participación popular, otros militares optarán por el "participacionismo" y pugnarán con la tendencia anterior en los últimos años, buscando el desarrollo de una competencia política entre los "militantes del proceso" y los cuadros organizados de la izquierda o la derecha. El desarrollo del proceso pondrá a estos sectores cada vez más a la defensiva.

Pero entre esta variedad de posiciones--que es preciso estudiar en el tiempo--hay que preguntarse por los límites del régimen, también en este aspecto. Puede proponerse hasta un participacionismo institucionalizado bajo conducción central del gobierno, pero no puede plantearse la posibilidad de alianza con las organizaciones populares que no controle directamente. Estas organizaciones avanzan y se dinamizan durante el período, a partir de las reformas y sus contradicciones. Este punto límite parece tocar elementos de la institucionalidad militar y es indudablemente uno de los puntos de quiebre presentes en los últimos años de Velasco, pues las tendencias en pugna radicalizarán sucesivamente posiciones hasta el extremo de librar entre sí una lucha verdaderamente frontal, una de ellas particularmente con el movimiento popular autónomo²³ del gobierno.

¿Cómo analizar en este cuadro la toma de decisiones? Un seguimiento detallado podrá mostrar marchas y contramarchas, sucesivas pugnas en la cúpula que se expresan en todos los aparatos del gobierno y polarizan incluso la línea de la prensa expropiada, durante su primer año. La resultante en este caso se ha de producir en el período de mayor deterioro del régimen y, quizás por ello, identificar algunas decisiones claves en esta materia permitirá ver la dinámica del régimen mismo y las distintas fuerzas que articulan y se enfrentan con él, ya que este tema se vincula a reformas como la agraria y la comunidad industrial o a la forma en que el gobierno trata a los sindicatos, y por tanto es un campo en el cual la presión empresarial es fuerte.

Concluyendo...o Empezando

En resumen, hemos tratado de ubicar el tema de la formulación y toma de decisiones, a través de los rasgos característicos de este régimen político, en su relación con la Fuerza Armada, en el espacio que deja para el juego de fuerzas. Aunque todo esto lo planteamos en forma breve e incompleta, da elementos para algunas de las preguntas globales que se plantea el Taller.

Tratamos de destacar que el gobierno de Velasco inicia un régimen que tiene dos rasgos propios que lo definen y encuadran en lo político, además del encuadre social y económico global del Estado en que se ubica. Es un régimen militar, basado en las Instituciones Armadas y definido por sus normas. Pero, además, es un intento de construir un proyecto de desarrollo alternativo, es decir que no es un régimen militar de transición--para sortear una crisis política breve--ni un régimen destinado a destruir a un "enemigo inmediato" del sistema, liquidándolo por la fuerza.

En su desarrollo se apreciará que existe un nivel importante de contradicción entre estos dos ejes: su institucionalidad militar y su voluntad de ser reformista, es decir de plantear un proyecto alternativo a partir de una institución heterogénea. Y el gobierno no puede romper la institucionalidad militar. Velasco ni siquiera se lo propone.

La viabilidad de los tercerismos en América Latina es una de las preguntas más sugestivas del temario, pero su desarrollo va más allá del aspecto que hemos tratado. En todo caso, en esta experiencia particular la viabilidad pasa por una Fuerza Armada que no es homogénea en la concreción de su proyecto político; por lo tanto, el gobierno no logra alianzas populares que permitan que el sustento político y social sea más amplio que el proveniente del medio castrense.

Entiendo que el desenlace hacia la "Segunda Fase" está estrechamente ligado a estos límites del régimen: a la estructura productiva intocada, a pesar de las reformas; a la imposibilidad de romper la institucionalidad castrense del régimen; a la incapacidad política de establecer algún tipo de vinculación más orgánica con el movimiento popular; a la variación de la coyuntura internacional y también a elementos coyunturales pero, estos últimos, asentados sobre límites del régimen mismo que lo hacen débil y fácil de quebrar, a pesar de haber logrado acumular el mayor margen de juego que gobierno alguno de este siglo haya logrado en relación con los grupos de poder de esta sociedad.

