

INT-0831

Borrador, exclusivamente  
para discusión interna  
Santiago, Junio, 1977



ESTADO, PLANIFICACION Y POLITICAS PUBLICAS EN EL PERU

por

Hélan Javorski \*

\* Este documento fue preparado por un equipo de trabajo coordinado por el autor.

77-6-1446-30

Handwritten text, possibly a date or reference number.

Handwritten text, possibly a title or header.

Handwritten mark or symbol.

Handwritten text, possibly a date or reference number.

Handwritten text, possibly a date or reference number.

Handwritten text, possibly a date or reference number.

Parte Primera

EVOLUCION POLITICA Y DESARROLLO DE LA PLANIFICACION  
EN EL PERU: 1956-1975



## INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1
I. MARCO HISTORICO POLITICO DEL PERIODO EN ESTUDIO ...	4
A. Antecedentes .....	4
1. La vieja sociedad oligárquica y el Estado incipiente .....	4
2. El reformismo precursor en la fracasada democracia de Bustamante y Rivero .....	8
3. Odría: El retroceso al conservadorismo .....	9
B. El Gobierno de Manuel Prado .....	14
1. Fraccionamiento del Frente Oligárquico y nuevas fuerzas sociales y políticas .....	14
2. Cuestionamiento del libre empresarismo. La planificación en debate .....	18
3. Ampliación de la actividad económica del Estado .....	21
C. La Junta Militar de 1962-1963 .....	22
1. El impasse oligárquico, el retorno de las Fuerzas Armadas a la vida política y el "golpe institucional" .....	22
2. El nuevo sentido reformista de la inter- vención militar y los comienzos de la planificación .....	24
D. El Gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1963-1968) .....	29
1. De los "Cien Días" reformistas al intento de un nuevo Frente Oligárquico .....	29
2. La evolución de las Fuerzas Armadas y las nuevas posiciones en la Iglesia .....	36
3. Tendencias económicas y crecimiento del Estado .....	37

/E. El Gobierno

	<u>Página</u>
E. El Gobierno de las Fuerzas Armadas (1968-1975) .....	40
1. Contradicción entre reformismo estructural y ortodoxia económica .....	40
2. El nuevo rol del Estado .....	47
3. Las contradicciones intergubernamentales y el cambio de Gobierno .....	74
II. EVOLUCION Y CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE PLANIFICACION .....	80
A. Antecedentes .....	80
1. La economía liberal: intentos de racionalizar las inversiones públicas y el financiamiento externo .....	80
2. Las experiencias de planificación regional .....	84
3. Las Fuerzas Armadas y la planificación .....	85
4. La Carta de Punta del Este y la OCEP .....	87
5. El Plan de Desarrollo 1962-1971 .....	89
B. El sistema nacional de planificación .....	93
1. Intervención del Estado y planificación .....	93
2. La planificación del desarrollo y los gobiernos militares .....	94
3. Organización del sistema nacional de planificación .....	95
C. Las principales tareas de la planificación .....	104
1. Problemas y tareas iniciales .....	104
2. Tareas del período 1963-1968 .....	110
3. Tareas del período 1968-1975 .....	116
D. El elemento político en el proceso de planificación .....	129
1. La planificación y los centros de decisión política .....	129
2. La planificación y la administración del Estado .....	139
3. Plan de Desarrollo y plan político .....	143

	<u>Página</u>
E. Aspectos de la metodología de la planificación peruana .....	146
1. El elemento ideo-político en el proceso de planificación .....	146
2. La formulación de planes .....	149
3. La evaluación .....	155
4. Los problemas en la operatividad de la planificación .....	156
III. RACIONALIDAD POLITICA Y PLANIFICACION .....	160
A. Proyecto nacional, modelo de desarrollo y planificación .....	164
1. El conocimiento de la realidad nacional .....	165
2. La adaptación del sector público a las exigencias del desarrollo planificado .....	167
3. Los resultados de la acción planificada .....	174
4. Información y difusión de la planificación ..	176
B. Racionalidad de la acción estatal .....	183
1. El proceso legislativo .....	183
2. La planificación y las reformas .....	191
C. Actores sociales y rol político de la planificación .....	193
1. El debate por la planificación .....	193
2. La institucionalización de la intervención estatal .....	196
3. El ensayo populista .....	199
4. El nuevo carácter de la planificación .....	205
IV. CONCLUSIONES .....	216

1915

The following table shows the results of the experiments conducted during the month of May, 1915, on the effect of the various factors mentioned above on the growth of the plants. The plants were grown in a glasshouse, and the results were recorded as follows:

Factor	Height (cm)	Weight (g)
Control	10.5	15.2
Factor A	12.3	18.7
Factor B	11.8	17.5
Factor C	13.1	19.3
Factor D	12.7	18.9
Factor E	11.9	17.8
Factor F	13.4	19.6
Factor G	12.2	18.5
Factor H	11.6	17.3
Factor I	13.0	19.2
Factor J	12.5	18.8
Factor K	11.7	17.6
Factor L	13.2	19.4
Factor M	12.8	19.0
Factor N	12.0	18.0
Factor O	13.3	19.5
Factor P	12.4	18.6
Factor Q	11.8	17.7
Factor R	13.1	19.3
Factor S	12.6	18.9
Factor T	11.9	17.8
Factor U	13.4	19.6
Factor V	12.2	18.5
Factor W	11.6	17.3
Factor X	13.0	19.2
Factor Y	12.5	18.8
Factor Z	11.7	17.6

The above table shows that the growth of the plants is affected by the various factors mentioned above.

1915

## INTRODUCCION

En el marco del estudio comparativo sobre Estado y Planificación propuesto por ILPES como una forma de cotejar los estilos de desarrollo propios de cada país, el presente trabajo constituye un examen de la experiencia peruana de planificación contrastada con la evolución política del país a lo largo de las últimas dos décadas.

En la ausencia de estudios previos de mayor envergadura, la investigación desarrollada en las páginas que siguen tiene un carácter eminentemente preliminar y exploratorio. Concede atención particular a la descripción de hechos y situaciones, a las condiciones y naturaleza del contexto en que los mismos ocurren, a las tendencias que se dejan observar, a los problemas que se evidencian y al rol que en cada etapa corresponde a los distintos actores sociales.

El trabajo combina así la presentación secuencial y detallada de dos procesos: la evolución del sistema político y el desarrollo progresivamente institucionalizado de la planificación, para examinar posteriormente la consistencia de la racionalidad política y el grado de internalización de la acción planificadora, como forma de evaluar la interacción entre ambos.

El punto de partida se sitúa en 1956, fecha en que Manuel Prado asume la Presidencia de la República por segunda vez (la primera fue entre 1939 y 1945) al término de los ocho años de dictadura de Odría, y recorre el gobierno del "golpe institucional" de la Fuerza Armada 1962-63, los seis años de Fernando Belaúnde Terry y los siete de Juan Velasco Alvarado.

No se ha concedido atención específica al desarrollo conceptual o a la elaboración de un marco teórico inicial. Se ha tratado de seguir con el máximo rigor y la máxima objetividad posibles la progresión de la historia política subrayando todas aquellas notas que podían definir caracteres propios de cada período y de otro lado los hechos o situaciones que deberían esclarecer los mecanismos propios de la toma de decisiones o que traducen la consolidación de una racionalidad política.

/Las condiciones

Las condiciones mismas de la evolución del cuadro político en años recientes, han impedido profundizar el análisis, sobre todo por la ausencia de material de consulta y por la consecuente necesidad de reconstruir una historia inmediata en términos útiles al trabajo. Por razones que tienen que ver con el tardío desarrollo de las ciencias sociales en el Perú y la atracción que en vastos sectores universitarios y profesionales ejercieron los dos últimos gobiernos, la literatura científica ha estado bastante limitada y también frecuentemente ha privilegiado el enfoque descriptivo. Los gobiernos de Prado y Belaúnde carecen prácticamente de estudios e intérpretes, mientras los gobiernos militares sí concentran una evidente atención, que se incrementa en los últimos tres años.

La indiscutible transformación en el sistema político que representa el experimento 1968-1975 gravita fuertemente en el estudio y se constata un claro desbalance a su favor. Este mismo hecho, la cercanía del proceso descrito que coincide con la época de mayor auge de la planificación, impide la conveniente toma de distancia que hubiera permitido una mayor sistematización de los alcances interpretativos. Sin embargo, las conclusiones finales tratan de presentar una visión más integral y objetiva del período de veinte años.

Con plena conciencia de la dificultad de intentar una aproximación global a la problemática del Estado, en ausencia de trabajos preliminares que recién comienzan a ensayarse, se convino en limitar el tratamiento de uno de los parámetros a la evolución del sistema político y al rol del Gobierno. En el otro extremo se reconoció la conveniencia de asumir una conceptualización operativa de la planificación. El resultado fue distinguir una doble dimensión:

- a) el progresivo desarrollo de una mentalidad racional que acepta los requerimientos de previsión o proyección de una acción deliberada, mentalidad que permea el comportamiento de los principales actores sociales y modifica o condiciona la acción misma del Estado; y,

/b) la progresiva

- b) la progresiva institucionalización de un sistema de planificación que define un rol y funciones dentro del aparato público y genera una "élite" tecnocrática de considerable gravitación en el proceso de toma de decisiones.

La labor del equipo que ha trabajado en la investigación se concreta en dos documentos. El primero, que responde a las consideraciones antes expuestas sobre la evolución del proceso político y el desarrollo de la planificación en Perú, en el período 1956-1975, comprende cuatro capítulos: la descripción detallada del marco histórico político a través de los cuatro gobiernos; el desarrollo de la planificación institucional y sus productos; la génesis de una racionalidad política en la interacción de ambos procesos, tomando en cuenta el desempeño de los diferentes actores sociales; y un capítulo de conclusiones. El segundo documento continúa la línea genérica del tratamiento analítico aplicado esta vez a una política estatal; por su relevancia y por la existencia de suficientes fuentes de información y trabajos previos se seleccionó la política pública agraria, poniendo especial énfasis en el proceso de reforma agraria.

Dentro de las limitaciones señaladas en materia de fuentes y material previamente trabajado, sin embargo fue posible identificar un apreciable volumen de materia oficial, alguno de reducida circulación que permitió fundamentar y objetivizar las afirmaciones incluidas en el texto. Discursos, conferencias y estudios recientes completaron las fuentes de consulta a las que se sumó la experiencia directa de los autores.

El estudio fue realizado por un equipo de profesionales asociados formado por un cientista político, un economista y dos planificadores y coordinado por Hélan Jaworski C. En el desarrollo de su labor contó, también, con la asesoría de diversos expertos en los temas tratados.

El presente documento es de exclusiva responsabilidad de sus autores y no compromete por tanto al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Lima, Mayo de 1977

/I. MARCO HISTORICO

## I. MARCO HISTORICO POLITICO DEL PERIODO EN ESTUDIO

### A. Antecedentes

#### 1. La vieja sociedad oligárquica y el Estado incipiente

Aproximadamente hasta comienzos de la década de los años cincuenta, el Perú mostraba en rasgos generales, una economía en la que muy gruesamente podría distinguirse un sector exportador de algodón y azúcar, altamente tecnificado, ubicado geográficamente en la costa y otro sector, productor de alimentos para el consumo interno y básicamente para el autoconsumo, con índices de productividad muy bajos y métodos atrasados de cultivo, situado en la zona andina. Lo más importante de la producción minera, orientado también, como la parte moderna de la agricultura, a la exportación hacia Europa y los Estados Unidos, estaba totalmente en manos de empresas extranjeras, en la fase de la extracción directa y en la comercialización. Y una industria apenas incipiente cubría parte de la producción de bienes de consumo: molinería de trigo y arroz, bebidas, textiles de lana y algodón, vestuario, etc.

A esta economía, esencialmente agrícola y minera, correspondía una población mayoritariamente rural, dedicada fundamentalmente a la agricultura y ganadería, y conformada en ese entonces por un campesinado de habla predominantemente quechua. Por estar ubicadas las minas en los niveles más altos de Los Andes, y en zonas de densa población campesina, el proletariado minero mantuvo vigentes durante ese período fuertes rezagos de su origen rural serrano. Algo similar sucedía con los braceros de las plantaciones cañeras de la costa norte. Por su parte, el incipiente proletariado urbano estaba concentrado en el transporte y las pequeñas industrias ligeras mientras los pequeños artesanos constituían en realidad la mayoría de las "clases trabajadoras" de la ciudad.

/Los sectores

Los sectores sociales medios, aún reducidos en número, estaban conformados por los niveles correspondientes de la burocracia del Estado y de los intelectuales, y por los profesionales liberales.

De manera genérica, se ha señalado reiteradamente que esta configuración social expresaba un sistema de dominación que se manifestaba a diversos niveles de la escala social: en la cúspide estaba la llamada "oligarquía"<sup>1/</sup>, grupo compuesto por los representantes de las empresas extranjeras, banqueros y grandes terratenientes; y en un segundo nivel, los llamados "gamonales" o terratenientes que concentraban el poder económico y político en las zonas relativamente menos desarrolladas del interior, y que formaban la base de sustentación del poder oligárquico. Entre los años treinta y cincuenta, esta alianza ejerció el poder en duro conflicto con una pequeña burguesía radicalizada que lideró a importantes grupos sociales conformados por artesanos, obreros urbanos y algunos sectores campesinos, principalmente los braceros de las haciendas azucareras del valle del Chicama en la costa norte. El enfrentamiento entre el Partido Aprista, expresión política de estos sectores medios emergentes, y las dictaduras de Sánchez Cerro, Benavides y Prado, marcó así dramáticamente la vida política del país durante el período que se abre en la crisis económica internacional de 1929 y que se cierra con el término de la Segunda Guerra Mundial en 1945.

---

1/ "Oligarquía" es el término genérico usado en el Perú para denominar a las clases dominantes, por más que se ha encerrado en él los más diversos significados. El APRA de los años 30 entendió por oligarquía a los "barones del algodón y del azúcar", es decir los grandes propietarios de las plantaciones de la costa quienes, al mismo tiempo, eran los más importantes exportadores del país. Para los grupos marxistas, oligarquía era sinónimo de la "feudal-burguesía", compuesta por banqueros y grandes terratenientes. En los años sesenta, los trabajos de Henri Favre, Jorge Bravo Bresani y Francois Bourricaud aportaron nuevas luces al tema. Son más recientes los aportes de Aníbal Quijano y Julio Cotler.

Aunque con matices y altibajos, la política económica de estos tres gobiernos tuvo como nota característica la absoluta libertad para las empresas capitalistas extranjeras y nacionales, las que gozaron de un mínimo régimen de tributación y de una relativa estabilidad monetaria interna basada en el ingreso libre de capitales y la demanda de una economía internacional de guerra. Los primeros beneficiados con tal política fueron los mineros y latifundistas exportadores cuyos intereses fueron protegidos en el plano interno por una dura política represiva <sup>2/</sup>.

Ideológicamente, las ideas conservadoras y aristocráticas que justificaban el régimen oligárquico fueron profundamente cuestionadas por las tesis de José Carlos Mariátegui y Víctor Raúl Haya de la Torre. El primero introdujo el marxismo en el Perú y el segundo propugnó una adaptación nacional y latinoamericana de las tesis marxistas. Mientras Mariátegui dedicó su corta vida a analizar la realidad peruana, al tiempo que trataba de afirmar las bases de una organización obrera unificada y un partido socialista de base proletaria, Haya de la Torre postuló un programa de industrialización, reforma agraria, limitación de los privilegios de las compañías extranjeras y fortalecimiento del Estado, que podría ser considerado como la primera propuesta concreta y orgánica de desarrollo independiente que se produce en la historia peruana <sup>3/</sup>.

En respuesta a estos planteamientos, sin abandonar su política represiva, tratando de abrirse un margen de maniobra entre la presión de la pequeña burguesía radical y de los grupos de oposición y cediendo a los pedidos de incipientes grupos industriales, Benavides y Prado intentaron desarrollar entre 1933 y 1945 una política industrialista

---

<sup>2/</sup> El Partido Aprista fue declarado ilegal y perseguido, mientras que el Partido Comunista sólo disfrutó de una limitada legalidad durante el primer Gobierno de Prado (1939-1945).

<sup>3/</sup> Particularmente en Víctor Raúl Haya de la Torre, El antiimperialismo y el APRA.

que no afectase el poder de los agroexportadores ni los intereses de las compañías extranjeras <sup>4/</sup>. Los problemas de abastecimiento causados por la conversión de la industria norteamericana y europea a la producción bélica durante la Segunda Guerra Mundial obligaron a la sustitución de importaciones por productos hechos en el país. Las demandas de los trabajadores por mejores salarios y condiciones de vida fueron respondidas con los comienzos de la seguridad social. Así, el Gobierno del general Benavides impuso contribuciones al sector exportador, y organizó el Seguro Social Obrero. El de Prado protegió la industria privada del papel ligada a los intereses de los grupos financieros que el mismo representaba y creó, en junio de 1943, la Corporación Peruana del Santa, para desarrollar un complejo integrado por la Central Hidroeléctrica del Cañón del Pato, una pequeña industria siderúrgica en manos del Estado, el puerto de Chimbote y la explotación del hierro de Marcona.

No obstante, los mencionados no son sino rasgos ligeramente diferentes que matizan el cuadro general de este período, en que el aparato estatal estuvo totalmente dominado por la oligarquía y los terratenientes del interior y fue restringido a su mínima expresión. Los servicios que el Estado proporcionaba eran elementales y sus recursos estaban limitados en su mayor parte a los impuestos indirectos pagados por los grupos poblacionales que estaban dentro de los circuitos del mercado capitalista. Aún en esta época, grandes sectores del campesinado consumían alimentos y vestidos que ellos mismos producían y por tanto el país tenía un mercado interno sumamente restringido.

---

<sup>4/</sup> Un análisis de estos intentos de política industrialista puede encontrarse en Baltazar Caravedo Molinari, Burguesía e industria en el Perú 1933-1945, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1976, 157 pp.

2. El reformismo precursor en la fracasada  
democracia de Bustamante y Rivero

El auge de la propaganda norteamericana en favor de la democracia representativa que sucede a la victoria de las potencias aliadas sobre el nazi-fascismo y el acercamiento del APRA a los Estados Unidos, constituyeron el marco en que se desarrollaron las elecciones de 1945 en las que triunfó masivamente José Luis Bustamante y Rivero apoyado por el Frente Democrático Nacional integrado por el APRA, grupos industriales, sectores liberales de la pequeña burguesía y la izquierda marxista, contra el Mariscal Eloy G. Ureta, candidato de los agroexportadores. El Partido Aprista fue legalizado luego de quince años de clandestinidad y se derogó las leyes represivas. Los tres agitados años del Gobierno de Bustamante y Rivero registraron una dura contienda política en que se polarizan, por un lado el APRA, reconciliada ya con los Estados Unidos, y por otro los agroexportadores, comerciantes, industriales, el partido comunista y el resto de la pequeña izquierda marxista, que trataron de impedir por todos los medios el predominio masivo del aprismo.

El régimen de Bustamante y Rivero, fue un experimento fracasado de coexistencia democrática entre la pequeña burguesía y la derecha oligárquica. Pero a pesar de las violentas contingencias políticas de esos años, logró poner en vigencia algunas medidas sin precedentes. Orientándose hacia el fortalecimiento de la acción estatal, creó las Corporaciones de Vapores, Vivienda y Abastecimientos, decretó el control de cambios limitando la libre disposición de las divisas por los exportadores y controló los precios de las subsistencias. Afirmando la Soberanía Nacional, declaró la jurisdicción peruana sobre las 200 Millas de Mar Territorial. En el campo social, promulgó la Ley de Yanaconaje prohibiendo el servicio gratuito de los campesinos a los hacendados y el pago de salarios en especies. En el terreno de la institucionalización política, eliminó las Juntas de Notables para el gobierno municipal reemplazándolas por

/Juntas Transitorias

Juntas Transitorias hasta las elecciones municipales que no llegaron a realizarse debido al golpe de Estado de 1948. En el campo educativo instituyó la gratuidad de la enseñanza primaria y estableció el cogobierno de docentes y alumnos en las universidades <sup>5/</sup>.

### 3. Odría: El retroceso al conservadorismo

El Gobierno del general Manuel A. Odría nacido de un golpe militar y controlado totalmente por los exportadores y las empresas extranjeras, emprendió el desmontaje de lo realizado durante los tres años de Bustamante y aún retrocedió a planteamientos más conservadores que los de Prado y Benavides. Odría restableció la libertad de cambio, hizo de la libertad de comercio un principio gubernamental, postergó indefinidamente las elecciones municipales y promulgó por decreto la Ley de Seguridad Interior prohibiendo la actividad de los partidos aprista y comunista. Los primeros años de su gobierno sobre todo a partir de 1950, coincidieron con el auge internacional de los minerales estratégicos causado por la política norteamericana de "guerra fría" con la Unión Soviética y la guerra de Corea. Promulgó entonces el Código de Minería estableciendo ventajas excepcionales para las inversiones extranjeras, en el marco de cuyas disposiciones se iniciaron los trabajos para la explotación de los yacimientos de hierro de Marcona y de cobre en Toquepala. Por esta misma época comenzó a surgir la industria de transformación de anchoveta en harina de pescado y la Cerro de Pasco Corp., empresa norteamericana que explotaba los ricos yacimientos de mineral en Los Andes centrales instaló sus primeras industrias procesadoras de cobre.

La política de apertura total a la inversión extranjera produjo cuantioso ingreso neto de capitales y expandió la economía. Los recursos adicionales fueron usados en un ambicioso plan de construcciones escolares, en obras públicas de ornato y en vías de comunicación,

---

<sup>5/</sup> Un resumen polémico del período 1945-48 en José Luis Bustamante y Rivero, Tres años de lucha por la democracia en el Perú.

con lo que el Estado retornó a su función de proveedor de la infraestructura necesaria para los inversionistas privados.

Sin embargo, la conclusión de la guerra de Corea y el término de la política norteamericana de acumular stocks mediante cuantiosas compras de artículos estratégicos con vistas a la preparación de una tercera guerra mundial, fueron determinantes en la caída de los precios de los minerales y causaron en el Perú una crisis económica que incidió de manera decisiva sobre los últimos años del Gobierno de Odría <sup>6/</sup>.

A partir de 1953 el saldo de la balanza comercial arrojó importantes déficit y aparecieron también serios desequilibrios en el presupuesto de la república que se vieron agravados por las liberaciones tributarias concedidas a los empresarios privados y las fuertes inversiones en obras públicas. Mientras tanto, el paulatino agotamiento de los suelos agrícolas, unido a la escasez de tierras y la generación de empleo urbano en la construcción y la pesca, aceleró el proceso de migraciones internas. En este aspecto, a las causas mencionadas hay que añadir el rápido incremento de la población, debido a la reducción en las tasas de mortalidad, la fragmentación de la tierra por el uso privado en las comunidades campesinas, la multiplicación de los minifundios y, en general, el comienzo de un proceso de quiebra del sistema de dominación tradicional en el campo por efecto de la extensión del intercambio mercantil a casi todas las regiones del país. La comercialización del té, el café y el cacao vincularon a los campesinos con el mercado capitalista. Y así, también se produjo otro fenómeno de migración, de campesinos de las zonas altas e incluso de obreros y artesanos de las ciudades serranas hacia las tierras de montaña o selva alta en las estribaciones orientales de Los Andes, que socavó constantemente el antiguo régimen de hacienda y el monopolio tradicional de los hacendados.

---

<sup>6/</sup> Un análisis de la economía peruana durante esos años en Virgilio Roel, Problemas de la Economía Peruana, Gráfica Popular, Lima, 1959, 155 pp.

El fenómeno descrito fue particularmente notable en los valles de la provincia de La Convención, departamento del Cuzco <sup>7/</sup>. El rentable cultivo del café atrajo a esos valles la migración de artesanos, obreros y campesinos de las zonas altas y las ciudades de Puno y Cuzco, y se convirtió en válvula de escape para la alta densidad demográfica, la pobreza y las sequías del altiplano puneño. Los trabajadores o "arrendires" que lograron la posesión de pequeñas parcelas a cambio de trabajo en las grandes haciendas, empezaron también por esos años un proceso de organización sindical que se convirtió en masivo durante el segundo Gobierno de Prado (1956-1962).

A su vez, las migraciones del interior hacia la capital y del tugurizado centro de ésta hacia los desiertos de la periferia, empezaron a dar nacimiento a las "barriadas", gigantescas aglomeraciones de familias sin recursos. Eran la muestra inusitada y dramática de un proceso de urbanización espontánea y al margen del marco legal que se aceleró durante la segunda mitad del Gobierno de Odría y el segundo período presidencial de Manuel Prado <sup>8/</sup>.

La dinámica exportadora de hierro, harina de pescado, cobre y otras materias primas, estimulada por una demanda controlada desde el exterior, la aparición de nuevas industrias y la paulatina difusión de la escolarización unidos a una progresiva expansión de los servicios del Estado, generaron, bordeando el término del Gobierno de Odría, nuevos sectores no productivos y por tanto el comienzo de la emergencia de nuevos sectores medios urbanos que se hizo más notoria

---

<sup>7/</sup> Según señala Wesley Craig, "menos de una tercera parte de los campesinos que vivían en La Convención en 1965 eran oriundos de dicha provincia", Wesley W. Craig, El movimiento campesino en La Convención, Perú. La dinámica de una organización campesina, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1968, ed. mim.

<sup>8/</sup> La dimensión de este fenómeno puede medirse en algunas cifras: el Censo Nacional de 1940 registró que el 25 por ciento de la población peruana vivía en la costa. El de 1961 establece que la población costeña ha pasado a constituir el 40 por ciento. Durante el mismo período el porcentaje habitacional de la sierra, baja del 62 al 51 por ciento y la cantidad de habitantes de Lima-Callao crece de 602 815 a 1 649 771 (Censos Nacionales de Población de 1940 y 1961).

/durante el

durante el posterior Gobierno de Prado. Estos sectores medios presionaron también sobre el tradicional sistema oligárquico y al comenzar 1956, año de elecciones generales para la presidencia de la república y los cargos legislativos, buscaron expresión política en la fundación de nuevos partidos de clase media como la Democracia Cristiana, el Social Progresismo y, sobre todo, en el movimiento electoral que encabezó el arquitecto Fernando Belaúnde Terry. Belaúnde postuló al comienzo de su campaña una posición de rechazo a la dictadura y al Aprismo, un programa de gobierno o plataforma que incluía la nacionalización del petróleo, la reforma agraria y un ambicioso plan de construcciones habitacionales para hacer frente al problema de la vivienda.

Por otra parte, era cada vez más fuerte la presión del movimiento popular por la amnistía general y la restauración de las libertades democráticas. En 1955 una huelga general de los sindicatos arequipeños que amenazaba extenderse a todo el sur del país, culminó con la caída del ministro de Gobierno Esparza Zañartu, símbolo de la represión y de la dictadura. En estas condiciones, la oligarquía no pudo llegar al proceso electoral en 1956 con un planteamiento uniforme. Mientras algunos de sus grupos, particularmente la familia Miró Quesada, buscaban la continuidad de la política odriísta de ilegalización del APRA y mantenimiento de la Ley de Seguridad Interior, otros, como el de Pedro Beltrán, director de "La Prensa", instaban a Odría a retirarse del poder, alentaban la candidatura de Belaúnde Terry, se movían para un acuerdo con el APRA y planteaban el retorno a la democracia representativa, mediante la amnistía general. En realidad, estos sectores buscaron una fórmula que les asegurase un nuevo equilibrio para hacer frente a la emergencia de los sectores medios y populares y continuar ejerciendo el poder. Pero el equilibrio era siempre difícil pues las nuevas "clases" medias proclamaban un sentimiento antioligárquico y trataban de reactivar el radicalismo que el APRA había abandonado para negociar su retorno a la legalidad. En el proceso electoral

/se enfrentaron

se enfrentaron tres candidatos. Hernando de Lavallo, abogado vinculado a las empresas norteamericanas, respaldado por Odría y los terratenientes nacionales; Manuel Prado, banquero que había sido presidente de la república de 1939 a 1945 y Fernando Belaúnde Terry. El Partido Aprista negoció con Lavallo y con Prado el apoyo de su importante caudal electoral a cambio de su vuelta a la legalidad. Pero mientras Lavallo hizo ofrecimientos a medias, Prado se comprometió públicamente a legalizar el APRA, amnistiar a los presos políticos y derogar la Ley de Seguridad Interior. Prado conquistó el triunfo, pero Belaúnde Terry logró una importante votación, con lo que el Partido Aprista perdió el monopolio del voto que había exhibido en su triunfo abrumador de 1945. Por otra parte, la oligarquía llegó dividida al nuevo período.

/B. El Gobierno

B. El Gobierno de Manuel Prado

1. Fraccionamiento del frente oligárquico y nuevas fuerzas sociales y políticas

El que había sido un sólido frente oligárquico durante la primera mitad de la dictadura odriísta y que empezó a dividirse causando el decaimiento de ésta, apareció claramente separado al comenzar el Gobierno de Prado. Los grupos financieros gobernaban con el respaldo político del APRA. Los agroexportadores y otros sectores de la oligarquía pasaron a la oposición desde los ángulos distintos y hasta antagónicos del libre empresarismo y de un nacionalismo tradicionalista y moralizador. Simultáneamente, la oligarquía en su conjunto comenzó a disminuir su respaldo político a los terratenientes de la sierra señalando, sobre todo a través de "La Prensa" de Beltrán, la necesidad de elevar los niveles de producción y productividad y mejorar las técnicas de cultivo.

Prado representaba a una fracción de la oligarquía cuyo poder, nacía de un hábil uso de las finanzas, y se prolongaba hacia las inversiones inmobiliarias e industriales a través de actividades esencialmente especulativas. Como hemos visto, podía exhibir como antecedentes algunos de los rasgos industrialistas de su primer Gobierno. Además, había hecho alarde de los postulados democráticos rooseveltianos plegándose a la política norteamericana contra el fascismo durante la Segunda Guerra Mundial. Pero en el plano interno había mantenido la ilegalidad del Partido Aprista y la represión contra el movimiento popular. El pacto entre Prado y el APRA, conocido como la "convivencia", ocasionó de inmediato varios efectos: entre otros el de que la influyente familia Miró Quesada, propietaria del diario "El Comercio", se negó a entrar en un acuerdo con el APRA y pasó a la oposición, manteniendo su tradicional antiaprismo.

Mientras tanto, su alianza con Prado costó al APRA el abandono de su posición inicial en favor de un Estado fuerte y la pérdida definitiva de su imagen política radical. La fórmula de la "convivencia"

/que, según

que, según sus defensores debía ser entendida como coexistencia civilizada entre diversos partidos políticos, fue señalada por sus detractores como sinónimo de maridaje y de traición. Ello no tardó en tener sus consecuencias en el medio sindical y estudiantil, donde el APRA empezó a perder el predominio que había mantenido durante casi treinta años, mientras estrechaba aún más sus lazos con diversas instituciones sindicales y políticas norteamericanas y con gran parte de la oligarquía peruana.

Por su parte, el movimiento político liderado por Fernando Belaúnde Terry tomó forma orgánica en el partido Acción Popular que, reclamando para sí el triunfo en las elecciones pasó a hacer una oposición populista de izquierda. La mayor parte de los profesionales e intelectuales que apoyaron la candidatura de Belaúnde, se apartaron de él luego del proceso electoral para formar el Movimiento Social Progresista (MSP), que se ubicó a la izquierda de Acción Popular (AP), tratando de dar forma a un proyecto ideopolítico de socialismo humanista. Tanto AP como el MSP y la Democracia Cristiana eran por esa época partidos nuevos, dirigidos por profesionales jóvenes, formados en años recientes, que alegaban no tener compromisos con el pasado y que proclamaban reiteradamente la urgencia de reconstruir el país sobre bases también nuevas.

Fue constante durante todo este gobierno la creciente presión de las clases populares por mejores salarios y condiciones de vida. El movimiento sindical, que había sido rígidamente mantenido en orden bajo el imperio de la Ley de Seguridad Interior de Odría, vivió un período de auge. Dentro de la Confederación de Trabajadores del Perú, dominada por el APRA, empezó a delinearse una oposición a las tesis de la dirigencia, en la que se unieron trabajadores belaudistas, democristianos y comunistas en un frente antiaprista. La izquierda sindical, cuyos bastiones tradicionales eran Cuzco, Arequipa y otros departamentos del sur, avanzó hacia Trujillo, el tradicional baluarte Aprista, y ganó posiciones en los gremios

/bancarios, textiles

bancarios, textiles y de transportes, donde disputó duramente con el APRA. El amigable diálogo de la dirigencia Aprista de la poderosa Federación de Trabajadores Azucareros, con los agroexportadores, no pudo evitar sangrientos enfrentamientos de los obreros de Casagrande y Cayaltí, ingenios azucareros del norte, con las empresas y la policía.

La violencia se extendió también a los centros mineros, mientras que Lima vivía en una permanente agitación. La izquierda ganó también posiciones en los fuertes sindicatos magisteriales, restando influencia al dominio Aprista. Se produjeron movilizaciones de los campesinos de Junín y Pasco contra la Cerro de Pasco Cooper Corp. Y en los valles cafetaleros de La Convención, provincia del Cuzco, cobró cada vez mayor fuerza la sindicalización campesina y empezaron los movimientos de ocupación de los viejos latifundios por los campesinos, organizados en sindicatos y milicias, cuya figura más conocida es Hugo Blanco.

Este clima de agitación social que, como hemos visto, se extendió también al estudiantado universitario cuando el APRA perdió el dominio de las federaciones estudiantiles, se reflejó en una progresiva polarización de las fuerzas políticas, sobre todo a partir de 1959, año en que Pedro Beltrán, luego de haber hecho una oposición de derecha contra el gobierno, fue nombrado Primer Ministro. La alianza de Beltrán, Prado y Haya de la Torre exacerbó los ánimos de quienes se opusieron a esta "convivencia". "El Comercio", incrementó sus ataques antigubernamentales y afianzó una posición nacionalista, intensificando la prédica por la nacionalización del petróleo que pronto pasó a ser apoyada por el ejército y la izquierda. También a partir de 1959, el triunfo de la revolución cubana unido al clima de agitación social interno, produjo escisiones en el APRA y el Partido Comunista, generando una izquierda joven que asumió las posiciones de Fidel Castro e imitativamente empezó a predicar la lucha armada guerrillera. En Lima se produjeron los primeros asaltos a bancos por grupos políticos.

/Simultáneamente, el

Simultáneamente, el crecimiento de la población y el acelerado proceso de urbanización ocasionó un reclamo cada vez mayor de los campesinos del interior y los pobladores de las barriadas por la apertura de escuelas y colegios. A ello se añadió la presión de las clases medias rurales y urbanas del interior por la creación de universidades. En la mentalidad popular la educación se asoció con el progreso y fue percibida como una deseable escala de ascenso social de los sectores más pobres hacia la clase media y de ésta hacia las proximidades de los niveles más altos del poder económico y político. La educación formó parte también del entendimiento entre los partidos, grupos y líderes políticos y sus respectivas clientelas: los votos fueron en ocasiones recompensados con escuelas y universidades. Esto último tiene particular relación con el APRA. Influyente partido durante la "convivencia", el APRA hizo bandera durante su historia pasada, de la educación primaria gratuita, e incidió más en ello, en la medida en que su alianza con sectores oligárquicos la había obligado a poner en sordina gran número de los puntos de su radical programa de los años 30. Por ello, desde el Parlamento, el APRA apoyó sistemáticamente la creación de nuevas escuelas y universidades, aunque esta labor se realizó sin plan ni concierto e incentivando también en este ámbito la inversión privada <sup>2/</sup>.

La consecuencia de todo este proceso de modernización, ligado estrechamente al crecimiento del capitalismo en el país, fue el mayor debilitamiento de la dominación tradicional en el campo por causa de

---

<sup>2/</sup> En 1960, el Parlamento aprobó la Ley 13417 que facilitaba los trámites para la creación de universidades públicas y privadas. Concediendo un régimen de excepción a estas últimas, favoreció e incentivó la inversión nacional y extranjera en la apertura de las universidades, estimulando a los inversionistas con jugosas exoneraciones y deducciones tributarias. El resultado fue la aparición, además de las universidades ya existentes, por un lado, de una franja de universidades pobres y de limitados recursos y por el otro, algunas prósperas universidades estatales y privadas en las que empezaron a prepararse los cuadros técnicos y administrativos que requerían las nuevas empresas capitalistas.

/la escolarización,

la escolarización, el incremento de las clases medias urbanas que se vieron engrosadas por una cantidad cada vez mayor de profesionales, la "proletarización" de algunas profesiones tradicionales, la constante baja del analfabetismo, especialmente en Lima, donde se concentra el esfuerzo educativo del Estado y el crecimiento explosivo de la población escolar y universitaria <sup>10/</sup>.

2. Cuestionamiento del libre-empresarismo.  
La planificación en debate.

Durante los primeros años del Gobierno de Prado, "La Prensa" demandó el cumplimiento de un programa constituido por una reforma agraria basada en la colonización de las zonas de selva alta para disminuir la densidad de los lugares donde hay escasez de tierras y difundir la pequeña propiedad; pidió la solución del problema de la vivienda mediante la organización de mutuales de crédito para la construcción de casas propias por los nuevos sectores medios; se opuso a cualquier control estatal sobre la empresa privada; exigió que se ponga coto al crecimiento de los impuestos y predicó austeridad en los gastos públicos.

Desde esta posición, "La Prensa" acusaba al Gobierno de Prado de irresponsable y despilfarrador. Las tesis de Beltrán que expresaban la tradicional posición de los agroexportadores, consistían en una aparente aplicación del "sentido común" al manejo del dinero del Estado y en general al gobierno de los asuntos públicos: gastar poco, sólo lo que se recibe, mantener los impuestos en su nivel mínimo, no intervenir en la economía, puesto que los controles son siempre ineficaces; no emitir circulante sin que tenga el debido respaldo en divisas y por tanto, evitar también una liberalidad excesiva en

---

<sup>10/</sup> De ocho universidades que existían al momento de la promulgación de la Ley 13417, al cerrar la década del 60 se había pasado a 33 universidades y de las 25 nuevas, once tenían carácter privado. Enrique Bernal, Universidad y sistemas sociopolíticos, el caso peruano, Lima, 1972, ed. mim., 80 pp.

el crédito; dar todas las garantías a la inversión privada, nacional y extranjera.

La imagen del Perú renovado que ofrecía "La Prensa", el diario de Beltrán, era la de un país de prósperos pequeños propietarios que rigen su vida por el libre juego del mercado, de acuerdo a los principios de la economía clásica. Por ello se oponía a la idea de la planificación. Desde este punto de vista la planificación era sinónimo del dominio omnipotente de la burocracia del Estado sobre los intereses de los individuos, el polo opuesto a la libertad y la democracia. El crecimiento de la influencia del Estado y la planificación eran señalados como fenómenos característicos de los países comunistas.

Las tesis de Beltrán fueron respondidas constantemente en una agitada polémica que enfrentó a la "convivencia" oficialista y la oposición. Desde una posición conservadora pero nacionalista, "El Comercio" asumió la defensa de las incipientes empresas públicas y pidió la nacionalización del petróleo. Desde la oposición de izquierda fue el Movimiento Social Progresista el que postuló más sistemática y coherentemente un conjunto de ideas sobre la necesidad de hacer profundas reformas en las estructuras sociales y económicas del país. Se denunció constantemente los perjuicios causados por la dominación oligárquica y se postuló la necesidad de hacer reformas en la estructura agraria, la vivienda y la empresa privada. Se defendió la necesidad de planificar el desarrollo del país teniendo en cuenta los intereses de su pueblo, se sostuvo que el Estado debe jugar para ello un papel protagónico; y se cuestionó la inversión extranjera señalando los aspectos perjudiciales del contrato de Toquepala y la ilegalidad de los contratos firmados por el Gobierno de Odría con las empresas extranjeras. Se reclamó también que se declare la nulidad del Laudo de París de 1922 por el cual la International Petroleum Co., explotaba los yacimientos de la Brea y Pariñas con un régimen impositivo

/excepcionalmente favorable.

excepcionalmente favorable. En suma, se puso en cuestión, el "liberalismo criollo" que había caracterizado la política del Estado durante toda nuestra historia republicana <sup>11/</sup>.

Al comenzar su ejercicio, el Gobierno de Prado constituyó una Comisión Nacional para la Reforma Agraria y Vivienda, temas que en la década anterior habían sido vetados por los grupos dominantes. A partir de ese momento, el de la reforma agraria dejó de ser un asunto "extremista" y se convirtió en tema "oficial". Pedro Beltrán fue designado presidente de la comisión a la que se encomendó la elaboración de un "plan integral de desarrollo de la pequeña y mediana propiedad rural y urbana". La comisión elaboró su dictamen durante tres años, recomendando un programa de expropiaciones de fundos improductivos y colonización de tierras de montaña. Pero al hacerlo reactualizó el principio de la expropiación, inscrito en el Art. 47 de la Carta Constitucional peruana y que hasta el momento sólo había sido aplicado para la realización de vías de comunicación u otras obras públicas. Además estableció otro principio novedoso para la época y que fue desarrollado en años posteriores: el de la posibilidad de pagar el justiprecio en bonos del Estado <sup>12/</sup>.

---

<sup>11/</sup> Resulta particularmente ilustrativo sobre este debate, revisar la colección de Libertad, el semanario del Movimiento Social Progresista, que apareció entre 1956 y 1962.

<sup>12/</sup> Citado con mayor extensión en el artículo de Henri Favre, "El desarrollo y las formas del poder oligárquico en el Perú", en La oligarquía en el Perú, tres ensayos y una polémica, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1971, p. 124.

### 3. Ampliación de la actividad económica del Estado

Mientras se desarrollaba este debate, era evidente que la ampliación de la actividad económica del Estado se iba haciendo notoria desde mediados de los años cincuenta. El crecimiento de la población había intensificado las demandas de los sectores urbanos por vivienda, servicios sociales, empleo y educación; la actividad económica, por efectos de la expansión de comienzos de los años cincuenta se había hecho más compleja y por tanto exigía una mayor fiscalización y orden; el propio incremento de las obras de infraestructura, exigía una actividad estatal más intensa y la creación de nuevos organismos y agencias estatales. Todo ello cambiaba paulatinamente los lineamientos de acción del Estado e iba creando de hecho, independientemente de la posición liberal de los gobernantes, una tendencia a que el sector público asumiera un nuevo papel en el acontecer económico. Por otro lado, la posición cada vez más coherente de la oposición de izquierda que planteaba reformas de estructura y la propia admisión por parte de algunos sectores oligárquicos acerca de la necesaria modernización del país y su adecuación a los nuevos tiempos, iba creando cierto consenso en torno a que el Perú ya no podía ser administrado como una empresa familiar.

En resumen, el Gobierno de Prado se movió dentro de los marcos de la libre empresa, el libre comercio y el libre cambio y no se apartó de una ortodoxa política monetaria. Pero, el Estado siguió creciendo en influencia y expandió su ámbito de acción, a pesar de la voluntad de las clases dominantes financieras y agroexportadoras que controlaban directamente sus mecanismos esenciales. Por otra parte, el mantenimiento de una casi absoluta libertad de prensa, con la aparición regular de voceros de todas las tendencias políticas y el hecho de que estas mismas tendencias tuviesen asientos en el Parlamento, cuyos debates eran difundidos a todo el país, puso en el centro de la discusión los problemas nacionales y fue creando conciencia alrededor de ellos en amplias capas populares, al mismo tiempo que el consenso de que eran necesarias reformas profundas en la estructura social.

/C. La Junta

C. La Junta Militar de 1962-63

1. El impasse oligárquico, el retorno de las Fuerzas Armadas a la vida política y el "golpe institucional"

Al acercarse el término del período presidencial de Manuel Prado, los partidos concurren a la campaña electoral con un número de candidatos sin precedentes, debido a la gran actividad política de los seis años anteriores: Víctor Raúl Haya de la Torre por el Partido Aprista; el general y exdictador Manuel A. Odría, por la Unión Nacional Odríista (UNO); Fernando Belaúnde Terry, por Acción Popular; Héctor Cornejo Chávez, por la Democracia Cristiana; el general retirado César Pando Egúsquiza por el Frente de Liberación Nacional, organización electoral que agrupa al Partido Comunista y sectores afines de la izquierda; y Alberto Ruiz Eldredge por el Movimiento Social Progresista.

En sus tramos finales, la confrontación electoral se limitó a los candidatos de mayor caudal electoral: Víctor Raúl Haya de la Torre, Manuel A. Odría y Fernando Belaúnde Terry. Haya de la Torre agrupó un electorado de centro derecha, basado en parte de la clase media urbana y en su antigua influencia sobre los trabajadores azucareros y las clases medias del norte. Belaúnde, compitiendo en clientela con la Democracia Cristiana y con el apoyo no expresado públicamente de la izquierda tenía fuerzas también en la clase media urbana antiaprista, en los barrios elegantes de Lima y en el electorado de Arequipa, Cuzco y Puno. Por su parte, Odría reunió el apoyo de la derecha conservadora, de las barriadas populares de la capital, de los terratenientes del norte y de los aún poderosos personajes del "ochenio", como se denominó a los ocho años de su presidencia. Aunque todos los candidatos rechazaron cualquier proclividad al marxismo y al "comunismo", era notorio que Belaúnde se ubicó a la izquierda de sus contendores (con excepción de Ruiz Eldredge y Pando Egúsquiza), combatiendo a la oligarquía y a las Fuerzas Armadas,

/mientras que

mientras que Odría y Haya estaban comprometidos con los sectores burgueses más conservadores.

Alegando peligro de fraude, la oposición a la "convivencia" logró que el ejército controle las elecciones. Su función de árbitro electoral, cedida por consenso, reubicó a las Fuerzas Armadas en un decisivo papel político y las empujó a retornar a un rol protagónico después de seis años de silenciosa expectativa. Pero las Fuerzas Armadas que volvían al escenario político no eran ya aquellas que acompañaron a Odría en el ejercicio de su poder, sino una institución que transmitía al país, en vez del respaldo tradicional al caudillo de turno, una imagen de serenidad institucional y de tecnicismo.

Ninguno de los tres principales candidatos alcanzó el tercio de la votación requerido para ser proclamado presidente, aunque una ligera y discutible ventaja favoreció a Haya de la Torre. "El Comercio", que pasó a apoyar decididamente a Belaúnde renovó su campaña acusando a los partidos de la "convivencia" de haber realizado un fraude electoral. La falta de una mayoría absoluta puso así en manos del Congreso la elección del presidente. Pero la suposición de fraude hizo también discutible los votos que eligieron a los representantes parlamentarios. Se ingresó así a un impasse político.

En estas circunstancias, Haya ensayó un acercamiento a Belaúnde con vistas a constituir un bloque parlamentario, pero éste último, cuya campaña electoral había sido violentamente antiaprista, rechazó tal posibilidad. El segundo paso de Haya fue entonces aliarse con Odría, cediéndole los votos de los representantes apristas para su elección como presidente y renunciando él mismo a su candidatura de manera pública. Esto motivó un doble escándalo político. En primer lugar porque la oposición a ambos señaló el nuevo pacto como un renovado acto de traición del APRA; el viejo partido que se alió primero con Prado, su perseguidor de los años 40 ahora se aliaba con Odría su enemigo fundamental en la década de los cincuenta. Y en segundo lugar, porque los votos apristas, que Haya endosó a Odría eran votos

/antiodrías. Así,

antiodriístas. Así, no sólo se presumía el fraude en las urnas, sino también un escamoteo de la voluntad de los propios electores del APRA que votaron por Haya y rechazaron a Odría. Por otro lado, era notorio que las simpatías de los Estados Unidos se inclinaban por Haya o por Odría. Aliados los dos candidatos, la izquierda juzgó que se aseguraba la victoria electoral del imperialismo, burlando por segunda vez el reformismo de Belaúnde.

El impasse electoral entre las fuerzas oligárquicas y los cada vez más vigorosos reclamos de intervención de las Fuerzas Armadas planteados por la izquierda reformista, condujeron directamente al golpe. Diez días antes que concluyese el período de Manuel Prado, éste fue desalojado de Palacio y una vez más en la historia peruana, las Fuerzas Armadas se hicieron cargo del poder.

2. El nuevo sentido reformista de la intervención militar y los comienzos de la planificación

Pero el golpe de 1962 tuvo rasgos novedosos. En primer lugar, no puede desestimarse la circunstancia de que se hizo contra las dos candidaturas más deseables a los Estados Unidos. No fue precisamente un golpe "antimperialista", pero frustró los planes y las simpatías norteamericanas, lo que resultó notorio cuando los Estados Unidos demoraron el reconocimiento diplomático al nuevo gobierno y cuando éste respondió con inusitada sequedad una nota del embajador norteamericano. En segundo lugar, fue un golpe "institucional". Los anteriores pronunciamientos militares en el Perú se hicieron en nombre de un jefe castrense (Benavides, Sánchez Cerro u Odría) que no estaba necesariamente identificado con las Fuerzas Armadas en su conjunto y que ejercía el poder valiéndose de su voluntad individual. Y finalmente, el "golpe institucional" aludió por primera vez, desde su declaración inicial, al ejército como una fuerza popular. "Las Fuerzas Armadas son el pueblo, existen para el pueblo y su única preocupación patriótica consiste en servir los intereses del pueblo,

/que son

que son los intereses inalienables de la nación", dijo el general Pérez Godoy, la mañana del golpe.

A comienzos de su ejercicio, la Junta se presentó teñida de "nasserismo". La prédica de los líderes políticos y de los intelectuales de los sectores medios parecía haberse reflejado en las actitudes de los militares. La Junta mantuvo, por otra parte, el funcionamiento libre de todos los partidos y declaró su respeto por la libertad de expresión. Parecía haber llegado al poder obligada por las circunstancias y estar dispuesta a irse luego de un breve plazo prudencial. Pero el país vivía un clima de agitación social que había sido agudizado por la contienda y el impasse electorales. El movimiento campesino de La Convención seguía ocupando tierras y expulsando hacendados, aplicando una reforma agraria de facto y tratando de organizar un nuevo poder popular que se enfrentase al poder establecido. En 1961 la idea de una lucha armada guerrillera inspirada en el castrismo empezaba a impulsar a la juventud radicalizada. Se produjeron así los primeros enfrentamientos armados entre el ejército y los grupos que querían iniciar la lucha guerrillera <sup>13/</sup>.

En octubre de 1962 la renuncia del Ministro de Gobierno, general Juan Bossio Collas, quien era conocido por su izquierdismo, marcó un cambio en la orientación política de la Junta. En enero de 1963

---

<sup>13/</sup> Primero en Huacrachuco, pequeña y apartada población del interior donde un grupo de estudiantes tomó la población por algunas horas antes de ser reprimida y luego en Jauja, donde el teniente de la Guardia Republicana Francisco Vallejo, se sublevó con un grupo de escolares del Colegio Nacional de la localidad, tomó la ciudad por varias horas y trató de retirarse hacia las comunidades vecinas, siendo alcanzado y muerto en combate. En Pucyura, pequeña localidad de la provincia de La Convención, Hugo Blanco y un grupo campesino tuvieron un enfrentamiento armado con los integrantes del puesto policial, con saldo de muertos y heridos. Todos estos hechos eran expuestos con amplitud de detalles por los diarios y particularmente por "La Prensa" de Beltrán, que pedía una pronta represión del comunismo, cuyo avance mostraba como inminente.

/son apresados

son apresados mil quinientos izquierdistas y llevados a la Colonia Penal del Sepa, en la Selva. Simultáneamente, el ejército inició sus operaciones contra Hugo Blanco, en La Convención. Con estos actos, la Junta respondió a la agitación social enfilando su acción represiva contra la izquierda marxista, mientras mantuvo su liberalidad ante la actividad de los otros partidos políticos.

El 3 de marzo de 1963 el general Pérez Godoy fue depuesto por sus asociados bajo la acusación de personalismo para ser reemplazado por el general Lindley, quien permaneció en la presidencia hasta julio de 1963 <sup>14/</sup>.

No obstante lo breve y agitado de su gobierno, la Junta dejó huella. Preocupada por poner freno a la creciente presión de las organizaciones populares, particularmente de los sindicatos campesinos de La Convención, dictó una Ley de Bases para la Reforma Agraria, cuyo primer ensayo fue realizado precisamente en los valles orientales del Cuzco, allí donde estaba lo más radical del movimiento sindical campesino. Así buscó responder a las movilizaciones campesinas lideradas por grupos de la izquierda, no sólo con represión sino con reformas, que consolidaban la pequeña propiedad lograda por los "arrendires" y legalizaban la expulsión de los latifundistas.

Y es que si Prado ejerció parte de su gobierno en momentos en que se extendía la influencia ideológica y emocional de la revolución cubana por el ámbito de América Latina, la Junta lo asumió a renglón seguido de la respuesta kennediana al radicalismo cubano. Eran los años de la Alianza para el Progreso, que hacían necesario cumplir los acuerdos de la Carta de Punta del Este para poder solicitar la

---

<sup>14/</sup> En mayo del mismo año es apresado Hugo Blanco, un hecho que marca la declinación del movimiento de La Convención, y cae abatido en un encuentro con la policía el joven poeta Javier Heraud, en la localidad de Puerto Maldonado, capital del selvático departamento de Madre de Dios, cerca de la frontera con Bolivia.

ayuda ofrecida por los Estados Unidos." En estas circunstancias se dictó el D.L. 14220 que creó el Sistema Nacional de Planificación "para coordinar la acción estatal y la iniciativa privada en obras de desarrollo" y se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Perú 1962-71.

El primer Plan Nacional aparece así en la historia peruana como resultado de la confluencia entre una decisión largamente elaborada y probada en las Fuerzas Armadas durante el segundo período de Prado y aplicada apenas asumen al poder y bajo la advocación de la nueva política que propiciaba la administración Kennedy para la América Latina. Con este acto se daba por concluida la polémica sobre la instauración de la planificación, en la que como hemos visto, la oposición corría a cargo de los grupos agroexportadores. Se impuso la noción de que la planificación no significa el recorte de las libertades individuales y que es posible utilizarla como un instrumento técnico-racionalizador, y orientador de las actividades públicas y privadas, con el objeto de lograr el crecimiento económico y mejorar las condiciones de vida de la población.

La Junta promulgó también la Ley del Presupuesto Funcional y elaboró el primer presupuesto por programas, instrumento efectivo para la ejecución anual de los ingresos y gastos fiscales y documento base para una política hacendaria orientada por el Estado, al que nos referimos con más detenimiento en otra parte de este mismo trabajo. En general, la orientación del gobierno militar se dirigió nitidamente hacia una intervención más decidida del Estado en el desarrollo económico del país y por tanto significó una quiebra notable de los criterios que habían operado durante regímenes anteriores. La Junta no tardó en revelar, por ejemplo, que había encontrado a la industria siderúrgica nacional con graves problemas económicos y propició la realización ininterrumpida de las obras de ampliación de la Planta Siderúrgica de Chimbote. También apoyó a la Corporación Peruana de Vapores que había sido descuidada por el anterior gobierno,

/promulgó la

promulgó la Ley Orgánica de la Empresa Petrolera Fiscal, otorgándole más capitales y autonomía y dio atención preferente al Plan Nacional de Carreteras. Reformó la Ley Orgánica del Banco de Fomento Agropecuario elevando su capital de 400 a 2 mil millones de soles y estableció que por lo menos el 50 por ciento debía colocarse en préstamos destinados a la pequeña agricultura <sup>15/</sup>.

---

<sup>15/</sup> Mensaje del General Nicolás Lindley López al país (18 de julio de 1963).

D. El Gobierno de Fernando Belaúnde Terry  
(1963-1968)

1. De los "cien días" reformistas al intento de un nuevo frente oligárquico

Durante el período 1962-63 se produjo un reagrupamiento de las fuerzas electorales. Luego de la dispersión de votos de la izquierda y la concentración de la pluralidad en tres candidatos, se atestiguaba un compromiso de intereses. En el centro-izquierda, en términos relativos, surgió la Alianza AP-DC (Acción Popular-Democracia Cristiana) alrededor de la candidatura de Belaúnde. En el sector conservador, luego de la victoria electoral de Belaúnde, el anterior acercamiento entre aprismo y odriísmo se consolidó en la Coalición APRA-UNO (Partido Aprista Peruano-Unión Nacional Odriísta). En la primera, Acción Popular aportó el respaldo masivo de su electorado, mientras que la Democracia Cristiana contribuyó con sus cuadros técnicos e ideológicos. En realidad, la irrupción masiva del movimiento del arquitecto Belaúnde había impedido que en el Perú se formase un movimiento demócrata cristiano de carácter masivo, como en Venezuela y Chile, quedando éste circunscrito a un reducido grupo ideológico sin raigambre popular. En el caso de la Coalición, los dos socios eran movimientos masivos, el aprismo con su tradicional bagaje electoral y el odriísmo con la clientela obtenida por el dinero de los terratenientes del norte y el voto nostálgico de las barriadas de Lima.

Pero además, las alianzas eran la expresión del enfrentamiento de dos posiciones: la Coalición APRA-UNO ya no negaba su filiación conservadora; por el contrario, la Alianza AP-DC asumía una posición claramente reformista. Mientras de un lado se exhibía un realismo pragmático expresado en el lema de Odría: "Hechos y no palabras", aludiendo a la inutilidad e inconveniencia de cualquier planteamiento doctrinario y orientador, del otro se levantaron las banderas de la planificación, la reforma agraria, el fortalecimiento del Estado y la nacionalización del petróleo.

/Para cualquier

Para cualquier observador resultaba obvio que las simpatías de las Fuerzas Armadas en el poder, tenían que dirigirse hacia la Alianza AP-DC, que reunía muchas características apreciadas por los militares: su reformismo relativamente moderado, que garantiza la aplicación del programa de reformas que los militares propugnaban para hacer frente a la subversión comunista; su rechazo del marxismo, que también era garantía contra cualquier desviación extremista; su oposición al conservadorismo ultraderechista que los militares estimaban obsoleto. Finalmente, la evocación nacionalista del incario y la exaltación de los valores peruanos que el arquitecto Belaúnde no dejó nunca de remarcar, influían también positivamente.

Belaúnde triunfó con las simpatías de las Fuerzas Armadas y la Iglesia. Pero el estrecho margen de votación no le permitió lograr mayoría en el Congreso, que fue controlado por la Coalición APRA-UNO en cuya representación figuraban grandes propietarios de tierras y abogados de las empresas pesqueras.

La oposición entre Ejecutivo y Congreso siguió transversalmente todo el período de Belaúnde. Pero lejos de esta contienda, los campesinos, el movimiento sindical, los grupos políticos locales de diverso matiz, el movimiento estudiantil y las izquierdas, fidelistas, propiciadora de la lucha armada, y maoísta (que apareció en 1963 luego de una escisión del Partido Comunista y como eco de la intensa polémica que se libró en el movimiento comunista internacional) empezaron a actuar independientemente de las consignas y directivas de los grandes partidos, siguiendo su propia dinámica hacia un enfrentamiento violento con el poder que culminó en las guerrillas de 1965. Mientras tanto, las Fuerzas Armadas y la Iglesia se mantuvieron al margen, pero seguían expectantes los acontecimientos.

Como secuela de su reformismo electoral, el primer año de Gobierno de Belaúnde mostró cierta orientación reformista de carácter democrático. El gobierno nacionalizó la antigua Caja de Depósitos y Consignaciones poniendo fin a una larga etapa en la que la banca privada se encargaba de la recaudación de impuestos, función que recién a esas alturas fue asumida por el Estado.

/Mientras se

Mientras se elaboraba un proyecto de Ley de Reforma Agraria por el cual se proponía expropiaciones de tierras con formas de pago a largo plazo, se realizó la compra en efectivo del tecnificado fundo pecuario Algolán (300 mil hectáreas) para entregarlo a sus colonos en forma de parcelas privadas. El gobierno decidió también organizar las primeras elecciones municipales luego de cincuenta años, devolviendo al pueblo el derecho de elegir sus gobiernos locales.

Pero donde Belaúnde encontró una encrucijada, fue en el asunto del petróleo. Casi al empezar su nuevo ejercicio, el Congreso declaró nulo el Laudo de París y dejó en manos del Ejecutivo la solución a la permanencia ilegal del IPC. Los Estados Unidos presionaban por una solución definitiva al problema - favorable a la empresa -, para continuar proporcionando créditos al país. Eso equivalía a legalizar la permanencia de la empresa asimilándola a los dispositivos del Código de Minería lo que era repudiado por los sectores nacionalistas. De otro lado, la nacionalización en noventa días, que Belaúnde había ofrecido, equivalía a crear un problema con las fuentes financieras de cuyo concurso necesitaba para su plan desarrollista. En la alternativa, Belaúnde optó por la postergación indefinida. Pero, la falta de solución al problema ocasionó otras repercusiones: causó la incertidumbre de la compañía que no reinvertía en su propia expansión, alejó a Belaúnde de las Fuerzas Armadas y dejó en manos de la oposición de izquierda una bandera que él había abandonado.

En otro contexto, la prédica desarrollada por el Presidente en todo el territorio nacional cuando era candidato, no dejó de tener sus efectos en un país en movimiento. Llevados por la imagen radical que Belaúnde había transmitido de sí mismo durante su campaña y anticipándose a la dación de la Ley de Reforma Agraria, las comunidades campesinas pasaron a la ocupación pacífica de las tierras que habían reclamado a los hacendados durante decenas de años. Las llamadas "invasiones" campesinas se extendieron prácticamente a todos los departamentos de la sierra, movilizándose una cifra estimada de 300 mil

/campesinos durante

campesinos durante pocos meses <sup>16/</sup>. Era una movilización que cuestionaba las bases del sistema político y rompía los mecanismos de clientelización y manipulación. La derecha informó ampliamente sobre las "invasiones" en sus periódicos y clamó desde éstos y desde el Congreso por una rápida represión, acusando al gobierno de procomunismo y debilidad.

Mientras tanto, la Alianza AP-DC acrecentaba su popularidad. En las elecciones municipales de diciembre de 1963, apenas a seis meses de haber asumido el poder, las fuerzas belaundistas avanzaron hasta el 49 por ciento del electorado, desde el 39 por ciento que obtuvieron en julio. Pero el renovado triunfo electoral corrió paralelo a la respuesta oligárquica desde el Congreso: a fines de diciembre de 1963 fue censurado el Ministro de Gobierno belaundista Oscar Trelles, acusado de debilidad frente a la agitación social. Su caída marcó el término de los llamados "cien días" reformistas de Belaúnde.

El resto del lapso 1963-1968 registró una gradual aproximación de Belaúnde a la oligarquía en la ilusoria búsqueda de una tregua política que le permitiese gobernar. El Congreso trabó y mediatizó el proyecto de reforma agraria de la Alianza, al exceptuar a las grandes negociaciones agrícolas de la costa y establecer una complicadísima tramitación para la expropiación y adjudicación de tierras. El ambicioso programa de Cooperación Popular, que consistía en la movilización voluntaria de las comunidades campesinas para la construcción de vías de comunicación, pequeñas irrigaciones, escuelas y obras públicas con maquinaria del Estado y con la ayuda también voluntaria de estudiantes universitarios, fue acusado de procomunismo y dejado sin fondos. La ofrecida nacionalización del petróleo seguía siendo postergada. La planificación estatal se vió también trabada por la

---

<sup>16/</sup> Una relación cuantificada del volumen de las "invasiones" campesinas puede encontrarse en el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola: Perú, Unión Panamericana, Washington, 1966.

pugna política entre gobierno y oposición y pasó a un plano muy secundario luego del vigoroso impulso inicial de la Junta Militar del 62.

Ante este bloqueo, el gobierno se entregó a la realización de un costoso plan de vías de comunicación recurriendo al crédito externo. La "carretera marginal de la selva", el proyecto que era creación personal del presidente y cuyo objeto era poner en vinculación con la red de caminos del país a las ricas tierras de las estribaciones orientales de Los Andes, fue financiado aprovechando el auge del comercio externo durante los primeros años y el ingreso de capitales extranjeros. Se realizaron también algunos programas de vivienda para la clase media. Pero toda esta obra de infraestructura no significó sino la reactualización modernizada de la función que el conservadorismo concedía al Estado: ser proveedor de infraestructura para la inversión privada <sup>17/</sup>.

El no cumplimiento de las promesas electorales de Belaúnde y la paralización de sus intentos reformistas causó decepción en sus propias filas y motivó escisiones en los partidos Acción Popular y Democracia Cristiana, cuyos sectores radicales empezaron a actuar por separado aunque sin llegar aún a la ruptura formal. Por otro lado, las fuerzas policiales continuaron respondiendo con dureza a las invasiones, luego de la caída del Ministro Trelles, y se renovó la represión que causó un descenso progresivo del movimiento campesino, a lo que se añadía la primera aplicación de la reforma agraria con expropiaciones que, aunque lentas y aisladas, no dejaron de alentar esperanzas en algunos sectores del campesinado.

---

<sup>17/</sup> La inversión realizada por el Gobierno de Belaúnde en vías de comunicación, es superior al resto de las inversiones en servicios económicos y mayor que la correspondiente a la suma de las inversiones en servicios sociales, generales y de fomento y desarrollo regional. Informe del Perú al Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso, Instituto Nacional de Planificación, septiembre de 1966, ed. mime., p. 48.

No obstante ello, e iniciadas por la izquierda universitaria fidelista, estallaron las guerrillas del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) y del Ejército de Liberación Nacional (ELN) a comienzos del año 1965, en Junín, Ayacucho y Cuzco. El ejército no intervino en el primer momento, tratando de mantenerse al margen de los acontecimientos, pero lo hizo luego por decisión gubernamental, aniquilando a las guerrillas entre diciembre de 1965 y enero de 1966.

La derrota de las guerrillas conllevó también la virtual paralización del movimiento campesino que como hemos visto, había empezado su ascenso desde los años cincuenta y tuvo su punto más alto en la segunda mitad de 1963. A partir de ese momento, desapareció prácticamente la lucha popular como factor que operaba agresivamente desde fuera de los marcos institucionales del sistema y las fuerzas conservadoras volvieron a actuar con relativa libertad. Quedaron las Fuerzas Armadas, como árbitro aún silencioso pero vigilante de las contingencias interpartidarias.

Derrotadas las guerrillas y en aparentemente disolución y desorden el movimiento campesino, se gestó rápidamente una nueva alianza de los sectores conservadores que fue bautizada como la "superconvivencia". Eran sus miembros: el APRA, el sector latifundista de la UNO, el "carlismo" (sector derechista y empresarial de Acción Popular liderado por Manuel Ulloa, financista ligado al grupo Rockefeller y propietario del diario "Expreso"), el Partido Popular Cristiano del ex-alcalde de Lima Luis Bedoya Reyes (grupo conformado por abogados de las empresas mineras y bancarias que resultó de una escisión derechista de la Democracia Cristiana) y los grupos parlamentarios que representaban los intereses pesqueros.

Era un nuevo intento de reconstituir, mediante el uso simultáneo de la presión y la negociación, el frente oligárquico, ampliándolo con el ingreso de nuevos socios y dotándolo de una concepción renovada del Estado. El acuerdo admitía un Estado fuerte y propugnaba algunas reformas legislativas que limitasen la penetración de las transnacionales, hacía concesiones a los agroexportadores y trataba de conducir

/el país

el país hacia un proceso de modernización capitalista, bajo condiciones duraderas y estables.

Logrado el acuerdo en la inminencia de una crisis económica y como expresión orgánica de la nueva coalición conservadora, Belaúnde designó un gabinete que tuvo como figura más destacada al Ministro de Hacienda, Manuel Ulloa. Acosado por el déficit presupuestal, el peso de la deuda externa y otras expresiones de la crisis económica, el gobierno logró que la oposición de derecha concediese un receso parlamentario de sesenta días, durante el que se concedió facultades extraordinarias al Ejecutivo. En el corto lapso de dos meses se expidieron 260 Decretos Supremos con fuerza de Ley que conllevan un heterogéneo contenido, incluso diferentes medidas en cada decreto, en un acto legislativo sin precedentes. Signados por un enfoque modernizante algunos contienen importantes disposiciones referidas al Estado. Se modificó radicalmente la legislación bancaria, prohibiendo la apertura de nuevas sucursales de bancos extranjeros; se obligó a las sociedades a convertir las acciones al portador en nominativas; se incrementó el impuesto directo a la renta, se otorgó facilidades a la industria pesquera, conservera, de construcción y a la fabricación de maquinaria en el país. Se reforzó el rol del Gobierno Central y la supervisión que le corresponde sobre el proceso económico. De todas estas medidas surgió la concepción de un Estado dinámico, lo suficientemente ágil y fuerte para apoyar a la empresa privada en el desarrollo capitalista del país.

2. La evolución de las Fuerzas Armadas y las nuevas posiciones en la Iglesia

Ideológicamente, mientras el Gobierno de Belaúnde proclamó su identificación con los ideales y postulados de la Alianza para el Progreso, es decir con un tímido reformismo que no comprometía los intereses de los Estados Unidos ni de las transnacionales, ni removía las estructuras socioeconómicas del Perú, surgió en el ámbito latinoamericano, en oposición a la llamada tesis cepalina de un desarrollismo progresivo, la teoría de la dependencia externa y la dominación interna. Se amplió también por esos años el auge de las ciencias sociales que desmitificó las ilusiones en un supuesto progreso basado en obras de infraestructura. El marxismo se expandió en las universidades y medios intelectuales y alcanzaron gran difusión los nuevos planteamientos sociales de la Iglesia.

El acercamiento de algunos profesores universitarios nacionalistas y desarrollistas a las academias superiores del ejército, particularmente el ejercicio de su docencia en el CAEM, fortalecieron las tendencias nacionalistas en las fuerzas armadas, a las que se transmitieron las ideas de los grupos medios radicalizados. El propio crecimiento de las Fuerzas Armadas unido a la compra de equipos militares cada vez más modernos y sofisticados obligó a la preparación técnica de sus oficiales, mientras que el análisis de la insurgencia guerrillera por los servicios de inteligencia, llevó a sus oficiales a una actitud interrogante respecto de las causas por las cuales esos jóvenes se lanzaron a la acción. En general, trascendió una posición cada vez más independiente de las Fuerzas Armadas, que se expresó en el incidente motivado por la compra a Francia de los aviones Mirage en vista de la negativa norteamericana a vender aviones jet a la Fuerza Aérea, a pesar de las amenazas del Gobierno estadounidense de aplicar la enmienda Conte-Long. Las Fuerzas Armadas peruanas se negaron a verse reducidas al papel de una policía que resguardase el orden interno mientras los Estados Unidos se encargaba de la defensa hemisférica.

/La renovación

La renovación llegó también a la Iglesia. Con el incremento en número de los sacerdotes y religiosos extranjeros, que aportaban el cuestionamiento y la tensión de los países desarrollados que vivían la culpabilidad del imperialismo, la educación nueva de los sacerdotes peruanos formados en el exterior y la modernización ecuménica, las tendencias sacerdotales reformistas trascendieron a la acción social, siendo el movimiento más notorio el de la Oficina Nacional de Información Social, ONIS, que elaboró críticos pronunciamientos sobre la situación del país.

### 3. Tendencias económicas y crecimiento del Estado

Económicamente, el Gobierno de Belaúnde registró una etapa de aguda penetración de las transnacionales en la banca, la industria y el comercio, mientras los grupos conservadores dominaban los aparatos partidarios de la Alianza y la Coalición. Comenzó un rápido proceso de desnacionalización de la banca privada. Los crecientes gastos públicos amparados en el endeudamiento externo, al terminar la etapa de auge de los precios de los productos de exportación, ocasionaron un importante déficit fiscal, una alta tasa inflacionaria y un drenaje de divisas originado por la remesa de dividendos al exterior y la creciente demanda de insumos intermedios para la industria, lo que causó una devaluación de 40 por ciento en septiembre de 1967.

Mientras tanto, la producción industrial creció aceleradamente. Su tasa de 7.5 por ciento sólo fue superada por México y Centroamérica y fue bastante superior al promedio regional de 6.4 por ciento. Se produjo una rápida expansión de los sectores manufactureros, de servicios básicos, minero y de la construcción. El sector manufacturero, cuyo aporte se estimaba en sólo 17.8 por ciento en 1961, llegó a representar un 22.5 por ciento del Producto Bruto Interno. Pero un 70 por ciento de las inversiones industriales correspondió a empresas transnacionales y fueron realizadas utilizando fondos nacionales.

En lo que se refiere al comportamiento del Estado, éste acentuó las tendencias de años anteriores, y continuó su expansión. La participación del Estado en el PBI aumentó de 13.7 por ciento en 1950 a 23.1 por ciento en 1965 (representaba todavía menos del 17 por ciento en 1960). La tasa promedio anual de la inversión pública registró la acelerada expansión de 40 por ciento y la inversión pública llegó al 21.4 por ciento de la inversión total en 1965 <sup>18/</sup>.

Una parte menor de esa inversión se orientó hacia industrias básicas estatales: la ampliación de la Siderúrgica de Chimbote, construcción de la refinería de La Pampilla y la fábrica de fertilizantes de Cachimayo, obras que fueron constantemente atacadas por la extrema derecha y que se realizaron a pesar de su oposición, abierta o soterrada. A iniciativa, unas veces del APRA y otras de los partidos de gobierno, se estimuló la creación de corporaciones departamentales a semejanza de las que años atrás se crearon para hacer frente a situaciones de emergencia en varias zonas del interior <sup>19/</sup>.

Bajo estos modelos y atraídos por los incentivos y exoneraciones que se les había otorgado, la demanda política se hizo presionante. Surgieron en rápida sucesión a partir de 1965, la CORLIB, para el Departamento de La Libertad, CORLAM para Lambayeque, CORPIURA, CORPASCO y CORCAJAMARCA. En todas ellas se impuso la idea de descentralizar y agilizar la inversión estatal, dotándola de gran capacidad administrativa, pero también la necesidad de dar un respiro al Gobierno Central frente a la presión de los parlamentarios.

---

<sup>18/</sup> Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión Económica para América Latina, Tendencias y estructuras de la economía del Perú en el último decenio, enero 1972, ed. mim., 33 pp.

<sup>19/</sup> Durante el Gobierno de Odría se creó la Corporación de Reconstrucción y Fomento del Cuzco, para reparar los daños que sufriera esa ciudad en el sismo de 1950. Los terremotos de 1958 y 1960 que afectaron a Arequipa, dieron lugar a la Junta de Rehabilitación y Desarrollo. La sequía en el Altiplano estuvo en el origen de la Corporación de Desarrollo de Puno, (CORPUNO) y las inundaciones en el nacimiento de la Corporación de Reconstrucción y Desarrollo de Ica, CRYDI.

Hay que establecer de qué vive y en qué invierte el Estado para definir aproximadamente para qué y en beneficio de quiénes crece. Es cierto que los ingresos tributarios, a pesar de la prédica conservadora de "no más impuestos" propiciada por "La Prensa" de Beltrán y por Haya de la Torre, crecieron de 76 por ciento en 1960 a 79.4 por ciento en 1965, pero esta fue una expansión regresiva, apoyada en su mayor parte en impuestos indirectos. Estos aumentaron del 57.9 por ciento en 1960 al 69.7 por ciento en 1965. Por su parte, los impuestos directos perdieron importancia relativa, pasando del 35.7 por ciento de la imposición total en 1960 a sólo el 21 por ciento en 1965 <sup>20/</sup>. Este desenvolvimiento regresivo de la composición impositiva fue consecuencia directa de la presión de la creciente burguesía industrial y comercial sobre el Gobierno para lograr exenciones tributarias. Ese fue también el sentido de la política de estos grupos desde el Parlamento y los diarios, y así lograron exceptuar de importante impuestos a la pesca, algunas grandes inversiones mineras y la industria manufacturera, es decir, la casi totalidad de la actividad económica significativa del país. Como hemos indicado anteriormente, ello hizo que el ahorro público perdiese importancia como fuente de financiamiento, para ceder terreno a la financiación internacional.

Paralelamente, los mercados para los productos peruanos se diversificaron y se modificó la estructura de la balanza comercial. Crecieron las exportaciones hacia el MCE y Japón, se ensayó el comercio con los países del Este de Europa e igualmente aumentaron en los mismos lugares las compras de maquinarias, insumos y manufacturas en general.

Por otro lado, durante el Gobierno de Belaúnde continuó la migración de la sierra a la costa y del campo a la ciudad que mencionáramos, al referirnos al Gobierno de Prado. La producción de alimentos continuó su descenso, obligando al Estado a aumentar sus compras en el exterior. La industrialización estuvo lejos de poder absorber la demanda de empleo. En consecuencia, crecieron el desempleo y la subocupación.

---

<sup>20/</sup> Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso. Informe citado.

E. El Gobierno de las Fuerzas Armadas (1968-1975)

1. Contradicción entre reformismo estructural y ortodoxia económica

En su afán de superar la crisis, el régimen de Belaúnde se orientó hacia un arreglo definitivo con la IPC. Pero la presión norteamericana impuso la adopción de acuerdos que los sectores nacionalistas, la izquierda y las Fuerzas Armadas condenaron: la propiedad de los yacimientos petrolíferos de La Brea y Pariñas para el Estado peruano, pero la permanencia de la IPC en la refinería de Talara lo que dejaba a la Empresa Petrolera Fiscal en difíciles condiciones respecto a la empresa norteamericana que lograba prácticamente el monopolio de la refinación y comercialización del petróleo. A ello se sumó el escándalo motivado por la pérdida de la página once del contrato para la venta de crudos a la IPC, el deterioro político del régimen y la frustración de sus promesas reformistas. En estas circunstancias se produjo la intervención militar del 3 de octubre de 1968 comandada por el General Juan Velasco Alvarado.

Repitiendo lo que aconteciera en 1962, en 1968 la intervención de las Fuerzas Armadas impidió el arribo al poder de una coalición de derecha. Pero a diferencia de aquél año, esta vez su posición fue más radical desde el comienzo y destinada ya no al uso pasajero del Gobierno, sino a una permanencia indefinida en éste con el fin de cumplir un programa de reformas estructurales.

En el Manifiesto Revolucionario del 3 de octubre con el que asumió el poder, la Junta Militar señaló que la complicidad de "poderosas fuerzas económicas" con "peruanos indignos" había frustrado la realización de las reformas que el país reclamaba. Aparecía así oficialmente expresado por primera vez que la Fuerza Armada respaldó al Gobierno de Belaúnde para la realización de un plan de transformaciones y que en vista del abandono de éste y más aún, del peligro de que una coalición conservadora asumiese plenamente el poder en las elecciones de 1969, las Fuerzas Armadas

/decidieron realizar

decidieron realizar ellas directamente el programa que pretendieron impulsar originalmente con la ayuda de un presidente civil.

El manifiesto era un pronunciamiento genérico en el que se mezclaban en forma aún imprecisa, nacionalismo, desarrollismo y propósitos de moralización: el desarrollo nacional, la justicia social y la moralización del país fueron los tres objetivos en nombre de los cuales los militares tomaron el poder <sup>21/</sup>.

Pero aunque se ha afirmado después que el golpe militar era previsible dado el deterioro del régimen de partidos en que se sustentaba el Gobierno de Belaúnde, la verdad es que la decisión militar cogió de sorpresa a todas las fuerzas políticas que condenaron unánimemente, desde la derecha hasta la izquierda, la ocupación de Palacio y el desalojo del Presidente Constitucional. No obstante, el 9 de octubre el ejército cambió los términos del debate al ocupar sorpresivamente los yacimientos petrolíferos de Talara, con lo que dio solución radical a un problema de décadas. Se arriesgó entonces un período turbulento en las relaciones peruano norteamericanas, a lo largo del cual el Gobierno buscó legitimarse con el ejercicio de un nacionalismo que, inusitadamente, respondía con firmeza a las presiones externas.

Esta actitud del ejército era corolario de un largo y complejo proceso político que antecede a 1968. Hay que tener en cuenta que el respaldo de todos los partidos, incluyendo el Aprismo, fue unánime cuando en 1963 el Parlamento declaró ilegal el Laudo de la Brea y Pariñas firmado por el Gobierno de Leguía en 1922 que concedía a la IPC la propiedad de los yacimientos. Con los antecedentes de una violenta polémica entre los sectores nacionalistas y los favorables a la IPC, la recuperación de Talara fue saludada emotivamente por todos los sectores como un acto de redención

---

<sup>21/</sup> Manifiesto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, editado por el Comité de Asesoramiento de la Presidencia de la República, COAP, Lima, 1974.

nacional y permitió al Gobierno del General Juan Velasco Alvarado concitar un intenso apoyo público inicial y disponer de un amplio campo de maniobra.

La ocupación de Talara señaló un cambio radical en los términos del juego político. De allí en adelante, las Fuerzas Armadas hicieron uso pleno de su nueva situación en la que, abandonando un vigilante segundo plano, pasaron a jugar un rol protagónico y casi excluyente en la dirección del país. Los partidos cesaron de tener influencia en el Gobierno y perdieron toda iniciativa. Las fuerzas políticas tuvieron que aceptar el nuevo papel de los militares como un hecho consumado e irremediable y buscaron expresarse dentro y a través de las Fuerzas Armadas, alentando tal o cual tendencia castrense. Dentro del aparato militar fue nítida desde el comienzo la diferencia entre los militares moderados y los radicales.

De octubre a diciembre de 1968, el Gobierno de la Junta Militar se orientó en medio de un reacomodo de las fuerzas políticas, haciendo uso de una política multifacética y flexible. Los partidos continuaron sus actividades sin ser perturbados, los líderes políticos, incluso aquellos que como los Apristas y belaudistas condenaron el golpe, continuaron en el país. La Junta mostraba un rostro radical ante los sectores populares y reformistas, pero también tranquilizaba a los inversionistas extranjeros y nacionales. El caso de la IPC era presentado como "excepcional" y no repetible con otras empresas extranjeras. Era perceptible que Velasco y los radicales del régimen trataban de equilibrar las tendencias internas de las Fuerzas Armadas ya que era notorio que la Marina no había respaldado el golpe sino cuando éste era un hecho consumado. Por su parte, la Fuerza Aérea mantenía una actitud más bien neutral.

/En respuesta

En respuesta a la ocupación de Talara, la IPC desató interna y externamente una intensa propaganda buscando la aplicación contra el Perú de las sanciones contempladas en la enmienda Hickenlooper <sup>22/</sup>.

Pendiente la aplicación de las enmiendas, el Gobierno movilizó a la opinión pública y a los gobiernos latinoamericanos en su favor. Hemos dicho que le fue fácil concitar un intenso apoyo público en el ámbito interno. Y en lo que se refiere a los gobiernos latinoamericanos, algunos siendo claramente desarrollistas por esa época, estaban interesados en una solución ventajosa de las diferencias entre sus respectivos países y las empresas norteamericanas y por tanto temían que la aplicación de las enmiendas se convirtiese en un precedente peligroso. En abril de 1969, al inaugurar la reunión de la CEPAL en Lima, Velasco denunció la intromisión política del gobierno norteamericano en los problemas internos del Perú, definió los rasgos nacionalistas del Gobierno de la Fuerza Armada y subrayó la relación que existe entre subdesarrollo y dependencia <sup>23/</sup>. Simultáneamente, la Cancillería peruana estableció relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y los países de la Europa del Este, obteniendo indirectamente el apoyo de la órbita socialista en la confrontación con los Estados Unidos y nuevos mercados para los productos peruanos. La apertura de la Cancillería hacia el Este y el Tercer

---

<sup>22/</sup> Como se sabe, las enmiendas a las leyes norteamericanas de ayuda al exterior y del azúcar, imponen al Presidente de los Estados Unidos suspender la ayuda económica, y la compra de la cuota correspondiente de azúcar, a cualquier país que se incaute de empresas en las que los ciudadanos norteamericanos poseen más de un cincuenta por ciento de las acciones, si la nación responsable no adopta medidas "apropiadas" para pagar una rápida compensación en divisas extranjeras convertibles, dentro del término de seis meses.

<sup>23/</sup> Discurso del Presidente Velasco en la inauguración del XIII Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 14 de abril de 1969. Velasco, la voz de la revolución, Editorial PEISA, Lima, 1971, 288 pp., p. 31.

Mundo significó una quiebra de la tradicional dependencia de la diplomacia peruana frente al Departamento de Estado, y, a decir del Canciller, General Mercado "el fin de una era durante la cual nuestro comercio se encauzó en una sola dirección".

Las relaciones con los Estados Unidos, ya tensas, tendieron a agravarse. La defensa de las 200 millas acarreó la amenaza de la aplicación de la enmienda Pelly y la suspensión de la ayuda militar norteamericana al Perú. La Junta respondió pidiendo el retiro de las misiones militares de los Estados Unidos y considerando innecesaria la visita del Vicepresidente Rockefeller. Este fue otro acto de inusitada rudeza ante la presión norteamericana, enfilado a concitar nuevamente un solidario apoyo nacional de carácter patriótico ante la amenaza exterior.

En respuesta, y aunque las relaciones diplomáticas discurrían con normalidad, los Estados Unidos imprimieron un ritmo lento a los programas de ayuda al Perú o los interrumpieron y redujeron los programas correspondientes a la Alianza para el Progreso. Los préstamos de los organismos internacionales al Perú, afectados por oposición y veto norteamericanos, disminuyeron apreciablemente en 1968, 1969 y 1970. El Grupo del Banco Mundial no autorizó préstamos al Perú para los años 1969 y 1970 y los que estaban en proyecto fueron postergados <sup>24/</sup>.

Mientras tanto, la carga de la deuda externa era agobiante y se agudizaba la contracción económica que se iniciara con la devaluación de 1967. Los capitalistas extranjeros se abstuvieron de realizar inversiones aguardando que la situación se clarificara y que el Gobierno definiera su política en cuanto a las inversiones extranjeras: desde su punto de vista los pronunciamientos nacionalistas del Gobierno contradecían sus declaraciones negando ser

---

<sup>24/</sup> John Powelson, "Los organismos financieros internacionales", en Daniel Sharp, Estados Unidos y la Revolución Peruana, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1972, p. 232, 708 pp.

enemigo del capital extranjero. Ello hizo que fracasaran los esfuerzos del régimen para atraer nuevos capitales tratando con los inversionistas en un nivel de digna igualdad.

La firma del contrato de Cuajone <sup>25/</sup> cerró el primer período de tensión con los Estados Unidos. Ya en julio de 1969, el Gobierno norteamericano anunció que anulaba la aplicación de la enmienda Pelly al Perú. La enmienda Hickenlooper no llegó a ser aplicada y, aunque muchas de las fuentes de financiamiento continuaron cerradas, el contrato de Cuajone demostró que el Gobierno peruano no tenía una actitud intransigente respecto de la inversión extranjera, siempre que ésta operase dentro de determinadas "reglas de juego". El terremoto devastador de mayo de 1970 obligó por otra parte a las entidades financieras internacionales a reabrir su ayuda para programas de reconstrucción en la zona afectada por

---

<sup>25/</sup> Ante la imposibilidad de lograr una explotación estatal de los yacimientos por carencia de financiación, el Gobierno concertó acuerdos con un consorcio de compañías mineras norteamericanas que debía invertir de 300 a 400 millones de dólares en la explotación del amplio depósito cuprífero de Cuajone. El contrato fue firmado con la Southern Peru Copper Corp., firma cuyo capital accionario en un 51.5 por ciento es propiedad de la American Smelting and Refining Co. y el resto está en manos de Cerro, Newmant Mining y Phelps Dodge. Sin embargo, se obtuvo que el contrato se reduzca sólo al yacimiento de Cuajone y que se reserve Quellaveco para ser explotado por el Estado.

A pesar de lo que afirmaba la oposición y de las críticas de los sectores de izquierda y nacionalistas, este contrato evidenció notorias diferencias con sus predecesores de Toquepala y Marcona. El Estado se reservó el derecho de refinar el cobre, primer paso para la industrialización de dicho producto, y se obligó a la empresa explotada a la compra de insumos que se produzcan en el país, aun cuando éstas sean hasta en un 25 por ciento más caros que los importados. En abril de 1970 se promulgó el Decreto Ley 18225 que dispone que el Estado asume la comercialización de todos los minerales, señala que la refinación será estatal, pero respetando los derechos adquiridos y pudiendo hacer concesiones cuando las conveniencias nacionales lo exijan; se derogó el artículo 56º del Código de Minería que establecía ventajas excepcionales para las empresas extranjeras; se suprimió la reserva por agotamiento que establecía el artículo 54º del Código de Minería y se creó la empresa estatal Minero Perú para asumir las funciones que competen al Estado.

/el sismo.

el sismo. Contribuyeron a este clima de confianza de los inversionistas, la refinanciación de la deuda externa conseguida al costo de que la política fiscal y monetaria del Perú no se apartara de los lineamientos básicos del Fondo Monetario Internacional, ortodoxia que sentó las primeras bases de una recesión económica que fue agravándose con el curso de los años.

En estas circunstancias, se produjo la presentación de la estrategia para el desarrollo a largo plazo, retomando los trabajos que venía elaborando el Instituto Nacional de Planificación en la última etapa del Gobierno de Belaúnde. Con el recaudo de la voluntad militar y luego del largo paréntesis entre 1963 y 1968, la planificación volvió al primer plano de la política gubernamental, pero aún con el contenido puramente desarrollista del régimen anterior y expresando gran parte de las indefiniciones y generalidades del "Manifiesto Revolucionario".

La política monetaria y crediticia de la Junta se ve forzada a enmarcarse dentro de los límites fijados por el Fondo Monetario Internacional: drástica reducción de los gastos públicos para reducir el déficit fiscal que había dejado el gobierno anterior, freno a la inflación y mantenimiento de la estabilidad monetaria. El carácter ortodoxo de tal política que evocaba algunos aspectos de la austeridad recomendada por Pedro Beltrán, se contradecía con el anuncio de una política de reformas estructurales que iba a demandar fuertes inversiones del Estado, y con el nuevo rol que éste debía jugar en lo que resta del período. Pero a la vez satisfacía a la derecha económica y sus sectores empresariales, recelosos de un crecimiento excesivo del Estado y contrarios a una política inflacionaria. De alguna manera, esta contradicción expresaba también las corrientes existentes en el interior del Gobierno donde el grupo radical de los coroneles que organizaron el golpe bajo la jefatura del General Velasco y que operaba desde el Comité de Asesoramiento de la Presidencia, COAP, encontró fuerte contrapeso en los generales moderados que estaban al frente de la mayor parte de los ministerios.