NOTAS

¹Remitimos al lector a un libro que citaremos en ésta y la siguiente parte: Henry Pease García, El Ocaso del Poder Oligárquico: Lucha Política en la Escena Oficial, 1968-1975 (Lima: DESCO, 1977); y a un trabajo sobre "La Reforma Agraria en la crisis del Estado Oligárquico" publicado en Estado y Política Agraria (Lima: DESCO, 1977).

²Pueden seguirse los rasgos de los regímenes políticos precedentes en las pp. 217-227 de El Ocaso del Poder Oligárquico.

³Me refiero en particular al semanario OIGA que defiende las banderas nacionalistas y reformistas contra el viraje de Belaúnde (1963-68) y que durante los primeros años del régimen es un exigente propulsor de las posiciones más radicales.

⁴Me refiero particularmente al rol que juegan algunos asesores provenientes de los partidos reformistas--depurados antes de 1968 de las posiciones conservadoras--como la Democracia Cristiana y Acción Popular Seoanista--luego definido como socialista--así como de restos del social progresismo. En unos casos, este personal político cumple roles asesores no incorporados al aparato estatal--en torno al Comité de Asesoramiento de la Presidencia de la República (COAP), por ejemplo--y en otros, a partir de funcionarios que provienen del gobierno anterior y ascienden a roles más decisivos, por ejemplo en el Instituto Nacional de Planificación.

⁵Me refiero tanto al rol que cumplen nuevos organismos en la cúpula (COAP, por ejemplo), a la creación de nuevos Ministerios, a los sistemas de apoyo con rango Ministerial (SINAMOS, por ejemplo); como también al vasto complejo de empresas públicas que manejarán importantes ámbitos del poder.

⁶Sólo enumero aquí algunos rasgos centrales del régimen político expuestos en El Ocaso del Poder Oligárquico, pp. 228-248. Por no abundar sobre el tema, no los desarrollo en este paper.

⁷Julio Cotler aporta en su último libro importantes elementos explicativos que muestran los cambios operados en la economía y en la sociedad peruana (cfr. Cotler, Clases, estado y nación en el Perú. (Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1978).

⁸El Apra es excepción en tanto partido estable, pero no en cuanto a lo que tolera el régimen político precedente, Fue excluido mientras mantuvo en alto sus primigéneas banderas antioligárquicas--y la lucha política se dividió entonces entre Apra y antiapra--y fue aceptado, permitiendo su desarrollo partidario, cuando arrió esas banderas y se ofreció como vía democrática ante las propias fracciones oligárquicas--aunque siempre con juego abierto a los sectores más modernos del empresariado. Este partido fué--el único fuerte y sólido--canal de cooptación política de amplios y diversos sectores populares, que ofrecía estabilidad a esta forma de dominación. Sin embargo, la crisis del estado oligárquico tenía, más allá de lo político, elementos potenciadores de la crisis. Adicionalmente, en 1968 el Apra comparte el desgaste político, propio de todos los actores del régimen.

⁹Aunque en 1974 Velasco expone el Plan Inca como originario de entonces, no hay elementos para entender que así fuera y menos para aceptar que el proceso se cumplió con tal exactitud.

¹⁰Este es el nivel formalmente Estatuído. El gobierno concentra en esta cúpula, íntegramente Militar, los poderes que la Constitución asigna al Legislativo y al Ejecutivo. El Presidente es un "miembro de la Fuerza Armada" (teóricamente de cualquier grado, en actividad o retiro, en previsión del retiro legal del General Velasco) elegido por la Junta Revolucionaria. Esta se compone con los Comandantes Generales del Ejército, Marina, y Aviación que--durante la vigencia de este Estatuto--serán automáticamente los oficiales generales más antiguos de su arma; ejercerán, automáticamente también, el cargo de Ministro del Arma y miembro de la Junta. De esta forma la Junta se renueva sólo por el mecanismo de retiro castrense (al llegar al límite de edad; al cumplir 35 años de oficial, o al solicitar "voluntariamente" el pase a retiro). Los Ministros pueden ser civiles o militares, pero en este período son todos Generales o Almirantes que ocupan carteras previamente asignadas a su arma.