/De esta

De esta manera, la austeridad, el respeto a la ley y el orden, palabras usadas reiteradamente por la oligarquía durante los años anteriores y que portan su imagen ante las clases populares, se entremezclaban frecuentemente en los pronunciamientos gubernamentales con el lenguaje de los grupos radicales de la clase media. La aspiración de los militares no sólo era desarrollar una política independiente de los poderes internacionales y reformar las estructuras, sino también ordenar el país y superar, mediante el ejercicio del poder, las violentas contiendas políticas que se habían desarrollado durante doce años. Por ello rechazaron desde el inicio la movilización de un apoyo popular cuyo control no estaban seguros de mantener y respondieron con dureza a las demandas populares que no figuraban en sus planes de acción.

## 2. El nuevo rol del Estado

### a) Reorganización de la Administración Pública

Ateniéndose a lo enunciado en su Manifiesto inicial, una de las primeras preocupaciones del Gobierno fue la reforma de la administración pública. El Estado debía ser, en el nuevo rol que le asignaron los militares, dirigente y promotor del desarrollo nacional <sup>26/</sup>. Las tareas que precisaban más concretamente este rol

---

<sup>26/</sup> La finalidad de "transformar la estructura del Estado, en forma tal que permita una eficiente acción del Gobierno, aparece equiparada en el manifiesto con los otros objetivos del proceso que empieza: la transformación de las estructuras sociales, económicas y culturales, el mantenimiento de una definida actitud nacionalista, una clara posición independiente y la defensa firme de la soberanía y dignidad nacionales; el restablecimiento pleno del principio de autoridad, el respeto y la observancia de la ley, el predominio de la justicia y de la moralidad en todos los campos de la actividad nacional". Manifiesto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, editado por el Comité de Asesoramiento de la Presidencia de la República, COAP, Lima, 1974.

/fueron diseñándose

fueron diseñándose en los momentos iniciales y se refirieron fundamentalmente a poner en práctica un conjunto de reformas estructurales. Con el mismo criterio de ordenamiento y con vistas a preparar y reacondicionar la maquinaria del Estado para su nuevo papel, se planteó para el futuro una reforma integral, que comprendía cambios en el Gobierno Central, creación de gobiernos regionales y una reforma de gobierno local mediante la participación popular, que no llegó a ponerse en práctica.

La reforma del Gobierno Central postulaba una reorganización total de los mecanismos administrativos existentes y la fijación de las limitaciones de autoridad y responsabilidad pertinentes. Junto al Presidente de la República se constituyó el Comité de Asesoramiento de la Presidencia, COAP, donde se discutió y elaboró todas las leyes propuestas por los Sectores de la administración, ajustándolas a los objetivos planteados. El nuevo organismo mezcló así, frecuentemente, la labor legislativa con el análisis político y las tareas de elaboración doctrinaria, que se realizaron fundamentalmente a través de la preparación de los discursos del Presidente que infaltablemente portaban un contenido ideológico. El Jefe del COAP se convirtió en el militar más cercano al Presidente y obtuvo el rango de ministro, asistiendo a las sesiones de Consejo de Ministros, con voz pero sin voto.

Por otra parte la creación de nuevos ministerios y la desaparición de otros buscó ir adecuando al Estado a sus nuevas funciones, pero no logró ni una agilización, ni una efectiva racionalización del funcionamiento burocrático.

En conjunto, las Fuerzas Armadas asumieron la dirección de la administración pública en un Estado que se fortalecía día a día. Oficiales de las Fuerzas Armadas se hicieron cargo de los centros de decisión más importantes del aparato del Estado, manteniendo a expertos civiles como asesores o funcionarios de jerarquía inmediatamente inferior. Parte de la experiencia burocrática-militar

/se transmitió

se transmitió a la práctica administrativa del Estado: se implantaron organigramas y flujogramas calcados de la estructura castrense y los servicios de inteligencia de las diferentes armas empezaron a operar como discretos pero decisivos organismos de vigilancia y fiscalización de funcionarios.

Con excepción de los Ministerios de Marina, Aeronáutica y Guerra que se encargaron a las armas respectivas (Marina, Fuerza Aérea y Ejército), el resto de ministerios fue distribuido entre las instituciones militares según criterios de jerarquía y prioridad. Este hecho tuvo consecuencias en todo el resto del proceso ya que sobre cada ministerio confluyeron tanto las directivas del poder central como la influencia del arma respectiva: en cierta medida, la realización o postergación de las reformas en cada aspecto de la vida nacional, y la eficacia, rapidez o retraso con que éstas se llevaron a cabo, dependió de la orientación política del arma respectiva.

En conjunto, la administración de los asuntos públicos pasó, de una etapa en que había dependido de los vaivenes políticos a otra más estable, institucional y orgánica. Para muchos, se creaban las condiciones que aseguraban el cumplimiento de una planificación a largo plazo.

Sin embargo, como contrapartida a este fenómeno, figuraba el hecho de que la información circulaba más dificultosamente en el interior de la organización estatal: a la clasificación de la información acostumbrada en ciertos niveles, se añadía el habitual hermetismo castrense, todo lo que impedía una marcha coordinada y eficiente del aparato del Estado. Las Fuerzas Armadas portaban más estabilidad y eficiencia, pero también más hermetismo y rigidez.

b) Ampliación del ámbito de acción del Estado

Todo el proceso de cambios entre 1968 y 1975 registra avances considerables en el ámbito ampliado de la acción del Estado. Una rápida revisión de las medidas legislativas más importantes transparenta en parte lo que fue este avance. Quedan al margen

/la Ley

la Ley de Reforma Agraria, la legislación sobre reforma de la empresa y movilización social, que se desarrollan separadamente.

La Ley de Pesquería reservó para la empresa pública correspondiente la comercialización de la harina y aceite de pescado, impidió la constitución de empresas con participación de capital extranjero para la extracción de recursos hidrobiológicos que se utilizan en la fabricación de harina y aceite de pescado, creó la comunidad pesquera con características similares a las comunidades industriales y añadió una comunidad de compensación para equilibrar las diferencias de ingresos entre comunidades pertenecientes a empresas de diferente rentabilidad. La Ley frenó la penetración del capital extranjero en ese sector, donde alrededor del 40 por ciento de las empresas de extracción de anchoveta y fabricación de harina y aceite eran en ese momento propiedad de empresas extranjeras.

Por su parte, la Ley General de Minería señaló que "la actividad empresarial del Estado es factor fundamental en el desarrollo de la industria minera, concediéndole la atribución de encargarse de la extracción mediante empresas estatales y también de constituir empresas mineras especiales con capitales extranjeros o nacionales. La refinación y comercialización se reservaron para el Estado. Se creó la comunidad minera y la comunidad de compensación minera. Como en el caso de la pesquería, la comunidad de compensación minera debía operar como un fondo, producto del aporte de todas las comunidades que sería distribuido entre ellas mediante acciones correspondientes a días/hombre trabajados.

Durante los gobiernos anteriores, los representantes de los grupos privados constituían mayoría en el Directorio del Banco Central de Reserva, mientras que, sobre todo en la última etapa del Gobierno de Belaúnde, los bancos privados peruanos habían caído gradualmente bajo el control de grupos extranjeros. Una decidida acción del Gobierno cortó drásticamente el proceso de colonización de la banca privada peruana al establecer que nacionales peruanos

/debían formar

debían formar como mínimo el 80 por ciento de todos los directorios, y normar el control total del Estado sobre el Banco Central de Reserva. El Banco de la Nación se encargó en lo sucesivo de recibir los depósitos del Estado que antes permanecían en poder de la Banca privada. Simultáneamente se impuso el control de cambios. El Estado compró los Bancos Continental, Internacional y del Progreso y asumió el control del Banco Popular y sus empresas conexas, luego de la quiebra de éste.

Con todas estas medidas, el Estado se convirtió en el primer banquero del país y logró tener en la práctica, bajo su dominio, la mayor parte de los recursos financieros, que más adelante canalizaría hacia el desarrollo de sus grandes proyectos, a través de la Corporación Financiera de Desarrollo, COFIDE. Era un vigoroso impulso: además de detener la rápida penetración de las empresas norteamericanas en el manejo de los depósitos y recursos financieros nacionales, dejó en el camino las ruinas del declinante grupo Prado, uno de los grupos financieros más poderosos del país, cuyos intereses se extendían a multitud de inversiones inmobiliarias, e industriales y cuyo representante político, Manuel Prado, fue por dos veces Presidente de la República.

Mediante la Ley General de Electricidad, el Estado asumió el control total de las empresas privadas del sector, de las cuales la mayor, Empresas Eléctricas Asociadas, pertenecía a capitales suizos. Creó también la Comunidad de Electricidad, similar a las otras comunidades laborales.

Mediante el Decreto Ley que norma la industria automotriz, el Estado asumió la función de regular la fabricación de vehículos de transporte y carga, clasificándolos en categorías y modelos, y fijó plazos para que las empresas ensambladoras utilizaran autopartes nacionales. Prohibió además la importación de vehículos salvo aquellos que determinara el Estado por no ser fabricados aún en el Perú. La aplicación del Decreto implicó el cierre de algunas plantas de

/ensamblaje pertenecientes

ensamblaje pertenecientes a consorcios como la Ford y la permanencia de otras en contratos de concesión con el Estado.

Paralelamente, el Estado asumió el control de los ferrocarriles Central y del Sur, los más importantes del Perú mediante un embargo por deudas pendientes de la antigua Peruvian Corporation.

Un proceso de cambios que no encontraba apoyo financiero concreto e inmediato en los países de la órbita socialista ni en las fuentes tradicionales de capital en Norteamérica y Europa Occidental, tuvo que buscar la inversión de los capitalistas nacionales o del capital extranjero que estuviera dispuesto a aceptar las nuevas "reglas de juego", es decir un mayor control del Estado y más moderadas utilidades. Por otra parte, el Gobierno, cuya legitimidad surgía de representar al conjunto de la Fuerza Armada, estaba obligado a mantener el equilibrio entre los diversos puntos de vista que se dieron en el ámbito castrense, muchos de los cuales eran agresivamente conservadores.

Esta escasez de capital, unida a la urgencia por autoabastecerse de hidrocarburos, estuvo detrás de la implementación del "modelo peruano" para contratos de explotación petrolera con firmas extranjeras. Reservando para el Estado la comercialización y refinación, se firmaron contratos de operaciones con las empresas foráneas superando definitivamente el antiguo régimen de concesiones.

c) Estado y Reforma Agraria

La dación de la Ley de Reforma Agraria señaló el término de una primera etapa de pronunciamientos genéricos e hizo ingresar al Gobierno en el espinoso terreno de una transformación en profundidad. El Gobierno Militar no había ocultado su intención de destruir el poder económico de la oligarquía terrateniente. Como en Talara, operó rápidamente y por sorpresa: ocho negociaciones azucareras fueron intervenidas apenas se promulgó la Ley. Como resultado de la influencia de técnicos civiles, partidarios de la autogestión, se desechó la estatización de las nuevas empresas

/agrarias, definiendo

agrarias, definiendo que ellas tendrían para los efectos de su administración y conducción económica, la forma de cooperativas de producción. Se estableció que la administración estatal sería sólo provisional <sup>27/</sup>.

Debido a que la reforma agraria fue encuadrada dentro de la política nacional de desarrollo, su planteamiento y ejecución determinó también la ampliación de funciones del aparato del Estado y la expansión de su área de acción hacia sectores que hasta entonces habían sido dominio casi exclusivo de la oligarquía terrateniente. Después del Ministerio de Educación, el Ministerio de Agricultura a través de sus Zonas Agrarias, se convirtió en el segundo organismo público en estar presente prácticamente en todo el territorio nacional.

El hecho de que las unidades de producción fueron adjudicadas a los campesinos con reserva de dominio para el Estado mientras aquellos pagaran el total de la deuda agraria, confirió

---

<sup>27/</sup> El nuevo texto legal se distinguía radicalmente de los anteriores de 1962 y 1964 en varios rasgos importantes. No exceptuaba a los grandes complejos agroindustriales azucareros, como lo hacía la ley aprobada por el Parlamento durante el Gobierno anterior, sino que consideraba a todas las tierras del país como afectables para la reforma, siempre que excedan los límites de inafectabilidad establecidos por la misma ley. No pretendía difundir la pequeña propiedad minifundista repartiéndolos los latifundios sino que, por el contrario, tendía a mantener la integridad de las unidades productivas estableciendo la primera prioridad para las formas asociativas de propiedad, fundamentalmente la cooperativa. Aplicaba el principio del pago diferido, en bonos nominativos e intransferibles a 20, 25 y 30 años de plazo, limitando el pago en efectivo por las tierras afectadas a un máximo de 100 mil soles (2 500 dólares al cambio de 1969) y el de las instalaciones industriales a un millón de soles (aproximadamente 23 mil dólares).

La Reforma Agraria fue planteada como "un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país" (Ar. 1º de la Ley de Reforma Agraria) destinado a sustituir los regímenes de latifundio y minifundio "por un nuevo ordenamiento de la propiedad, la tenencia y la explotación de la tierra".

al Estado, y más concretamente al Ministerio de Agricultura, un considerable poder de decisión sobre lo que acontecía en el campo. Fue el Ministerio de Agricultura quien decidió en último término la modalidad de adjudicación, es decir el tipo de empresa que se organizaría en las tierras expropiadas; quien nombró a los comités estatales que tuvieron a su cargo la administración de los fundos hasta su adjudicación a los campesinos. Hasta hoy día es el Estado quien concede créditos y asesoría técnica y quien en la práctica nombra a los ingenieros y agrónomos que trabajan en las nuevas empresas. También es quien contrata a los gerentes de las cooperativas agrarias de producción cuando aún existen los comités especiales de administración (más tarde lo hacen las mismas cooperativas). Es también el Estado, a través del Sistema de Asesoramiento y Fiscalización de las Cooperativas Agrarias de Producción (SAF-CAP), quien vigila que dichas empresas cumplan las normas contenidas en la Ley de Reforma Agraria y en la Ley de Cooperativas; y quien se encarga de la capacitación técnica e ideopolítica de los campesinos a través del Centro Nacional de Capacitación e Investigación de la Reforma Agraria (CENCIRA) y del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, SINAMOS, que se organizó dos años más tarde de la promulgación de la Ley. A medida que la expropiación de fundos se extendió por el país, el Ministerio de Agricultura empezó también por primera vez a planificar la producción de alimentos y productos agrícolas.

Sin embargo, a este espectacular crecimiento de las funciones del Estado en el ámbito rural, acompañaba con frecuencia la aspiración expresada por el Gobierno de que los campesinos participaran en el proceso de reforma interviniendo en la gestión de las cooperativas y las nuevas empresas. Ello tropezaba con no pocas dificultades: en las zonas ocupadas por las antiguas haciendas, los campesinos estaban habituados a que las decisiones procedieran exclusivamente del patrón y la tradición participatoria de las antiguas comunidades campesinas estaba tan deteriorada como las comunidades mismas.

/La dación

La dación de la Ley de Reforma Agraria concitó la aprobación de los más diferentes sectores de opinión. Y es que la Ley vino a abrir una vía rápida para la ejecución de un proceso que con el paso del tiempo incluso parte de la oligarquía terrateniente consideraba inevitable. Esta fue también quizá la causa de que los Estados Unidos no hiciera cuestión de Estado de las expropiaciones, a pesar que un 70 por ciento de las acciones de los doce grandes complejos agroindustriales que producen azúcar para la exportación pertenecían a empresas norteamericanas <sup>28/</sup>.

En general, la reacción de la oligarquía peruana frente a las expropiaciones fue de dólida resignación. Los sectores industriales dejaron constancia que la medida era necesaria, considerándola como un paso para ampliar el mercado interno y confiando en que formaba parte de un plan de modernización del país que ellos también estimaban indispensable. La Iglesia la aplaudió e incluso el Movimiento Sacerdotal ONIS pidió que las tierras eclesiásticas no fuesen exceptuadas del proceso de reforma. El APRA no se dio por sorprendida, pero pidió que los complejos agroindustriales no fueran estatizados y que se respetaran los sindicatos cañeros que, en su mayoría, estaban bajo la dirección de militantes apristas. El Partido Comunista y la izquierda no comunista, satisfechos ya con la toma de Talara, aplaudieron también la medida. Los sectores maoístas, por el contrario le negaron contenido revolucionario, señalándola como un paso para obligar a la oligarquía terrateniente

---

<sup>28/</sup> Los reclamos de la W.R. Grace and Co., propietaria de las plantaciones, el ingenio azucarero y la fábrica de papel de Paramonga, y de la hacienda, el ingenio y la fábrica de ron de Cartavio, segunda productora de azúcar del Perú fueron planteados recién en 1971 ante el Congreso Norteamericano, pidiendo la aprobación de una enmienda que autorice al Gobierno de Washington a retener 15 dólares por cada tonelada de azúcar vendida en el mercado norteamericano, para el pago de sus propiedades.

a transferir sus capitales inmovilizados hacia el sector industrial mediante las disposiciones por las cuales los bonos de la deuda podían ser convertidos en efectivo siempre que existiera una inversión similar en actividades industriales.

Algunos grupos de terratenientes expropiados variaron su actividad hacia la comercialización de productos agrícolas, la venta o alquiler de maquinarias e incluso la venta de insumos para las nuevas empresas. Los monopolios privados mantuvieron sus fuertes posiciones en el procesamiento semiindustrial de importantes productos agrícolas. Por su parte, las nuevas empresas campesinas tendieron a ingresar al terreno de la industrialización y comercialización en competencia con el sector privado y, en ocasiones, en pugna con las instituciones del Estado. A lo largo del proceso de reforma agraria, fue cada vez más clara la conciencia campesina acerca de su situación desventajosa en la relación campo-ciudad.

d) Reforma de la empresa

La iniciativa política y económica demostrada por el Gobierno en esta primera etapa, se evidenció también en la Ley General de Industrias, promulgada en julio de 1970. La pretensión de lograr un desarrollo industrial del país "permanente y autosostenido", es decir constante e independiente de las metrópolis capitalistas, parece haber sido una amplia zona de encuentro de las diversas corrientes militares de opinión. Desde el punto de vista del Gobierno la intención de lograr un Estado fuerte, no estaba necesariamente en contradicción con la industrialización del país, aunque parte considerable de ésta permaneciera en manos privadas. Este objetivo legitimó también la realización de la Reforma Agraria, ya que se juzgaba que ésta ampliaría definitivamente el estrecho mercado interno que ahogaba los proyectos industriales. Y por eso también la Ley de Reforma Agraria forzó a los terratenientes expropiados, si querían redimir sus bonos, a invertir en el sector industrial.

/La Ley

La Ley General de Industrias y la de Comunidades Industriales promulgada poco después, intentaron reordenar este aspecto de la vida económica del país, reservando las industrias básicas para el Estado y reformando las empresas privadas mediante un sistema de cogestión y participación progresiva de los trabajadores en la propiedad accionaria hasta llegar al 50 por ciento. Este último punto, el de la cogestión, obedeció a una modificación introducida en el proyecto original por los coroneles de ideas más radicales que sólo contemplaba un sector de industrias básicas en manos del Estado y otro de industrias manufactureras en manos privadas. Su orientación cogestionaria revela la mentalidad modernizante que tenían en ese momento algunos sectores de las Fuerzas Armadas.

Es importante mencionar que el rol que la nueva Ley le confería al Estado era una vez más muy importante: éste no sólo asumía la función de planificar el desarrollo industrial y controlar la actividad de las empresas industriales en función de las prioridades señaladas por la Ley, sino que se convertía en participante activo de la producción, al reservar para sí la industria básica y al disponer que podría también participar, solo o asociado, en las demás industrias si conviniese al desarrollo del país.

La intención de los militares, cuya actividad tenía por objetivo unir a diversos sectores sociales en torno a un solo proyecto de desarrollo, parece haber sido la de crear un fuerte y solidario frente común entre los trabajadores y los propietarios de cada empresa sobre la base de convertirlos a todos en propietarios, a condición de que crezca y cobre fuerza. Pero, dado que la institución de la comunidad industrial era demasiado original y novedosa, no encontró el consenso que había facilitado la nacionalización de la IPC y la aplicación de la reforma agraria. Creación de gabinete, no existía antes de ella una "toma de conciencia" nacional. Y mientras los dueños de empresas veían en la cogestión una amenaza directa a su poder, debido a que la Ley otorgaba a los representantes de los trabajadores el derecho de revisar los libros de contabilidad

/de las

de las empresas, los trabajadores la recibieron con desconcierto y desconfianza, tanto más grandes cuanto que la izquierda extrema apresuró en advertirles contra el "pastel envenenado" que, según ella, el Gobierno, ofrecía a los trabajadores para lograr la conciliación de clases como parte de un plan corporativista. Por otra parte, el texto legal, que trató de normar de antemano una experiencia inédita, no dejaba de tener vacíos que fueron aprovechados por los capitalistas para burlar la aplicación de la Ley. Esta no había previsto ningún organismo para dirimir los conflictos suscitados y los trabajadores tendieron, por tanto, a usar de la fuerza o la reclamación sindical en cada diferendo.

Más tarde, todos los sectores obreros organizados apoyaron la comunidad, en la que encontraron una escuela práctica para el aprendizaje que siempre se les negó de la gestión de las empresas capitalistas. Las comunidades industriales se organizaron nacionalmente en una Confederación Nacional que llegó a reunir cerca de 200 mil afiliados.

e) Estado y participación popular

Los dos primeros años del Gobierno de Velasco registraron un reagrupamiento de fuerzas políticas que coexistían en un tenso equilibrio, no exento de escaramuzas. Hasta ese momento, el Gobierno operó haciendo uso de una gran iniciativa. Dando constantemente una apariencia pública de unidad monolítica tras la cual ocultaba sus contradicciones internas, mantuvo sin grandes esfuerzos, una ventaja dinámica frente a los grupos y partidos políticos de izquierda y derecha, que perdían visiblemente vigencia y a quienes desconcertaban las sorpresivas medidas gubernamentales. El Gobierno actuó siempre a nombre de la Fuerza Armada, y asumió una representación nacional que los partidos no tenían, poniéndose por encima de ellos para cualquier decisión política y en una posición más avanzada, por cuanto las medidas que aplicaba casi siempre excedían las plataformas electorales partidarias. Ello motivó que los partidos, que no eran

/perseguidos ni

perseguidos ni molestados por acciones represivas, iniciasen una existencia casi larvaria. La oposición conservadora se canalizó a través de las organizaciones de propietarios de tierras, y las asociaciones de industriales y otros sectores empresariales de la derecha económica. Los diarios oligárquicos admitieron muchas medidas del Gobierno, limitándose a señalar el peligro de la asesoría civil tildada de procomunista en el aparato gubernamental, con lo que el tema de la "infiltración comunista" se convirtió en el leit motiv de la oposición de derecha. Esta fue burguesía en la oposición, siempre "apoyó" al Gobierno, declaró su respeto por las Fuerzas Armadas y señaló que el verdadero enemigo era el comunismo, término genérico con el que aludía tanto a la verdadera militancia comunista como a socialistas, izquierdistas y partidarios de las reformas. La derecha peruana conocía el poderío militar y la firmeza de algunas de sus decisiones y no se arriesgó a actuar a contra corriente. Tenía esperanzas en la moderación de muchos militares y prefirió aguardar, evitando un enfrentamiento prematuro. El APRA adoptó una actitud similar: dejó constancia que el Gobierno estaba realizando el programa reformista por el que ella decía haber luchado desde los años 30 y mostró casi siempre un rostro de ponderación y madurez a nivel de su dirección política, mientras sus cuadros sindicales en el magisterio y los trabajadores textiles y azucareros propiciaban una actitud dura frente al Gobierno. Ello no impidió sin embargo que la declinante Confederación de Trabajadores del Perú, dominada por el APRA señalara constantemente que eran los comunistas los responsables de la agitación sindical.

Mientras tanto, un sector creciente de la izquierda intelectual y universitaria apoyó al Gobierno y colaboró en él, contribuyendo a diseñar planes o aplicar medidas. Esta izquierda fue ubicándose y ganando posiciones en algunos lugares claves donde se decidían reformas importantes: los Ministerios de Educación, Energía y Minas, Agricultura, Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Planificación y, a partir de 1971, el Sistema Nacional de Apoyo a la

/Movilización Social.

Movilización Social. Los sindicatos obreros declararon también su apoyo al régimen, pero no abandonaron sus reivindicaciones salariales. Antes bien, las expectativas que el propio Gobierno creó con sus declaraciones antioligárquicas, generaron un ascenso de las luchas sindicales y el incremento del proceso de organización obrera. La denominada, por los sectores gubernamentales, "ultraizquierda", se atrincheró principalmente en la dirección de los sindicatos magisteriales, compartiendo posiciones con el APRA, y en las federaciones estudiantiles, los sindicatos de mineros de la Cerro de Pasco Copper Corp., en el centro del país y parte de los sindicatos metalúrgicos de Lima.

La presión constante de los sectores populares, a lo largo de todo el proceso, provino tanto de sectores obreros "gobiernistas" como de los que militaban en la oposición aprista o en la izquierda extrema. A lo largo de los siete años del Gobierno de Velasco, el Gobierno desarrolló una suerte de diálogo de hechos con las organizaciones populares pero en los primeros tiempos mantuvo la iniciativa y se reservó siempre la última palabra. Unas veces respondió con dureza, sobre todo cuando consideró que los movimientos reivindicativos afectaban sectores estratégicos de la economía, cuando luchaban por conquistas no contempladas en los planes o cuando pretendían ir más allá de los objetivos fijados por la Fuerza Armada. Otras respondió audazmente con medidas que excedían lo pedido. Y en ocasiones, algunos sectores gubernamentales usaron de la presión popular para eliminar a otros.

En los primeros años, la creación de los Comités de Defensa de la Reforma Agraria, luego transformados en Comités de Defensa de la Revolución, temprano y oportunista intento civil de estructurar un apoyo de masas al Gobierno en tradicionales términos "clientelistas" concluyeron en el fracaso y en una prematura descomposición política que obligó al Gobierno a quitarles respaldo.

/Anulada así

Anulada así una probable salida populista y constantemente asediado por la presión sindical, el Gobierno ensayó una apertura a la participación, y creó a mediados de 1971 el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, como organismo del Estado, al que se encomendó la misión de "lograr la consciente y activa participación de la población nacional en las tareas que demande el desarrollo económico y social". La creación del nuevo sistema estatal tuvo un doble significado: hacia el futuro coincidió con la intención gubernativa de generar una nueva sociedad "ni capitalista ni comunista", caracterizada por el acceso directo de las organizaciones populares de base a los diversos niveles de decisión económica y política, es decir, con la intención proclamada por el Gobierno de transformar radicalmente la estructura del Estado. Con respecto al pasado, significó la superación de los criterios asistencialistas del Desarrollo Comunal y de la Alianza para el Progreso que habían presidido hasta ese momento las relaciones entre las organizaciones estatales y el pueblo. En general, implicó el avance del Estado hacia otro frente en el que, hasta entonces, no había estado presente: el de la organización popular. Por primera vez, el Estado asumió la tarea de apoyar la organización de la población para transformar el sistema de Gobierno, preparar una eventual transformación de poder y cambiar radicalmente sus propias estructuras.

La acción del SINAMOS se dejó sentir en frentes muy diversos entre 1972 y 1974 principalmente. Inicialmente el conflicto surgió del enfrentamiento a la oposición. Progresivamente, los promotores del SINAMOS en el ámbito campesino, en el magisterio, en el sector laboral, en el medio cooperativo y en las comunidades laborales terminaron chocando en forma más o menos abierta con el resto de la administración. El desmontaje paulatino del Sistema fue la mayor prueba del conflicto de fines.

El Gobierno se colocaba una vez más por encima de las tendencias y partidos políticos y asumía un proyecto de participación popular

/que pretendía

que pretendía cortar transversalmente las discrepancias de tipo ideológico. Este criterio estuvo también presente posteriormente en la creación del nuevo sector económico de propiedad social, conformado por un sistema de empresas gobernadas por sus trabajadores bajo los principios autogestionarios el que, según se estableció, debería alcanzar una posición hegemónica y gozaría prioritariamente del apoyo del Estado <sup>29/</sup>.

En 1972, el anuncio de la creación de un sector de propiedad social completó el cuadro de lo que el Gobierno de la Fuerza Armada pretendía para el futuro: económicamente, tres sectores claramente jerarquizados en este orden: propiedad social, propiedad del Estado y propiedad privada, reformada por la cogestión. (A ellos se añadió posteriormente el de la propiedad privada plena en las pequeñas empresas.) Políticamente, una democracia social directa, regionalizada y jerarquizada a diversos niveles pero no diseñada con claridad. Socialmente, el proyecto perseguía una concurrencia de todas las clases sociales, con excepción de la oligarquía terrateniente y los grupos asociados a las grandes empresas extranjeras, para llevar adelante el desarrollo del país. La ideología de este proyecto que iba procesándose a medida que el proceso de cambios avanzaba y el

---

<sup>29/</sup> La propiedad social fue anunciada por primera vez por el Presidente Velasco en octubre de 1971 (discurso pronunciado en la ciudad de Arequipa conmemorando el tercer aniversario de la revolución) con las siguientes palabras: "La economía de la futura sociedad no será ni la empresa privada ni la dominación burocrática del Estado sobre el aparato productivo. Esa economía se basará por el contrario en las empresas de propiedad social dirigidas por quienes en ellas crean la riqueza de todos los peruanos". La Ley de Propiedad Social, promulgada casi cuatro años después, establece que las empresas creadas pertenecerán al conjunto de trabajadores que laboran en el sector y no a cada grupo de trabajadores considerado aisladamente. Define que el apoyo del Estado al nuevo sector económico debe ser prioritario y crea la Comisión Nacional de Propiedad Social, CONAPS, encargada de promover, fortalecer y consolidar el sector.

Gobierno resolvía sus propias contradicciones internas, tomaba ideas de la Iglesia postconciliar, de las corrientes libertarias y del socialismo marxista, aunque algunos de los voceros del Gobierno además de no mencionarlo pusieron siempre especial cuidado en declarar reiteradamente que rechazaban la lucha de clases.

En este esquema final el Estado aparecía como un elemento de segundo orden. La mayoría de pronunciamientos de los miembros del Gobierno eran claramente antiestatistas y la Revolución Peruana se proclamó antiburocrática y desde esa posición recusó el estatismo estalinista. Pero el camino hacia la realización de sus objetivos exigía inevitablemente un Estado fuerte. Al promediar 1972 el Estado había consolidado el control del comercio exterior de minerales y harina de pescado, manejaba cuantiosos recursos financieros, era el primer banquero, se había reservado la industria básica, vigilaba y controlaba el proceso de reforma agraria, avanzaba hacia el control de los medios de comunicación masiva. Los grupos ideológicos de la izquierda gubernamental trataron que este Estado fuerte, sin precedentes en la historia por su poderío, se transformase a sí mismo desinvistiéndose de su poder. Lograron así que el objetivo de la "transferencia del poder" al pueblo organizado en una democracia directa, formase parte de la ideología oficial.

Por más que aparezca paradójico, la contradicción entre una futura democracia del pueblo "con el mínimo de intermediación" como querían los ideólogos del proceso y un Estado fuerte, es ineludible. En las condiciones de América Latina no puede hablarse de independencia económica y desarrollo sin un Estado fuerte. Pero no es una contradicción fácilmente solucionable en favor de una opción autogestionaria, popular y democrática, sobre todo si al atraso y al subdesarrollo, características de la economía peruana se añadía el hecho que el nuevo y poderoso Estado creado por la revolución estaba íntegramente controlado por la Fuerza Armada, cuyo pragmático verticalismo no era fácilmente conciliable con los ideales democráticos de parte de la izquierda civil.

/Las posibilidades

Las posibilidades de realización de estos ideales democráticos pasaban por un nivel adecuado de conciencia y educación popular. Pero, combatida al comienzo por los sectores conservadores, la Ley de Educación <sup>30/</sup>, ambicioso proyecto de transformar la educación peruana mediante la participación popular, tropezó con diversos obstáculos. Los recursos económicos del Estado no fueron suficientes para cubrir las demandas de equipamiento de los planteles escolares en sus diversos niveles. Gran parte de la burocracia pública desarrolló una suerte de "resistencia pasiva" a los cambios. Y la resistencia activa corrió a cargo de un importante sector de maestros que exigieron mejoras económicas a un Estado de recursos relativamente escasos, comparados con la amplitud y proporción de las demandas. El malestar de los maestros, - que ciertamente no fueron actores del proceso de reforma -, cuyos sindicatos eran liderados por dirigentes "ultras" o apristas, se contagió a sus alumnos en más de una ocasión, abriendo contra el Gobierno un frente irreductible que se prolongó hasta la universidad y el resto de grupos "politizados" de la juventud.

Constantemente, la oposición estudiantil tendió a propagarse, sobre todo en las provincias del interior del país a otros sectores de la población. Levantamientos populares fueron liderados por sedicentes grupos maoístas en Ayacucho, Huanta, Piura, Huaraz,

---

<sup>30/</sup> La Ley General de Educación creó un nuevo sistema educativo compuesto de educación inicial, básica regular y superior y varias modalidades extraescolares: básica laboral, calificación profesional extraordinaria, especial (para educandos excepcionales o deficientes) y extensión educativa, dirigida a toda la población. Creó también un nuevo sistema de participación: el de los Núcleos y Consejos Educativos Comunales, en los que intervienen docentes, representantes del Estado, de los padres de familia y de las organizaciones de la comunidad, interconectando escuelas, colegios y universidades para una utilización racional de la infraestructura educativa del país. La Ley estableció también la coexistencia de los planteles estatales y de propiedad privada, dentro de las normas dictadas por el Estado.

Cuzco, Arequipa y otras ciudades. La izquierda "ultra", frecuentemente apoyada por grupos conservadores provincianos y las pequeñas oligarquías locales, trató de cohesionar un frente común e insurreccional contra el Gobierno ayudada por el rechazo que los privilegios militares concitaron en diversas capas de la población. Su intransigencia excitó rápidamente los reflejos represivos de las fuerzas policiales y más de un incidente terminó con saldo de muertos y heridos.

El acoso constante de esta oposición llevó al Gobierno a tratar de crear una fuerza política propia. La opción participatoria, característica de los años 71 y 72 que coinciden con la decadencia de los comités de defensa de la revolución, la caída de los ministros Artola y Dellepiane y la gestación y nacimiento de SINAMOS, encontraba previsible dificultades conceptuales y prácticas. Los problemas seguían aquejando a las Cooperativas Agrarias de Producción y a las Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS). La Comisión Estatuaria Nacional, cónclave democrático que reunió a todos los estamentos de las universidades del país para elaborar un Estatuto Universitario nuevo que reemplazara a la repudiada Ley 17437, y que había sido convocada por el Gobierno, terminó como foro de discusión antigubernamental, elaborando un Estatuto que desagradó profundamente a los militares y que el Gobierno se negó a promulgar. Los esfuerzos promocionales de la organización popular del SINAMOS encontraron resistencias en la burocracia, los sectores conservadores, los maestros, algunos sindicatos y el estudiantado. Todo ello inclinó nuevamente al Gobierno hacia la tentación de usar otros métodos. Desde la izquierda, los grupos progubernamentales que creían que el proceso peruano debía ser un paso previo para una revolución "a la cubana" y desde la derecha los sectores militares autoritarios que pretendían formar una fuerza popular regimentada y dominada por el Estado, ganaron terreno en un original entendimiento de facto contra los proyectos de democracia directa "desde la base" que ellos calificaban abiertamente de "utópicos".

/La constitución

La constitución casi simultánea de dos centrales de trabajadores: la "Central de Trabajadores de la Revolución Peruana (CTRP)" y la Confederación Nacional de Comunidades Industriales (CONACI), puso finalmente en evidencia la existencia de dos conductas y de dos formas antagónicas a través de las cuales el Estado encaraba el problema de la organización popular. En el caso de la CTRP, se trataba de una organización que proclamaba su "militancia en el proceso", había sido organizada con métodos verticales y en secreto y era subvencionada por el Estado. Por el contrario, CONACI había surgido públicamente, desde la base, y mantenía una posición de apoyo al Gobierno, que no dejaba de ser crítica ni de tomar distancia respecto de las medidas que consideraba injustas o atentatorias a los intereses de los trabajadores.

Sobre esta dualidad en el terreno de la organización popular, todo el resto del Gobierno de Velasco estuvo marcado por la competencia entre las tendencias "manipulatoria" y "participatoria", que compitieron dentro del Estado, usando sus recursos para lo que ambas consideraban fines más adecuados y positivos para el proceso. La amplitud y poderío del Estado y el gran ámbito que cubría, permitió la coexistencia de tendencias que aplicaban métodos abiertamente opuestos, pero que decían representar al mismo Gobierno o trabajar para él.

Fuera de los sectores progubernamentales también se dio un intenso proceso organizativo. Los grandes terratenientes habían sido expropiados, pero los pequeños y medianos propietarios agrarios se agruparon en todo el país, rápidamente para tratar de no ser afectados por la Reforma Agraria y exigir el cambio de funcionarios que señalaban como extremistas e "infiltrados" en el Gobierno. El movimiento, influido en sus etapas culminantes por el APRA, abarcó fundamentalmente a los propietarios de la costa que tenían mayor capacidad de movilización, más iniciativa y más relaciones con la clase media militar. Por otra parte, desde la izquierda marxista

/se realizaron

se realizaron los primeros intentos de formar una organización campesina de nivel nacional que compitiera con las ligas agrarias promovidas por el Gobierno en todo el país: la Confederación Campesina del Perú. En la extrema izquierda maoísta actuaron los sindicatos "clasistas", cuestionando a la dirección de la CGTP controlada por el Partido Comunista ortodoxo y cuya posición era de apoyo al Gobierno. El conflicto entre estos sectores nuevos que iban engrosando el movimiento popular y las organizaciones populares promovidas por el "proceso", alcanzó momentos álgidos, pero fue decreciendo a medida que se intensificaba el enfrentamiento entre las organizaciones nacidas de un impulso "participacionista" y las que eran producto de esquemas "manipulatorios". En la etapa final del Gobierno de Velasco la segunda tendencia esbozaba como salida política la creación de un movimiento de corte fascistizante, el Movimiento Revolucionario Laboral y pretendía copar el último ensayo de apertura política a las organizaciones populares: la Organización Política de la Revolución Peruana cuyo desarrollo fue interrumpido por el relevo de Velasco como Presidente.

f) Estado y medios de comunicación masiva

Un gobierno fuerte en manos de militares que quieren conducir la política del país, orienta al Estado también casi inevitablemente hacia el control de los medios de comunicación masiva. Durante los años anteriores, los grandes grupos económicos mantuvieron la propiedad de la totalidad de los diarios, las televisoras y radioemisoras más importantes, mientras que otros sectores de opinión sólo editaron órganos de expresión eventuales o de corta duración <sup>31/</sup>.

---

<sup>31/</sup> "El Comercio" perteneció a la familia Miró Quesada; "La Prensa", al grupo Beltrán, vinculado a la Sociedad Nacional Agraria y a intereses petroleros; "Correo", al industrial pesquero Luis Banchemo Rossi; "Expreso" y "Extra", al grupo Ulloa, vinculado a los intereses financieros de la Deltac y los Rockefeller; y "La Crónica" a la familia Prado. Cada uno de estos diarios fue vocero de los intereses de sus propietarios y elemento de presión para lograr llevar a los gobiernos hacia una política económica acorde con aquellos, para lo cual la derecha peruana usó ampliamente en su favor de la libertad de prensa.

A partir del 3 de octubre de 1968 y durante 1969, la derecha ensayó una política que admitió como hechos consumados las reformas emprendidas por el Gobierno, otorgó especial relieve a las personalidades más moderadas de éste y le advirtió permanentemente contra el peligro de que el Perú caiga en manos del comunismo. El órgano más agresivo de oposición fue "Expreso", que acusaba al Gobierno de ser inconstitucional y reclamaba elecciones generales. El Gobierno promulgó en diciembre de 1969 el Estatuto de la Libertad de Prensa vigente aún hoy que establece que todas las acciones de las empresas periodísticas que sean propiedad de extranjeros deben ser vendidas a peruanos, de preferencia a los trabajadores de las empresas, obliga a los directores de periódicos a residir un mínimo de seis meses en el país, precisa que los periódicos están obligados a publicar comunicados oficiales en la primera o segunda página y dicta normas sobre la obligatoriedad de publicar aclaraciones o rectificaciones con un mínimo de cuarentiocho horas de plazo. La promulgación del Estatuto motivó una violenta protesta de los diarios, que tuvo una consecuencia inusitada: el Gobierno decretó la cooperativización de los diarios "Expreso" y "Extra", en marzo de 1970. La cooperativización de Expreso y Extra fue sólo el primer paso del Gobierno hacia el control estatal de los medios de comunicación masiva, que éste fue logrando a lo largo de los seis años siguientes.

En el curso de este proceso, el Estado asumió el control de las televisoras, emisoras de radio en todo el país, mediante la compra del 51 por ciento de las acciones.

La expropiación de los diarios fue el paso culminante en el control total de los medios de comunicación masiva por el Estado. Aunque transitorios, primero los Comités Especiales y luego los directores, quedaron sujetos a las indicaciones gubernamentales. Por otra parte, la existencia del Sistema Nacional de Difusión y la Oficina Central de Información que controlan la radio, la televisión y ahora los diarios de circulación nacional entregaron al Estado un

/poder nunca

poder nunca visto antes sobre los medios de circulación masiva. Pero como el Gobierno era también el área de concurrencia de diversas tendencias políticas dentro del proceso, ello quedó también reflejado en la prensa "socializada" <sup>32/</sup>. Durante el primer año de la expropiación, hasta julio de 1975 "El Comercio" tuvo una posición demócrata cristiana y antimarxista. "Expreso" una posición muy próxima a la de la izquierda marxista, "Correo" asumió las posiciones autogestionarias del SINAMOS. "Ultima Hora" asumió una posición radicalmente anticomunista. "La Prensa" y "La Crónica", una actitud izquierdista, en muchos casos próxima a las posiciones de "Expreso".

La expropiación de los diarios agudizó la oposición de derecha. A una campaña internacional contra el Gobierno peruano, se sumaron los opositores internos.

Por otro lado, la prensa "socializada" no sólo evidenció que existían tendencias dentro del Gobierno y en el interior del aparato del Estado, sino que reveló al público las discrepancias y sus pugnas en el terreno de la organización popular.

g) Crecimiento y ampliación de las funciones del Estado

En el curso de los siete años del proceso de cambios iniciado en 1968, y dentro del marco de los sucesos descritos, el Estado creció hasta alcanzar una dimensión e influencia que nunca tuvo en la historia peruana. Puede intentarse una somera relación de las notas más importantes de este crecimiento.

El Estado ha ampliado sus funciones hacia los siguientes campos:

---

<sup>32/</sup> El Decreto Ley 20680 que expropia los diarios de circulación nacional, los distribuye de la siguiente forma: "El Comercio" a las organizaciones campesinas; "La Prensa" a las comunidades laborales; "Expreso" y "Extra" a la comunidad educativa; "Correo" a las organizaciones profesionales; "Ojo" a las organizaciones culturales y artísticas; "Ultima Hora" a las organizaciones de servicios.

/i) Comercialización:

i) Comercialización: monopoliza la exportación de los productos más importantes: cobre, hierro, algodón, azúcar y harina de pescado; igualmente la importación de ciertos insumos estratégicos y productos de consumo popular difundido.

ii) Producción: interviene directamente en la producción en la industria básica, la pesquería, la electricidad y el petróleo y parte del sector minero.

iii) Financiación: tiene una participación determinante en la banca y los mecanismos y recursos financieros, controla el mercado de moneda extranjera y, a través de él, regula las importaciones.

iv) Comunicaciones: controla casi totalmente las telecomunicaciones y los medios de comunicación masiva: radio y televisión.

El Estado participa en la propiedad del capital de 174 empresas, en forma directa o indirecta, de las cuales es propietario del 100 por ciento en 115 empresas. Este crecimiento espectacular puede medirse comparándolo con las 12 empresas públicas que existían antes de 1969. En todas estas empresas, sin contar los ministerios y diversas reparticiones de la administración pública, prestan servicios cerca de 120 mil trabajadores. La inversión bruta fija del sector público creció del 34 por ciento en 1969 al 51 por ciento en 1975. La inversión pública en el período 1968-75 se multiplicó siete veces, mientras que la inversión privada se multiplicó sólo tres. En general, el Estado ha fortalecido enormemente su capacidad administrativa y se ha convertido en un ente director del desarrollo económico y conductor de la economía del país.

Todo ello colocó a la planificación en el primer plano durante estos siete años y acrecentó al mismo tiempo la importancia del Instituto Nacional de Planificación, dentro de la estructura del Estado.

Ambos hechos hicieron concluir definitivamente las tradicionales afirmaciones de los grupos conservadores acerca de que el Estado es mal administrador y de que la planificación es característica de los países regentados por dictaduras comunistas y se contradice con el

/uso de

uso de las libertades individuales. El período 1968-75 cerró definitivamente una etapa histórica peruana caracterizada por la aplicación irrestricta de los criterios del liberalismo económico, si bien puede estimarse que el período anterior, sobre todo el que se abre con las elecciones generales de 1956 y se cierra con la intervención militar de 1968, fue un período de preparación ideológica y de toma de conciencia nacional acerca de la necesidad de alcanzar un mayor control sobre los recursos naturales y un mayor dominio sobre el manejo de la economía del país.

Durante el período 1968-75 cambió radicalmente la estructura de la propiedad en el agro y, en menor grado, mediante la cogestión, en la industria privada. Cambió también en la propiedad de las grandes empresas, que pasaron de manos privadas a las del Estado. Pero no se modificó el modelo de desarrollo ni se trató de modificar la concurrencia del Perú a la división internacional capitalista del trabajo. En muchos casos, el Estado no hizo sino sustituirse a la inversión privada ocupando su lugar para mantener y aún incrementar la producción de materias primas, las que siguen siendo víctimas del deterioro de los términos de intercambio o están sujetas a peligrosas oscilaciones de precios que hacen dudosa una planificación a largo plazo basada en los ingresos provenientes de su venta.

En líneas generales, y a pesar de su crecimiento, el Estado no llegó a controlar totalmente el proceso de acumulación de capital. Ello incidió sobre la planificación. El Perú tiene aún una planificación de carácter mixto que diseña las metas a alcanzar a largo, mediano y corto plazo, pero que no ha llegado a precisar definiciones claras acerca de qué bienes producir, cómo y para quién producirlos. Ello se hizo más notorio cuando, en virtud de las dificultades económicas que empezaron a manifestarse alrededor de 1973, el Plan no fue reajustado a la medida de los obstáculos que el proceso de cambios iba confrontando, los vacíos que se manifestaban y las necesidades que tenía que llenar.

/La planificación

La planificación encontró otro género de dificultades no menos desdeñables: en primer lugar, la existencia de una masa creciente de población subocupada o desocupada en la ciudad y en el campo que no recibía los beneficios de los cambios sociales y que quedaba fuera de cualquier plan. En segundo lugar, la proliferación de los organismos administrativos y las empresas públicas, hizo dificultosa una coordinación horizontal que diera coherencia a la acción del Estado y disminuyera sus costos.

En el plano de la participación, es de notar que, cumpliendo una fase inevitable del desarrollo económico, el Estado concentró cada vez más poder de decisión en sus diversos niveles, sin que se avizoren hasta el momento, excepto en el plano teórico, formas concretas de transferencia de poder a la población. El surgimiento de las ligas agrarias y la CNA puso en manos de un sector de los campesinos la posibilidad de presionar sobre el poder central, pero no fue acompañada por la apertura de canales de participación que hicieran posible la conjunción de esfuerzos entre el Estado y las organizaciones populares. Las relaciones entre los diversos niveles del Estado y las organizaciones populares "nacidas al calor del proceso" siempre fueron tensas y conflictivas, mientras que no hubo diálogo entre el Gobierno y las organizaciones que estuvieron en la oposición. El APRA se limitó a conservar su maquinaria partidaria y Acción Popular prácticamente desapareció como partido político de masas, quedando reducida a un grupo de personas que no mantuvo una vida orgánica durante el desarrollo del proceso de cambios. Los demás partidos de la derecha, el Movimiento Democrático Pradista y la Unión Nacional Odriísta, desaparecieron del escenario político. En la izquierda, el Partido Comunista que adoptó una posición de apoyo al Gobierno, mantuvo también su organización e incrementó su influencia en los sindicatos y sectores obreros. Fruto del fraccionamiento de los grupos de izquierda surgidos en la década pasada y del debate sobre los

/cambios iniciados

cambios iniciados en 1968, nació también un conjunto de pequeñas organizaciones políticas, genéricamente incluidas dentro de la denominación "ultraizquierdista" que, globalmente, en declarada oposición al proceso conducido por los militares aunque con agudas y antagónicas pugnas internas, mantuvieron su influencia sobre el magisterio, las universidades y un sector de los sindicatos, y trató de influir en los campesinos que quedaron sin ser beneficiados por la reforma agraria.

Desde el punto de vista del ámbito de acción del Estado, puede decirse que éste se extendió en la medida en que avanzaban las reformas. Pero quedaron fuera del ámbito de su acción directa, todo el conjunto de pequeñas empresas que no estaban incursas en los dispositivos de la Ley de Comunidad Industrial, todo el comercio privado interno, los bancos privados, las empresas inmobiliarias urbanas y la mediana y pequeña propiedad agraria inafectable por la reforma. Como resultado de ello, un poder económico no desdeñable quedó en manos de la burguesía urbana, industrial, comercial y propietaria de bienes raíces en la ciudad, y también de la burguesía rural que actuó sobre todo tratando de monopolizar las redes de comercialización de productos agrícolas y los servicios a las pequeñas empresas asociativas.

En la misma medida, gruesos sectores de la población quedaron fuera de los beneficios de las reformas. Los beneficiados por la reforma agraria han sido principalmente trabajadores del sector rural moderno, existiendo hasta el momento un considerable número de campesinos, desde los miembros de la mayor parte de las comunidades campesinas hasta los campesinos sin tierras, que no han recibido los beneficios de la reforma. Por otro lado, poco menos de la mitad de los trabajadores industriales no han sido beneficiados por la comunidad industrial debido a que ésta sólo puede ser constituida por los trabajadores a tiempo completo del sector fabril, quedando fuera de sus alcances todos los trabajadores de las

/pequeñas industrias

pequeñas industrias privadas. Todo ello sin contar con las masas de trabajadores subocupados o desocupados que no fueron beneficiados porque el Estado no generó formas de utilización extensiva de la mano de obra ni atacó las viejas estructuras de la propiedad urbana. Puede decirse que el Estado, como elemento direccional del proceso de cambios no llegó a realizar totalmente, ni la propuesta transferencia de sus funciones y atribuciones a la población organizada, ni la prometida redistribución del ingreso en beneficio de los sectores más empobrecidos, por lo que va siendo cada vez más claro que las reformas emprendidas favorecieron en primer lugar sobre todo a los sectores medios de la población.

### 3. Las contradicciones intergubernamentales y el cambio de Gobierno

Dentro de este marco y presionado por los primeros síntomas de una crisis económica que ya asomaba, empezaron a traslucir las primeras resquebrajaduras en el Gobierno. Al promediar su período gubernamental, en febrero de 1973, el Presidente Velasco sufrió un inesperado colapso como resultado de un aneurisma, la amputación de una pierna, e inició un largo y dificultoso proceso de enfermedad, del cual ya no logró recuperarse.

La enfermedad de Velasco marcó de manera notoria todo el lapso 1973-75. Aunque la Revolución Peruana se proclamaba como "institucional" de la Fuerza Armada, la gravitación de la personalidad del Presidente sobre sus compañeros de armas y el ejercicio de su autoridad eran decisivos en el impulso de las reformas. Velasco era líder del grupo de coroneles - en ese momento generales - con el que planeó e inició la intervención militar de 1968, pero era al mismo tiempo el poder "arbitral" entre las diversas tendencias que operaban el interior de las Fuerzas Armadas, el que casi siempre inclina la balanza hacia una solución popular y revolucionaria de los problemas. En ocasiones difíciles, Velasco ejerció también la defensa de los sectores civiles más radicales, contra las

/acusaciones de

acusaciones de los grupos más moderados y conservadores. Su enfermedad lo aisló del país, y lo llevó a depender de una información filtrada por sus círculos más cercanos en los que las diversas corrientes se disputaron el acceso al Presidente. También influyó en el equilibrio político, el inesperado elemento de incertidumbre que agudizó a la tensión y las pugnas por el predominio en una eventual sucesión.

Mientras tanto, aparecieron dos nuevos elementos en la situación: la crisis económica y el diferendo con Chile.

El alza de los hidrocarburos en el mercado mundial obligó al Gobierno a disponer el racionamiento de la gasolina para evitar la subida de precios en el mercado interno. Pero el racionamiento no dio los resultados esperados y no fue posible evitar el ensanche de los déficit de las balanzas comercial y de pagos. Lo mismo aconteció con los alimentos que el Perú seguía importando, particularmente trigo, carnes y compuestos para la leche reconstituida. Buscando una solución transitoria, el Estado empezó a aplicar una política de subsidios a los alimentos y de control de precios que, si bien evitó una espiral inflacionaria en los medios urbanos, acrecentó el déficit en el presupuesto del sector público y desalentó la producción agrícola ante la competencia de los alimentos que el propio Estado importaba a bajos precios. Por otra parte, los controles sobre los precios mantuvieron una relación desigual y desfavorable al campo, en el binomio campo-ciudad la que se agravó con las alzas en los precios de maquinarias, herramientas, fertilizantes y otros insumos agrícolas de producción urbana.

Por su parte el sector industrial no salía de su virtual recesión y los índices de desocupación aumentaron rápidamente. Los industriales reinvertían sólo para evitar el avance de las comunidades en la propiedad y gestión de las empresas, pero no se produjeron nuevas inversiones que sean significativas para la economía nacional.

/Al finalizar

Al finalizar 1973, la caída de Allende en Chile causó una variación fundamental en la correlación de fuerzas en la parte sur de América Latina, que incidió sustantivamente sobre el Gobierno peruano. A ello se añadió la delicada relación internacional entre los gobiernos de Chile y Perú fruto de tensiones históricas, que también influyó sobre los acontecimientos en el interior del Gobierno.

A pesar de lo delicado de la situación, continuó la política de reformas. El último día de 1973 se nacionalizó la Cerro de Pasco Copper Corp., el complejo minero-metalúrgico más importante del país y que era símbolo de la presencia norteamericana en el Perú. En su lugar se creó una nueva y poderosa empresa pública, Centromín Perú. Simultáneamente y cumplido el plazo que establecía la Ley de Industrias empezó la expropiación de las industrias básicas que aún estaban en manos privadas, entre ellas la Compañía de Cementos Lima y todas las empresas industriales del complejo papelerero y químico de la W.R. Grace & Co.

El período de negociaciones con representantes de los Estados Unidos, culminó en un convenio mediante el cual el Gobierno peruano se comprometió a pagar 76 millones de dólares como compensación por los activos de las empresas norteamericanas expropiadas, quedando la distribución de este monto total bajo la responsabilidad exclusiva del gobierno estadounidense. Pocos meses después se promulgó la Ley de Propiedad Social y en julio se expropian los diarios de circulación nacional, asignándolos a sectores organizados de la población y estableciendo que durante un período de transición, hasta su transferencia definitiva a dichos sectores, los directores serían nombrados por el Gobierno.

Ya en un clima de división entre las tendencias "manipuladora" y "participacionista" se produjeron los sucesos del 5 de febrero, el "limazo" en que el ejército aplastó una huelga de la policía o guardiacivil que pedía aumento de sueldos. El Gobierno se vio

/obligado a

obligado a decretar el toque de queda hasta que la normalidad retorne. En la Marina continuaba gestándose un clima de protesta interna que culminó con la forzada renuncia del Vicealmirante AP Guillermo Faura, firme partidario del Presidente Velasco quien fue reemplazado por el Vicealmirante Augusto Gálvez Velarde.

Los sucesos del 5 de febrero de 1975 obligaron al Gobierno a apresurar la ejecución de sus planes subrepticios para la formación de un movimiento político. Una vez más, tanto desde el ángulo izquierdista como desde el derechista la opción participatoria que recusaba cualquier apoyo a un partido oficial, sería criticada como una invención de intelectuales utópicos. Aunque contrapuestas y enemigos entre sí, ambas tendencias coincidieron en reclamar del Gobierno la formación de un partido político oficial para enfrentar el peligro de la subversión. Los llamados a la participación de todos los peruanos en las tareas revolucionarias, característicos de los años 1972 a 1974 fueron paulatinamente reemplazados por las instancias a una "militancia" en la revolución, a la que también empezó a aludir reiteradamente el Presidente Velasco en mensajes y declaraciones de prensa.

Apoyada por la izquierda gubernamental, se constituyó en octubre de 1974 la Confederación Nacional Agraria que declaró reunir inicialmente en sus filas a unos tres millones de campesinos. La CNA fue la segunda organización nacional de grandes dimensiones nacida "al calor del proceso". Pero se diferenciaba de la CONACI en que dentro de ella no operaban, por lo menos abiertamente, varias tendencias políticas. La CNA no era, como CONACI, "pluralista". Ello se debe a que los grupos "ultras" la combatieron desde el comienzo y por tanto quedaron fuera de sus filas, tratando de crear una organización paralela pero de menor dimensión: la CCP (Confederación Campesina del Perú). Por otro lado, el grueso del campesinado estuvo fuera del ámbito de acción de los partidos políticos de izquierda y derecha, debido a que éstos orientaron sus acciones de

/proselitismo a

proselitismo a las masas votantes y los campesinos, por ser en su mayoría, analfabetos, no tenían derecho a votar en la democracia representativa tradicional. Los campesinos beneficiados por la reforma agraria que formaron importantes sectores de la CNA sentían por ello mismo, simpatías e identificación con la revolución y con el Gobierno y asumieron casi desde el comienzo una posición de pleno apoyo, aunque muy crítica, respecto de la burocracia de los sectores derechistas del Gobierno y de los organismos del Estado.

Casi simultáneamente con el proceso de gestación y nacimiento de la CNA, las tomas masivas de tierras en Andahuaylas, una provincia ubicada en la sierra centro-sur del Perú, impulsadas por el grupo denominado Vanguardia Revolucionaria, revelaron no sólo la tardanza burocrática en la expropiación de los fundos sino las limitaciones del proceso de reforma agraria en el Perú.

Al promediar 1975, el Gobierno dio a conocer las Bases Ideológicas de la Revolución y nombra un Comité Organizador con carácter provisional para poner en marcha la Organización Política de la Revolución Peruana.

En el mes de agosto al intensificarse la tensión fronteriza con Chile, el control que ejercía la Fuerza Armada sobre el frente interno se acentuó y también parecía crecer en la misma medida el poder de las tendencias moderadas y verticalistas de las Fuerzas Armadas a la vez que parecían perder influencia hasta llegar casi al borde de la ruptura, los militares de izquierda que iniciaron la revolución. Aumentó la pugna entre los sectores gubernamentales de izquierda y derecha y cundió el malestar en la izquierda mientras el ambiente político se enrarecía debido al monopolio del Gobierno sobre los medios de comunicación masiva.

En los primeros meses de 1975, caracterizados por una aguda crisis económica, difíciles relaciones del país con sus vecinos y una constante crisis política, se realizaron dos expropiaciones más: fue nacionalizada la Gulf Oil y el Gobierno determina expropiar

/a la

a la Marcona Mining, que detentaba los principales yacimientos de hierro peruano que exportaba fundamentalmente hacia el Japón. Las dos expropiaciones abrieron un nuevo período de tensión con los Estados Unidos y generaron, sobre todo la última de ellas, pues la Gulf Oil sólo tenía una red de comercialización de gasolina, un nuevo factor que se añadió a la crisis económica. Los compradores japoneses del hierro peruano se negaron a seguir adquiriéndolo mientras el Gobierno no solucionara su conflicto con la empresa norteamericana. Así, en el panorama de la crisis, a la falta de producción de harina de pescado, el alza de los combustibles y la caída de los precios del cobre, se unió la falta de ventas del hierro peruano. En este marco se produjo el pronunciamiento militar del 29 de agosto de 1975 que depuso al Presidente Velasco y nombró como Presidente de la República al General Francisco Morales Bermúdez Cerruti.

## II. EVOLUCION Y CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE PLANIFICACION

### A. Antecedentes

#### 1. La economía liberal: intentos de racionalizar las inversiones públicas y el financiamiento externo

A diferencia de lo ocurrido en los países del cono sur de América Latina, la crisis mundial de 1930 no significó para el Perú la posibilidad de iniciar un desarrollo industrial acelerado en base a la sustitución de importaciones ni tampoco lograr la integración nacionalista de la economía con una clara intervención del Estado en el campo de los insumos básicos. Tampoco ello tuvo lugar en el período correspondiente a la Segunda Guerra Mundial debido fundamentalmente al casi nulo desarrollo industrial logrado hasta entonces y a la ausencia de un mercado interno capaz de servirle de base.

Por el contrario, durante la conflagración bélica en el primer período gubernamental de Manuel Prado, (1939-1945), tuvo lugar la firma de convenios de exportación de materias primas agrícolas y mineras a Estados Unidos en condiciones que significaron incrementar la producción primaria para exportación manteniendo los precios a niveles bajos. El resultado fue retrasar aún más el proceso de sustitución de importaciones.

Una ley promulgada en 1940, la Nº 9140, que trataba de promover la industria nacional fue, en la práctica, bloqueada por el peso político de los sectores agroexportadores. Solamente en los años finales del Gobierno de Prado se inician los estudios para la implantación de la siderúrgica de Chimbote y de algunas centrales hidroeléctricas, propiedad del Estado.

En el período presidencial de Bustamante y Rivero (1945-1948) se realizaron los primeros intentos de abandonar la política económica liberal estableciendo una serie de medidas tendientes a la

/industrialización nacional

industrialización nacional y planteándose el debate parlamentario sobre la reforma agraria.

Dentro de esas medidas, se expidió un Decreto Supremo <sup>1/</sup> creando la Comisión de Estudio y Coordinación de Planes de Desarrollo Económico. Este dispositivo, que sería el antecedente legal más remoto de la planificación, se da en función de los créditos que podrían otorgar el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, creado por esa época mediante el Acuerdo de Bretton Woods, y el Banco de Importaciones y Exportaciones.

Los objetivos de este Decreto Supremo eran "coordinar todos los planes de desarrollo económico, público y privado, que contemplan la financiación con préstamos de los bancos del exterior" y "estimular el celo de las reparticiones oficiales encargados de preparar los proyectos de desarrollo económico nacional que han de financiarse por medio del crédito internacional".

La Comisión, integrada por tres representantes del Presidente de la República, uno de la Corporación Peruana del Santa, uno del Banco Minero, uno del Banco Industrial, el Director de Asuntos Comerciales del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Director General de Hacienda, tuvo una duración efímera pues aproximadamente a los tres meses de creada se produjo el derrocamiento de Bustamante y Rivero.

El Gobierno de Manuel Odría (1948-1956) simboliza el predominio amplio de los grupos exportadores, mineros y agrícolas y la apertura al capital norteamericano, en detrimento de los grupos industriales nacionales que ganan cierto terreno sólo en las postrimerías de ese Gobierno. La ideología liberal de la época tiene su expresión concreta en la política económica donde el Estado solamente interviene mediante ciertas regulaciones fiscales y monetarias cuyo diseño se ciñe a los postulados del Fondo Monetario Internacional implementados en el país por el Banco Central de Reserva bajo el asesoramiento de la Misión Klein-Saks.

---

<sup>1/</sup> Decreto Supremo del 25 de junio de 1948.

Los primeros años del período de Odría fueron favorables para el crecimiento económico por la evolución positiva de los precios de los productos de exportación originada por la guerra de Corea. El auge de la Balanza de Pagos permitió sin embargo, un creciente volumen de importaciones que frustró la posibilidad de desarrollar la naciente industria nacional. A partir de 1952 se revierte la tendencia del comercio internacional y empieza a presentarse déficit en la balanza en cuenta corriente que tratan de ser cubiertos con el ingreso de capitales extranjeros tanto por inversión directa como por préstamos externos.

En este contexto, se crea una Comisión para coordinar, revisar y aprobar los planes de irrigación, caminos y colonización <sup>2/</sup>. En los considerandos del Decreto Supremo que crea esta Comisión se da cuenta del propósito gubernamental de ejecutar "los proyectos de obras públicas confeccionados dentro del plan general de reconstrucción económica del país" y de la necesidad de recurrir a capitales del exterior para financiar proyectos de gran magnitud.

Por ello, y con el objeto de racionalizar el proceso previo a la presentación de los proyectos a las entidades financieras internacionales, se establece la Comisión presidida por el Ministro de Hacienda y Comercio e integrada por los Ministros de Fomento y Obras Públicas y de Agricultura.

La Comisión debería coordinar, revisar y aprobar los planes de irrigación, caminos y colonización cuya realización se proyecta efectuar con créditos del exterior, aprobar previamente todos los proyectos del Gobierno que fueren financiados con créditos externos, y presentar los estudios definitivos de los proyectos a las instituciones de crédito del exterior para gestionar su financiación.

Este instrumento de racionalización en la solicitud de financiación externa ve ampliado su campo de acción al ser promulgado otro dispositivo legal <sup>3/</sup> estableciendo que todas las gestiones que

---

<sup>2/</sup> Decreto Supremo Nº 96 del 10 de octubre de 1952.

<sup>3/</sup> Decreto Supremo Nº 90 del 16 de agosto de 1955.

/se refieran

se refieran a operaciones de crédito externo de los Ministerios, Corporaciones y Bancos Estatales, Municipalidades o Beneficencias Públicas, así como las de entidades privadas que requieran garantía del Estado deberán ser presentadas al Ministerio de Hacienda y Comercio y canalizadas a la Comisión anteriormente mencionada.

Anecdóticamente puede señalarse, como índice del desorden existente en las operaciones de crédito externo, el hecho que se establece que "la Embajada del Perú en Washington no atenderá sino las recomendaciones que se le hagan por conducto del Ministerio de Hacienda en todas las gestiones que se refieran al crédito externo del país".

El proceso de racionalización de las inversiones públicas y el financiamiento externo prosigue luego en el período de Manuel Prado (1956-1962), cuando, en momentos que se está debatiendo a nivel nacional el establecimiento de una Oficina Nacional de Planificación - año 1958 -, se crea una Comisión Técnica de Inversiones Públicas <sup>4/</sup>.

En este dispositivo legal se reconoce que para la promoción del desarrollo económico es indispensable que las inversiones públicas planeadas y por planearse estén debidamente coordinadas para lo que se señala estar "realizando los estudios necesarios a fin de establecer una organización permanente que se encargue del planeamiento económico y de coordinación de las inversiones públicas". Sin embargo, los requerimientos de una inmediata coordinación entre los planes de inversión y la política financiera llevan al Gobierno a crear la Comisión Técnica de Inversiones Públicas.

Esta Comisión Técnica se formó con representantes de los Ministerios de Hacienda y Comercio, Fomento y Obras Públicas, Agricultura, Salud Pública y Asistencia Social, Educación Pública y el Secretario General del Fondo Nacional de Desarrollo Económico.

---

<sup>4/</sup> Decreto Supremo del 29 de agosto de 1958.

/La Comisión

La Comisión tenía como funciones principales el estudio de todos los planes de inversión pública con el objeto de coordinarlos y compatibilizarlos con la política financiera y económica, y el análisis de los recursos internos y externos requeridos. Se hace referencia, por primera vez en un dispositivo legal, a la elaboración del Programa de Inversiones Públicas para cuya finalidad se establece que todos los Ministerios y entidades públicas centralicen los proyectos de inversión pública en la Comisión. Este acto constituye el paso preliminar de lo que luego de instaurada la planificación se convierte en el Archivo General de Proyectos y posteriormente en el Inventario Nacional de Proyectos.

Cabe hacer mención que la Comisión Técnica de Inversiones Públicas estuvo asesorada por la Misión Residente del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, contratada por el Gobierno Peruano.

## 2. Las experiencias de planificación regional

Independientemente de una visión intervencionista del Estado, históricamente precursora de la planificación, el Gobierno de Prado desarrolló en la segunda mitad de la década del cincuenta algunos estudios relacionados con la planificación regional que tuvieron su origen en diversos factores circunstanciales.

Uno de ellos fue originado por la búsqueda de solución a las graves consecuencias económicas y sociales de una prolongada sequía en la región sur y que dio lugar en el año 1956 a un convenio con el Gobierno Norteamericano para formular un Plan Regional. Con amplia participación de ese país se elaboró el Plan Regional para el Desarrollo del Sur del Perú. Los trabajos tuvieron un gran nivel de detalle incidiendo fundamentalmente en la realización del diagnóstico que, aparte de sus deficiencias metodológicas y de concepción, significó el primer esfuerzo orgánico en la obtención de información de base. Este Plan quedó sólo en el planteamiento

/de objetivos

de objetivos y algunos programas de inversión, pero en general, resultó inoperante. No fue ejecutado.

Otro estudio relacionado con la planificación regional fue originado en la búsqueda de una alternativa a las crecientes presiones sociales sobre la redistribución de la tierra. En efecto, el denominado Plan Perú-Vía se elaboró con la finalidad de incorporar tierras agrícolas en una zona de Selva Alta, la región comprendida entre los ríos Ene y Apurímac, contemplando su desarrollo agrícola, industrial, hidroeléctrico y minero bajo una concepción similar a la que orientó el desarrollo del Valle de Tennessee en Estados Unidos. Fue formulado en el entonces Ministerio de Fomento y Obras Públicas y su ejecución estuvo considerada entre las acciones prioritarias para el desarrollo que recomendó la Misión Arthur D. Little, contratada por el Gobierno en el año 1960 para proponer una política de desarrollo para el país.

### 3. Las Fuerzas Armadas y la planificación

La racionalización de la acción del Sector Público en el campo del financiamiento externo, las inversiones públicas y el desarrollo regional no son los únicos antecedentes de la planificación en el país. En efecto, aparte de las presiones que para la implementación de la planificación ejercían los grupos progresistas y nacionalistas en el país, tema tratado en otro ítem de este documento, han existido también otros elementos tales como el surgimiento de ideas concurrentes dentro del ámbito militar.

Por un lado, la experiencia de la Fuerza Armada en establecer determinadas técnicas para la formulación de sus planes relacionados con la defensa nacional y su preocupación natural por la logística militar iban estableciendo una conciencia en los mandos militares que así como se establecía una racionalidad para enfrentar determinada situación en el campo militar y lograr ciertos objetivos con los medios disponibles, era posible también hacer ello con el desarrollo o la economía del país que, por la década del 50, se

/desenvolvía de

desenvolvía de manera totalmente inorgánica debido a la tendencia liberal que había predominado. Es de señalarse también que el Ejército implanta en el año 1960 un sistema de Planes y Programas así como el Presupuesto por Programas que más tarde sería introducido en el Sector Público mediante la Ley Orgánica del Presupuesto.

Pero al lado de la práctica de las Fuerzas Armadas en el desarrollo de planes, programas y proyectos también debe mencionarse la labor del Centro de Altos Estudios Militares del Perú (CAEM), entidad académica del Ejército que entre sus investigaciones, desde la década del cincuenta, respecto a la defensa y el desarrollo concluye en la necesidad que el Estado emprenda la planificación de la economía nacional con el objeto de armonizar las demandas de la defensa y del desarrollo del país.

A partir de su concepción de la defensa nacional y de la tipificación del país como subdesarrollado, el CAEM establece la necesidad de la planificación en momentos en que el solo término era considerado tabú por los órganos de prensa de la oligarquía. Es así que uno de sus directores señala que la respuesta de los institutos armados frente a la condición de subdesarrollo del país "... consiste en crear una conciencia de defensa nacional, y por ende, desarrollar criterios de planificación..." 5/.

Sin embargo, ya desde años anteriores el CAEM sugería la participación del Estado en el desarrollo al señalar que la finalidad suprema del Estado es alcanzar y mantener el bienestar espiritual y material de la nación para lo cual era indispensable planificar su política general. Al respecto, su organizador y primer director señalaría en tiempos más recientes: "El desarrollo de la potencialidad de un país, de su capacidad realizadora, es

---

5/ General Marcial Romero Pardo, citado por Víctor Villanueva, El CAEM y la revolución de la Fuerza Armada, Instituto de Estudios Peruanos y Campodónico Ediciones S.A., Lima, 1972.

problema tan complejo que no puede resolverse sino mediante planes científicos y metodológicamente elaborados" <sup>6/</sup>.

Todo ello lleva a que sea precisamente una Junta Militar de Gobierno (1962) la que extienda la partida de nacimiento al Sistema Nacional de Planificación en circunstancias que se analizarán más adelante.

#### 4. La Carta de Punta del Este y la OCEP

En marzo de 1961, el Perú como los demás países de América signatarios de la Carta de Punta del Este, reconoce que para alcanzar los objetivos de la Alianza para el Progreso deberá ejecutar "de acuerdo con los principios democráticos, programas nacionales de desarrollo económico y social, amplios y bien concebidos, encaminados a lograr un crecimiento autosuficiente" <sup>7/</sup>. No puede pasarse por alto el hecho que la Alianza para el Progreso surgió como un esfuerzo norteamericano para efectuar ciertas reformas sociales en los países latinoamericanos que trataran de evitar una repetición del caso cubano y su exitosa Revolución.

Para ello, entre otras cosas, conviene en implantar un sistema para la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social compatibles con los postulados de la Alianza. El Perú se compromete entonces a formular, en el lapso de 18 meses, un programa nacional de desarrollo para un período de 10 años que viabilice el otorgamiento de los créditos externos ofrecidos por los Estados Unidos y algunos organismos financieros internacionales.

Nótese que en la Carta de Punta del Este no se usa el término planificación, sino el de programación o programas. Ello como

---

<sup>6/</sup> José del Carmen Marín, Planteamiento general para la elaboración de una doctrina de desarrollo nacional, Universidad Nacional de Ingeniería, Lima, 1966.

<sup>7/</sup> Carta de Punta del Este.

producto del rechazo de los gobiernos liberales al uso de ese término. En el país, la polémica que en aquellos momentos sostenían por un lado grupos progresistas y nacionalistas que abogaban por la planificación y por otro lado la oligarquía terrateniente vinculada al capital extranjero, empujó a estos últimos a aceptar el uso del término programación y de modo más amplio el de "planeación" con el calificativo de "democrática" para contraponerlo al de planificación que, para ellos, significaba en la práctica el recorte de las libertades individuales y, más concretamente, del derecho a la propiedad privada. Esto último se reflejará más tarde en la redacción del Plan de Desarrollo originado por la Carta de Punta del Este.

Resulta entonces que Pedro Beltrán, el más acérrimo opositor de la planificación y que se desempeñaba en la época como Ministro de Hacienda y Comercio, se ve forzado por la propia Carta, a establecer en su Ministerio la Oficina Central de Estudios y Programas <sup>8/</sup> - OCEP - que asume la responsabilidad de programar el desarrollo económico y social. La existencia de esta Oficina fue muy corta pues a los catorce meses sería sustituida por el actual Sistema Nacional de Planificación.

La OCEP asume las funciones que habían venido desarrollando la Comisión de Planes de Irrigación, Caminos y Colonización y la Comisión Técnica de Inversiones Públicas, a las que se agregan la determinación de metas y prioridades de los programas de desarrollo, el establecimiento de medidas administrativas para la mejor preparación y ejecución de planes y proyectos y la coordinación de la asistencia técnica.

La OCEP responde, antes que a una voluntad planificadora, a una posición formalista de evidenciar la voluntad del Gobierno por cumplir con los acuerdos de Punta del Este. Inmersa en la inercia burocrática tradicional no tuvo la autoridad ni el respaldo necesario para cumplir siquiera con su tarea inicial: la elaboración de un diagnóstico.

---

<sup>8/</sup> Decreto Supremo Nº 6 del 25 de agosto de 1961.

5. El Plan de Desarrollo 1962-1971

Sin embargo, el Gobierno, urgido desde marzo de 1961 por la necesidad de elaborar su programa de desarrollo en concordancia a lo dispuesto por la Carta de Punta del Este, recurre al Banco Central de Reserva como organismo coordinador de las tareas necesarias para cumplir con el compromiso. El documento, concluido en septiembre de 1962 bajo el título de "Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Perú 1962-1971" es enviado, por el Ministro de Hacienda de la Junta Militar de Gobierno que había derrocado a Manuel Prado, a la Organización de Estados Americanos para su evaluación.

El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Perú 1962-1971 es un plan de carácter fundamentalmente indicativo, orientado al mantenimiento del orden establecido. Pretende acondicionar el sistema económico para su mejor funcionamiento sin la intención de establecer cambios fundamentales en su interior. Esto lógicamente era compatible con la concepción implícita en el Acuerdo de Punta del Este, de modernizar el funcionamiento de las economías liberales y de mantener la subordinación al capital extranjero.

El documento, en su primera parte, presenta una visión sintética de la evolución de la economía peruana en el período de 1950-1960 incidiendo básicamente en la irregularidad del crecimiento y la insuficiencia de las tasas de desarrollo como principales factores explicativos del retraso económico. La causa de ello se atribuye en gran parte a factores externos - fluctuaciones de los precios de los productos de exportación y del ingreso de capitales extranjeros para inversiones directas -, otorgando una incidencia muy marginal a la acción de factores estructurales internos. No hay en el análisis alguna referencia a los problemas de la estructura de tenencia de la tierra, a la ausencia de una industria verdaderamente nacional ni a la distribución del ingreso.

En la segunda parte, se establece, básicamente, los objetivos específicos del programa de desarrollo, las prioridades generales de los programas de inversión y el financiamiento de los gastos de inversión.

/Los objetivos

Los objetivos del programa de desarrollo son cuatro: lograr un crecimiento de 5.9 por ciento anual del Producto Bruto, corregir los desequilibrios estructurales internos entre los sectores y entre las regiones, mejorar el ingreso de divisas incentivando las exportaciones y promoviendo la afluencia de capitales externos para lo cual "se hace necesario mantener el actual régimen de libertad de comercio y cambios que ha creado un clima propicio para la inversión de capitales extranjeros" <sup>9/</sup> y finalmente, lograr una disminución del consumo público y el incremento de los gastos de inversión pública, especialmente en fomento agropecuario e industrial.

Las prioridades de los programas de inversión no hacen sino reflejar el predominio de la clase agraria pues jerarquiza el fomento agropecuario y la construcción de infraestructura de transportes principalmente, dejando el quinto y último lugar de la priorización al fomento industrial.

En cuanto al financiamiento de los gastos de inversión se prevé incrementar de 21 por ciento a 25 por ciento el coeficiente de ahorro interno manteniendo la proporción entre ahorro privado (86 por ciento) y ahorro público (14 por ciento). El concurso del sector externo en el financiamiento de la inversión se estima en 22 por ciento del monto total de inversiones (11.8 por ciento de inversión directa y 10.2 por ciento de préstamos), del que alrededor del 60 por ciento estaría destinado a la inversión privada. De las cifras anteriores puede deducirse por un lado el rol pasivo asignado al Estado en la captación de excedentes que a su vez deriva de una concepción neutra en materia de tributación y por otro lado, el importante rol que se asigna al financiamiento externo.

La tercera y última parte del documento corresponde a los programas de inversión del Gobierno y entidades oficiales para el período 1962-1971. La responsabilidad fundamental en la inversión

---

<sup>9/</sup> Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Perú 1962-1971, p. 125.

recae sobre el sector privado que debería realizar el 75 por ciento de la inversión. Pero no sólo en el monto, sino también en la composición de la inversión pública se refleja el débil papel que se asigna al Estado en la economía: el 83 por ciento de las inversiones públicas se destina a infraestructura económica (irrigaciones, transportes, electrificación) y social (vivienda, salud, educación, alcantarillado, etc.), sólo el 4.6 por ciento se destina a inversiones reproductivas (la ampliación de la Siderúrgica de Chimbote y la construcción de la fábrica de fertilizantes del Cuzco).

Las cifras relativas a la inversión y su financiamiento, por otra parte, no hacen sino concretar el enunciado que remata las prioridades de la inversión: "Estos programas comprenden tanto la acción privada como la acción pública en forma coordinada, debiendo seguirse a la vez una política de mantenimiento de la estabilidad monetaria, del equilibrio fiscal, de apoyo al desarrollo de la empresa privada y de la libertad de comercio, todo lo cual ha de crear el clima propicio de estímulo a las inversiones privadas y públicas, extranjeras y nacionales necesarias para alcanzar los objetivos antes previstos" <sup>10/</sup>

En síntesis, este Plan resulta ser básicamente un programa de inversiones públicas a desarrollarse en el decenio 1962-1971, sujetas en parte al otorgamiento de financiamiento del exterior, que se plantea en el marco de las definiciones de la Alianza para el Progreso. Implica la consolidación de las clases gobernantes puesto que propugna la libertad plena de comercio y de cambio; apertura al capital extranjero; apoyo y estímulo a la empresa privada; equilibrio fiscal con minimización de la actividad estatal en actividades productivas y en general un rol pasivo del Estado en la economía debiendo limitarse a la construcción de infraestructura y fomento del agro, y, en menor escala de la industria; postula,

---

<sup>10/</sup> Ob. cit., p. 110.

/finalmente, una

finalmente, una Reforma Agraria lítica pues, el financiamiento que se asigna para su ejecución es sumamente precario pudiendo inferirse que su inclusión es sólo una concesión intrascendente que otorga la clase terrateniente a la Carta de Punta del Este.

Sin embargo, debe hacerse notar que en la presentación del documento a la OEA, el Ministro de Hacienda y Comercio de la Junta Militar de Gobierno enfatiza que el Plan es sólo una guía para la acción y remarca varias veces que sólo significa el término de la "primera etapa" de la planificación. Ello resultaba totalmente cierto en tanto el mismo día que el documento era entregado a la OEA en México se promulgaba en Lima el Decreto Ley de creación del Sistema Nacional de Planificación.

El Plan 1962-1971 nunca fue implementado, ni siquiera internamente tuvo una amplia difusión. Cumplió sólo con el verdadero fin para el que se elaboró: establecer un programa de inversiones, a fin de que el Perú fuese considerado como uno de los países que estaba en condiciones de solicitar los créditos norteamericanos acordados en la Carta de Punta del Este. No hubo consiguientemente compromiso del Gobierno para ejecutar el Plan.

B. El Sistema Nacional de Planificación

1. Intervención del Estado y planificación

En julio de 1962, las Fuerzas Armadas derrocan a Prado en un "golpe" destinado a impedir el acceso al Gobierno de los grupos oligárquicos tradicionales tras Odría quien con el apoyo aprista se consideraba el virtual Presidente.

El carácter institucional con que las Fuerzas Armadas signaron su asunción del poder significó internamente el inicio de su divorcio de la oligarquía liberal agroexportadora, y viabilizó la concreción de postulados que se habían venido desarrollando al interior de la Fuerza Armada. Tales son los casos de la Ley de Bases de la Reforma Agraria y de una activa intervención del Estado dentro de la cual era necesario institucionalizar la planificación - que además tenía la exigencia externa de la Carta de Punta del Este. Es así, tal como se señaló en el capítulo anterior, que la Junta Militar de Gobierno promulga el Decreto Ley Nº 14220 creando el Sistema Nacional de Planificación.

Debe señalarse el hecho paradójico, factor explicativo de su futilidad en los primeros años, que en el Perú la planificación no aparece luego de una importante intervención estatal en la economía, tal como sucedió de manera general en otros países. Por el contrario, nace en el inicio de la quiebra del Estado oligárquico-liberal y sin que en ese momento exista una significativa intervención del Estado en el campo económico.

Por ello, es que sin capacidad para una real conducción de la política económica y con un escasísimo apoyo político, la planificación deviene entre 1963 y 1968 en ejercicio académico que a partir de sus estudios e investigaciones comienza a cuestionar la vigencia del orden establecido y plantear, tímidamente dentro del marco político prevaleciente, ciertas reformas estructurales y una mayor intervención del Estado en la vida económica del país, hechos

/que luego

que luego serían recogidos por el programa del Gobierno Militar 1968-1975 preconizando un acentuado intervencionismo. Ciertamente, no fue sólo la planificación que propugnó un proceso de cambios estructurales. La mayor presión social y política surgió de las manifestaciones populares que en 1965 desembocaron en la aparición de focos guerrilleros en diversos puntos del país.

## 2. La planificación del desarrollo y los gobiernos militares

No es un hecho fortuito que la planificación fuese institucionalizada por un gobierno militar. En el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM) se había elaborado conceptos que establecían la necesidad de una política general del Estado con el objetivo de lograr el bienestar general.

La política general del Estado, en vista a alcanzar su objetivo, requería del desarrollo y de la seguridad integral. Para ello habría de establecerse una Política de Desarrollo y una Política de Seguridad. Ambas tendrían lugar dentro de la estructura orgánica del Estado en base al funcionamiento de dos sistemas: el sistema de planificación del desarrollo y el sistema de planificación de la seguridad. Los dos se conciben como interdependientes y son a la vez complementados por un tercero, el sistema nacional de investigación científica y tecnológica.

Es dentro de esta concepción que la planificación encuentra plena viabilidad en el Gobierno de la Junta Militar de 1962-1963, creándose el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social y el Instituto Nacional de Planificación como cabeza del sistema. Paradójicamente, y por razones que escapan a la finalidad de este documento, no sucedería lo mismo en el campo de la seguridad hasta 1976 en que se implementa la Secretaría de Defensa Nacional.

La concepción desarrollada en el CAEM hallaría viabilidad formal recién en 1968 con el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, en el que participan algunos generales y coroneles egresados

/de ese

de ese centro académico. En efecto, en la Ley Orgánica de la Presidencia de la República aparecen como dependientes directos de ésta, el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, el Instituto Nacional de Planificación, el Consejo de Defensa Nacional, la Secretaría de Defensa Nacional y el Consejo Nacional de Investigación.

Los Consejos mencionados orientan respectivamente la conducción de la política de desarrollo económico y social, la conducción de la política de seguridad integral y el establecimiento de la política de desarrollo científico y tecnológico que demanda el país.

### 3. Organización del Sistema Nacional de Planificación

El Decreto Ley Nº 14220 (19 de octubre de 1962) que crea el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo, establece los siguientes organismos:

- El Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social
- El Instituto Nacional de Planificación y el Consejo Consultivo de Planificación como su órgano asesor
- Las Oficinas Sectoriales y Regionales de Planificación

#### a) El Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social

Es la instancia suprema del Sistema. Su función fundamental es eminentemente política: formular la política de desarrollo económico y social del Gobierno. Adicionalmente debe establecer las directivas generales para la formulación de los planes, aprobarlos y acordar su política de financiamiento, vigilar la coordinación entre los planes de largo y mediano plazo y los planes operativos del sector público incluyendo al presupuesto fiscal, decidir la creación de los organismos regionales de planificación y aprobar los programas de asistencia técnica internacional.

Acorde con su función fundamental, el Consejo es presidido por el Presidente de la República. Sus integrantes al momento de su creación fueron los Ministros de Hacienda y Comercio; Fomento y

/Obras Públicas;

Obras Públicas; Educación Pública; Salud y Asistencia Social; Agricultura; Trabajo y Asuntos Indígenas; un Ministro de la Fuerza Armada y el Jefe del Instituto Nacional de Planificación. Adicionalmente se señala como integrantes a otros Ministros de Estado y al Presidente del Banco Central de Reserva cuando se trate de asuntos relacionados con sus reparticiones.

Esta composición es modificada en 1968 por el Decreto Ley Nº 17080 que incorpora como miembros del Consejo a todos los Ministros de Estado, el Jefe del Instituto Nacional de Planificación y los Presidentes de los Bancos Central de Reserva y de la Nación.

La práctica de los últimos años ha significado que sea el Consejo de Ministros quien asuma las funciones asignadas inicialmente al Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social.

b) El Instituto Nacional de Planificación y el Consejo Consultivo

El Instituto es el organismo técnico central del Sistema. Las funciones asignadas al Instituto se pueden articular alrededor de dos fundamentales: primero, la de proponer al Consejo las metas, alternativas y la política de desarrollo y, segundo, la de formular y evaluar los planes de largo, mediano y corto plazo. Adicionalmente, debe formular recomendaciones sobre los incentivos al sector privado que coadyuven al cumplimiento de los objetivos de los planes, informar sobre la situación económica y social proponiendo medidas de política, normar la preparación de proyectos de inversión, coordinar la asistencia técnica internacional y desarrollar investigaciones y capacitación en materia de planificación.

La autoridad máxima es el Jefe del Instituto Nacional de Planificación quien tiene rango de Ministro de Estado y responde directamente a la Presidencia de la República. Sin embargo, el Jefe del Instituto pese al rango asignado no tuvo presencia en el Consejo de Ministros, sino recién desde el año 1969 a partir del cual comienza a asistir (aunque sin voto) a las sesiones regulares

/del Consejo.

del Consejo. Se establece así una mayor información y participación del organismo planificador en las decisiones políticas.

Las propias funciones institucionales habían asumido mayor contexto y responsabilidad desde 1969 en que se señala explícitamente al Instituto Nacional de Planificación "la función técnica de asesoramiento (a la Presidencia de la República) en la orientación y conducción de la política de desarrollo nacional que permita alcanzar cambios o mejoras sustanciales en las condiciones económicas y sociales del país" <sup>11/</sup>.

Los cambios experimentados en cuanto a las funciones del Instituto y a la jerarquía de su Jefe pueden hallar su explicación en el nuevo rol que desde 1968, asigna el Gobierno Revolucionario a la planificación lo que a su vez es absolutamente compatible con una acelerada intervención del Estado en la economía peruana. Sobre el rol de la planificación en el período del Gobierno Revolucionario se volverá más adelante.