¹¹En El Ocaso del Poder Oligárquico periodizamos la escena oficial, señalando las principales tendencias que están en juego. En un primer período (1968-70) se da la opción nacionalista y antioligárquica y se enfrentan las tendencias a la radicalización y a la criollización que están presentes hasta la derrota de esta última. En un segundo período (1970-74) surge el conflicto entre las tendencias que denominamos Velasquista y liberal; en 1974-75, un tercer período muestra la pugna entre una tendencia vertical corporativa y los llamados militares progresistas. En los 3 períodos las tendencias expresan la conciliación con los grupos de poder económicos de la clase dominante--recompuesta en el primer período al cancelarse la vigencia de las fracciones oligárquicas--y la acogida de las demandas de los sectores medios reformistas, así como demandas populares, en formas distintas y siempre sin expresión orgánica dentro del poder.

¹²En la Fuerza Armada, antigüedad en el máximo grado es igual a jerarquía.

¹³Nos referimos aquí en el caso de la Fuerza Armada al conjunto de Comandos, no sólo a los tres Comandantes de Arma.

¹⁴Nos referimos a la sistemática negativa a toda alianza expresa con partidos políticos o fuerzas organizadas con autonomía del gobierno. Cada intento que desde éste se hizo para acercarse a organizaciones fuera de su control, fue visto con desconfianza y luego estigmatizado.

¹⁵Por este rol decisivo sobre la base militar, la expropiación de los diarios se llega a convertir en necesidad política y tiene sin embargo como efecto un aceleramiento del deterioro.

¹⁶Esta medida surge en medio de una sorda pugna por impedir la creación de este organismo, teniendo en perspectiva verdadero temor a toda relación directa con el movimiento popular. Antes se habrán promovido los comités de defensa de la reforma agraria y habrán sido desmantelados con acusaciones de infiltración comunista. En la cúpula del gobierno y en la Fuerza Armada se

NOTAS

dirá lo mismo ante la creación del SINAMOS, y a lo largo de todo el conflictivo desarrollo de este organismo.

¹⁷ En 1968 el gabinete tiene 12 miembros. En 1975 tiene 17 con voz y voto (Ministros cabeza de Sector) y 6 con voz sin voto (Oficiales con rango de Ministro, cabeza de Sistema).

¹⁸ En medio del conflicto, cuando la ley está formulándose, aparecen diferencias notorias entre lo que formula el COAP y la política del Ministro de Agricultura; éste último tiene que renunciar para que se concrete un curso definitivo y se dicte la Ley.

¹⁹ Los generales Barandiarán y Valdéz Angulo, aunque no enfrentan a los sectores progresistas de su tiempo, no son claros defensores de las posiciones más avanzadas; se dejan guiar por el equipo de reforma agraria que tiene peso propio y sus declaraciones tienen gran ambigüedad.

²⁰ Sobre este punto puede verse el trabajo mencionado en Estado y Política Agraria.

²¹ Luis Pasara, El Primer año de vigencia de la ley de Reforma Agraria (Lima: Cuaderno DESCO C-1, 1970).

²² Movimiento Laboral Revolucionario, organización apoyada por el Ministro de Pesquería y vinculada a los aparatos represivos. Luchó en el campo sindical con los métodos más violentos, contando con grandes recursos y con una ideología que tenía como eje nuclear el anticomunismo más genérico y tradicional.

²³ Nos referimos a Sindicatos y Federaciones, de campo y ciudad, surgidas al margen de la decisión gubernativa y vertebradas normalmente por partidos de izquierda.