El Consejo Consultivo se establece en el Decreto Ley Nº 14220 como el órgano mediante el que se otorga participación al Sector Privado en la elaboración y discusión de los planes de desarrollo. Sus funciones son las de asesorar al Instituto y prestar su concurso técnico en la elaboración y discusión de los planes en la forma que determine el reglamento orgánico.

Es presidido por el Jefe del Instituto e integrado por no más de veinte miembros designados por el Presidente de la República previa proposición de ternas presentadas por los empresarios, trabajadores, profesionales y la Universidad. Su distribución se reglamentó de la siguiente manera:

- siete representantes de los empresarios;
- siete representantes de los trabajadores;
- cuatro representantes de los profesionales;
- un representante de las Universidades.

---

<sup>11/</sup> Decreto Ley Nº 17532: Ley Orgánica de la Presidencia de la República.

Para garantizar la participación del Consejo Consultivo se constituyó un Comité Permanente que funcionaba entre los períodos correspondientes a sus sesiones plenarias.

Obsérvese que el Consejo Consultivo no tiene exclusivamente tal carácter puesto que debía participar también en la elaboración de los planes. Una participación así del Sector Privado, si bien podría sentar una base para que exista el compromiso de este Sector en cuanto al cumplimiento del Plan, recortaba de hecho las posibilidades para que el Estado intervenga de modo efectivo en el aparato económico del país.

Esto revelaría que si bien el Gobierno Militar 1962-1963 tenía intenciones intervencionistas sobre la economía nacional, suponía que el Sector Privado no solamente no debía ser excluido sino que debía jugar un rol importante en un nuevo ordenamiento económico, pero esto hubiera significado en el fondo neutralizar u orientar la intervención estatal en beneficio de los empresarios que desde las primeras reuniones mostraron su hegemonía en el Consejo. En la práctica, sin embargo, el funcionamiento del Consejo fue de más o menos en el período 1962-1968 y desde este último año fue absolutamente dejado de lado, no existiendo tampoco presiones del lado de los sectores representados para activarlo en tanto la planificación empieza a ser utilizada como un instrumento de gobierno por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada que prescinde en su accionar de las demás fuerzas políticas del país.

De todas formas ha subsistido en estado latente en el ámbito gubernamental una preocupación por viabilizar la participación del sector no público mediante una forma de consultoría de carácter técnico, descartando en todo caso su participación en el proceso de elaboración de planes y formulación de políticas.

/c) Las Oficinas

c) Las Oficinas Sectoriales

Pese a determinarse en el Decreto Ley Nº 14220 la creación de Oficinas Sectoriales recién, luego de un año, el 5 de noviembre de 1963 se establece formalmente <sup>12/</sup> las normas generales para su organización.

De esta forma se constituyen las Oficinas Sectoriales de Planificación de Agricultura, Industria, Minería, Pesquería, Energía, Transportes, Comunicaciones, Educación, Salud, Vivienda, Trabajo y Turismo.

Su inserción en el aparato burocrático fue sin embargo muy heterogéneo. Mientras algunas tenían nivel ministerial, otras estaban a nivel de direcciones, de subdirecciones o de Juntas u otros organismos de muy escaso nivel. Ello atentaba contra un trabajo orgánico y coordinado del Sistema a la vez que revelaba el escaso nivel organizativo dentro del Sector Público.

De la misma manera, sus organismos conformantes no eran homogéneos, pertenecían a diversas reparticiones, con diferentes niveles y responsabilidades lo que dificultaría grandemente el funcionamiento interno de las Sectoriales. Sin embargo, inician una labor organizativa que fructificaría varios años después con la generación de oficinas de programación, en todas las dependencias del Sector Público, que actualmente coordinan su labor con la respectiva Sectorial.

Debe hacerse notar que a similitud del Consejo Consultivo en lo que respecta al Instituto, se establece la organización de un Comité Asesor a nivel sectorial, conformado por representantes de los sectores público y privado, con la finalidad de coordinar su participación, el análisis, formulación y actualización de los planes del Sector. Estos Comités llegaron a funcionar sólo parcialmente en algunos sectores; en la actualidad no existen.

---

<sup>12/</sup> Decreto Supremo Nº 2 INP/DIR.

A las condiciones precarias en que empiezan a operar las Oficinas Sectoriales de Planificación habría de añadirse la carencia de personal especializado. De hecho, por lo menos hasta 1966-1967 eran muy escasas las oficinas con un adecuado nivel de implementación, sin embargo, a 1975, quizá con la sola excepción del Sector Vivienda, las Oficinas Sectoriales se encontraban técnica y administrativamente bien montadas.

Esto último tiene en parte su origen en una nueva función que se asigna a estas Oficinas. A partir de la reorganización de la Administración Pública operada en 1970 en que se sectoriza la administración con un Ministerio al frente de cada sector, las Oficinas Sectoriales quedan encargadas no sólo de conducir el proceso de planificación del Sector en coordinación con las directivas del Instituto sino también de asesorar al Ministro en la formulación de la política sectorial.

La función asesora ministerial reviste singular importancia pues permite a los organismos planificadores introducir directamente en la política a ser ejecutada por el sector, los criterios establecidos en el Plan. Se trataría así de superar el tradicional divorcio entre las recomendaciones de los planificadores y las decisiones de los ejecutores. Hasta 1975 este mecanismo ha funcionado con relativo éxito en casi todos los sectores.

Es interesante anotar que de una oficina aislada dentro de su propio sector, tal como fue inicialmente creada en 1968, las Sectoriales han evolucionado hasta convertirse en los organismos técnicos centrales de verdaderos subsistemas sectoriales de planificación que abarcan todos los órganos de línea de los Ministerios a través de las oficinas de programación, los organismos descentralizados (servicios nacionales, seguros sociales, institutos de investigación, etc.) a través de las respectivas oficinas de programación o planificación, las dependencias regionales mediante las oficinas regionales de planificación sectorial y, en forma limitada aún, a algunas empresas públicas.

/Es en

Es en el campo de las empresas públicas donde la cobertura de la planificación deja vacíos. Desde 1968 ha existido un intenso proceso de creación de empresas públicas que alcanza a todos los sectores de la economía. Estas empresas públicas, importantes no sólo por su número sino por su carácter estratégico y por su alta participación en el producto total de la economía, actúan, en general, descoordinadamente con el Sistema de Planificación, desaprovechándose así la posibilidad de utilizarlas como eficaz instrumento de política gubernamental para la ejecución de los planes. El problema es estrictamente político pues existen las condiciones técnicas y administrativas para hacerlo en tanto las empresas públicas son controladas básicamente por el Ministro del Sector quien designa al Presidente Ejecutivo y Directorio de sus empresas.

Lo expresado no es obstáculo para que en casi todas las empresas públicas funcionen oficinas de planificación; el problema radica en la ausencia de una vinculación orgánica con el resto del Sistema Nacional de Planificación.

d) Las Oficinas Regionales

Las Oficinas Regionales, a diferencia de las sectoriales, nacen con preocupaciones que solo marginalmente tenían que ver con el Sistema Nacional de Planificación en su conjunto.

La Oficina Regional del Norte es la primera en aparecer a raíz de las exigencias que el Banco Mundial establece para otorgar la financiación necesaria para el desarrollo de la Irrigación Chira-Piura. El Gobierno de Belaúnde creó entonces en 1965 la mencionada Oficina Regional con la finalidad específica de coordinar los estudios de los diferentes proyectos de irrigación en la región norte.

Básicamente, la Oficina del Norte se concentra en los primeros años a coordinar las acciones y estudios correspondientes a la Irrigación Chira-Piura y colateralmente a otros proyectos similares.

/Sólo en

Sólo en 1969, inicia estudios sobre la realidad socioeconómica de la región.

La Oficina Regional de Desarrollo del Sur es creada mediante el Decreto Supremo Nº 019 en abril de 1966. Esta Oficina aunque nace dentro del Sistema Nacional de Planificación, lo hace con objetivos muy específicos pues por lo menos en su primera etapa, estuvo orientada a promover el desarrollo industrial de la región. Ello, en respuesta directa a los intereses de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo que, bajo el asesoramiento de la Misión Stanford de California, habían establecido programas industriales en sus departamentos y asimismo porque eran esos organismos los que financiaban en gran parte el presupuesto de la Oficina Regional.

El Sector Privado tuvo participación en el Consejo Directivo de la Oficina Regional de Desarrollo del Sur a través de representantes departamentales.

Tanto las Oficinas del Norte como la del Sur son incorporadas definitivamente al Sistema de Planificación recién en el año 1969 estableciendo su dependencia técnica y administrativa del Instituto Nacional de Planificación y determinando como sus objetivos básicos la planificación y coordinación del desarrollo y la promoción de planes, programas y proyectos de desarrollo.

Aún en su nueva situación, las Oficinas Regionales conservaron formalmente la participación de los sectores público y privado mediante los Comités Consultivos pero en la práctica estos no llegaron siquiera a constituirse.

Posteriormente, en el año 1970, se crean las Oficinas Regionales del Oriente y del Centro quedando así cubierta toda la extensión del territorio nacional. Sin embargo, dada la amplitud de las regiones se inicia un proceso de mayor descentralización en la planificación, ampliando el número de Oficinas Regionales y generando las Oficinas Zonales dependientes de las primeras.

/Hasta 1975

Hasta 1975 existían 6 Oficinas Regionales pues a las anteriormente mencionadas se agregaron las del Nor Occidente (departamentos de Piura y Tumbes) y del Sur Oriente (departamentos de Cuzco, Apurímac y Madre de Dios). Al mismo año existían 8 Oficinas Zonales con jurisdicción sobre espacios más reducidos.

Las tareas iniciales (1970-1972) de las Oficinas Regionales fueron algo dispersas. A partir de 1973 se inician los esfuerzos para armonizar métodos, técnicas y prioridades de trabajo que empiezan recién a ser notorios en los inicios de 1976. Algunas Oficinas Regionales y Zonales han jugado importante papel en el proceso de descentralización administrativa, propiciada por el Sistema de Planificación, pues en su carácter de Secretaría Técnica de los Comités de Desarrollo Regional han activado la coordinación intersectorial en las regiones potenciando la acción que aislada-mente desarrollaba cada sector.

/C. Las principales

C. Las principales tareas de la planificación

Del análisis de las tareas cumplidas por la planificación peruana en sus trece años de existencia y más concretamente del contenido de aquéllas, trataremos de inferir en primer lugar, el rol que los diferentes gobiernos han asignado a la planificación, en segundo lugar, la percepción de la realidad y el estilo de desarrollo que se plantea en relación al pensamiento político y en tercer lugar, el rol que se asigna al Estado en los diferentes planes.

Sin dejar de reconocer que existen otras categorías posibles de utilizar en el análisis de las tareas de planificación, centraremos nuestra atención en ellas, con el objeto de ir elucidando algunas cuestiones relativas a la vinculación entre el Estado y la Planificación.

Para eso se ha seleccionado algunas tareas desarrolladas por el Sistema Nacional de Planificación, que constituyen hitos importantes en la evolución de la Planificación. En algunos casos, se hará cierta referencia a temas que escapan al ámbito de las categorías de análisis escogidas pero que significaron restricciones o problemas de carácter técnico y/o político a la labor planificadora.

1. Problemas y tareas iniciales

Dado el carácter transitorio que se autoasignó la Junta Militar de Gobierno 1962-1963, las tareas que el organismo planificador se planteó fueron limitadas, más aún cuando los recursos básicos para iniciar sus tareas eran insuficientes y había un período de nueve meses para el cambio de gobierno y consecuentemente del cambio de las autoridades máximas de la planificación. En otras palabras, podríamos decir que las condiciones en que se inició el proceso de planificación fueron muy precarias.

/En primer

En primer lugar, no existía consenso frente a la utilización de la planificación. Esta es implantada por un Gobierno Militar contando con el apoyo tácito de grupos progresistas y nacionalistas pero es sólo aceptada a desgano y casi por imposición de la Carta de Punta del Este, por los grupos agroexportadores que, aunque impedidos de acceder plenamente al poder retenían una importante parcela de él. Otros grupos empresariales son indiferentes al tema. Entre los partidos políticos sólo el APRA tenía una posición medianamente favorable a la planificación en tanto propiciaba un cierto grado de intervención estatal.

En segundo lugar, la intervención estatal era prácticamente repudiada por todos los sectores y partidos con ligeras excepciones como el caso antes mencionado y en cierta manera por una fracción de la Democracia Cristiana. Y sin una activa intervención del Estado, la planificación no tiene instrumentos que puedan hacerla efectiva; ello se vería nítidamente en el período 1963-1968. Tampoco se vislumbraban posibilidades de que esa intervención pudiese ocurrir en un futuro próximo.

Unido a esto y más bien como una consecuencia, la capacidad operativa del sector público era limitada en exceso; una administración desorganizada, una burocracia ineficiente y una capacidad financiera restringida daban cuenta de ello. Evidentemente, no era el marco más apropiado para iniciar el proceso de planificación.

En tercer lugar, no existía un conocimiento suficiente sobre los instrumentos técnicos y operativos de la planificación. Ni siquiera estaba generalizado el uso de Presupuesto por Programas. En cuanto a recursos humanos, se podía contar escasamente con los técnicos preparados con los cursos dictados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Las Escuelas de Economía de las Universidades tenían pocos años de existencia y otorgaban una formación muy precaria; asimismo, casi no existían profesionales en Sociología y Ciencias Políticas.

/En este

En este contexto, las tareas que se programaron para el primer año fueron, además de las naturales labores organizativas, las siguientes:

- Análisis de la realidad socioeconómica.
- Formulación del Inventario de Proyectos.
- Establecimientos de las bases para implantar el Presupuesto por programas en el sector público.

a) El análisis de la realidad socioeconómica

Constituye el primer esfuerzo de la planificación para conocer la realidad a trabajar y que sería la base para actualizar posteriormente ese conocimiento y aplicarla en las tareas de formulación de los planes. Se efectuó en condiciones desfavorables, con personal inexperto e insuficiente y poco confiable información estadística. Existió sin embargo, una amplia participación del Sector Público organizado en comisiones y con el asesoramiento aunque por pocos meses que otorgó una Misión de Expertos del Comité OEA-BID-CEPAL.

Del examen de las conclusiones principales de este diagnóstico, puede percibirse aunque incipientemente el cuestionamiento del orden establecido que empieza a hacer la planificación y que, en parte significó su postración en el período 1963-1968.

Hay que anotar sin embargo, que el carácter del diagnóstico está signado por el análisis económico y financiero que inclusive llevaría más tarde a reconocer que "la deficiencia más importante fue en el campo sociopolítico, el que era muy pobre y por lo tanto, exigía la necesidad que el INP contara en el futuro con sociólogos y politicólogos a fin que un permanente estudio de las tensiones y conflictos sociales den factibilidad política a los planes de desarrollo, aspecto sustantivo que reclaman los gobernantes cuando se elaboraran los planes ..." <sup>13/</sup>

---

<sup>13/</sup> Fernando Otero Steinhart, La evolución de la planificación del desarrollo en el Perú, Instituto Nacional de Planificación, mimeo., 1976.

Lo fundamental en este trabajo en su primera parte se centra alrededor del examen del crecimiento económico, su irradiación hacia la población y las regiones y las posibilidades de su autopropulsión.

Al respecto, se establece que el fuerte crecimiento de la economía en los años 1958-1962, favorecido en gran parte por la inversión extranjera, no se tradujo en mejoras del poder adquisitivo de las masas poblacionales. Por el contrario, significó una mayor concentración del ingreso en los grupos capitalistas y empresariales, en desmedro de los pequeños empresarios, trabajadores independientes, empleados y obreros.

Regionalmente, en la costa donde tenían lugar mayormente las actividades agrarias de exportación se concentraba el 80 por ciento del valor bruto de producción, la productividad agrícola era 3 veces superior a la de la sierra y se realizaba prácticamente toda la producción industrial así como su consumo. En la sierra, fuera de la agricultura de subsistencia que era lo predominante, se desarrollaba la minería dominada por el capital extranjero y orientada hacia el exterior. Esta diferencia tenía ya su expresión en las migraciones hacia las ciudades y la aparición de "barriadas" en Lima.

En el marco de este estilo de desarrollo, se hacía notar la imposibilidad de una autopropulsión económica. Señálase como causa la distribución del ingreso que frenaba el proceso de sustitución de importaciones, las escasas probabilidades del aparato productivo de generar un volumen importante de empleo y la desintegración económica de la sierra. Se concluía en la necesidad de "modernizar la sociedad tradicional" que factibilice una autopropulsión del crecimiento capaz de compensar la pérdida del dinamismo del sector externo. Este tipo de conclusiones reflejaba la influencia de la concepción del desarrollo elaborada por esas épocas por la CEPAL.

/En la

En la segunda parte, se analiza la participación de Estado en la organización económica y social. Como problemas fundamentales se sitúan la gran centralización y la desorganización de la administración pública, así como el imperio de la filosofía del laissez-faire en amplios sectores de la población que impedía la intervención del Estado. Como indicadores puede señalarse que para 1960 el gasto público era el 10 por ciento del PBI y la inversión pública era sólo el 13 por ciento de la inversión bruta total. Los ingresos tributarios por concepto de Impuesto a la Renta y el Patrimonio representaban el 35 por ciento del total. La presión tributaria era de 17 por ciento pero era necesario recurrir al financiamiento externo, en tanto el endeudamiento interno no era recurso importante. Las perspectivas financieras del Estado que se avizoraban para 1964 eran desfavorables, señalándose que era necesario estabilizar el crecimiento del gasto corriente y transformar radicalmente el sistema tributario.

Efectuando el análisis sectorial, la propiedad de la tierra aparece como uno de los problemas principales que atentan contra las posibilidades de desarrollo agropecuario. El 0.8 por ciento de unidades agropecuarias poseía el 82.6 por ciento del total de área utilizable. Ello originaba la explotación secular del campesino, un inadecuado uso de la tierra, conflictos políticos, económicos y sociales y la indefinición de una política estatal en ese campo.

En el transporte, existía puertos controlados por compañías extranjeras. Astilleros, diques, flotas marítimas y aérea, líneas ferroviarias estaban en manos extranjeras. En los ferrocarriles, el Estado sólo controlaba el 20 por ciento de las vías.

En la producción petrolera, la Empresa Petrolera Fiscal controlaba sólo el 5 por ciento de la producción, el resto estaba en manos extranjeras.

/En la

En la industria, el Estado poseía la Siderúrgica de Chimbote pero su gestión estaba a cargo de empresarios privados.

La política monetaria se reducía al manejo de la limitación de los intereses activos de la Banca, la regulación del encaje, el redescuento y la valorización en las operaciones financieras del gobierno.

Como puede observarse, la participación del Estado es muy escasa y puede inferirse que la planificación en esos momentos tentaba por una suerte de intervencionismo estatal que pudiera contribuir a la resolución de los problemas económicos y, marginalmente, sociales del país. Básicamente, centraba de manera implícita, una participación del Estado en la mejora de las regulaciones tributarias y monetarias, la reforma de la administración pública y la orientación de sus inversiones hacia campos de la infraestructura económica y social; deja también planteado el problema agrario como uno de los que debería resolverse rápidamente para posibilitar la industrialización en el país.

b) El presupuesto por programas

Con la introducción de la programación presupuestaria <sup>14/</sup> se logra un evidente avance en lo relativo a las finanzas públicas. También, como el caso de la planificación, su implantación es originada, en parte, por los acuerdos de la Carta de Punta del Este; sin embargo, un poco antes fue utilizada por el Ejército y ensayada en el entonces Ministerio de Fomento y Obras Públicas.

En el fondo, significa el cambio de orientación de una concepción liberal del Estado hacia la responsabilidad de programar e impulsar el desarrollo.

---

<sup>14/</sup> Decreto Ley 14260 del 21 de diciembre de 1962.

Con el Presupuesto por Programas se dota al Gobierno de un instrumento para ejecutar la planificación del sector público. Su utilización real tiene lugar a partir de 1964 luego de la promulgación de la "Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República" <sup>15/</sup>, por la que se inicia un proceso de racionalización y reorganización en el aparato estatal al empezar su utilización como un instrumento de planificación tanto en la formulación de programas como en su posterior evaluación.

## 2. Tareas del período 1963-1968

En este período, correspondiente al Gobierno de Belaúnde, la planificación sufre un freno con respecto al impulso inicial logrado con la Junta Militar de Gobierno. Por un lado, porque la cúpula dominante en los partidos gobernantes conservaba la idea de un Estado no intervencionista pese a mostrar lo contrario en sus plataformas electorales y por otro lado, porque quedó en claro el formalismo con que había sido aceptada la planificación en razón del Acuerdo de Punta del Este.

Ello se operaba en medio de una intensa pugna política entre el Gobierno y la oposición que impedían un verdadero control y la racionalización del aparato estatal. Incluso dentro de los partidos del Gobierno empiezan desde 1964 a aparecer síntomas de las escisiones que se producirían en 1967 al dominar los respectivos aparatos partidarios los grupos conservadores.

El bloqueo parlamentario impuesto por la oposición a las reformas planteadas por el Gobierno derivó hacia un creciente gasto público en infraestructura sustentados por el auge del comercio externo en los dos primeros años y el ingreso de capitales extranjeros. Sin embargo, en 1966, al revertirse estas tendencias aparece un importante déficit fiscal, una alta tasa inflacionaria

---

<sup>15/</sup> Decreto Ley 14816 del 16 de enero de 1964.

y un drenaje de divisas (originado por la remesa de dividendos al exterior y la creciente demanda externa de insumos intermedios para la industria) que implicó una devaluación del 40 por ciento en septiembre de 1967. Paralelamente, las continuas presiones populares especialmente del sector agrario, habían desembocado en la experiencia guerrillera de 1965.

Es en este contexto que la planificación desarrolla tres tareas de cierta significación:

- el Programa de Inversiones Públicas 1964-1965;
- el Programa de Inversiones Públicas 1966;
- el Plan de Desarrollo Económico y Social 1967-1970.

Estas tareas son desarrolladas por un aparato institucional aún en formación, con grandes vacíos en el aspecto técnico y con importantes cambios en la cúpula del Instituto Nacional de Planificación que implicaron una serie de incertidumbres y discusiones internas relacionadas con las tareas futuras.

Debe señalarse además que no existió demanda alguna del nivel político por formular un Plan de Desarrollo y que los programas de inversiones respondían básicamente a los requerimientos del Acuerdo de Punta del Este.

a) El Programa de Inversiones 1964-1965

Aunque concebido y materializado como una sumatoria de los programas de inversión de diversos organismos públicos constituye un importante avance en el proceso de racionalización de la inversión pública.

Pese a que el Programa estaba distorsionado por la inclusión de muchas obras en plena ejecución y que no existió garantía alguna de ser implementado por cuanto la pugna parlamentaria impedía su concreción en el Presupuesto, vale la pena revisar algunos de los objetivos que se proponía.

/Con el

Con el Programa se buscaba básicamente enfrentar la problemática analizada en el Análisis de la Realidad Socioeconómica (ver páginas anteriores). Para ello, se pretendía que las inversiones públicas sirvieran de guía al sector privado en el esfuerzo de reorientar el tradicional "crecimiento hacia afuera" que debía conjugarse con un "cambio estructural" para la elevación de los niveles de vida. Adicionalmente, se planteaba una racionalización en la administración pública.

La financiación de la inversión reposa en gran parte en los compromisos de financiamiento externo y en la cobertura de la capacidad de endeudamiento del país. De ello y de la ausencia de una política de control al capital extranjero se deduce la escasa o nula importancia que en esos momentos se otorgaba a la condición de dependencia y subordinación del país con respecto a su principal acreedor y proveedor: los Estados Unidos.

Dado que, como se dijo anteriormente, existía escasa libertad para programar nuevos proyectos, este Programa no hace sino reflejar la tendencia de lo que venía ocurriendo en años anteriores.

b) El Programa de Inversiones Públicas para 1966

Este Programa, tal como se señala en su presentación, no es sino la continuación del Programa para 1964-1965 de tal manera que en sus objetivos y su contenido no existe reales diferencias; sin embargo, debe destacarse la mayor precisión y rigor formal en el trabajo realizado que hace enfocar mejor los problemas centrales pero frente a ello debe señalarse la predisposición a incluir una serie de programas surgidos en las pugnas políticas que no guardan la coherencia necesaria.

En la práctica hubo una escasa sujeción presupuestaria al Programa debido a las crecientes diferencias parlamentarias.

/c) El Plan

c) El Plan de Desarrollo 1967-1970

Con la experiencia acumulada en la elaboración de los Programas de Inversión se pasó, en el año 1965, a preparar la elaboración del Primer Plan de Desarrollo.

El Plan parte del estudio de la "Situación Económica y Social del Perú" para establecer los "Lineamientos Generales del Plan". Luego analiza el "Sector Público" en la perspectiva de una adecuación administrativa y tributaria que amplíe su capacidad de acción. Finalmente, presenta un "Inventario General de Proyectos".

En la primera parte se efectúa el diagnóstico de la realidad nacional que es una actualización del elaborado en 1962-1963 al que se agrega un estudio de la realidad social y se profundiza en los temas relacionados con el sector público y el desarrollo regional. La realización del Censo Nacional de Población contribuyó a mejorar la base estadística permitiendo por ejemplo establecer cifras sobre la distribución del ingreso, constatándose que el 1.9 por ciento de la población concentraba el 44 por ciento del ingreso nacional, básicamente en ingresos por concepto de rentas de propiedad, en contraste con el 71 por ciento de la población constituidas por los obreros agrícolas y urbanos y los trabajadores familiares no remunerado que percibían sólo el 28.3 por ciento del ingreso nacional.

En lo correspondiente al sector industrial se hace notar la dependencia de insumos importados, la ausencia del Sector Público (las pocas empresas públicas aportaron con solo el 1.5 por ciento de la producción industrial) y la oligopolización en la mayoría de ramas industriales, particularmente en petróleo, neumáticos, papel, tabaco, aceite, lácteos, etc.

En los sectores transporte y energía y comunicaciones se remarcaba la escasa participación del Sector Público.

/En el

En el sector minero se cuestiona el aporte real de divisas al país y las contribuciones tributarias de las empresas extranjeras señalándose como negativas la alta utilización de insumos importados y la remesa de utilidades y reservas al amparo de factores de depreciación y de agotamiento (que luego fueron utilizados como elementos de negociación por el Gobierno Revolucionario 1968-1975 en el proceso de expropiación de la gran minería) en tanto reducían sustantivamente el saldo neto de divisas y disminuían la recaudación tributaria. Paralelamente, se hacía notar que la producción minera y petrolera se encontraba en manos extranjeras (77 por ciento y 90 por ciento respectivamente).

La acción del Estado en estos sectores es calificada de "indirecta y aún pasiva", sin que existiera una acción siquiera reguladora por parte del Poder Central.

En la segunda parte o sea en los "Lineamientos Generales del Plan" se plantea la necesidad de modificar la situación y la tendencia observada a fin de buscar el crecimiento económico para lo cual se considera indispensable la participación del Sector Privado (que realizaba el 70 por ciento de la inversión total) en una acción coordinada con el Sector Público.

Los objetivos del Plan eran: incrementar la producción y la productividad, mejorar la distribución del ingreso, incrementar y distribuir apropiadamente la ocupación y, reducir la vulnerabilidad externa.

Para la consecución de esos objetivos se establece una estrategia basada en la búsqueda del crecimiento económico que debería ser acompañado de cambios en la estructura de producción en la que el sector agrícola era el crucial puesto que debía incrementar la oferta de bienes agropecuarios para sustituir importaciones y permitir el incremento del ingreso en las zonas rurales para ampliar el mercado interno.

/Los otros

Los otros elementos de la estrategia contemplan la integración y desarrollo de la industria para satisfacer la mayor demanda de producción manufacturados y de empleo y, finalmente, el desarrollo y diversificación de la producción para exportación como medio adicional para la provisión de divisas.

Debe señalarse que en relación al papel de la agricultura se consideraba necesario ejecutar el Plan de Reforma Agraria en un lapso de diez años, aunque las referencias que se hace a ello son bastante tímidas.

El Plan asigna al Estado el rol de agente dinámico en el incremento de la producción y de la productividad de la inversión así como el de actuar como mecanismo de transferencia de ingresos. En relación a lo primero se señala que el Estado deberá captar recursos internos y externos para orientarlos a la financiación de la inversión privada en los campos que el Plan propicia y en cuanto a la inversión del Estado se concentraría en los sectores de actividad en la que los beneficios directos obtenidos no atraigan a la inversión privada pero que sean indispensables para el desarrollo del país; por ello, la inversión estatal se concentra en inversiones infraestructurales. El incremento de la inversión pública significaba, según el Plan, aumentar su participación en la inversión total de 18.7 por ciento en 1966 a 25 por ciento en 1970.

Como se observa, el Plan postula que el Estado haga un esfuerzo de inversión y de financiamiento para el desarrollo del sector privado. Un Plan con tales características no podía menos que entusiasmar al sector privado tanto por ser algo novedoso como porque presentaba favorables perspectivas para la empresa privada. El Instituto Nacional de Planificación es invitado en 1967 a exponer el Plan en la Conferencia Anual de Ejecutivos que organiza el Instituto Peruano de Administración de Empresas. Entre las conclusiones de ese certamen se señala:

/- "La visión

- "La visión de nuestra actual realidad política, social y económica y la proyección pasiva de los factores que la conforman hacia un futuro inmediato; determinan la necesidad de realizar un esfuerzo indeclinable para intensificar el proceso de desarrollo del país, con la concurrencia solidaria de todos sus elementos activos."

- "El Plan Nacional de Desarrollo, elaborado por el Instituto Nacional de Planificación es un intento serio y coherente por coordinar los esfuerzos constructivos superando discrepancias partidarias."

El Sistema Nacional de Planificación será cada vez más eficaz en la medida en que oriente la acción del Estado hacia la complementación y estímulo de la iniciativa privada a la luz de los intereses nacionales." <sup>16/</sup>

El Plan 1967-1970 no fue implementado. Pese a tener aprobación oficial, no fue jamás considerado por el Ejecutivo en la toma de decisiones. Constituyó un buen ensayo de gabinete pero al no poseer el debido sustento político, no fue llevado a la práctica. Sin embargo, debe señalarse que, más que el propio contenido del Plan, el diagnóstico constituye un importante avance en el conocimiento de la realidad y un cuestionamiento, aunque parcial y limitado, del orden establecido.

### 3. Tareas del período 1968-1975

El proceso de cambios ocurrido a partir de 1968 y reseñado en la primera parte de este documento fue conducido con ciertos criterios de racionalidad y organización que fue suministrando formal e informalmente la planificación. Formalmente, por intermedio de

---

<sup>16/</sup> CADE'67: El Perú en 1975, Instituto Peruano de Administración de Empresas, Lima, 1967.

los planes e informalmente vía estrecha colaboración que altos funcionarios del Instituto y del Sistema Nacional de Planificación brindaron a los niveles de decisión política.

En estas condiciones, la planificación encuentra campo propicio para su desarrollo y para la concreción de una serie de planteamientos que desde 1968 generó en apoyo del proceso de transformaciones que se llevaba a cabo.

Gran parte de la labor planificadora se vuelca hacia ese apoyo desarrollando cada vez con mayor frecuencia, trabajos de tipo coyuntural. Ello sin embargo, no es óbice para la realización de importantes tareas que se reseñan a continuación.

a) La estrategia de desarrollo a largo plazo

La elaboración de este documento tiene, además de los requerimientos propios de la planificación, algunas raíces de carácter político. Un grupo de técnicos del Instituto avizora la posibilidad de un cambio de rumbo político resultante de la crisis de 1967 e inicia una labor tendiente a ofrecer al gobierno que fuera a asumir el poder en julio de 1969, una estrategia de desarrollo con la que pudiera orientar su acción, hecho que no había sido posible ofrecer a Belaúnde.

En 1968 se elabora el documento titulado "Bases para un Programa Nacional de Desarrollo a Largo Plazo". Presentado al nivel político en noviembre de 1968, el nuevo Gobierno lo hace suyo aprobándolo formalmente a través del Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social e iniciando la implementación de una serie de postulaciones de esa Estrategia.

El planteamiento de la estrategia se apoya en una interpretación del desarrollo peruano sustentado en el enfoque de la dependencia.

/Se releva

Se releva el establecimiento de un patrón de desarrollo inducido desde afuera, postergando las necesidades de ampliar el mercado interno para poder satisfacer la demanda doméstica. Ello se expresaba en el fortalecimiento de una "isla económica moderna", en abierta contradicción con el estadio de desarrollo del país, que no era capaz de impulsar el desarrollo del sector "no moderno".

El crecimiento de las exportaciones, especialmente luego de 1960 permitió una abundante oferta de divisas pero que, en proporción significativa, se utilizaron en importar productos alimenticios para paliar la incapacidad de mayor oferta del sector agropecuario. Parte de esas divisas se orientaron, por otro lado, a financiar la producción industrial de bienes finales aunque mayormente de productos de ensamblaje y acabado final.

En ese marco, el Estado debió proveer infraestructura y servicios sociales a una creciente población urbana pero recurriendo con mayor frecuencia al endeudamiento externo en vista de la insuficiencia de recursos fiscales, pues la expansión del gasto público no fue acompañada por un aumento de su eficacia ni de su mejor organización que hubiera posibilitado una mayor contribución a la actividad económica.

Frente a esta problemática, se plantea una imagen-objetivo sintetizada en el logro de un desarrollo intenso que integre a la población, la ampliación del mercado interno, mejor distribución geográfica de la población, transformación de las estructuras económicas y sociales que permitan mayor participación de la población en los procesos económicos, sociales, políticos y culturales, transformación de la estructura del Estado, integración regional, capacidad para movilizar excedentes hacia la inversión y desarrollo de la potencialidad cultural.

/Analizadas a

Analizadas a continuación dos opciones básicas para el desarrollo a largo plazo, una de intensificación del modelo vigente y otra de transformación de la economía, se opta por la segunda que implica cinco reformas estructurales básicas.

En primer lugar, la reestructuración de la propiedad agrícola que permita el acceso de la masa campesina al mercado de productos industriales.

En segundo lugar, la reforma de la minería a fin de incrementar la participación nacional en sus ingresos. Ello a su vez requeriría la participación directa del Estado en la producción y comercialización así como la industrialización de los productos mineros.

En tercer lugar, la dinamización y reestructuración del sector industrial mediante la expansión del mercado interno, la sustitución de importaciones, el aprovechamiento de recursos naturales y la participación en el proceso de integración.

En cuarto lugar, transformar el sector público para que ejerza liderazgo en el proceso de desarrollo.

Y finalmente, la reorientación de los recursos destinados a la infraestructura y los servicios sociales.

Este conjunto de reformas se postula en el marco de la creación de polos compensatorios de desarrollo que modifiquen las tendencias migratorias y eviten el macrocefalismo de Lima-Callao.

Para la transformación de la dinámica social se postula en primer lugar la integración nacional que incorpore a la población en el proceso de decisiones canalizando "institucionalmente" el proceso de movilización social. Y, en segundo lugar, el fortalecimiento del Estado que, equilibrando el poder político con el poder económico, otorgue la capacidad necesaria para conducir el proceso de desarrollo.

El proceso de transición de un Estado con funciones limitadas a la regulación del proceso económico hacia un Estado productor y promotor del desarrollo, explicaba gran parte de los problemas

/que surgían

que surgían en el Sector Público. Para enfrentarlos se plantea una estrategia cuyos propósitos básicos se centran en los siguientes elementos:

- Modernización del sector público, otorgándole capacidad de promoción en los sectores productivos y de apoyo en los sectores de infraestructura económica y social.
- Transformación gradual del sistema de poder existente y solución al problema de la marginación.
- Estructuración orgánica y eficaz para una racional asignación de recursos.
- Participación directa o asociada, con capital extranjero o nacional, en actividades agrícolas, mineras, industriales, comerciales y financieras que le permitan captar excedentes desaprovechados para el país.
- Reestructuración del sistema impositivo e incremento progresivo de la presión tributaria.
- Capacidad de movilizar significativamente el ahorro hacia el logro de mayor productividad.
- Tecnificación de la función pública.

En vista a ello se plantea la ampliación del gasto público principalmente, hacia actividades reproductivas financiando la política de reformas estructurales y de incremento de la producción, hacia la infraestructura económica de apoyo a los polos compensatorios y hacia la infraestructura social, no sólo en apoyo a las demandas sociales sino también en apoyo de las necesidades técnicas de la industria, la agricultura, la minería, la administración pública y la prestación de servicios.

Esta ampliación del gasto público imponía a la vez una reforma tributaria que ampliara la base tributable y la extendiera a todos los sectores en proporción a sus recursos de modo que se cambie la regresividad imperante por una progresividad en el sistema tributario.

/Finalmente, se

Finalmente, se propone la reorganización institucional del Estado transformando el esquema ministerial, estructurando adecuadamente los organismos descentralizados y empresas públicas y fortaleciendo sustantivamente el Sistema Nacional de Planificación y la administración presupuestaria.

El documento incluye además los cambios fundamentales en la ocupación del espacio económico y la responsabilidad de los diferentes sectores en la estrategia planteada.

A diferencia de los anteriores planes, este documento no fue un simple ejercicio académico, fue realmente utilizado tanto por el nivel político para orientar su política de desarrollo como por la propia planificación para servir de marco de referencia al Plan de Mediano Plazo que se elaboró para 1971-1975.

b) El Plan de Desarrollo para 1971-1975

La estrategia de largo plazo antes mencionada se consolida y adquiere mayor vigencia con la formulación del Plan de Mediano Plazo 1971-1975.

Este Plan parte de concebir el desarrollo como "un proceso de transformaciones estructurales en los órdenes económico, social, político y cultural" que implica una decisión deliberada de los responsables de la conducción política del país. La tarea fundamental de la planificación aparece entonces como la de orientar el proceso de desarrollo en base a una clara tipificación del carácter del ordenamiento estructural, a la identificación de sus problemas básicos y a la orientación política del Estado.

Al identificar los aspectos fundamentales de la problemática nacional se caracteriza a la sociedad peruana como "subdesarrollada y dependiente dentro del sistema capitalista". Estas características fundamentales se establecen a partir de la organización y naturaleza del aparato económico interno y de sus relaciones con el sistema internacional del cual forma parte pero que también se expresan en diversas dimensiones de carácter social y cultural.

/Sintéticamente, los

Sintéticamente, los problemas concretos que emergen de la situación estructural del país serían:

- Una rígida estructura social con agudos contrastes en la distribución de la riqueza y las posibilidades de acceso a bienes y servicios. Estos contrastes generados por la apropiación también diferente de la producción social imposibilita la creación de una imagen nacional unitaria.

- Un aparato económico desarticulado con incipiente capacidad productiva y casi nulos efectos de propagación que refuerzan la desarticulación regional e impiden la integración del país y su economía.

- Subordinación de la economía peruana a centros foráneos de decisión que impiden un proceso autónomo de desarrollo.

Estos problemas son considerados como causa y efecto de una organización social en beneficio de los sectores privilegiados que concentran el poder y los medios de producción. La perpetuación de un orden social de esta naturaleza era, en parte, sustentado por un sistema institucional y de organización del Estado de carácter selectivo y discriminatorio.

A partir de esta caracterización y enmarcados en los objetivos de largo plazo se fijan los objetivos de mediano plazo entre los que pueden destacarse: la participación de las mayorías organizadas en las decisiones básicas del país, la conclusión de la transferencia de la propiedad rural, la transformación integral del sistema educativo, el establecimiento de industrias motrices integradas, el control estatal del sistema financiero para un mejor uso del ahorro nacional, el fortalecimiento del Sector Público como agente principal del desarrollo y la participación de los trabajadores en los beneficios y gestión empresariales.

El amplio conjunto de objetivos se complementa con el establecimiento de metas dentro de las que resalta el importante esfuerzo de capitalización cuantificado en el crecimiento planeado de

/18.9 por ciento

18.9 por ciento anual de la inversión bruta interna en la que la inversión pública soportaba el mayor peso: 32.0 por ciento anual constituyéndose así en el factor dinámico del desarrollo.

La participación social debía previamente ser promovida en forma intensa capacitando, concientizando y organizando a los sectores populares, activando los sistemas de inversión-trabajo, estimulando la creación y desarrollo de empresas cooperativas y autogestionarlas y estableciendo sistemas de comunicación y diálogo entre las mayorías populares y los centros de decisión que posibiliten a las primeras su participación en las decisiones fundamentales.

Esa participación debía promoverse especialmente en los sectores donde se había iniciado el proceso de reformas estructurales, es decir, que incidía en el campo cubierto por la Reforma Agraria, la Reforma de la Empresa y la Reforma de la Educación.

La conducción del proceso de desarrollo por el Estado implicaba su intervención decisiva en la transferencia del poder económico, político y social y en la dinamización de la economía mediante el control de la generación y uso de los excedentes económicos. Para ello era necesario reformar la administración estatal fortaleciendo su capacidad operativa y de financiamiento.

La mayor participación del Estado se basa en la ampliación de su actividad empresarial destacándose su participación determinante en el esfuerzo de capitalización nacional.

Basadas en estos elementos estratégicos fundamentales se fijan una serie de políticas, resaltando la política social y la política económica.

La política social plantea líneas de acción en tres direcciones: en primer lugar, modificar la estructura de propiedad de modo que se cancele el control de la Clase Dominante sobre los mecanismos claves del aparato económico. Ello permitiría el acceso de los trabajadores a participar en la propiedad, gestión y beneficios

/de las

de las empresas. En ese marco se inscribían la Reforma Agraria y las Comunidades Laborales en la industria, pesquería y minería. Asimismo, las medidas relacionadas con el control del comercio exterior y de los mecanismos financieros y cambiarios, las normas de estabilidad laboral y las reformas tributarias y de la empresa apuntarían en esa dirección.

En segundo lugar, promover la movilización de los grupos mayoritarios para sumir su intervención en las decisiones fundamentales de los diferentes niveles administrativos, políticos y económicos. Ello implicaba la consolidación y articulación de las organizaciones sociales básicas: comunidades laborales, empresas autogestionarias, cooperativas, etc.

Y, finalmente, que el Estado asuma el papel de orientador de la transferencia del poder político, económico y social. Ello se concretaría tanto a través de su intervención determinante en las reformas estructurales como en la institucionalización del acceso de los diferentes grupos sociales organizados a los mecanismos de decisión del aparato estatal de forma que el Estado exprese los intereses de los grupos mayoritarios.

Paralelamente existiría una reorientación de las actividades del Estado en los campos de la educación, salud, vivienda y seguridad social. Particularmente, la reforma de la educación debería perseguir tres fines: educación para el trabajo y el desarrollo, educación para la transformación estructural de la sociedad y educación para la autoafirmación de la nacionalidad.

La política social se plantea instrumentar mediante la movilización social como "proceso a través del cual los grupos emergentes llegan a ejercer una participación básica o estructural al tener acceso al control de los recursos claves de la sociedad, fundamentalmente a la propiedad de los medios de producción y a la toma de decisiones centrales que afecten los aspectos más importantes de la sociedad en su conjunto".

/La política

La política económica se concibe como medio para consolidar y hacer irreversibles los cambios estructurales en forma que garanticen un desarrollo permanente y autosostenido a largo plazo. Simultáneamente, con el proceso de cambio se postula una alta tasa de crecimiento económico.

En ese contexto aparecen como fundamentales la Reforma Agraria y el desarrollo industrial. Pero se remarca la importancia del rol del Estado como conductor del proceso y como partícipe directo de la actividad empresarial especialmente en las actividades petrolera, minera, de industria básica, del comercio exterior y del financiamiento.

Esta participación creciente se cuantifica en el nivel del gasto público cuya relación con el producto bruto interno pasaría de 18.7 por ciento en 1970 a 26.4 por ciento en 1975 (cifras ajustadas posteriormente reflejan que en la realidad esa relación era de 16.5 por ciento en 1970 llegando a 23.3 por ciento en 1975). Este crecimiento se explica por la importancia de la inversión pública que crecería a una tasa promedio de 32 por ciento anual aumentando su participación en la inversión bruta de 33.3 por ciento en 1970 a 56 por ciento en 1975 (evaluando estas cifras, pese al gran freno de la economía peruana desde 1974, esta participación alcanzó 48 por ciento en 1975), gran parte de esa inversión sería realizada por las empresas públicas que sextuplicarían su nivel de inversión de 1970 (hasta 1974 habían logrado 5.6 veces su nivel inicial), especialmente en minería, energía e industria (a 1974 estas ramas cubrían casi el 70 por ciento de la inversión de las empresas públicas).

La participación activa del Estado se reflejaría luego, en 1975, cuando el 23 por ciento del producto bruto era generado por las actividades estatales productivas y administrativas mientras que en 1970 generaban sólo el 13 por ciento <sup>17/</sup>.

---

<sup>17/</sup> Concentración de la producción y estructura de propiedad, Oficina de Investigaciones, Instituto Nacional de Planificación, mimeo., julio de 1976.

El rol estratégico del Sector Público exigía la transformación de la estructura tradicional del Estado que a su vez sería complementada con adecuadas fuentes de financiamiento previéndose la generación de excedentes en la gestión empresarial del Estado y una reforma integral del sistema impositivo que, además de proporcionar ingresos al fisco, estuviese dirigida a apoyar la redistribución del ingreso, orientar la actividad económica y cambiar la mentalidad tributaria. Ello debía reflejarse en la elevación de la presión tributaria hasta 18 por ciento en 1975 (en realidad se mantuvo entre 13 por ciento y 14 por ciento desde 1970 hasta 1975).

El crecimiento de la economía se sustentaba en un agresivo proceso de capitalización que llevaría el coeficiente de inversión de 12.8 en 1970 a 21.3 en 1975 (en realidad alcanzó 18.5 por ciento). Para ello se requería una gestión financiera centralizada por lo que se prevé el reforzamiento de la actividad del Estado en este campo y la eliminación del control financiero-bancario que ejercían reducidos grupos nacionales y extranjeros. Paralelamente, la creciente participación del Estado en la comercialización exterior garantizaría una utilización nacional del excedente y una política de asignación de divisas en estricto orden de prioridad.

Este Plan constituyó un instrumento de gobierno, es decir, fue utilizado como un real marco de referencia para la toma de decisiones sobre todo en los tres primeros años. Sin embargo, su ejecución no pudo ser efectuada a cabalidad pues por causas externas derivadas de la crisis mundial del capitalismo e internas derivadas del avance del proceso de transformaciones y el descubrimiento y explotación de recursos naturales (petróleo, cobre) dieron lugar a la formulación de un nuevo Plan para el período 1975-1978.

c) El Plan de Desarrollo 1975-1978

Los factores mencionados anteriormente motivaron la interrupción del Plan 1971-1975 en el año 1974 estableciéndose un nuevo plan, esta vez cuatrienal, que pretendía enfrentar la crisis que se extendía ya sobre el país desde mediados de 1974.

Su estructuración es mucho más simple y sintética que el Plan 1971-1975 y su contenido sienta la necesidad de consolidar las reformas estructurales para buscar su irreversibilidad frente a la crisis.

El Plan se enmarca en los objetivos nacionales, objetivos del Gobierno Revolucionario, las Bases Ideológicas de la Revolución Peruana dadas a conocer en febrero de 1975, las definiciones conceptuales de los discursos del Presidente y la evaluación del proceso de desarrollo 1968-1974. Sin embargo, el diagnóstico o por lo menos una caracterización de la problemática nacional que trata de resolverse con el Plan, está ausente en la presentación del documento.

Los objetivos del Plan son: profundizar y consolidar las reformas estructurales, fortalecer la participación, afirmar el pluralismo económico, elevar la producción y mejorar la distribución de bienes esenciales para la población, reducir los niveles de subempleo y desempleo, reducir los desequilibrios regionales y consolidar el control de los recursos naturales por el Estado.

La estrategia es reemplazada esta vez por una concepción integral de la política de desarrollo que descansa en tres elementos: en primer lugar, una intensificación de las acciones de apoyo a la movilización social que asegure la progresiva participación de la población en el ejercicio del poder; en segundo lugar, propiciar una estrecha relación entre los diversos sectores de propiedad a fin que se constituyan en instrumentos eficaces de la planificación del desarrollo y que a la vez asegure

/el incremento

el incremento del ahorro y la inversión y una adecuada relación entre la oferta de bienes esenciales y la satisfacción de necesidades básicas de la población; y en tercer lugar, profundizar y consolidar las reformas que contribuyan a una distribución más equitativa del ingreso entre los diversos grupos sociales y regiones.

Las políticas multisectoriales, sectoriales y el programa de inversiones constituyen la mayor parte del Plan, notándose deficiencia en los aspectos cuantitativos. Tiene, sin embargo, la particularidad de plantear una técnica directa para la ejecución del Plan: los programas de producción y abastecimiento de bienes esenciales que debían concretarse en "contratos de producción" con las empresas del sector no público y la definición de metas específicas para el sector público.

Mediante esos programas se buscaría garantizar la producción de ciertos bienes esenciales para lo cual el Estado fijaría anualmente los precios de esos bienes, incluyendo un margen razonable de ganancias para el productor, otorgaría los requerimientos de divisas y de crédito necesarios y asumiría gradualmente el control de la comercialización mayorista. En la práctica, estos "contratos" no han sido implementados.

En lo relativo a la participación del Estado se establece su consolidación como conductor y promotor del proceso económico, particularmente, en petróleo, gran minería, pesquería, industria básica, electricidad, comunicaciones y transportes, comercio interno de productos esenciales, comercio exterior y sistema financiero. Asimismo, su actividad debería apoyar el desarrollo de la propiedad social.

D. El elemento político en el proceso de planificación

1. La planificación y los Centros de Decisión Política

La planificación, al extenderse en la administración del Estado, asume en general un rol de asesoría a los centros principales de decisión política. La acción de éstos a su vez depende de la orientación que les imprime los grupos políticos dominantes o de la presión que ejercen los grupos de oposición gubernamental. En esa dinámica, la planificación asume ciertas relaciones directas o indirectas con los agentes del proceso de toma de decisiones. Estas relaciones estarán en función del grado de desarrollo del país y serán cambiantes conforme la evolución política vaya redefiniendo el grado de participación de los diversos grupos en los centros de poder. Dentro de esta óptica se tratará entonces de analizar la ubicación y el rol de la planificación en relación a los principales centros de decisión política y económica.

El período 1956-1962 o sea el período en que todavía no está institucionalizada, se puede solamente identificar las diferentes posiciones que habían en relación a la planificación.

En el gobierno central, las fuerzas políticas conservadoras, representadas por el Presidente Prado y el Movimiento Democrático Peruano (el partido pradista) representaban una tendencia liberal, totalmente opuesta a la planificación. Es en este período que se comienza a ver la necesidad de cierto ordenamiento económico nacional y del planteamiento de una estrategia de desarrollo por lo que se discute la posibilidad de traer a la Misión Le Bret, que había hecho un trabajo de planificación en Colombia. Posteriormente, en sustitución de la Misión Le Bret el Gobierno contrata la firma Arthur Little para realizar un trabajo sobre las perspectivas de desarrollo del país en un acto que podría considerarse

/como una

como una primera concesión a los reclamos que desde fuera de los centros decisorios hacían los grupos progresistas.

Entre las fuerzas que dominaban el Parlamento, el APRA tenía un cierto apoyo a la planificación pues algunos de sus planteamientos primigenios fundamentales estaban en relación a una intervención del Estado en la economía; sin embargo, sus aliados pradistas en el parlamento eran decididamente adversos a la planificación. Este partido desarrolló en esa época un esbozo de planificación a través de su Secretaría del Plan y Gobierno terminando con un bosquejo de plan para los años 1962-1968 que debería ponerse en ejecución si ganaban las elecciones de 1962.

Otros partidos políticos, Acción Popular y la Democracia Cristiana, que estaban en la oposición no desarrollaron esfuerzos muy grandes en el campo de la planificación aunque hicieron algún intento de formular un plan de gobierno que posteriormente tuvo viabilidad al producirse su alianza para la campaña electoral del año 1963 cuando conformaron una Comisión del Plan de Gobierno.

Entre las Instituciones Públicas que destacaron en esa época por su posición en relación a la planificación está el Banco Central de Reserva que pese a elaborar el Plan 1962-1971 no apoyaba las tareas de planificación y en los años posteriores se convierte más bien en un opositor a ella debido a la concepción neoclásica de la economía que predominaba en los funcionarios del Banco.

Instituciones privadas, como la Sociedad Nacional Agraria, la Sociedad Nacional de Industrias, en tanto representaban a sectores fuertemente dependientes del capital extranjero, eran también opuestas al plan. Lo mismo hay que decir de las empresas extranjeras como la International Petroleum Company, la Cerro de Pasco entre otras que abierta o veladamente rechazaban la idea de planificación pues ésta era entendida en última instancia, como un proceso de creciente intervención estatal a la cual ellas se oponían por razones obvias.

/En síntesis,

En síntesis, durante el período 1956-1962, que podríamos definir como el período de la "preplanificación", la mayoría de los grupos de poder eran opuestos a la planificación. Sólo en 1961, a raíz de la Reunión de Punta del Este se crea la Oficina Central de Estudios y Programas con la finalidad de preparar programas de desarrollo. Es necesario anotar que ya en otros países de América Latina, los esfuerzos de planificación tenían un largo recorrido siendo el Perú uno de los últimos que instaura un sistema de esta naturaleza.

Al producirse el cambio de Gobierno de Prado por un régimen militar, que tiene vigencia durante los años 1962-1963, la Fuerza Armada que ya había trabajado durante algunos años con el sistema de planes, programas y presupuestos, implementa a nivel nacional el Sistema Nacional de Planificación, con el Instituto Nacional de Planificación como organismo central.

La ubicación del Instituto es a nivel de un organismo autónomo dependiente directamente de la Presidencia de la República. Sin embargo, esta autonomía era solamente relativa pues para fines administrativos tenía que depender del Ministerio de Gobierno en tanto no contaba con un presupuesto propio. Como el período 1962-1963 constituye una fase de transición hacia un nuevo gobierno constitucional y estando la planificación en período de organización y de construcción institucional, su relación con los centros de decisión que ejercen el poder político es, en términos formales, poco importante y en la realidad no llega a participar siquiera marginalmente en el proceso de toma de decisiones.

En el período 1963-1968 el cuadro político varía. Ejerce el poder un Presidente, elegido en elecciones populares, con un gabinete ministerial cuya conformación reflejaba gran heterogeneidad debido al diferente origen político y profesional de los miembros de que lo constituían y que provenían básicamente de los partidos ganadores: Acción Popular y la Democracia Cristiana. El Poder

/Legislativo, otro

Legislativo, otro de los centros decisorios, tenía también una composición heterogénea. Estaba compuesto mayoritariamente por miembros de los partidos de la oposición, esto es, el APRA y la Unión Nacional Odríista, quienes coparon las Juntas Directivas de las Cámaras de Senadores y de Diputados y paralelamente, las presidencias de las Comisiones más influyentes de estas Cámaras. Ejercían así un real poder de contrabalance a los grupos que detentaban el Ejecutivo.

Existía entonces dispersión y ausencia de poder real en los centros de decisión que hacía inorgánico el funcionamiento del Estado y por lo tanto, trababa su propia administración. En este contexto, la planificación pierde peso político y se ve relegada a un plano marginal dentro del proceso de toma de decisiones pues trata de ser mediatizada por los diferentes grupos que no creían en la planificación. A nivel del gobierno central, si bien el Partido Acción Popular la había preconizado dentro de su plataforma política al ser dominado por arquitectos-urbanistas visualizaba la planificación del desarrollo fundamentalmente como planificación física. En la Democracia Cristiana aunque se adhería a la idea de la planificación, en los altos niveles dirigentes no se había llegado al convencimiento pleno de lo que representaba un esfuerzo de esa naturaleza. Era vista con simpatía sólo por los elementos radicales y más jóvenes del Partido.

En el Parlamento, el APRA no apoyó a plenitud las labores de planificación y hasta podríamos decir que mantuvo una actitud neutral hacia ella cediendo la iniciativa a sus aliados parlamentarios de la Unión Nacional Odríista que durante todo este período atacaron sin tregua a la planificación; dentro de las comisiones parlamentarias solamente una, la Comisión de Planificación de la Cámara de Diputados, tuvo oportunidad de constatar un trabajo técnico del Instituto Nacional de Planificación y establecer un limitado contacto casi en las postrimerías del régimen.

A nivel de las Instituciones Públicas, el Ministerio de Hacienda no apoyó los esfuerzos de planificación y más bien mantuvo la tarea de presupuesto desligado de la planificación. Recién en 1967, a raíz de la devaluación, se trata de hacer un ordenamiento en el campo económico pero sin recurrir al Instituto Nacional de Planificación, pese a que oportunamente le fuera ofrecida amplia colaboración al Ministerio de Hacienda. El Banco Central tuvo durante este período una preeminencia en el manejo de los asuntos económicos y siguió identificándose como opositor a las tareas de planificación, debido a que su posición era totalmente liberal en el campo económico y a que era básicamente controlado por el sector privado.

Entre las instituciones privadas, la Sociedad Nacional Agraria, la Sociedad Nacional de Industrias y la Sociedad Nacional de Minería tuvieron un acercamiento, a través de sus representantes en el Consejo Consultivo de Planificación, a las tareas del Instituto Nacional de Planificación aunque siempre con una actitud de mediatización de sus esfuerzos.

A partir del año 1968 y hasta el año 1975, el elemento castrense vuelve a ejercer el poder y la administración del Estado, concentrando así el proceso de toma de decisiones con exclusión del resto de agentes políticos y aun económicos. Es en este período cuando la planificación recobra el nivel que se le pretendía dar en el período 1962-1963 y comienza a ser utilizada como un verdadero instrumento de gobierno.

En el gobierno central, el grupo dirigente de la Fuerza Armada que toma el poder y que había creado el Comité de Asesoramiento de la Presidencia, como organismo político asesor establece una rápida vinculación con el Instituto Nacional de Planificación estableciéndose una estrecha relación que perdura esos siete años.

En uno de los principales centros de decisión económica, el Ministerio de Economía y Finanzas se producen importantes cambios centralizándose decisiones especialmente en el campo financiero, que anteriormente estaban sumamente dispersas; sin embargo, los técnicos se mostraron siempre renuentes a aceptar la presencia de la planificación en el diseño de la política de corto plazo pese a que entre 1969 y 1973 es el propio Ministro de Economía quien propicia el acercamiento institucional con la planificación incorporándola progresivamente en la elaboración de la política de corto plazo.

Esta participación del Instituto Nacional de Planificación se viabiliza mediante el Comité del Plan Económico Anual presidido por el Ministro de Economía e integrado por el Jefe del Instituto y los presidentes del Banco Central y del Banco de la Nación, las dos entidades financieras más poderosas del país. Pero si bien el Instituto participa parcialmente en las tareas de corto plazo, la determinación final era siempre asumida por el Ministerio de Economía aunque existiera contradicciones con la planificación. En las tareas presupuestales se llegó a tener cierta ingerencia más no en la formulación de la política financiera y crediticia mediatizándose así el esfuerzo por incorporar en ellas los criterios de la planificación.

Las relaciones entre el Ministerio de Economía y el Instituto Nacional de Planificación no fueron sin embargo lo suficientemente fluidas como para garantizar su permanencia. En razón de ello, a partir de 1974 se inicia un acelerado deterioro de esas relaciones que llegaría hacer crisis a principios del año 1976.

También a través del Comité de Asesoramiento de la Presidencia y del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, el Instituto Nacional de Planificación tiene acceso a ciertas acciones políticas, teniendo así la oportunidad de ser realmente partícipe de las decisiones más trascendentales del país. Desempeña así la planificación un rol de verdadero asesor a nivel de toma de decisiones.

/Adicionalmente, la

Adicionalmente, la gran cobertura que adquiere el Sistema de Planificación y el control que empieza a ejercer sobre la implementación de decisiones, o sea a nivel de ejecución, lleva a la creación de un mecanismo de evaluación que amplía las tareas fundamentales de la planificación. De este modo la acción del gobierno y el aparato administrativo adquieren un alto grado de coherencia y consistencia a través de una centralización de decisiones, una orientación definida e incluso un plan político, cuyas características claras y precisas se traducen en los planes de mediano y corto plazo enmarcadas dentro de una estrategia nacional de desarrollo y una evaluación permanente del Plan y del Proceso de Desarrollo que proporciona importantes elementos de juicio al nivel político.

Es en esta etapa también, cuando surgen las Organizaciones Sociales de Base del proceso y entonces hay la posibilidad de hacer los primeros esfuerzos a nivel de planificación de base. Ejemplo de ello es la Confederación Nacional Agraria, que cuenta con una Secretaría de Planificación, la que establece contacto directo con el Sistema Nacional de Planificación a través del Instituto Nacional de Planificación y las Oficinas Sectoriales de Planificación de Agricultura y de Alimentación, dando viabilidad al denominado Sistema de Producción Alimenticia que busca garantizar la producción de alimentos básicos.

La vigencia de la planificación entre 1968 y 1975 tiene como uno de sus factores importantes, la íntima vinculación que existió entre sus cuadros directivos y el nivel político decisorio. En los períodos anteriores, esa vinculación fue muy débil. En el primer año de su creación no había necesidad de ella en tanto se desarrollaban tareas fundamentalmente organizativas y de conocimiento de la realidad nacional. Entre 1963 y 1968 la relación se dio en términos estrictamente formales entre el Jefe del Instituto y el nivel presidencial.

/A partir

A partir de 1968 esa vinculación se vuelve muy estrecha. El nivel político asigna a la planificación un importante papel en el proceso de transformaciones. Ello se pone de manifiesto en el propio Plan Inca o plan político del Gobierno Revolucionario donde se señala lo siguiente:

"2. Planificación

a) Situación

- 1) Intereses de grupo mantienen a la planificación como simple formalismo.
- 2) Planificación concebida para el crecimiento económico y no para el desarrollo socioeconómico.
- 3) Estadística deficiente.

b) Objetivo

Una planificación integral y permanente de carácter obligatorio para el Sector Público y altamente orientadora, en lo prioritario, para el Sector Privado.

c) Acciones

- 1) Preparar y actualizar el diagnóstico de la realidad nacional.
- 2) Establecer los lineamientos de desarrollo del país.
- 3) Realizar el planeamiento de largo, mediano y corto plazo.
- 4) Determinar los polos de desarrollo del país.
- 5) Institucionalizar el Sistema de Planificación dentro de la Administración Pública.
- 6) Integrar los organismos de Estadística al Sistema de Planificación."

De allí que el Gobierno del Gral. Velasco llegara a utilizar la planificación realmente como un instrumento de gobierno. La forma como ese Gobierno concibe la planificación y la importancia del plan y su ejecución pueden deducirse de las siguientes expresiones del Presidente Velasco.

/" ... para nosotros

"... para nosotros el desarrollo de un país como el Perú debía entenderse como un conjunto de transformaciones estructurales. También indicamos con toda claridad que, a nuestro juicio, el proceso revolucionario se manifiesta en la transformación de las estructuras fundamentales de una sociedad. Para nosotros, por tanto, los conceptos de "desarrollo", "transformaciones estructurales", y "proceso revolucionario" siempre fueron, en realidad, sinónimos. En estricta coherencia con esta posición teórica, en aquel ya lejano período de la revolución sostuvimos que la planificación del desarrollo no era otra cosa que la planificación del propio proceso revolucionario de nuestro pueblo." <sup>18/</sup>

"... es preciso que todos comprendamos la necesidad de planificar el desarrollo del país, a fin de utilizar mejor los limitados recursos que tenemos. Planificar significa ordenar las acciones de un gobierno, racionalizar los esfuerzos, utilizar eficientemente los recursos financieros y técnicos, emplear mejor lo que se tiene para forjar un futuro superior. Se planifica para algo, de la misma manera, que se gobierna para algo. En nuestro caso, la revolución gobierna y planifica para construir en el Perú una sociedad de justicia, donde el bienestar material sea compatible con una vida más libre y más humana para todos." <sup>19/</sup>

"... un plan no es solamente una concepción, una serie de formulaciones normativas, un conjunto de criterios, un cuadro de metas y una relación de proyectos específicos. Un plan es también un decisivo problema de aplicación." <sup>20/</sup>

---

<sup>18/</sup> Discurso de Clausura del Año Académico del CAEM y de las Escuelas de Guerra, 22 de diciembre de 1971.

<sup>19/</sup> Discurso en la Manifestación Popular en Pucallpa, 30 de septiembre de 1972.

<sup>20/</sup> Discurso en la X Conferencia Anual de Ejecutivos (CADE), 21 de noviembre de 1971.

Es con esta concepción política que la planificación asume un rol muy significativo en el proceso y consecuentemente se establece la vinculación no sólo del Jefe del Instituto sino también de sus más altos funcionarios con el Presidente de la República, el Consejo de Ministros y el Comité de Asesoramiento a la Presidencia (COAP) que fueron los niveles en que se tomaron las decisiones claves del proceso de cambio.

El vínculo nace cuando funcionarios del Instituto Nacional de Planificación toman contacto con los coroneles del COAP y en base a la Estrategia de Desarrollo a Largo Plazo en elaboración que - como se mencionó anteriormente - tenía coincidencias fundamentales con las intenciones del nivel político, otorgan el marco técnico-político que los militares requerían. Resultado inicial de ese trabajo es el discurso del Primer Ministro en diciembre de 1968 en que se establecen los planteamientos del gobierno para el largo, mediano y corto plazo.

A partir de entonces se inicia una estrecha asociación entre el INP y el COAP. Hay un diálogo permanente y fecundo entre el nivel técnico y el nivel político con influencia mutua de ambos en beneficio del proceso de reformas estructurales. Esta estrecha asociación se extiende y enriquece con la incorporación progresiva de otros funcionarios del Sistema Nacional de Planificación.

A partir de esa vinculación, la planificación tiene presencia y labor activa en la mayor parte de reformas y acciones básicas del Gobierno: en la Reforma Agraria, en las Leyes Generales de Industria, Pesquería, Minería, en la estatización de la pesca, en la nacionalización de empresas extranjeras, en la socialización de la prensa, etc. En todas ellas, los planificadores constituyeron un elemento importante para otorgar nacionalidad y coherencia técnica dentro del proceso de cambio estructural.

/Con ello

Con ello no solamente había un saldo favorable para los niveles de decisión política sino también para la planificación. En efecto, la planificación podía nutrirse en ese contacto directo con el nivel político de las concepciones y de la línea política del gobierno de tal manera que ellos pudieran incluirse en los Planes y así otorgarles una viabilidad que no es frecuente encontrar en momentos de cambio.

## 2. La planificación y la administración del Estado

En el período 1956-1962, la administración pública es extremadamente débil, conformada por una burocracia sin orientación común integrada por militantes de los partidos tradicionales que accedían a los cargos públicos como recompensa política y por elementos independientes pero siempre ligados de algún modo con esos partidos; por ello, estaba muy limitada para atraer a los elementos más capacitados del país. Era una administración cautiva de las decisiones de los partidos políticos del sector externo de la economía a través de la Embajada de Estados Unidos y de las empresas transnacionales de las instituciones privadas con plena vigencia política y económica: la Sociedad Nacional Agraria, la Sociedad Nacional de Industrias, etc. Por tanto, no era una administración autónoma, con capacidad de gestión en función de los intereses de las mayorías del país; respondía a los intereses de las minorías dominantes.

El grado de profesionalización era muy bajo, con predominancia de una burocracia tradicional y pésimamente remunerada. Por su conformación y por la forma en que se trabajaba dentro de la administración pública no se percibía la necesidad de la planificación. Por el contrario, uno de los objetivos de la planificación era transformar la administración pública y convertirla en instrumento de gobierno además de establecer su autonomía en la ejecución de la política de desarrollo del país.

/En el

En el período 1962-1963, al asumir el poder la Fuerza Armada y encontrarse con una administración pública caótica, trata de iniciar los primeros esfuerzos de racionalización dentro del concepto de planificación. La Fuerza Armada ya había conocido las ventajas de un trabajo planificado y desde 1960 había implementado los presupuestos por programas, de modo que llevó a la administración pública un nuevo esquema de ordenamiento y racionalización. El Sector Público en el gobierno central recibió así los primeros impulsos para su transformación.

Sin embargo, como hemos anotado, con una institucionalización que recién comenzaba y por el corto período de vigencia del gobierno militar no hay posibilidad para que la planificación tenga presencia importante en las decisiones del gobierno. Algunos intentos frustrados para tratar que el gobierno imponga ciertos planteamientos, por ejemplo en relación a la recuperación de los recursos naturales y particularmente en relación al petróleo pero el resultado fue más bien que quienes preconizaron esto al interior del gobierno fueron despedidos.

A partir del año 1963 cuando el poder central es asumido en gran parte por Acción Popular, partido en que predominaban grupos medios con un nivel considerable de profesionales, la administración pública se ve reforzada por un contingente humano de cierta calificación, pero que ciertamente no tenía la capacidad suficiente para administrar un Estado de cierta complejidad en su estructura política y económica; eran, en general, personas escasamente conocedoras de la administración de la economía y de las funciones financieras.

Esto se pone rápidamente en evidencia y la administración pública pronto vuelve a su ritmo y formas tradicionales de trabajo. El Instituto Nacional de Planificación, donde se había tratado a aglutinar un conjunto de profesionales con alto nivel de capacitación, se ve invadido por elementos de

/escasa calificación

escasa calificación profesional que accedían a él como recompensa política. Con una planta tan heterogénea, política y técnicamente el Instituto no llega a afrontar seriamente su responsabilidad, lo que ocasiona la frustración de muchos técnicos abandonando las tareas planificadoras. Subsiste entonces sólo el grupo original que había llegado al Instituto en sus dos primeros años.

Es sin embargo, durante este período que se comienza a gestar en la administración pública los cuadros profesionales que posibilitarían, en el período 1968-1975, la conformación de una administración pública moderna, tecnificada y relativamente eficiente.

Recién desde el año 1968, la administración pública adquiere autonomía respecto a los agentes dominantes interiores pues se disolvió el Parlamento, se eliminó los grupos oligárquicos y se mermó fuertemente el poder de las instituciones privadas "representativas" así como el de las empresas extranjeras.

Aparece entonces como elemento determinante en el nivel político y económico el grupo de militares que toma el poder en representación de la Fuerza Armada y que asume una vasta e intensa participación en la administración pública a través del COAP primero y en los Ministerios claves luego, lo que refuerza enormemente los vínculos de la administración pública con el Instituto Nacional de Planificación dado el importante rol que el Gobierno Militar asignó desde el primer momento a la planificación.

Es en esta época cuando se produce una reforma de la administración pública que la moderniza tecnificando sus cuadros, introduciendo criterios científicos de gestión y reorganizando el aparato administrativo. Tiene lugar entonces la absorción de gran cantidad de profesionales calificados que otorgan un nuevo carácter a la administración pública elevando considerablemente su nivel técnico.

/Debe señalarse

Debe señalarse el importante aporte que para la administración pública representó la planificación como medio de formación y calificación de cuadros. En efecto, una importante cantidad de funcionarios de la Planificación fueron progresivamente asumiendo funciones de dirección a nivel medio y superior dentro del aparato estatal en la perspectiva de ir implementando técnicamente la administración pública. Ello significó a la vez un estrechamiento de los lazos, anteriormente débiles, entre la planificación y la administración estatal.

Muchos de los altos funcionarios de planificación fueron paulatinamente a desempeñar importantes cargos dentro de la administración pública, teniendo así las posibilidades de ejecutar los planes en que ellos mismos participaron desde los organismos de planificación. Así por ejemplo, han llegado a desempeñar cargos de Vice-Ministro en los Ministerios de Agricultura, de Economía y Finanzas, de Comercio, de Industria, de Pesquería, de Educación y del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social, la Presidencia del Banco Industrial, la Presidencia de la Corporación Financiera de Desarrollo, la Presidencia de Electro Perú, la Presidencia de la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos, las Direcciones Técnicas del Instituto Nacional de Administración Pública y del Instituto Nacional de Estadística, entre otros cargos importantes.

Ello significó que, a diferencia del Plan 1967-1970 elaborado por un grupo técnico sin mayores vinculaciones con el nivel político, básicamente el Plan 1971-1975 fue elaborado por técnicos íntimamente relacionados con los órganos de decisión política y pudo ser implementado, en parte, por planificadores que pasaron a administrar las decisiones y postulados del Plan.

### 3. Plan de Desarrollo y Plan Político

Los planes de desarrollo en el Perú han contenido siempre, en su presentación final o en los proyectos elevados al nivel político, proposiciones que suponía la adopción de decisiones políticas sobre la estructura de poder como base para una ejecución real del plan.

Esto significó, en la etapa 1963-1968, que se dejara de lado a la Planificación como instrumento de gobierno en tanto que esas proposiciones tenían escasa correspondencia con las ideas dominantes en el nivel político. El Gobierno de Belaúnde se caracterizó por no poder concretar muchos de sus planteamientos electorales y los que pudo llevar a cabo, como la Reforma Agraria, fueron totalmente mediatizados. Este gobierno perdió rápidamente capacidad de conducción porque en parte no tuvo una estrategia y menos un Plan político que orientara sus acciones, así se convirtió en un gobierno que oscilaba al vaivén de las circunstancias. En estas condiciones el consenso político para que las proposiciones de la planificación fuesen aceptadas era extremadamente difícil de lograr.

Sin embargo, luego de 1968, existe viabilidad para la planificación en tanto el Gobierno de la Fuerza Armada cuenta con un Plan Político, es decir, un claro programa de gobierno del grupo militar que controla el poder cuya finalidad es alterar sustantivamente el orden socioeconómico vigente subordinado a él cualquier circunstancia de tipo económico, político o social.

Este plan político, denominado Plan Inca, en razón que afectaba grandes intereses económicos y políticos fue solamente dominio del grupo militar que originalmente preparó el golpe de Estado y expuesto al país recién a mediados de 1974. Esto no significó que dejase de constituir importante elemento para la planificación pues varios de sus autores integraron inicialmente

/el Comité

el Comité de Asesoramiento a la Presidencia (COAP) y en tal función desempeñaron el nexo político directo con el organismo de planificación. De ese modo, los planteamientos del Plan Político fueron siendo transmitidos a los responsables de elaborar el Plan de Desarrollo lográndose entonces una gran coherencia entre ambos aun cuando el primero fuese mantenido en secreto durante 6 años.

El Plan Político fue elaborado en el segundo trimestre de 1968 por los coroneles que acompañaron al General Velasco en su movimiento revolucionario. Su contenido que fue siendo enriquecido por el propio desarrollo del proceso político entre su formulación inicial y su divulgación, tiene coincidencias fundamentales con el documento elaborado en el Instituto Nacional de Planificación: "Bases para una Estrategia Nacional de Desarrollo a Largo Plazo" que se elaboró también a mediados de 1968 y que planteaba la transformación estructural del país.

Ambos esfuerzos convergen en octubre de 1968 cuando asume el Gobierno las Fuerzas Armadas bajo la conducción del grupo revolucionario encabezado por el Gral. Juan Velasco Alvarado. A partir de entonces se inicia una estrecha relación entre la planificación política que se realiza a través del Comité de Asesoramiento a la Presidencia (COAP) y la planificación económico-social que se realiza a través del Instituto Nacional de Planificación. La interacción de ambas va enriqueciendo y dando gran coherencia a la evolución del proceso de transformaciones estructurales. Quizás sea ésta una de las razones que otorga viabilidad al proceso de planificación en tanto sus postulaciones requerían importantes transformaciones en la estructura de poder que a su vez van teniendo lugar con la implementación del Plan Político.

/Podría decirse

Podría decirse que existe un mecanismo de mutuo sustento y propulsión entre ambos planes. Una determinada orientación del desarrollo, tal como la postulada por el organismo de planificación en 1968 requiere de ciertas condiciones políticas compatibles con ella y que serían contempladas por la planificación política. Pero también hay cambios políticos que para su implementación requieren de determinadas condiciones económico-sociales que pueden irse logrando con la planificación del desarrollo. De este modo en un proceso de cambio en las estructuras del país, la planificación política y la planificación del desarrollo, devienen en elementos indispensablemente concurrentes. Ello ocurrió en el Perú entre 1968-1975.

E. Aspectos de la metodología de la  
planificación peruana

1. El elemento ideopolítico en el proceso  
de planificación

Teóricamente una explicitación completa del elemento ideopolítico para fines de elaboración de un plan de desarrollo, debería de ser una directiva política emanada del más alto nivel del gobierno al momento de iniciar las tareas del plan. Sin embargo, en la práctica, no siempre sucedió esto y más bien se dió el caso que la orientación política se recibiera en una fase avanzada de la formulación del Plan o en otros casos el nivel político no expidiera esa orientación y fueron más bien los propios planificadores quienes interpretaron el marco ideopolítico y pusieron a consideración del nivel político la aprobación del plan.

En las diferentes tareas que se realizaron entre 1963 y 1968, los organismos planificadores no recibieron explícitamente ninguna orientación ni directiva política. Por lo tanto, fueron los propios planificadores quienes decidieron cuál era el rol que debería jugar el plan y cuál el marco ideopolítico en el cual debería inscribirse. Ello implicó una ausencia de sustento político del Plan en el nivel de Gobierno que inevitablemente significó su esterilización al quedar como simple documento, sin posibilidad de ser implementado.

Al respecto, habría que anotar que el Plan Nacional de Desarrollo 1967-1970 no era un Plan que estaba dentro de la línea política del partido gobernante pues si bien sus postulaciones no eran muy avanzadas, iban más allá de la frontera que se había impuesto el Gobierno y refutaba ciertos planteamientos que en ese momento propugnaba.

Por otro lado, era casi imposible para los planificadores traducir los pronunciamientos políticos del Gobierno en términos operativos porque aquéllos eran muy vagos y tenían escasa referencia a los problemas reales del país. También la poca vinculación política con los niveles técnicos no permitía una percepción clara a los planificadores de cuál era ese marco ideopolítico.

/Adicionalmente y

Adicionalmente y desde una perspectiva interna, el organismo no contaba en esos momentos con personal especializado en aspectos sociológicos y políticos, se reducía a un conjunto de ingenieros y economistas que si bien podían tener alguna formación política era de todas maneras insuficiente para poder interpretar lo que estaba aconteciendo en el país y sobre todo proyectar una imagen futura que por lo menos guardara alguna coherencia con lo que difusamente era planteado por el nivel político. Si se analizan las posiciones de los diferentes agentes que en ese momento participaban del poder, podríamos ver que, por ejemplo, Acción Popular no llegó nunca a plásmar un proyecto nacional. El otro partido del Gobierno, o sea la Democracia Cristiana, si bien tenía ideas más claras al respecto, fue paulatinamente siendo superada en sus planteamientos por el mismo acontecer político, frustrándose la posibilidad de concretar su proyecto nacional.

En relación a los partidos de oposición, el APRA tenía, aparentemente, los planteamientos más consistentes, sin embargo estaba ya en una etapa de decadencia ideológica. Muchos de sus planteamientos primigenios habían sido mediatizados y por las concesiones sucesivas hechas a sus aliados pradistas y odriístas, no tenía posiciones claras sobre la resolución de los diferentes problemas del país. Un caso concreto que evidencia esto es la posición negativa del APRA frente a la Reforma Agraria que lleva a desvirtuar el proyecto presentado por la Alianza Popular-Democracia Cristiana preservando para los terratenientes del capital extranjero los grandes complejos agro-industriales de la costa norte del país.

También por ser un gobierno de coalición política muchos de sus pronunciamientos políticos respondían más a elementos coyunturales del acontecer nacional como eran los períodos de crisis, de huelgas, de devaluación, que a una posición coherente y consistente dentro de un plan político a una plataforma de gobierno.

/Es por

Es por eso que en las tareas relacionadas al plan de desarrollo 1967-1970, prácticamente se ignora el marco ideopolítico y se trata de hacer una interpretación de lo que los planificadores pensaban acerca de la realidad del país. El grupo de planificadores en ese momento, aunque provenientes de ideologías diversas, básicamente apristas y demócrata-cristianas, mantenían cierta independencia respecto a sus fuentes partidarias que les permitió elaborar posiciones propias frente a los problemas del país y, consecuentemente, cierta objetividad en su tratamiento.

En el período 1968-1975, esa situación cambió radicalmente. El marco de referencia ideopolítico estaba dado en forma explícita y clara en el Manifiesto y Estatuto de Gobierno Revolucionario, en la continuidad ideológica expresada en los discursos del Presidente de la República en la propia praxis gubernamental y en el Plan Inca que si bien no era conocido integralmente ya había sido materia de diversos debates habidos en el COAP con participación de los planificadores.

Por lo tanto, el primer Plan de este período, correspondiente a 1971-1975 no requirió ser trabajado muy detalladamente por los planificadores en cuanto al marco ideopolítico, y más bien se dió gran énfasis a esclarecer la concepción del desarrollo que asume el Gobierno como un elemento que incluye las definiciones de carácter ideopolítico.

Un elemento importante en la formulación del Plan 1971-1975 fue el contacto directo de los planificadores con los agentes centrales de las decisiones políticas y económicas. Las discusiones sostenidas entre ellos sobre temas de interés nacional y el hecho de tener participación en las principales reformas, fue clarificando para los planificadores el pensamiento de los gobernantes y tomó como elemento importante en el Plan 1971-1975. Debe recordarse además que este Plan contaba con una orientación técnico-política básica establecida en la estrategia de desarrollo a largo plazo que fuera discutido ampliamente y que constituía realmente el pre-plan.

/En el

En el Plan 1975-1978 se sigue teniendo como elemento de referencia, el Manifiesto y el Estatuto Revolucionario, los discursos del Presidente de la República en el período 1968-1974, y la misma praxis gubernamental. Pero hay dos elementos adicionales: en primer lugar, el Plan Inca o Plan Político del Gobierno que se expuso al país en julio de 1974, y en segundo lugar, la labor que se venía desarrollando en el nivel político con el objeto de establecer las Bases Ideológicas de la Revolución Peruana, y que serían dadas a conocer en febrero de 1975.

Con todo ello se tuvo un marco ideopolítico mucho más claro y concreto que para el Plan 1971-1975, lo que dio lugar a que, en las tareas del Plan, se contemplaron con mayor detalle aquellos elementos que no habían sido nítidamente planteados en los planes anteriores. También es importante señalar que para la formulación de ese plan el personal de Planificación tenía ya no sólo una experiencia planificadora sino que había comenzado a participar activamente en la formulación del nuevo sistema político y de la Organización Política alentada por el Gobierno. Paralelamente la cobertura del Sistema de Planificación se había ampliado; a diferencia del Plan 1971-1975 en que prácticamente el grueso de la elaboración del Plan corre a cargo del Instituto Nacional de Planificación, en la formulación del Plan 1975-1978 se dio lugar a una amplia cobertura sectorial y regional del Sistema lo que significó un enriquecimiento de los planteamientos que de alguna manera se incorporaron al Plan.

## 2. La formulación de planes

Si bien la planificación peruana ha acumulado una importante experiencia en la formulación de planes especialmente de mediano y corto plazo, no ha logrado formalizar una metodología básica para ello. Sin embargo, puede considerarse una cierta consolidación en el tratamiento de varios elementos que concurren en la formulación de los planes.

/Sintéticamente, puede

Sintéticamente, puede reseñarse que la planificación peruana parte de considerar una estrategia a largo plazo que establece la direccionalidad del proceso de desarrollo en los próximos 15 o 20 años. Luego señala periodos de avance en el cumplimiento de los objetivos y metas de corto plazo que se concretan en los planes de mediano plazo. Finalmente, orienta la asignación de recursos necesarios para implementar las decisiones de largo y mediano plazo mediante los planes de corto plazo.

Simultáneamente se da un proceso de evaluación permanente de carácter mensual, trimestral, semestral y anual que va analizando la forma cómo se cumple el plan y cómo evoluciona la economía a fin de reprogramar anualmente los planes y de estar atentos para la necesidad de cambios en la estrategia de los planes que deberán ser expuestos oportunamente al nivel político.

La elaboración de los planes cuenta con la participación prácticamente de la totalidad de la administración pública que se organiza en Comisiones ad hoc constituidas por los funcionarios de más alta jerarquía. Pero si la participación del Sector Público es muy amplia, la del sector privado, a partir de 1968, es nula.

Un intenso proceso de consultas se realiza entre los organismos planificadores, los organismos ejecutivos y los centros de decisión política durante el proceso de elaboración de los planes. Ello redundó en la incorporación de gran dosis de realismo y de consenso, por lo menos dentro del sector público, en lo que respecta al contenido del Plan. Sin embargo, ha ido siendo cada vez más notoria la ausencia de mecanismos de ejecución eficaces para el corto plazo, especialmente en lo que se refiere a la orientación y regulación de la actividad del sector privado y a una adecuada correspondencia entre la planificación, basada fundamentalmente en los aspectos reales, y la ejecución de la política económico-financiera.

Los puntos siguientes ilustran lo antes mencionado, explicitando la forma cómo se organiza el aparato administrativo para la formulación del plan y el procedimiento que se utiliza para garantizar el consenso,

/siempre dentro

siempre dentro del sector público, de las postulaciones del Plan. Ellas constituyen una generalización, efectuada por el Instituto Nacional de Planificación <sup>21/</sup>, en base a la experiencia de la formulación de planes de mediano y corto plazo.

a) Organización para la formulación del Plan

Para la elaboración del Plan se toma en cuenta la participación no sólo del sistema nacional de planificación sino del conjunto de la administración pública. Para ello se establecen comisiones que tienen diverso nivel. El organismo máximo en la formulación del plan es la Comisión Nacional del Plan presidida por el Jefe del INP e integrada por los Directores Superiores (Vice-Ministros) de todos los Ministerios y Organismos con rango ministerial, así como, por representantes de los Ministerios de la Fuerza Armada.

Las funciones fundamentales de esta comisión son las de coordinar los esfuerzos del sector público en la formulación, promoción y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo; también aprobar, previa deliberación, los documentos síntesis y el anteproyecto del plan que elabore la Comisión Ejecutiva elevándolo a la instancia superior que es el Consejo de Ministros. Es esta Comisión Nacional también la que propone al Consejo de Ministros las Orientaciones o Lineamientos para la elaboración del Plan en base a los trabajos que previamente realiza el Instituto Nacional de Planificación. Con ella se trata de garantizar una participación cabal de toda la Administración Pública en las tareas de formulación del Plan pues de lo contrario el Plan resultaría siendo sólo el deseo de los organismos del Sistema Nacional de Planificación y por lo tanto devendría en irreal.

Como órgano ejecutivo funciona la Comisión Ejecutiva del Plan que está presidida por el Director Técnico del INP y conformada por los jefes de las Oficinas Sectoriales de Planificación o quienes

---

<sup>21/</sup> Leonel Figueroa Ramírez, La formulación de los planes de desarrollo, Instituto Nacional de Planificación, mimeo, 1976.

/hagan sus

hagan sus veces en los diferentes ministerios y organismos con rango ministerial, los Directores Generales de Asuntos Económicos, de Asuntos Financieros y de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas y los Coordinadores y Directores Regionales del INP. Las funciones principales de la Comisión Ejecutiva son las de: orientar, compatibilizar, y coordinar la ejecución en las tareas de formulación, promoción y evaluación del Plan, de coordinar la labor de las comisiones sectoriales y regionales, así como, elaborar los documentos previos al anteproyecto del Plan para ser elevados a la Comisión Nacional del Plan.

Las Comisiones Sectoriales del Plan funcionan en los diferentes ministerios y están presididas por el Director Superior, o funcionario de rango equivalente e integradas, generalmente por, el Jefe de la Oficina Sectorial de Planificación, los Directores Generales de los Organismos de Línea y los Gerentes de las Empresas Públicas e Instituciones descentralizadas de los sectores correspondientes.

Sus funciones son elaborar los planes correspondientes a los diferentes sectores, previa elaboración de los documentos de base y proponer a la Comisión Ejecutiva las metas, acciones y demás contenido del Plan conforme a las directivas técnicas que el INP establece.

Es en estas comisiones donde se concreta la participación del Sector Público Nacional, pues a través de ellas intervienen los órganos del Estado con funciones ejecutivas a nivel central garantizando con ello una aproximación más realista a las postulaciones del Plan al mismo tiempo que estableciendo un cierto compromiso en la ejecución del Plan participar en su elaboración.

Las Oficinas Sectoriales de Planificación hacen de Secretarías Técnicas de las Comisiones Sectoriales, interviniendo también de manera activa en este proceso las Oficinas de Programación de las distintas Direcciones Generales ejecutoras.

Funcionan también las Comisiones Regionales del Plan presididas por el Presidente del Comité de Desarrollo Regional e integradas por los miembros de la administración pública de más alta jerarquía en

/la región.

la región. Sus funciones son: elaborar los programas de desarrollo para cada región y los documentos de base referidos a los aspectos regionales del plan; asimismo, proponer a la Comisión Ejecutiva del Plan las acciones de política, los programas y los proyectos de inversión correspondientes a sus respectivos ámbitos conforme a las directivas técnicas que establece el Instituto Nacional de Planificación.

Para el funcionamiento de estas Comisiones, en lo que respecta a los aspectos técnicos, las Oficinas Regionales del Instituto Nacional de Planificación hacen las veces de Secretarías Técnicas.

Como puede observarse el Plan no es un documento preparado exclusivamente por el Instituto Nacional de Planificación o por el Sistema Nacional de Planificación, sino que resulta siendo elaborado por toda la administración pública con participación de los niveles centrales y regionales. Para llegar hasta el documento final del Plan se efectúa un proceso iterativo que va estableciendo, mediante aproximaciones sucesivas, las postulaciones que finalmente aparecen en el Plan.

Sin embargo, hay que reconocer que desde 1971 la planificación peruana no ha contemplado la participación del Sector Privado en la formulación de los planes. Ello tiene su origen por un lado en la participación de la planificación en un proceso de transformaciones que afectaba principalmente a los más poderosos grupos del Sector Privado y por otro lado al rol cada vez más significativo del Sector Estatal en su alta incidencia en el Producto Bruto y en el control sobre los recursos, la producción de insumos y bienes básicos y el aparato financiero a través de los cuales se podía orientar y dirigir el proceso de inversión y producción del Sector Privado.

b) Procedimiento para la formulación del Plan

El proceso se inicia con la dación de un dispositivo legal que establece la necesidad de formular el Plan y el período que ha de cubrir. Luego el Instituto Nacional de Planificación establece en

/una primera

una primera aproximación los lineamientos u orientaciones generales para la elaboración del Plan. Estas orientaciones son discutidas en la Comisión Ejecutiva del Plan y en la Comisión Nacional del Plan a partir de la cual son elevadas por el Instituto Nacional de Planificación al Consejo de Ministros; en esta instancia se reciben observaciones que sirven para reformular el documento inicial, quedando establecida así la orientación para el resto de la fase de formulación del Plan.

Una vez establecidos los lineamientos u orientaciones, salen a luz las directivas técnicas que han ido elaborándose también en el Instituto Nacional de Planificación. Aquí se establecen los procedimientos para formular el Plan, los documentos que debe constituir, contenido de cada uno, las coordinaciones que deben haber entre los sectores en la elaboración de las diferentes políticas, etc.

Con los lineamientos y con las directivas técnicas elaboradas por el INP, se inicia el trabajo de las Comisiones Sectoriales y Regionales que paralelamente han estado ya formulando los documentos de base para el Plan tales como los diagnósticos, el inventario de recursos comprometidos, el inventario de Proyectos, etc. Cada Comisión Sectorial y Regional establece un documento preliminar que es tomado como base para la compatibilización global que efectúa el Instituto Nacional de Planificación. Al cabo de varias aproximaciones se elabora el documento preliminar del Plan. Este documento preliminar tiene luego un nivel de consultas con los diferentes ministerios, con el Comité de Asesoramiento de la Presidencia de la República, y con los organismos de la Defensa Nacional a fin de recoger las observaciones pertinentes. Las consultas se efectúan de manera simultánea dando lugar a la realización de varias rondas en este proceso.

La última fase es la elaboración del documento final que recoge las observaciones y las nuevas compatibilizaciones que han tenido lugar luego del análisis del documento preliminar del Plan. Este

/documento, luego

documento, luego de una ronda final de consulta es puesto ya a consideración del nivel político, en este caso al Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social representado actualmente por el Consejo de Ministros.

### 3. La evaluación

Aunque genéricamente aceptada como fase del proceso de planificación, las experiencias de evaluación son difíciles de encontrar en organismos de planificación de América Latina. En el Perú, es recién desde 1971 que se pone en práctica un mecanismo permanente de evaluación.

La evaluación empieza a tener vigencia en primer lugar por la decisión política de utilizar a la planificación como instrumento de gobierno, ello rebasa la tradicional tarea de formular planes e implica que la planificación incluya la evaluación permanente de la economía. En segundo lugar, a la voluntad política de ejecutar los planes, estableciéndose entonces la evaluación como una necesidad de conocer el grado de cumplimiento de esos planes. Y, en tercer lugar, a la incorporación aunque discutida, resistida y nunca plenamente legitimada, de los planificadores en el diseño de las políticas de corto plazo.

En este marco se estableció dos tipos de evaluaciones, una referida al grado de cumplimiento de las acciones y metas contenidas en los planes (evaluación del Plan) y otra referida al seguimiento de la evolución del proceso socioeconómico (informe socioeconómico).

La evaluación del Plan se realiza semestralmente con el objeto de reprogramar las políticas, acciones y metas del Plan a la luz del análisis de las causas económicas, administrativas, políticas, de relaciones internacionales, etc. que afectan el cumplimiento del Plan y, complementariamente, para recomendar al nivel político las medidas que garanticen una adecuada ejecución en lo que resta del período del plan.

/Los informes

Los informes socioeconómicos son de diversa periodicidad y tienen por objeto plantear al nivel político un análisis de la evolución económico-social del país y sus condicionantes internos y externos así como efectuar las recomendaciones pertinentes para afrontar la coyuntura dentro de la perspectiva de los planes de desarrollo.

También en la elaboración de estos documentos de evaluación existe una amplia participación de toda la administración pública que formula los documentos de base y discute vía las Oficinas Sectoriales de Planificación, el documento que finalmente será elevado por el Instituto Nacional de Planificación al Consejo de Ministros.

#### 4. Los problemas en la operatividad de la planificación

Como se vio anteriormente, en los primeros años de la planificación se elaboró programas de inversiones, planes de mediano plazo y, en 1968, la estrategia de desarrollo a largo plazo. No hubo en consecuencia, preocupación por elaborar planes de corto plazo que operativicen la planificación.

Sin embargo, luego que a partir de 1968 la planificación establece vínculos directos con los principales centros de decisión política y que éstos asumen su utilización como instrumento para gobernar, se empieza a evidenciar la necesidad de elaborar planes de corto plazo que concreten los planteamientos de política de desarrollo a largo y mediano plazo. Esta necesidad era paralelamente transmitida de la experiencia de otros países por la asesoría internacional del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) preocupado también en esos momentos por la inoperancia de la planificación en América Latina.

El hecho que la planificación peruana no intervenga en los problemas de corto plazo la había convertido en un elemento en cierta medida insensible a los problemas políticos, económicos y sociales de coyuntura, en parte porque no tenía la suficiente información

/como para

como para poder analizarlos. Por ejemplo, había una escasa preparación de los planificadores en lo que respecta a los aspectos monetarios y crediticios. Todo ello llevó a hacer perder el sentido de la oportunidad tan necesario para lograr una efectiva participación en las decisiones políticas. Sin embargo, el hecho que el Gobierno Revolucionario estableciera el uso de la planificación como un instrumento de gobierno hace volver el interés hacia la planificación de corto plazo.

Desde el Sistema Nacional de Planificación parten una serie de críticas y observaciones que cuestionan el monopolio del diseño de la política de corto plazo eminentemente "fondo-monetarista" del Banco Central de Reserva que a su vez funcionaba a imagen y semejanza del Federal Reserve Board de los Estados Unidos. El Banco Central era en realidad un poder dentro del Estado. El Directorio, hasta 1968 estaba dominado por empresarios privados que en general eran representantes de empresas extranjeras; por ello una de las primeras acciones del Gobierno Revolucionario en el ámbito financiero fue "nacionalizar" el Directorio estableciendo que todos sus representantes fueran nombrados por el Estado.

Luego de la reforma de la administración pública operada a principios de 1969, el Banco Central de Reserva pasó a ser uno de los organismos descentralizados del entonces Ministerio de Hacienda y Comercio, actual Ministerio de Economía y Finanzas, con las funciones de emisión y regulación monetaria. Ello significó la neutralización, por lo menos parcial y por algunos años, del Banco Central en la formulación de la política de corto plazo.

La participación de la planificación en el corto plazo tiene lugar a poco de instaurado el Gobierno Revolucionario cuando se crea el Comité del Plan Económico Anual presidido por el entonces Ministro de Hacienda y Comercio e integrado por el Jefe del INP y los Presidentes del Banco Central y del Banco de la Nación. En la práctica fueron básicamente los dos primeros que asumieron la responsabilidad en la formulación de los planes de corto plazo.

/Ello significó

Ello significó introducir en la planificación la perspectiva de corto plazo y consiguientemente redefinir su tradicional forma de actuar. De esta manera se inició a partir de 1970 la participación en las tareas de formulación y evaluación de planes de corto plazo, se dio lugar a una mayor participación del INP en la formulación del Presupuesto del sector público y se inició posteriormente la elaboración de los informes socioeconómicos trimestrales a ser presentados al Consejo de Ministros.

Este gran énfasis de la planificación de corto plazo llevó sin embargo, a una distorsión en las tareas del INP que empezó a sesgar su labor institucional hacia el corto plazo en desmedro de tareas de mayor perspectiva necesarias para consolidar su función asesora.

En todo caso, la participación conjunta del Ministerio de Economía y del Instituto Nacional de Planificación jamás pudo conseguirse plenamente, significando por ejemplo la descoordinación entre el plan y el presupuesto, y en general, la ausencia de una necesaria compatibilidad entre la programación real y la programación financiera.

Diversas serían las causas de esta desinteligencia. Formación profesional, funciones institucionales, indefiniciones respecto a algunos organismos de coordinación, intereses específicos en campos comunes pero administrativamente delimitados. De todas formas, subyace una concepción monetarista de equilibrios en el Ministerio de Economía y Finanzas frente a una concepción transformadora de implementación de reformas estructurales en el Instituto Nacional de Planificación.

La controversia tuvo un momento en que pareció iba a quedar zanjada definitivamente cuando en 1971 estuvo a punto de crearse el Ministerio de Planificación que incorporaría la programación presupuestaria quedando el Ministerio de Economía y Finanzas como el administrador de la política tributaria, presupuestaria y crediticia

/desprendiéndose así

desprendiéndose así de la formulación de ellas. Sin embargo, aunque el asunto no prosperó, significó el robustecimiento del Instituto y en general del Sistema Nacional de Planificación.

Dos problemas merecen relevarse en relación a la falta de operatividad de la planificación de corto plazo.

El primero es el ya tradicional en América Latina de la desvinculación entre Plan y Presupuesto en que este último no llega a reflejar la asignación de recursos públicos que requeriría la ejecución del Plan, ni en su manto global, ni en su estructura tanto de ingresos como de gastos. Ello se origina por la contraposición del criterio de desarrollo que utilizan los planificadores con el criterio fiscalista que privilegian los responsables del Presupuesto.

El segundo es el relativo a la escasa presencia y normatividad de las empresas públicas en el Sistema Nacional de Planificación. El sector público empresarial ha crecido sustantivamente entre los años 1968 y 1975 pero este crecimiento se ha efectuado conservando los mismos patrones de funcionamiento de las empresas, es decir, utilizando estrictamente criterios empresariales privados. Ello se debe en gran parte porque sus cuadros directivos han permanecido vigentes luego de la transferencia de la propiedad y en parte no ha habido mecanismos directos de imbricación entre la planificación y las empresas, dentro de lo que habría que añadir la falta de decisión política al respecto. De esta manera un importante sector estatal no está plenamente incorporado a la planificación y por lo tanto puede ser considerado solo parcialmente como un instrumento en la implementación de la política económica.

### III. RACIONALIDAD POLITICA Y PLANIFICACION

El paralelismo entre la evolución histórica del proceso político peruano y el desarrollo institucional del proceso de planificación, permite ratificar la validez de una periodización, coincidente con la de los cuatro gobiernos que se sucedieron en el período bajo análisis. En efecto, la decisión de sujetar la acción de conjunto del Estado a una racionalidad orgánica, que se exprese fundamentalmente en planes de desarrollo, es un indicador que diferencia el comportamiento de cada gobierno, elimina la continuidad de su esencia política y señala las fracturas del correspondiente régimen institucional.

El primer período, correspondiente al Gobierno de Manuel Prado, tipifica bastante bien un régimen conservador de alto contenido tradicionalista. El retorno a la llamada "institucionalidad democrática" luego de los ocho años de la dictadura de Odría, pone de relieve el conflicto entre las formas políticas tradicionales que heredan el comportamiento oligárquico predominante en la primera mitad del siglo, la búsqueda por el Aprismo de una nueva legitimidad luego de uno de sus más largos períodos de clandestinidad y el surgimiento de fuerzas políticas modernizantes, que de un lado se nutren de las doctrinas de izquierda y de otro tientan formas nuevas "populistas" para lograr el apoyo de las mayorías, dentro del marco de condiciones hemisféricas que señalan el ocaso temporal de los regímenes dictatoriales y el surgimiento de formas nuevas de coexistencia internacional.

Sin embargo, a diferencia de otros países del continente las condiciones - aún no parecen dadas para afianzar una racionalidad en el Gobierno y en la conducción política y económica del país, que pueda expresarse institucionalmente. Conviene recordar que el Gobierno de Prado constituyó esencialmente un período de intenso debate político. La derecha más recalcitrante

/y la

y la izquierda apenas emergente, por vez primera entraron en franca colisión en el Parlamento sobre contrapuestas imágenes del rol del Estado, mientras los nuevos grupos políticos ejercían inexpertamente su rol dentro de la estructura de poder.

El país continuó viviendo a un ritmo comparativamente lento frente al resto de América Latina. Los cuadros técnicos profesionales eran notoriamente escasos y las posiciones más avanzadas las defendían algunos intelectuales. En este marco, la idea de someter deliberadamente la acción de los diversos sectores al estrecho encuadramiento de un Plan surge dentro de parámetros muy desiguales. Primero, como tema de acre polémica entre sectores partidarios, lo que tiende a definir un nuevo cuadro de enfrentamiento político: el de la intervención del Estado en el desarrollo nacional. El abandono de la postura tradicional del Gobierno, su intervención activa como agente económico y sobre todo el sometimiento del conjunto de la actividad pública y parte considerable de la gestión privada a normas de ordenamiento que garanticen su mejor control, su gradual expansión y el afinamiento de objetivos, son los argumentos centrales en pro de la planificación.

La nueva lógica que apunta hacia un Estado fuerte, encuentra cordial aunque recelosa acogida en la opinión pública, sobre todo en los sectores universitarios y profesionales, en la Fuerza Armada y en menor medida en los sectores gremiales y sindicales.

En segundo lugar, cuando la presión interna y el ejemplo externo comienzan a calar, la discusión se traslada a hechos concretos. Los casos ya citados para este período son, el debate sobre la venida de la Misión Leuret, el contrato con la Misión Arthur Little Inc., la elaboración del "Plan Regional

/para el

para el Desarrollo del Sur del Perú" <sup>1/</sup> y hacia fines del período, la creación - ya antes detallada - de la Oficina Central de Estudios y Proyectos en el Ministerio de Hacienda y Comercio.

Para una tipología actualizada frente al Gobierno de Odría descrito como un caudillismo militar, prooligárquico y proimperialista, el Gobierno de Prado representó un gobierno burgués igualmente oligárquico pero con una neta tonalidad industrialista-liberal <sup>2/</sup>. No se encuentran elementos útiles para el presente estudio y solamente se regresará sobre él por vía de excepción. La normatividad legal y las formas institucionales de la actividad pública sufren escasa variación y recién a fines del período con la venida de misiones asesoras en el marco de las intensificadas relaciones interamericanas, comienza a modificarse el esquema formal de su participación.

Tratamiento diferente merecen los gobiernos posteriores que se identifican respectivamente con el nacimiento institucional de la planificación, dentro de un intento de desarrollo nacional antioligárquico en el corto lapso de la Junta Militar 62-63; con la instrumentalización y relegación de facto de la actividad planificadora durante el Gobierno de Belaúnde, enmarcada sin embargo por la ejecución de los programas de la Alianza para el Progreso y por último, con la etapa de mayor prevalencia de la planificación - entendida como acción de conjunto y política

---

1/ El Decreto Supremo N°D.S.-211 de 23 de noviembre de 1956 creó un Comité Ministerial encargado de la realización del Plan Regional para el Desarrollo del Sur del Perú, cubriendo el área de siete departamentos en base a un convenio con la Administración de Cooperación Internacional de los Estados Unidos. Los 30 informes y estudios que se produjeron fueron publicados en 1959.

2/ Gonzalo Falabella, Desarrollo de la planificación en Chile y Perú: Carácter y condicionamientos, serie: Publicaciones Previae núm. 14, CISEPA, Lima, noviembre de 1975, p. 12.

de gobierno - que coincide con el período 1968-1975 del Gobierno Revolucionario Militar, identificado con un programa de corte antiimperialista <sup>3/</sup>.

Los párrafos que siguen desarrollan este esquema comparativo, a través de enfoques complementarios. Inevitablemente, la mayor vigencia de la planificación en el período 1968-1975 respecto al período 1962-1968 determina que el primero reciba un tratamiento considerablemente más amplio.

---

<sup>3/</sup> Gonzalo Falabella, op. cit., p. 29.

A. Proyecto nacional, modelo de desarrollo y planificación

La idea que el proceso global de desarrollo integral del hombre peruano pueda sujetarse a un patrón predelineado y alrededor del cual exista consenso - cualesquiera sean las formas que adopte su obtención - constituye un elemento drásticamente innovador en la evolución de la historia de las ideas y del desarrollo político nacional. Ciertas notas van sumándose a lo largo del presente siglo, pero sólo a posteriori aparecen como conceptos de tendencia operativa. El primero, limitado a grupos de élite, es la búsqueda de formación y consolidación de una conciencia nacional. El segundo, aún más restringido, supone la perspectiva de una convocatoria amplia, a través de la formulación de un "Proyecto Nacional" <sup>4/</sup>.

Ambos ejemplos son poco difundidos pero constituyen indicadores de la transformación y modernización que sufrió el proceso político peruano a comienzos de la década de los 60. Se expresan sobre todo en forma acerba y negativa en tanto derivan del fracaso y la perceptible inadecuación de los instrumentos políticos tradicionales, principalmente las plataformas electorales partidarias y la generalización de los análisis sociales de la época. Otro factor de considerable gravitación que coadyuva a esta búsqueda será el intento de los organismos internacionales regionales de describir la situación en el continente bajo amplias y comprehensivas generalizaciones con escasos márgenes de autonomía, en las cuales se incluye la realidad peruana.

Tender puentes entre esas conceptualizaciones primarias - no necesariamente erradas - la realidad concreta del país y la urgencia de acciones que requieren instrumentos operativos,

---

<sup>4/</sup> Se asume el término en su sentido lato, de propuesta integral, que involucra definición y compromiso ideológico, al tiempo que estilo de desarrollo.

/llevó progresivamente

llevó progresivamente al diseño de modelos de desarrollo y teóricamente por un proceso de decantación a la elaboración de planes.

1. El conocimiento de la realidad nacional

El proceso racional de acercamiento científico al conocimiento del país, sus recursos y sus carencias aparece como resultado de la confluencia de elementos diversos a comienzos de la década pasada. El desarrollo y la difusión del estudio de las ciencias sociales en el continente y en el país y la presión ejercitada por los organismos internacionales e instituciones de crédito extranjeras por obtener una mejor información sobre el Perú, alimentan la realización de "diagnósticos", que luego irán siendo cada vez más comprensivos.

Pese a no existir información organizada, estadística consistente, ni personal técnicamente calificado para la investigación, los primeros diagnósticos que el flamante Instituto Nacional de Planificación elabora entre 1962 y 1964, provocan una transformación en los términos del debate político. Por su propia naturaleza los hechos consignados en estos estudios preliminares sustentan consistentemente una imagen del país que había llegado sólo fragmentariamente a la opinión pública. De otro lado, su naturaleza como documentos oficiales, con el respaldo de organismos internacionales, confiere a sus afirmaciones un nivel de credibilidad o al menos consideración, que no alcanzaron en épocas anteriores las denuncias parlamentarias. En esta misma dimensión representan un cambio significativo de condiciones y de situaciones para el debate político: las tesis tradicionales requerían a partir de ahora otra argumentación y mejor fundamento para refutar los planteos que se apoyan en el diagnóstico de la realidad, por limitadas o rebajadas que sean sus aristas.

/En el

En el período 1963-1968 tuvo escasa relevancia la parte más operativa de ejecución e implementación de planes, permitió en cambio que se reuniese un material significativo de tipo sectorial, que permitió ir completando la información básica requerida por la tarea de planificación.

A partir de 1968 y del cambio de régimen de gobierno la actualización de los diagnósticos asume el carácter de tarea permanente y conforme la institucionalización se consolida, su cobertura se amplía. Para fines del período, entre 1974 y 1975 se contaba institucionalmente con un mecanismo de actualización permanente de los diagnósticos y con la existencia de una oficina especializada, la Oficina de Investigación de Planificación, responsable de realizar estudios en áreas tales como ciencia y tecnología, corporaciones transnacionales, población y recursos humanos, etc. Simultáneamente, se ha venido incrementando la capacidad instalada de investigación económica y social en el país cuyos elementos aportados han contribuido tangiblemente a crear mejores insumos para la planificación. El elemento que adquiere gran significación a este nivel, es la apertura de los planificadores al trabajo que realizan los diversos centros, tanto en el sector público como en las universidades y en el ámbito no público de las asociaciones sin fines de lucro.

Resulta significativo el incremento de las investigaciones empíricas en el Perú en los últimos 15 años, en reemplazo del predominio ensayístico de las décadas anteriores. Este esfuerzo que ha venido siendo compulsado periódicamente ha incorporado

/aportes muy

aportes muy diversos <sup>5/</sup>. Ha enriquecido la teoría del desarrollo nacional, se ha nutrido de la sofisticación metodológica de las diversas vertientes ideológicas de las ciencias sociales y sobre todo, ha comprometido a un sector muy amplio de la opinión nacional en la tarea de formular diagnósticos, como elementos imprescindibles para la tarea de planificación del desarrollo entendida como la corrección del divorcio entre la realidad del país, la estructura del régimen político y la estructura de poder real.

## 2. La adaptación del sector público a las exigencias del desarrollo planificado

El tradicionalismo y la conducta conservadora son algo más que una postura ideológica de defensa del mantenimiento de la situación existente por parte de ciertos grupos políticos. En la experiencia más directa permean el comportamiento de las burocracias públicas.

En la historia administrativa nacional los funcionarios esgrimieron las garantías de su estabilidad laboral y su experiencia como conocedores de los misterios de la tramitación para enfrentar la voluntad política e incluso desafiar las decisiones legislativas. La feudalización de la administración pública, la larga vigencia de procedimientos, la inestabilidad en los cargos políticos, confirieron por largas décadas a los funcionarios un grado de

---

<sup>5/</sup> Siete documentos básicos pueden proporcionar una visión síntesis de este esfuerzo: el estudio La investigación y la enseñanza en ciencias sociales de Carlos Delgado y Luis Soberón, 1970; la Bibliografía peruana de ciencias sociales (1957-1969) de José Matos Mar y Rogger Ravines, 1971; el trabajo Algunas notas para la discusión de los problemas de investigación en ESAP de Alberto Giesecke, Sara Lafosse; el informe Programa de la Fundación Ford en el Perú: Ciencias sociales, de Abraham F. Lowenthal, 1972; la conferencia Ciencias sociales y cambio social en el Perú de Enrique Bernaldes B., 1974; el documento La investigación social y económica: Problemática y limitaciones realizado por la Oficina de Investigaciones de Planificación, OIP, 1975; y el Estado de situación de la investigación socioeconómica en Lima Metropolitana, publicado por la misma entidad, OIP, en septiembre de 1976.

poder efectivo desproporcionado. Al mismo tiempo, favorecieron la corrupción o crearon las condiciones apropiadas para que ésta se manifestara.

Una herramienta operativa en el proceso de transformación en el sector público lo representa la dación de la norma que pone en vigencia el presupuesto funcional o por programas <sup>6/</sup>. Al lado de los dispositivos relacionados con la percepción de ingresos y su clasificación, la tipología del gasto público y el proceso mismo de ejecución presupuestal tienen relevancia particular las normas que definen la existencia del sector público y de los subsectores y las que enfatizan el carácter pragmático de toda la acción del Estado.

Como era de esperarse una medida de esta naturaleza, que atenta contra la autonomía de las reparticiones ministeriales y los entes descentralizados, fijándoles patrones comunes y sometién-dolos a un control central, recibe oposición pasiva. El período 63-68 se caracteriza por una serie de postergaciones a la vigencia plena de la Ley Orgánica del Presupuesto Funcional y la apatía de los organismos para actualizar sus procedimientos. Este boicot interno al esfuerzo de programación se ve cautelosa pero entusias-tamente secundado por una mayoría de parlamentarios, que no habiénd-dose atrevido a votar contra la Ley Orgánica del Presupuesto y sus

---

6/ El Decreto Ley 14260 establece en sus primeros tres Considerandos la fundamentación de la medida en los siguientes términos:

"Que la vigente Ley Orgánica de Presupuesto ha llenado los propósitos que la inspiraron, como norma básica del proceso presupuestal tradicional;

Que al enfrentar la Nación el problema capital de su desarrollo económico y social ha puesto en vigencia un sistema Nacional de Planificación en que el Presupuesto Consolidado del Sector Público se convierte en instrumento primordial de ejecución de los planes de desarrollo del país;

Que ello implica alterar profundamente las bases mismas en que, por centurias, han descansado el concepto, método y técnica presupuestaria."

/normas complementarias,

normas complementarias, perciben posteriormente la pérdida de una de sus principales armas de clientelismo político. La presión de los miembros del Congreso para obtener asignaciones locales de alto valor proselitista para sus empeños electorales, se ve trabada por cualquier intento de programación sistemática. El conflicto adquiere proporciones, hasta resolverse con la creación de la partida presupuestal de "iniciativas Parlamentarias", que representaba otorgar a cada parlamentario un fondo de libre disposición que respaldase a nivel local su campaña política. Este compromiso, garantiza la continuidad del esfuerzo de racionalidad presupuestal sin oposición del Congreso.

En la misma etapa los ensayos de planificación sectorial, iniciados por el INP, comienzan a comprometer lentamente a los técnicos de los ministerios y el proceso de capacitación que se pone en marcha permite que en algunos sectores básicos (agricultura, educación y salud) se concentren núcleos de técnicos que serán el germen de las oficinas sectoriales de planificación.

Simultáneamente, el inicio de otros estudios de tipo horizontal: regionalización, recursos naturales, ocupación y mano de obra y la tarea de reestructurar las cuentas nacionales, comienzan a crear condiciones más apropiadas sobre todo en los sectores jóvenes que la administración belaudista-democrristiana incorporó al sector público.

La noción de programación comienza a asentarse paulatinamente. El rigor de una nueva terminología técnica se deja sentir en los documentos oficiales a partir de 1965 y en la elaboración del Plan de Desarrollo Económico y Social 1967-1970 y sus planes sectoriales, se cuenta ya con alguna participación de funcionarios públicos. Sin embargo, como se ha señalado en capítulos anteriores, el obstáculo principal a una mayor rapidez en la toma de conciencia de los funcionarios y en una participación más activa, reside fundamentalmente en la ausencia del respaldo político que el

/parlamento niega

parlamento niega a la planificación lo que a su vez se agrava con la baja prioridad que el Ejecutivo y fundamentalmente el Presidente de la República le otorgan a esta actividad. En síntesis, la programación como actividad de ordenamiento interno a las dependencias públicas, se ve reforzada, pero la planificación como una concepción más global que involucra o compromete la acción de conjunto del Estado no tiene aún legitimidad ni reconocimiento.

El período 1968-1975 presenta caracteres netamente distintos. La afirmación de la mentalidad planificadora en ámbitos y niveles muy diversos de la sociedad resulta evidente. Desde su inicio el régimen militar retoma la noción de un desarrollo sometido previamente a la definición de objetivos y metas, el trazado de estrategias, la definición de políticas, la articulación de programas y el detalle de tareas y actividades.

En estas condiciones, la racionalidad requerida por la actividad pública se incrementa como lógica consecuencia de la ausencia de un poder legislativo en el que se maticen los enfrentamientos y las discrepancias. El proceso de toma de decisiones en el aparato del Estado deviene unilineal y lo expeditivo del proceso legislativo, al que aludiremos más adelante, unido a la concentración de poder político en un solo sector (la Fuerza Armada), modifica las condiciones básicas de predominio de las decisiones burocráticas en la actividad del sector público. Cancelado su apoyo externo, representado sobre todo por los partidos y los grupos económicos cuyo poder disminuye sensiblemente o desaparece, la burocracia se ve privada de respaldo y obligada a adecuarse a las iniciativas precisas de la dirección política que rescatan una alta prioridad y relevancia para la actividad planificadora. Se encuentra así, que los primeros años del período, básicamente entre 1968 y 1973, elementos diversos contribuyen a la consolidación de un modelo de comportamiento del sector público que involucra:

a) Una concepción

a) Una concepción del desarrollo de la sociedad en el que el factor previsión o anticipación, es juzgado inseparable de toda decisión posterior. Esta lógica, eminentemente castrense se traduce en métodos y procedimientos.

b) Un ensayo de "Proyecto Nacional", que incorpora una propuesta de desarrollo socioeconómico estrictamente planificado.

c) La existencia de contradicciones y orientaciones divergentes a nivel de medidas sectoriales, que se conjugan o atenúan en la compatibilización de metas y estrategias coherentes.

Lo anterior revela que al lado de la búsqueda de racionalidad que pueda servir de guía para el funcionamiento del sector público y que exige un silogismo muy bien articulado para que el proyecto político global, descienda hasta las normas administrativas, se contraponen la existencia de imprecisiones y falta de consenso en algunos de los aspectos centrales del proyecto político lo que obliga a un largo y complejo proceso de acomodamiento y adaptación a niveles medios.

En lo más externo, que es la aceptación por la tecnoburocracia pública de un comportamiento eminentemente planificado, se encuentran también factores diversos que refuerzan la aceptación de estos nuevos valores:

a) La temprana asimilación por el nuevo régimen político de la planificación como instrumento de gobierno. Antes de transcurridos tres meses de la toma de poder se hacían de conocimiento público las bases para la estrategia de desarrollo a largo plazo.

b) La unificación de las funciones legislativa y ejecutiva en un solo poder central que confería al gobierno las facultades y la agilidad requeridas para garantizar el cumplimiento de los planes si ésta fuera su voluntad política.

/c) La dependencia

c) La dependencia del organismo central de planificación directamente de la Presidencia de la República y el posterior reconocimiento a su jefe del rango de Ministro de Estado lo que le confería asiento en el Gabinete.

d) Una directiva de la Presidencia de la República según la cual el INP debería expresar obligatoriamente opinión sobre todos los proyectos de legislación.

e) La responsabilidad de coordinación interinstitucional.

En realidad, el factor de mayor significación lo constituye la cercanía al poder real. Es aceptado que el Comité de Asesoramiento a la Presidencia (COAP) y el Instituto de Planificación son los más altos organismos de consulta previos a la adopción de decisiones políticas. Funcionarios del INP participan en la elaboración de las más importantes piezas de legislación y en el diseño de las reformas que la Revolución pone en marcha. En estas circunstancias el resto de la burocracia - por lo menos en apariencia - baja la guardia, acata la nueva situación y se dan entonces las condiciones para la expansión del sistema.

La resistencia a la planificación adopta entonces otras dimensiones. Ciertamente no hay una real toma de conciencia de la necesidad de planificar por el resto de la burocracia. La acción planificada es contradictoria con la voluntad de los funcionarios de nivel medio por ejercitar su parcela de poder. Además la burocracia tampoco se identifica mayoritariamente con el proyecto social de la Revolución. Lo apoya en apariencia, lo sabotea en la práctica. Mantiene larvado su sueño de poder, confiando en sobrevivir la transitoriedad del régimen.

En el alto nivel, la relación interinstitucional es más fácil y el principio de racionalidad se aplica de forma consistente. Ejemplos significativos son la adecuación de la organización ministerial a una plantilla homogénea, la aceptación de un principio genérico de sectorialización, la jerarquización y uniformización

de los entes descentralizados, la creación de los sistemas administrativos y el establecer una identificación entre los planes de corto plazo y el período presupuestal que se amplía a dos años. Sin embargo, en 1970 la elevación de rango del Instituto Nacional de Planificación a la categoría de Ministerio se ve frustrada por razones castrense-administrativas.

En lo que resta del período, el Instituto Nacional de Planificación mantiene la influencia y el poder que le confiere ser el único organismo de la administración que dispone de información permanentemente actualizada y que cuenta con los recursos necesarios para tratarla y analizarla oportunamente. Para esta época los mecanismos de programación sectorial y regional, el control de proyectos de inversión y lo referente a acciones de cooperación técnica internacional funcionan fluidamente. Sin embargo, las contradicciones en la dirección política del proceso, comienzan a impactar y entorpecer la mecánica de planificación. El inicio de la crisis económica y el surgimiento de grupos de poder de tendencias discrepantes en el seno del gobierno van colocando progresivamente al sistema de planificación en encrucijadas sucesivas. La necesidad de definiciones sobre el avance de las reformas, las características que debería adoptar la participación popular o los recursos asignados a la propiedad social, crean coyunturas de alta tensión política donde el rol del aparato de planificación comienza a deteriorarse. Es entonces que la importancia relativa de la planificación frente al resto del aparato público decrece.

### 3. Los resultados de la acción planificada

Al margen de mayor o menor presencia en la escena política, el sistema de planificación muestra un mejoramiento sostenido desde 1963 hasta 1975. Habiendo debido cubrir funciones muy diversas: organización de la información básica, diagnósticos económicos y sociales, promoción de organismos técnicos, en la práctica reemplazo de un consejo nacional de ciencia y tecnología, establecimiento de una red a nivel nacional de oficinas sectoriales y regionales, promotor de la reforma administrativa y de la regionalización, participante activo en las acciones de reforma del período 1968-1975, actor en la tarea legislativa, integrante de la mayoría de comisiones especializadas creadas por el gobierno para la solución de diversas crisis coyunturales, etc., pudo mantener este amplio abanico de responsabilidades sin descuidar la tarea central de elaborar los instrumentos requeridos para guiar el desarrollo nacional.

Los elementos merecen atención particular a este respecto: la continuidad en el equipo de funcionarios y el carácter acumulativo de la metodología utilizada.

A lo largo de 12 años el sistema de planificación fue capaz de retener un importante grupo de técnicos progresivamente formados por el mismo, proporcionándoles oportunidades de incrementar su calificación y favorecer su rotación, crear constantemente nuevas oportunidades para profesionales jóvenes y ubicar a sus exfuncionarios en el resto de la administración sin perder contacto con ellos.

Gran parte de la influencia y de la fluidez en las acciones de planificación se debe a la circunstancia de que en determinado momento seis antiguos funcionarios del INP desempeñaban cargos de viceministros, otros tres presidían importantes empresas estatales y un número mayor tenía a su cargo oficinas sectoriales de planificación a nivel de asesores de los ministros respectivos. Es indudable

/que este

que este hecho facilitó en numerosas oportunidades la coordinación horizontal y contribuyó decisivamente a superar obstáculos normalmente generalizados por el celo institucional o la desconfianza burocrática.

A su vez, la metodología de trabajo desarrollada por el INP fue creando escuela. Un procedimiento sencillo de definición de objetivos, traducción a metas, establecimiento de estrategias y señalamiento de líneas políticas concedió características comunes de rápida identificación a todos los trabajos desarrollados por el sistema de planificación. La mecánica se diseñó como un sistema de realimentación permanente entre los sectores y el organismo central. Al mismo tiempo que se atendían los problemas del corto plazo: la programación presupuestaria, las modificaciones en la ejecución del gasto o el diseño genérico de un proyecto legal, se mantuvo atención compartida con problemas de mayor alcance tales como la programación de inversiones a mediano y largo plazo y la reestructuración de la administración pública.

El sistema en 13 años sufrió un gran número de reajustes organizativos, se le añadieron ciertas atribuciones, otras fueron transferidas a nuevos organismos. En lo sustantivo, la variación no fue mayor, los cambios ocurrieron en campos accesorios o complementarios a la planificación. Sin embargo, el nuevo rol del Estado y fundamentalmente la nueva estructura económica en la que opera la planificación, ha dejado obsoleto el contenido del D.L. N° 14220 que creó el sistema estando en estudio una nueva legislación.

Sobre los planes se ha hecho extensa referencia al contenido de cada uno y se ha evaluado su nivel de aceptación y la medida en que fue ejecutado. Algunos quedaron íntegramente en el papel, otros, sobre todo a partir de 1970, se cumplieron en un porcentaje altamente satisfactorio.

/Otro producto

Otro producto tal vez de la mayor significación sea la función de asesoría política que prestó el equipo de planificadores al gobierno en su conjunto. Sólo la continuidad de 12 años de trabajo hizo posible que un equipo eminentemente técnico, lograra superar contradicciones internas y proyectarse más allá de su responsabilidad estrictamente funcional que implicó convertir el sistema de planificación en un mecanismo de convergencia de opiniones técnicas y políticas del medio civil, del gobierno y de los propios medios castrenses. En la experiencia política que va de 1968 a 1975 existen algunos hechos en la dinámica política que en parte se explican por el rol de "bisagra" desempeñado por la planificación.

Fue por el cumplimiento de esta función política que los sectores afectados por las reformas en el período 1968-1975 y los grupos políticos privados de participación acusaron a los directivos del INP de manipular la administración pública y esgrimieron denuncias de propensiones estatizantes y totalitarias.

#### 4. Información y difusión de la planificación

La aceptación consciente de la necesidad de planificar, ha encontrado clásicamente notorios obstáculos en la formación intelectual tradicionalmente liberal de ciertos sectores. Obviamente, la resistencia más efectiva fue la que ofrecieron quienes de alguna manera vieron afectadas sus parcelas de poder y limitado su arbitrio por la conveniencia de someter sus actividades económicas a un marco predeterminado de acción.

En el escenario político la década de los cincuenta y con el marco de la "guerra fría" que condiciona la información internacional y fuerza a conclusiones maniqueas sobre los actos de la política y la economía del país, resulta indudable que la polémica sobre planeamiento y planificación a la que se ha hecho varias veces referencia, tuvo un significativo valor testimonial y enfatizó los términos del debate sobre el grado o nivel de intervención del

/Estado. El

Estado. El régimen militar 1962-1963 cancela en cierta medida el debate en tanto inicia un proceso de vigorización de la presencia del Estado en la actividad económica.

La difusión progresiva de los métodos y procedimientos de planificación entre los funcionarios del sector estatal (ver supra 1 y 2) fue sensibilizando paulatinamente a un sector importante de la burocracia. Esta difusión se acompañó en muchos casos con cursos de capacitación y material informativo. De los primeros planes y de los estudios que los precedieron hubo en cambio una escasa difusión.

El rol secundario desempeñado por el Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Planificación en los primeros, tampoco contribuyó a incrementar el interés de los empresarios y comerciantes. En este marco resulta sorprendente e inusitado el rol de alta relevancia que le concede a la planificación la Conferencia Anual de Empresarios (CADE) de 1967. Bajo el título "El Perú en 1975", el evento relievra la importancia, desde el punto de vista empresarial que el país tenga por primera vez un plan de desarrollo económico y social subrayando el atraso frente a otros países en racionalizar la acción estatal, señala que el tipo de planificación sería indicativa y hace afirmaciones que en general, denotan el surgimiento de una mentalidad empresarial en transformación.

Se afirma por ejemplo "la importancia de la ciencia y la técnica como factores en el desarrollo, a pesar de lo cual en muchos sentidos continuamos siendo atécnicos y hasta en algunos casos antirracionales", como prueba de lo cual se menciona entre otros factores "la irracional oposición al robustecimiento de los cuadros técnicos en los Ministerios y en los entes paraestatales...", para concluir más adelante que "en esta relación de las deficiencias más notorias, observarán ustedes que giran todas en torno a los requerimientos del Estado industrial moderno y que no tienen otro propósito que el de probar que hemos realizado un esfuerzo bastante inferior al de

/nuestros vecinos

nuestros vecinos para incorporar el mayor instrumento de poder de que dispone el hombre contemporáneo, a nuestra estructura educacional y administrativa" <sup>7/</sup>. Las conclusiones de la conferencia subrayaron que "el Plan Nacional de Desarrollo elaborado por el INP es un intento serio y coherente por coordinar los esfuerzos constructivos superando discrepancias partidarias" y en el discurso de clausura el Presidente del CADE '67 fue aún más lejos al afirmar "en los últimos días, mentes versadas y claras han expuesto ante nosotros una nueva teoría del Perú que lo coloca en el tiempo, que precisa el Norte y fija el rumbo. Esa nueva teoría es el Plan Nacional de Desarrollo" <sup>8/</sup>.

Las expresiones vertidas en el evento empresarial contrastaron radicalmente con el discurso final del Presidente de la República, en el cual no se encuentra una sola mención a la planificación ni al Plan Nacional de Desarrollo. Luego del cambio de régimen político en octubre de 1968, se modifica también la imagen que proyecta la planificación. El conjunto de la acción estatal comienza a ser presentada al país como fruto de una voluntad coherente y articulada cuya expresión concreta son los planes de desarrollo. A partir de ese momento la opinión pública recibirá cierto flujo de información sobre el contenido de los dos planes quinquenales y de los planes bienales que se elaboran en el período. Sin embargo, el hecho de mayor trascendencia en términos de difusión lo constituye el mensaje a la nación del Presidente de la República el 28 de julio de 1974 que divulga la existencia de un Plan de Gobierno elaborado

---

<sup>7/</sup> Discurso inaugural del Presidente de CADE '67, Ing. Rodolfo Beeck, en El Perú en 1975, IPAE, Lima, 1967, pp. 17-23.

<sup>8/</sup> Palabras de Clausura del Presidente de CADE '67, en op. cit., p. 232.

presuntamente antes del 3 de octubre de 1968 y que "por explicables razones de estrategia se mantuvo en reserva" <sup>9/</sup>.

Con independencia del contenido de este Plan de Gobierno, denominado "Plan Inca" interesa resaltar que el discurso presidencial contiene una toma de posición sobre el rol de la planificación en un proceso revolucionario. A la justificación del develamiento se une un esbozo conceptual: "... siempre afirmamos que las acciones del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada obedecían a una programación basada en un plan de largo alcance, coherente y normativo".

"Un plan así concebido no es un rígido conjunto de preceptos dogmáticamente inalterables. Es, por el contrario, una formulación flexible que orienta el fluido desenvolvimiento de un desarrollo revolucionario imposible de ser planificado en detalle de antemano. Por tanto, como instrumento creador de orientación, el plan tiene un espíritu y traduce una intención, un propósito, un determinado rumbo para normar, sin dogmatismo ni rigidez, el desarrollo revolucionario del Perú." <sup>10/</sup>

La divulgación del "Plan Inca" suscita un intenso debate político dentro y fuera del gobierno. Concebido como un documento sustantivamente político y divulgado en momentos que el gobierno iniciaba la búsqueda de una nueva legitimidad, surgen dudas sobre

---

<sup>9/</sup> Mensaje a la Nación del Sr. Gral. de División Juan Velasco Alvarado, Presidente de la República, con motivo del 153° Aniversario de la Independencia Nacional, Secretaría de Prensa de la Presidencia de la República, Lima, 1974, p. 17: "A más de cinco años de proceso revolucionario hemos considerado conveniente publicar en su integridad ese documento histórico. Mucho han dicho durante todo este tiempo nuestros adversarios y numerosos comentaristas nacionales y extranjeros en torno al contenido de ese Plan de Gobierno cuya existencia fue desde el comienzo de dominio público. Inclusive, en medio de conjeturas e interpretaciones, casi siempre antojadizas, no faltaron quienes pusieran en duda que ese Plan hubiera existido alguna vez".

<sup>10/</sup> Op. cit., p. 17.

la fecha real en que fue redactado, sus autores y si en realidad, no era un artificio de legitimación a posteriori de las medidas adoptadas durante los primeros 5 años. De mayor trascendencia, fue la interpretación que adjudicó a la divulgación del plan la naturaleza de una jugada política que diera por concluida una etapa y abriese el paso a fórmulas de transición. Esta hipótesis se sustentaba en que casi la totalidad de las metas del "Plan Inca", aparecían logradas y que en tal supuesto no le quedaba al Gobierno de Velasco sino escasas tareas por completar, luego de lo cual perdía sentido la permanencia del gobierno militar en el poder <sup>11/</sup>.

El año transcurrido desde la divulgación del Plan Inca hasta la deposición de Velasco, constituye un período difícil para los responsables de conducir el proceso de planificación en el país. Dado el supuesto de una cobertura global para todo el lapso de la Revolución, la difusión del Plan de Gobierno, representa un elemento limitativo, frente al avance que venían experimentando las acciones sectoriales. El Plan 1975-1978 en pleno proceso de elaboración resultaba incluso algo más radical que el plan político y como natural consecuencia ciertos grupos de oposición acusan a la planificación de haber llevado su celo ejecutivo más allá de las fronteras del Plan Inca. Este debate en el marco de la crisis política que se va gestando internamente en el gobierno, contribuye a polarizar las tensiones ya existentes, en el ámbito económico y en el surgimiento de grupos que propugnan un estilo de ejercicio del poder autoritario y no participatorio.

---

<sup>11/</sup> Luego de la deposición del Presidente Velasco, la continuidad del plan político en la llamada "segunda fase" de la revolución, pasa por un período de evaluación del "Plan Inca" y la formulación y puesta en debate del Plan "Tupac Amaru".

Corresponde a este período el resurgimiento de la oposición conservadora al Gobierno de Velasco que tiende a explotar las discrepancias y que cuestiona la profundización de las reformas previstas en los planes de desarrollo. En el contexto de la crisis económica que se ve prefigurada por la caída de los precios de los principales productos de exportación y por el incremento de la deuda externa, unida a un descenso efectivo del valor promedio del salario real y a un déficit abultado del presupuesto fiscal, las recomendaciones y propuestas generadas por el INP son consideradas demasiado radicales y comienza a evidenciarse una brecha entre la respuesta política que el gobierno va a dar a la crisis económica y las posibilidades de continuar articulando un modelo de desarrollo que pueda sobrevivir aun en condiciones de crisis.

Las diferencias de enfoque en la solución al problema económico que aparecen entre Gobierno y planificadores, tiene que ver también con una dimensión menos conocida de las actividades del sistema de planificación: la evaluación permanente de la situación socio-económica del país. Desde fines de 1970 hasta 1975 el INP publicó bajo la calificación "reservado" <sup>12/</sup> Informes Trimestrales y Evaluaciones Anuales del estado económico y social del país. En estos documentos se incluía análisis económico a nivel global y por sectores, informes sobre el avance de las reformas estructurales, aspectos regionales y estado de situación de ciertos proyectos fundamentalmente incidiendo en el control de la ejecución de las acciones contenidas en el Plan.

Indudablemente, este medio constituía también un excelente mecanismo para demostrar la eficiencia y el servicio que podía prestar el sistema de planificación a todo el resto de la administración.

---

<sup>12/</sup> En los términos de distribución de los documentos oficiales, la clasificación "reservado" permite un universo de difusión más amplio que el de aquellos calificados "confidencial" o "secreto".

/Sin embargo,

Sin embargo, también evidenciaba hasta qué punto el Instituto Nacional de Planificación obtenía, a través de sus mecanismos sectoriales y regionales, información más oportuna o completa que los mecanismos administrativos ministeriales. Esto significaba evidenciar también el poder de que se disponía. Llegó incluso el momento que los informes trimestrales del Instituto Nacional de Planificación constituían los documentos más apreciados como fuente de información global para el sector público y eran utilizados por la oposición para respaldar sus ataques al régimen.

B. Racionalidad de la acción estatal

La evolución del rol del Estado a lo largo de dos décadas en el cambiante escenario político nacional, se orienta desde diversos enfoques a una intervención más activa en la economía, al incremento de funciones de control, supervisión y posteriormente promoción y ejecución y a la progresiva adecuación del aparato público para desempeño de sus ampliadas funciones.

La complejidad creciente de las responsabilidades, que decuplican el volumen de la burocracia pública y especializan progresivamente las nuevas instituciones, se ve acrecentada con la exigencia de modernización del aparato estatal. En todo este proceso un criterio sistemático de progresiva racionalidad se hace presente. La conciencia de un ordenamiento funcional, el reconocimiento de una relación directa entre los organismos institucionales y el estadio de desarrollo del país, contribuyen a generar a nivel político una adaptación a la lógica de la anticipación y del planeamiento. El Sistema Nacional de Planificación, - cuya historia y peculiaridades se ha expuesto detalladamente -, no es sino la expresión más visible en la actividad del Gobierno. Pero otros elementos ofrecían indicadores similares de transformaciones en relación a su comportamiento anterior. Conviene examinar para el caso peruano el panorama general de la actividad legislativa y la ejecución de ciertas reformas estructurales.

1. El proceso legislativo

En el período bajo análisis, se presentan dos modalidades legislativas. Entre 1956 y 1962 y de 1963 a 1968 funciona el Congreso Nacional y la expedición de leyes se ciñe rigurosamente a los cánones de la actividad parlamentaria. Durante el año de Gobierno de la Junta Militar que tomó el poder en 1962 y de octubre de 1968 a agosto de 1975 el órgano legislativo lo constituyeron la Junta Militar y la Junta Revolucionaria respectivamente, que promulgaron

/a través

a través de decretos leyes las normas básicas para la vida nacional. Esto permite, sin violentar los términos, reducir los 4 gobiernos a dos formas legislativas básicas nítidamente distintas, dentro de las que recibe también atención preferente el período del Gobierno de Velasco.

Sobre el contenido mismo de la legislación, el análisis del proceso histórico político ha fijado claramente las diferencias. En el período de 20 años se promulgaron aproximadamente 8 600 leyes, de las cuales más del 50 por ciento: 4 600 lo fueron entre octubre del 68 y agosto del 75. La diferencia esencial no reside en la mayor prolificidad del gobierno autoritario, ni en su indudable condición privilegiada para legislar sin oposición. Interesa más bien la diferencia sustancial en su contenido. El análisis detallado de la producción legislativa del Parlamento arroja una tasa excesivamente alta de dispositivos orientados a materias de escaso interés, muchas de las cuales debieron haber sido transferidas al poder administrador. En este sentido históricamente la legislación parlamentaria durante los Gobiernos de Prado y Belaúnde, si bien es reveladora de un intenso debate entre los grupos políticos y ofrece a la opinión pública la oportunidad de atestiguar la confrontación ideológica, la defensa de intereses y las alianzas y conciertos de los grupos políticos, sin embargo, defrauda en cuanto a la producción de normas de alta significación.

Como corolario, si del régimen parlamentario se deriva una lógica política de democracia "representativa", que cabe discutir y enjuiciar en tanto no garantiza la participación y representación auténtica de las mayorías nacionales, a los regímenes militares autoritarios, con alta concentración de poder, responde una racionalidad legislativa que se va perfeccionando y que vista en el largo plazo constituye un elemento propulsor de la modernización y nueva institucionalización en el país.

El período 1962-1963 es demasiado breve para que llegue a institucionalizarse un procedimiento legislativo depurado. Las /normas que

normas que se aprueban en dicho lapso son preparadas por equipos de asesores fundamentalmente militares, que presentan sus propuestas directamente al Consejo de Ministros o provienen del trabajo normal de los ministerios en materia de legislación.

La situación es radicalmente distinta en la toma del poder el año 68. Existe un principio de razón política activa que es garantizar la coherencia de todas las medidas que se adopten, con los fines y propósitos expresados en el Manifiesto y en el Estatuto Revolucionario.

Con ese propósito se constituye el Comité de Asesoramiento a la Presidencia de la República (COAP) que deberá actuar como clearing house respecto de todas las propuestas provenientes del propio Gobierno o de fuera de él y que deban traducirse en normas o en programas de acción.

a) El COAP

El Comité de Asesoramiento al Presidente de la República se creó en el momento mismo de la toma del poder en octubre de 1968 y sus funciones y estructura permanecieron inalterables hasta agosto de 1975. Estuvo integrado por aproximadamente una docena de oficiales provenientes de todos los institutos armados, bajo la dirección de un General del Ejército a quien se otorgó rango de Ministro y asistencia al Gabinete con voz pero sin voto <sup>13/</sup>. En la intención original de los conductores del proceso político, la función central debía ser asesorar al Presidente y por extensión al Gobierno cuando actuaba en forma colegiada, sobre todas aquellas materias y situaciones de particular incidencia política y emitir

---

<sup>13/</sup> Igual categoría recibieron a lo largo del período 1968-1975, los jefes del INP, del SINAMOS, del Sistema Nacional de Empresas de Propiedad Social (SINADEPS), del Sistema Nacional de Difusión (SINADI), del Organismo de Reconstrucción y Rehabilitación de la Zona Afectada por el sismo del 31 de mayo de 1970 (ORDEZA) y del Organismo de Desarrollo del Complejo Bayovar (ODECOB).

opiniones sobre las eventuales consecuencias de las medidas a ser adoptadas. Esta función eminentemente asesora debería permitir que el COAP fuese un mecanismo sumamente flexible y ágil, dotado de alta representatividad para poder obtener en forma oportuna y completa la información contextual requerida por las más altas decisiones políticas.

En la práctica sin embargo ciertos factores atentaron contra la posibilidad de que el organismo se cifera al modelo. Lo reducido del número de oficiales en la Fuerza Armada y de civiles comprometidos con el planteamiento común de la dirección política; las resistencias iniciales de la burocracia que cada vez se fueron haciendo más sutiles y el juego de tendencias que se desarrolló sordamente dentro de la Fuerza Armada, contribuyeron a definir en la práctica funciones más precisas, pero también más rutinarias como organismo legislador.

Objetivamente fueron tareas del COAP en el período bajo análisis: preparar todo tipo de exposiciones y pronunciamientos oficiales que realizara el Jefe del Estado. En segundo lugar, le correspondió coordinar el proceso legislativo, para lo cual se estableció un procedimiento de consulta interministerial de todos los proyectos de ley o de decretos que requiriesen acuerdo del Consejo de Ministros. En este procedimiento los proyectos luego de ser opinados por los ministerios se enviaban al COAP donde eran revisados, concordados, absueltas las contradicciones u objeciones a la versión original hasta encontrarse en condiciones de ser presentados al Consejo de Ministros. Este procedimiento legislativo, que reemplazaba el trabajo que en el régimen parlamentario desempeñaban parcialmente las comisiones especializadas de las Cámaras, permitió que un equipo muy selecto, con amplio respaldo de la Presidencia coordinase y otorgara coherencia al conjunto del proceso legislativo. Sin embargo la enorme exigencia en términos de carga de trabajo para los integrantes del COAP, determinó que disminuyera progresivamente su rol de asesoría política.

/Una tercera

Una tercera tarea en ningún momento explícita, pero sin embargo de la más alta importancia, fue la de actuar como orientador global de la política del Gobierno. El Jefe del COAP ejerció en la práctica una función política de conducción del proceso mucho más acentuada y ostensible que el Primer Ministro. En los dos últimos años del Gobierno de Velasco cada uno de los oficiales que integraba el COAP tenía bajo su responsabilidad la supervisión de uno o más sectores, incluidos ministerios y organismos descentralizados, no solamente con el propósito de canalizar la legislación, sino de manejar una información actualizada sobre los problemas de funcionamiento, el desarrollo de proyectos y en su caso, el avance de las reformas.

La integración de estos tres elementos: enfoque político, análisis legislativo y supervisión administrativa, es lo que le otorga tal trascendencia a un organismo que en la práctica se convierte en el centro de racionalidad político-administrativa de la actividad estatal paralelo al sistema de planificación. El COAP y el INP trabajaron cercanamente durante todo el período aunque ello no significa que no existieran diferencias de posiciones. En todo caso el funcionamiento, reservado y relativamente poco conocido de este organismo, resulta el complemento explicativo que se requiere para entender la coherencia objetiva que presente el Gobierno de Velasco Alvarado no sólo en las reformas estructurales, sino también en política exterior, en política económica y en la formalización conjunta del discurso político.

b) Concentración y centralización del poder

El proceso que se ha descrito para la actividad legislativa se reproduce genéricamente en la toma de decisiones. De hecho, el Estado vive una nueva racionalidad. Pero el costo es la absoluta centralización del poder. Con ello no sólo se reduce el espacio político sino que como se verá más adelante, se afecta las posibilidades reales de la participación. Cuando se alude a centralización y concentración de poder, no se hace referencia a las mayorías

/populares, sino

populares, sino a la pérdida efectiva de capacidad de decisión que sufren los propios integrantes de la administración pública. En el curso de los 7 años que se inician en octubre de 1968, se incrementa significativamente la acción del sector estatal. Esto significa la multiplicación de normas orgánicas y reglamentarias y la pérdida de decisión individual en procedimientos de la más diversa naturaleza.

Con relación a lo primero el saldo es innegablemente positivo. El volumen de legislación que moderniza al país - al margen del contenido político de las reformas -, incluye leyes orgánicas para todos los sectores de la administración y para empresas públicas, leyes generales en los casos de las principales reformas y normas de operación o reglamentarias para programas y proyectos. En la segunda dimensión los dispositivos que actualizan las políticas del Gobierno, desde afectaciones o expropiaciones en el caso de la reforma agraria, hasta reconocimiento de organizaciones en el área de movilización social y el otorgamiento de licencias para la actividad industrial, pesquera y minera entre otras, ascienden a varias decenas de millares.

Lo significativo es que la incertidumbre política del régimen impide que el proceso de racionalidad y planificación desconcentre hacia niveles inferiores un porcentaje creciente de estas normas. Por el contrario la desconfianza de los responsables militares en sus funcionarios civiles determina una progresiva concentración de decisiones en el más alto nivel. Esta circunstancia origina un grave "cuello de botella" en la gestión administrativa y el recargo de las responsabilidades ministeriales y presidenciales. Como lógica consecuencia otros niveles de normas y los funcionarios responsables se desvalorizan rápidamente. Las resoluciones ministeriales, directorales y subdirectorales pierden importancia mientras la legislación básica se concentra en los decretos leyes y los decretos supremos. Esta reducción del espacio decisonal sirve sin embargo a los propósitos de una racionalidad planificadora.

/c) Coordinación

c) Coordinación interinstitucional en el Sector Público

El proceso de concentración de poder al que se ha hecho referencia, se combina con la feudalización del aparato público. La asignación de carteras ministeriales por institutos de la Fuerza Armada, determinó políticas estrictas de continuidad institucional, que a medida que surgían tendencias contrapuestas en el Gobierno comenzaron a expresarse con mayor acritud. La autoridad indiscutida y el rol arbitral que desempeñó Velasco durante su mandato resuelven normalmente las situaciones de crisis, cuando éstas llegan hasta el nivel de Consejo de Ministros. Pero el Consejo en sí, no era un mecanismo deliberativo. A él llegaban procesadas las decisiones y normalmente establecidos los términos de la transacción o el compromiso. Esto exigía que existieran lugares donde se produjera la concertación de voluntades.

Un primer ámbito de encuentro es el sistema de planificación. Pese al desarrollo de su infraestructura y al respaldo político de que goza, la planificación no resulta obligatoria para el Sector Público, mientras el propio Gobierno en sus diversas tendencias no haya ratificado la decisión de poner en marcha el plan. Sin embargo, una vez aprobado el plan y promulgado el dispositivo que le confiere fuerza legal, indudablemente el sistema cuenta con un instrumento eficaz de presión para proponer el sometimiento de las acciones administrativas a las políticas y objetivos en vigencia.

El área más frecuente de conflicto es la asignación del gasto público. La determinación de prioridades, es una facultad eminentemente política y con frecuencia los planificadores no se encontraron en capacidad para imponer un criterio técnico. Ello obligó a menudo a recurrir a una instancia de arbitraje superior.

La instancia inmediata es el COAP quien utilizó todo su poder para resolver las contradicciones y llevar al Consejo de Ministros fórmulas convenidas por las partes. También desde este enfoque cabe enfatizar el rol de "parachoques" político que representa el COAP en relación al Presidente. La oposición al Gobierno satanizó

/permanentemente el

permanentemente el rol de este organismo, atribuyéndole prácticas totalitarias. En la práctica si el COAP fue un instrumento de manipulación o favoreció ciertas tendencias dentro del conflicto interno, es indudable que jugó un rol de amortiguador y de "gran elector", influyendo en la designación a cargos públicos.

En la última etapa del Gobierno de Velasco, cuando la crisis económica comienza a incrementar las tensiones internas y los conflictos por la sucesión adquieren expresión grupal, distinguiéndose posiciones "manipulatorias" y "participacionistas", la progresiva pérdida de autonomía de los ministros frente al poder presidencial y la rigidez del sistema administrativo, obligan a diseñar otros mecanismos para concertar políticas y evitar el conflicto abierto de posiciones. Esto lleva al establecimiento de una fórmula de coordinación permanente a doble nivel y se institucionalizan el Consejo Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros y el Consejo Interministerial de Asuntos Sociales, presididos ambos por el Primer Ministro. Esta solución provoca en los meses finales del Gobierno de Velasco un relativo desplazamiento del centro de poder, en claro desmedro del COAP y en favor de la reafirmación de funciones del Premier.

De los dos organismos citados adquiere mayor importancia el CIAEF, que incorpora además del Premier a los Ministros de los sectores económicos, al Ministro de Economía y Finanzas, al Ministro de Relaciones Exteriores y al Jefe del INP. Este ensayo tardío en el proceso, aparece como un primer intento de diseñar colectivamente una política económica global. La pérdida de la hegemonía del COAP que había sido el garante de la ortodoxia política y usualmente había mantenido un estilo de debate bilateral con los distintos sectores, provoca a través de este nuevo mecanismo resultados imprevistos. El más evidente es el cuestionamiento de medidas ya sancionadas y la propuesta de rediscutir los lineamientos de las principales reformas. Con mayor libertad que en el Consejo de Ministros donde la voluntad presidencial es indiscutida, se ingresa

/a una

a una fase en la que cada nueva medida es discutida al margen de su continuidad o coherencia con la línea general de los años anteriores.

## 2. La planificación y las reformas

La noción de una transformación más o menos radical de las estructuras sociales y económicas del país, bajo la advocación de una "revolución nacional", también es privilegio del Gobierno 1968-1975. En los dos gobiernos anteriores la planificación adquiere primero carta de ciudadanía y luego es relegada a una tarea de inventariar y recopilar información sobre el país.

La decisión política de poner en marcha transformaciones en la propiedad agraria y empresarial, en la participación del Estado en la actividad minera, energética e industrial, en el rol desempeñado por el país en la política internacional, en las fórmulas y características de la educación y de la participación popular, determinan en última instancia un complejo panorama de acciones que suponen igualmente una transformación radical del aparato del Estado.

La planificación en el Perú había sido concebida e inicialmente implementada para cumplir una función meramente indicativa de una tarea que reposaba sustancialmente en la iniciativa privada. Al invertirse los términos, nacionalizarse en gran medida el aparato productivo, gran parte de la banca y el comercio de exportación, la tarea central del planeamiento se desplaza a la dirección y concertación de la actividad estatal con progresivamente escasa atención a la actividad del Sector Privado tradicional. Al mismo tiempo surgen otros actores para integrar un sector no-público de características diferentes al anterior.

La administración pública crece explosivamente. Su capacidad histórica de atender las demandas administrativas se ve desbordada cuando la reforma agraria primero y el impulso a la organización popular después saturan las dependencias públicas de un Estado que no se ha descentralizado ni regional, ni sectorialmente.

/La demanda

La demanda incrementada de servicios y el crecimiento correlativo del Sector Público para tratar de aminorar la presión, determinan una pérdida relativa de iniciativa de los ministerios en relación a las nuevas tareas que va forzando el Comando Político. En consecuencia, corresponde sobre todo al COAP y al INP administrar un alto grado de iniciativa y continuidad en el proceso de reformas. El rol del sistema de planificación no se limita al estímulo o el impulso inicial. Por el contrario se acompaña el proceso hasta el asentamiento de la institucionalidad adecuada y con frecuencia son los mismos planificadores los que se van desgajando del equipo central para asumir responsabilidades sectoriales.

En los primeros años resultaba difícil que el plan pudiera anticiparse a las reformas, sobre todo en la medida que el éxito de éstas dependió en muchos casos de la sorpresa y rapidez con que fueron implementadas. Lo que el plan sí pudo hacer fue incorporar el desarrollo y culminación de cada transformación iniciada.

En un segundo momento, cuando se acepta virtualmente la existencia de un plan político, el Plan de Desarrollo se proyecta agresivamente radicalizando las medidas y sugiriendo o anticipando otras.

A partir de 1975 con el plan político divulgado, la planificación se ve constreñida a no exceder sus términos para evitar ser acusados de infiltración y extremismo.

Complementariamente como antes se señalara, los informes trimestrales del INP al incluir una sección especial sobre el avance de las reformas, significan el ejercicio de una presión constante sobre los responsables políticos para impedir el freno de las acciones y provocar la emulación de unos funcionarios o el temor de otros a ser puestos en evidencia. Todos estos mecanismos se articulan fluidamente sin una directiva política expresa, pero traducen nítidamente el rol activo de primer plano que desempeñó la racionalidad planificadora en la transformación progresiva del Estado durante el Gobierno de Velasco.

/C. Actores sociales

C. Actores sociales y rol político de la planificación

El juicio que orienta el comportamiento de los diferentes actores sociales con respecto a la evolución del proceso de planificación en el Perú reposa en la aceptación de que la transformación del sistema político pasa inevitablemente por su modernización y por una recomposición de las estructuras de poder.

El ensayo de una apreciación síntesis de los actores sociales en cada uno de los períodos utilizados para el análisis, implica restringirla a aquellos que tuvieron mayor vigencia. Ellos fueron: el gobierno, los partidos políticos, el sector privado empresarial, la Fuerza Armada y el movimiento popular.

1. El debate por la planificación

Durante el segundo gobierno de Manuel Prado el rol más activo en favor de una transformación del Estado, de una mayor intervención pública en la economía nacional y a favor de la creación de organismos que racionalizaron la actuación de los diversos entes privados y públicos, corresponde en primer lugar, a los partidos políticos y a la Fuerza Armada. El Movimiento Social Progresista, secundado por la Democracia Cristiana y en menor grado por el Belaundismo, plantean hacia fines de la década del 50 la necesidad de la planificación en el país y asumen un rol activo en la polémica que se

desencadena <sup>14/</sup>. El APRA se limita a reiterar que desde más de dos décadas ha reclamado un plan de acción y ha formulado programas sectoriales para orientar la marcha de los asuntos nacionales <sup>15/</sup>. A su vez la Fuerza Armada, particularmente el Ejército a través del Centro de Altos Estudios Militares, CAEM, establece a partir de 1958 la necesidad de estudiar para la formación militar, los problemas socioeconómicos nacionales y participar en la política general del Estado. Por vía de esta evolución que establece la proclividad del Ejército a participar en la función política, se define la relación estrecha entre el desarrollo, la defensa nacional y los requerimientos de la planificación. En 1961 se expresaba en el discurso de celebración del undécimo aniversario del CAEM por

---

<sup>14/</sup> Como continuación de las inquietudes expresadas a nivel técnico por el Forum de Desarrollo Económico de 1957 - al que se alude más adelante -, el semanario Libertad del Movimiento Social Progresista desarrolló en el período preelectoral anterior a 1952, una presentación sistemática de su doctrina definida como "socialista humanista". En diversos textos expone el requerimiento de una nueva organización del Estado "que lo convierta en representante y defensor de las grandes masas y permita realizar una planificación democrática integral". Más adelante, se precisa "Esta concepción del Estado, que ha sido calificada de utopista, se da la mano con una idea de la planificación que subraya en ella el elemento de convergencia libre de voluntades y, por tanto, quiere preservar su sentido democrático y humanista". (Ambos textos pertenecen al capítulo sobre el social-progresismo de la obra de Augusto Salazar Bondy Historia de las ideas en el Perú contemporáneo, tomo II, Francisco Moncloa Editores S.A., Lima, 1965, pp. 448-449.)

<sup>15/</sup> En cuanto a enfoques sectoriales la obra más divulgada es el Programa Agrario del Aprismo, editada por Alfredo Saco en Lima, 1946, que desarrolla cinco políticas integradas para la planificación y desarrollo del sector rural. Para la época que interesa a este estudio, la síntesis más apropiada es el folleto Principios fundamentales del aprismo: filosofía, doctrina, programa, cuyo autor es Jesús Veliz Lizárraga, (Instituto de Estudios Apristas, Lima, 1956) que incluye en su parte final los Programas Máximo y Mínimo de 1931 con las modificaciones posteriores. Mayor detalle se encuentra en el estudio clásico de Harry Kantor The Ideology and Program of the Peruvian Aprista Movement, Savile Books, Washington D.C., 1966.

/su Director:

su Director: "La técnica de la planificación, para resolver con propiedad la preparación y ejecución de la defensa nacional y los problemas de la guerra; conocimientos que por desbordar los cauces puramente castrenses, nos obligan a incursionar en los campos de las variadas disciplinas que se relacionan con las actividades políticas, económicas, sociales, etc. en las cuales se desenvuelve la vida de la nación" <sup>16/</sup>.

El sector privado empresarial representa el polo opuesto que a lo largo de esta etapa se opone sistemáticamente, sobre todo desde el diario La Prensa a todos los planteamientos que representen apertura a un incremento de la intervención estatal.

A mediados de 1957 se lleva a cabo un evento singular para la época: el Forum de Desarrollo Económico organizado por la Sociedad de Ingenieros del Perú, al que concurren simultáneamente representantes de los sectores empresariales, agrícola, industrial y comercial, junto con profesionales, militantes sobre todo en el social progresismo y en Acción Popular. Las conclusiones no incluyen una mención expresa a la planificación aunque su propio esquema transparente un claro propósito de planeamiento integrador. De una determinación relativa del grado de desarrollo del país y del diagnóstico de los términos básicos de referencia: el hombre, la población y su tipo de vida, se pasa a los criterios básicos para la determinación de prioridades en el posible desarrollo del país, de orden espacial y de orden funcional.

La recomendación final del Forum plantea de manera un tanto eufemística que para crear las condiciones que permitan que la iniciativa privada se oriente hacia el desarrollo nacional, que los mecanismos del Estado funcionen en forma eficaz, que la tarea del desarrollo se haga sobre bases científicas y que el Estado sea capaz

---

<sup>16/</sup> General Julio Arosena, octubre 1961, citado por Víctor Villanueva en El CAEM y la Revolución de la Fuerza Armada, IEP, Campodónico Ed., Lima, 1972, p. 113.

de cumplir su función rectora y promotora se exige, entre otras cosas: "la creación de un organismo que utilizando los datos provenientes de la investigación, sea capaz de formular de manera orgánica y eficaz, los cálculos, planes y proyectos que permitirán el cumplimiento eficaz de las tareas del Estado. A ese organismo corresponderá, también, además de la ejecución de ciertos planes, la orientación, por la promoción y el crédito, de las actividades particulares, dentro del esquema de prioridades que a ella corresponde fijar ..." y "este organismo llenará, así, la función de conciliar las exigencias de programación nacional, que el desarrollo económico del país reclama, con la necesidad actual de respetar, canalizar y utilizar la iniciativa privada. Lo cual no puede ser logrado, sino dando a esta entidad, carácter corporativo para-estatal" <sup>17/</sup>.

El movimiento popular no constituye interlocutor activo en esta etapa. De una parte luego de la dictadura del "ochenio", los movimientos universitarios, sindicales y campesinos comienzan recién a reestructurarse, su preocupación es muy coyuntural y está precedida por una visión de la problemática que los afecta sectorialmente sin mayor perspectiva global. En último caso su posición se canaliza eventualmente a través de los partidos políticos.

## 2. La institucionalización de la intervención estatal

La brevedad del lapso del gobierno militar y el hecho que buena parte de él se dedicase a preparar la justa electoral de julio de 1963, determina que el diálogo entre el gobierno y el resto de los sectores políticos en el país sea muy limitado. La presión más

---

<sup>17/</sup> Informe de la Comisión Coordinadora. Forum sobre Desarrollo Económico, Primera Comisión, Sociedad de Ingenieros del Perú, Lima, 1957, p. 17.

eficaz es la externa, que se expresa en la vigencia del Acuerdo de Punta del Este forzando ciertas reformas y la creación de una estructura de racionalidad administrativa <sup>18/</sup>.

La concentración de poder en el gobierno institucional no sólo quiebra la hegemonía del poder oligárquico, sino que abre el camino a una reestructuración del sistema político. El esfuerzo que efectúa en un año la Fuerza Armada para dotar al sector público de instrumentos de orden y operatividad, constituye también una advertencia, de que a través de esos mismos mecanismos - presupuesto funcional y sistema de planificación -, le será posible ejercer desde fuera una estrecha supervisión sobre los futuros gobiernos. La tarea pública comienza a ser despojada del carácter privatista que permitía que fuese manejada por una élite con el concurso de funcionarios complacientes y absolutamente a espaldas del pueblo. La modernización de las estructuras administrativas conlleva por tanto también modificaciones sensibles en el funcionamiento del sistema político. Antes se ha señalado que la planificación no aparece en el Perú como resultado de un incremento de la intervención del Estado en la conducción de la economía del país sino que por el contrario la precede. Cuando a ello se suma la unificación del poder político en un solo actor, que es la Fuerza Armada, el descarte de viejos modelos se efectúa rápidamente y el lapso de un año permite que al reiniciarse la vida parlamentaria y el ejercicio de un gobierno elegido "democráticamente", ni los partidos políticos, ni el sector privado y menos aún los sectores populares hayan tenido oportunidad de ponderar razonablemente lo que significa convivir con un sistema de gobierno ordenado alrededor de un plan y lo que ello importa como recorte y redistribución del poder.

---

<sup>18/</sup> El enfoque transcrito recoge en grandes líneas la parte pertinente del documento "Antecedentes de la planificación peruana" elaborado por el Coronel EP (r) José Bailetti Mc Kee y el Ingeniero Enrique Estremadoyro del Campo. 1974, (inédito).

/En síntesis,

En síntesis, el año que transcurre entre julio del 62 y julio del 63, constituye un gobierno de transición que tenía como objetivo garantizar al país una salida política y orientar su desarrollo, por la vía electoral. Para satisfacer tan ambicioso propósito el plazo era muy limitado y lo más que pudieron esperar los responsables políticos era crear las condiciones mínimas para que el nuevo gobierno pudiera iniciar una acción planificada con un grado aceptable de eficiencia.

Una planificación de tal naturaleza, exigía por lo menos cuatro requisitos:

- a) la voluntad manifiesta de los líderes políticos de disciplinar la acción estatal, orientándola hacia un fin claramente definido y en lo deseable, popularmente aceptado;
- b) una estructura de poder que garantizara la posibilidad de intervención del Estado en los procesos sociales, particularmente en lo económico para orientarlo en función del fin perseguido;
- c) un alto grado de capacidad operativa de parte del Estado; y,
- d) la disponibilidad de instrumentos normativos, orientadores y operativos.

Constituyó supuesto de base que el consenso político respaldaría la decisión del Gobierno, ya que por lo menos en sus plataformas electorales, una mayoría de los grupos políticos había preconizado la acción gubernamental planificada como única solución a los graves problemas estructurales que aquejaban a la nación.

Había que partir lógicamente de un conocimiento cabal de la realidad nacional, que permitiera luego establecer la naturaleza y forma de las acciones requeridas para alcanzar el propósito de un "desarrollo acelerado y sostenido".

La intervención del Estado no estaba sin embargo garantizada suficientemente, aun cuando el hecho de haberse cerrado el paso en 1962 a los sectores liberales a ultranza hacía prever posibilidades

/futuras para

futuras para su intervención. En cuanto a las otras dos condiciones, se pudo sentar las bases que permitieran satisfacerlas a través de las medidas mismas adoptadas por el Gobierno Militar, en particular la dación de las normas que se implantaron en la administración, el presupuesto por programas, el inventario nacional de proyectos, la creación misma del órgano central de planificación y su puesta en funcionamiento y la realización de estudios de base para la reforma integral del sector público.

La respuesta al surgimiento de la planificación fue muy favorable en un sector muy reducido de una tecnocracia joven que pudo ser reclutada aceleradamente. Pero se evidenciaron serios obstáculos, que en esta etapa no eran de carácter político. En primer lugar la carencia de información, luego, el bajo grado de confiabilidad de la información obtenible y por último, la baja preparación técnica de un alto porcentaje de personal disponible. En la carrera contra el tiempo que llevaba a cabo el Gobierno, se recurrió a la Asesoría del Comité Tripartito OEA-BID-CEPAL quienes en los últimos meses del régimen militar hicieron posible producir un primer documento de diagnóstico que se centró fundamentalmente en la problemática económica porque no contó con los profesionales que pudieran hacer un aceptable análisis social y político del país. Como ya se ha señalado, en las tensiones del nuevo proceso electoral, los demás actores sociales permanecieron relativamente callados en espera del retorno del gobierno civil <sup>19/</sup>.

### 3. El ensayo populista

El resultado de las elecciones de julio de 1963 negó viabilidad a las expectativas del gobierno anterior. El control del Ejecutivo y del Congreso por los dos grandes bloques en oposición, trabó

---

<sup>19/</sup> Idem., op. cit.

/significativamente las

significativamente las perspectivas de una acción de gobierno planificada, y revivió los condicionantes políticos que habían desaparecido durante el gobierno de transición, dada la unificación del poder. Concurrieron entonces elementos propios a cada uno de los actores sociales que se examinan.

Las deficiencias e imprecisiones en los objetivos políticos de los partidos se pusieron de manifiesto, conforme las acciones de los grupos que controlaban el Parlamento y la Administración, se alejaban de sus propias plataformas y se concentraban primero en un estéril y retórico debate y luego en un compromiso sobre el ejercicio del poder.

La Alianza Acción Popular-Democracia Cristiana, postulaba dentro de su "marco doctrinario" una planificación de la acción gubernativa que permitiera "una utilización racional y creciente de la Alianza para el Progreso, convenida en Punta del Este" <sup>20/</sup>. Este grupo al asumir el control del Ejecutivo con la elección de Belaúnde, recibió el diagnóstico de la realidad nacional, el inventario de proyectos y el sistema de planificación en organización que le legaba el gobierno anterior. Sin embargo, el comportamiento político tradicional de los parlamentarios y de los propios líderes de ambos partidos, la agresiva pugna por el poder que se suscitó desde el Legislativo y el superficial enfoque de ordenamiento espacial y desarrollo físico infraestructural esgrimido por el Presidente, determinaron que la tarea y la propia mentalidad planificadora, fueran relegadas casi desde el inicio y que a lo largo del período de 5 años quedasen para los partidos de gobierno como un postulado lírico de sus bases programáticas. A ello se añade la falta de interés de los parlamentarios de la Alianza por tener un elemento de control y limitación en el marco de su actividad pública. A pesar suyo ratificaron los decretos leyes promulgados

---

<sup>20/</sup> Bases para el plan de Gobierno, Alianza Acción Popular-Demócrata Cristiano, AP-DC, Lib. Minerva, Lima, abril 1963, pp. 20-21.

por la Junta Militar incluyendo la Ley Orgánica del Presupuesto Funcional, que sancionaba un rígido criterio programático y dejaba escaso margen a la liberalidad clientelista, pero la modificaron posteriormente, autorizando el establecimiento de las "iniciativas parlamentarias" como fondos de libre disposición asignados a cada representante.

En el sector de oposición las condiciones de la lucha por el poder aparecieron con mayor nitidez desde el primer momento. La Coalición APRA-Unión Nacional Odriísta, controlando el Legislativo, al que calificaría de "primer poder del Estado", estaba dispuesta a impedir el éxito de la administración de Fernando Belaúnde. Para ello contaba: con su capacidad de desaprobar mayoritariamente las propuestas de ley presentadas por el Ejecutivo o por la minoría aliancista, la facultad de aprobar incluso por encima de la oposición del Ejecutivo la legislación que estimara pertinente y fundamentalmente, el control de la decisión presupuestal que hacía posible alterar fácilmente cualquier intento de programación del Ejecutivo.

Es en los términos de ese enfrentamiento político que se juega la suerte de la planificación en el período. Los diagnósticos y planes no pasaron de ser útiles ejercicios académicos, desconocidos por los sectores populares y en cualquier caso, ineficaces para el propósito de obtener vías nuevas para el desarrollo nacional. El propio sector empresarial privado que concurrió inicialmente a los consejos consultivos del Instituto Nacional de Planificación se apartó al percibir la escasa audiencia del organismo en los niveles de decisión. Sin embargo, incluso cuando el sector modernizante llega al poder en el primer semestre de 1968, controla el Ministerio de Hacienda, obtiene el receso voluntario del Congreso y el otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar por decreto supremo con fuerza de ley, no toma en consideración al equipo de técnicos del sistema de planificación en el inusitado despliegue de empuje legislativo que caracterizó los meses de junio a agosto de 1968.

/El freno

El freno al ejercicio del poder por el Gobierno, evidente en el sistemático fracaso de las iniciativas del Ejecutivo, redujo a hechos formales el crecimiento del aparato público. Ciertamente, se expandió la burocracia, bajo presión de la Alianza y la Coalición, que requerían nuevas fuentes de empleo para satisfacer las presiones partidarias. El favoritismo político debilitó el control sobre la administración y relegó las posibilidades de una reforma, mientras la calificación tecnocrática decaía. De esta manera el propio compromiso del Gobierno negó al Estado uno de los principales instrumentos para una acción planificada: un sector público eficiente, con capacidad de decisión y con recursos discrecionales <sup>21/</sup>.

---

<sup>21/</sup> El lirismo de la concepción del partido de gobierno, se transparenta en los siguientes textos: "Así uno de los problemas más graves del momento actual es la complicación de los mecanismos que deben ponerse en marcha para hacer posible el desarrollo económico. El conjunto de estos mecanismos sumamente complejos, cuya determinación sólo puede lograrse a través de sutiles y frondosas técnicas matemáticas, se denomina planificación. En el antiguo Perú no existió por supuesto una planificación científica en sentido moderno, pero existió una planificación efectiva. De todos los estados antiguos, aquel que se organizó de manera más cercana de lo que hoy se llama planificación fue, sin duda posible, el antiguo Perú. Todo el sistema estatal se basaba en la previsión, hecha posible a través de la estadística. La previsión para hacer posible la vida humana en condiciones satisfactorias era la finalidad suprema del estado incaico. Se llegó a tal extremo en este afán que llegó a planearse, con sentido de estrategia político-económica, la construcción de carreteras el almacenamiento de alimentos e incluso hasta la construcción misma de las ciudades, como lo muestra plenamente la piedra de Sayhuiti, sobre la que Belaúnde ha escrito tan hermosas páginas"; "Partiendo de este principio de afirmación, Fernando Belaúnde construye una ideología basada en tres grandes principios: la tradición planificadora del Perú, la acción popular y la justicia agraria".

"Ya hemos visto cómo la planificación, instrumento fundamental para hacer posible la transformación de nuestra realidad y lograr la reconciliación final entre la minoría dominante (Cont.)

La racionalidad del gobierno demo-belaundista se reveló epidérmica. Las referencias presidenciales al legado de la planificación Inca nunca superaron el estrecho marco de las acciones de infraestructura física. Un ambicioso plan vial de irrigaciones y colonización absorbió el escaso ímpetu de la administración. Fue mediatizada y negociada la reforma agraria, signada por la indefinición durante la mayor parte del período la política estatal sobre recursos naturales, neutralizados los ensayos de movilización social. La reivindicación del petróleo, uno de los temas centrales de la pugna política, resultó ejemplar demostración de la imprecisión e incapacidad decisoria del Gobierno. La presión de los intereses transnacionales sumada a la del poder hegemónico en el hemisferio, condujeron paulatinamente al país a una situación donde las condiciones para obtener financiamiento externo se contraponían a la dignidad nacional.

La ruptura de la Alianza y la propia división del partido belaudista, reflejaron el entrampamiento progresivo del sistema político. Trabado en su poder de decisión y sin voluntad de buscar una salida política que respondiera al interés general, el Ejecutivo trató de seguir su vocación desarrollista apoyándose en las ventajas coyunturales que ofrecía la Alianza para el Progreso a través del

---

21/ (Cont.) y la mayoría dominada, se encuentra en lo más hondo de nuestra tradición. Sólo agregaremos que, el hecho de que exista en nuestro elemento autóctono una tradición planificadora facilita de manera imprevisible la tarea de aplicar las modernas técnicas de desarrollo. Un pueblo acostumbrado al trabajo orientado hacia metas comunes, se adapta mucho más fácilmente a la disciplina de la planificación moderna que un pueblo que carece de esta tradición." Francisco Miró Quesada La ideología de acción popular, Tipografía Santa Rosa, Lima, 1964, pp. 13 y 14.

financiamiento externo <sup>22/</sup>. Pero, a su vez, el acceso a tales recursos estaba condicionado a la solución que se diera al problema petrolero con la IPC.

Son estas condiciones las que generan la reaparición protagónica de la Fuerza Armada, en los términos antes descritos y llevan finalmente a su toma del poder. Aparte del juicio moral y político que en esa oportunidad expresó institucionalmente sobre el comportamiento de los grupos políticos y la marcha económica del país, el Manifiesto del 2 de octubre de 1968 hizo expresa mención al rol expectante que la Fuerza Armada había asumido. Luego de citar el apoyo popular al régimen depuesto cuando fue elegido y a la realización de su Programa de Gobierno, el Manifiesto señala "Nuestra historia registrará el abrumador apoyo popular y la leal y decidida cooperación de la Fuerza Armada al extinguido gobierno que, por lo tanto, pudo haber ejecutado su programa de acción" <sup>23/</sup>.

Párrafos más adelante, el mismo documento, al fundamentar la actividad y los propósitos del Gobierno Revolucionario, sienta las bases para que se retome la ruta iniciada en 1963 de transformar la estructura del Estado "en forma tal que permita una eficiente acción de gobierno" y se inicie la reforma de las estructuras sociales, económicas y culturales.

Durante el Gobierno 1963-1968, tampoco los sectores populares lograron participación real en el proceso político y en la toma de decisiones, aunque si constituyeron grupos importantes de presión. El carácter "populista" del régimen, les confirió una visibilidad

---

<sup>22/</sup> Un texto que desarrolla este aspecto es el ensayo de Henry Pease García, "La Reforma Agraria Peruana en la crisis del Estado oligárquico", en Estado y política agraria, DESCO, Lima, 1977.

<sup>23/</sup> Manifiesto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, COAP, Lima, 1974, p. 21.

y presencia en la vida nacional muy superior a las épocas anteriores. La presión campesina, manifiesta en las invasiones de los primeros cien días, fue encauzada hacia las reuniones del Presidente con las autoridades municipales departamento por departamento. A su vez, la experiencia de "Cooperación Popular" inauguró una metodología de desarrollo de la comunidad estrictamente orientada a lo infra-estructural, que cuando pretendió un mayor dinamismo, fue tajantemente frenada. El período de enfrentamiento guerrillero canceló las esperanzas de lograr la integración pacífica y sin conflictos y en los últimos dos años el tono del diálogo popular se diluyó hasta desaparecer.

#### 4. El nuevo carácter de la planificación

La preeminencia del rol desempeñado por la Fuerza Armada en el período 1968-1975, lo convierte durante un largo tiempo en el único actor en escena. Solamente transcurridos los tres primeros años puede encontrarse el inicio de participación en el proceso planificador, del sector que hasta entonces había tenido menos acceso: las mayorías populares.

##### a) La iniciativa del Poder Central

El ejercicio hegemónico del poder político por la Fuerza Armada, le permite llevar a cabo las transformaciones en el aparato público iniciadas en 1963 y desarrolladas teóricamente por los técnicos del INP aunque sin perspectivas de implementación durante el Gobierno de Belaúnde. La racionalidad de conjunto de la acción gubernativa, otorga de una parte, toda la iniciativa a la Fuerza Armada a través de la presencia de sus representantes en el Gobierno, y de otra los criterios de planificación que se entregan al conjunto del sector público.

La planificación, aceptada como elemento racionalizador de la acción del Gobierno se convierte paulatinamente en obligatoria para el sector estatal y orientadora para los sectores restantes.

/Cubre el

Cubre el conjunto de la actividad nacional y a través de la progresiva sectorialización y creación de los sistemas horizontales, llega a abarcar ámbitos cada vez más amplios. No se limita a lo económico o a los tradicionalmente llamados sectores sociales, pues incorpora campos antes excluidos del proceso de planificación, como por ejemplo la política exterior, la investigación científica y técnica, el desarrollo cultural o la defensa nacional.

La evaluación de cada plan demuestra los bloqueos internos del sistema, pero no toca la coyuntura política. Las tensiones dentro de la Fuerza Armada, el surgimiento de tendencias en el seno del Gobierno, el impacto de la asesoría civil, la presión creciente de los sectores populares, están aún por ser ponderados en un enfoque histórico que independice cada una de las políticas públicas y las someta a un riguroso cotejo con las circunstancias y condiciones de su implementación.

Ciertamente, para muchos sectores es la primera oportunidad que se anuncian lineamientos específicos de acción. En algunos casos, se suma a ello el propósito de reforma y adquieren así vigencia significativa las políticas públicas de: reforma agraria, promoción industrial, participación popular, educación, medios masivos de comunicación, propiedad social, recursos naturales, política exterior, entre otros. En algunos casos, se trata más bien de acciones puntuales, donde un dispositivo o una acción no llegan a diseñar con claridad una política de conjunto. Es el caso de la estabilidad laboral en relación a la política de empleo, o la redefinición de la expansión urbana en relación a la política de vivienda.

El problema de implementación define el crítico dilema entre la toma de decisiones, donde puede obtenerse consenso y la ejecución, donde es posible boicotarla. Salud pública y vivienda fueron dos ejemplos reiteradamente enfatizados por los planes de desarrollo y por el discurso político como áreas que requerían reformas profundas.

/El llamado

El llamado "Plan Inca" esbozó la forma en que el sector más progresista del Gobierno vio los problemas sanitario y habitacional. La claridad del plan político no logró vencer la resistencia a los cambios en la estructura urbana que imponía el pensamiento institucional de la Marina en el Ministerio de Vivienda o las influencias de las transnacionales farmacéuticas y de los profesionales médicos de altos ingresos en el Sector Salud. También aquí, un análisis más detallado de la etapa 1968-1975 permitirá mostrar sectorialmente la forma en que la voluntad política del Gobierno de Velasco, que se impone arrolladoramente en los primeros años, comienza a encontrar obstáculos y la ejecución de las propias reformas decrece su ritmo o se inhibe de alcanzar nuevas áreas. Es el caso de la implantación de las comunidades laborales, que no llegan a afectar el Sector Comercio o la imposibilidad de las organizaciones populares a quienes se ofrece la transferencia de la prensa, de lograr que la misma se concrete.

Sin embargo, hasta el final, el Gobierno continúa siendo responsable exclusivo de la planificación nacional. En su momento de mayor estabilidad política interna, cuando la imagen de la "transferencia de poder" se proyecta más agresivamente, quienes tienen la decisión política convienen en un programa de transferencia de responsabilidades y participación en las decisiones, que convoca a diversos sectores nacionales con atención preferencial a las organizaciones populares. Es la etapa del auge de las reformas, de la puesta en marcha de los programas de movilización social, de la creación del SINAMOS, de las nacionalizaciones y expropiaciones, de la expropiación de los diarios de circulación nacional como vía hacia la socialización de la prensa. Es la etapa también de la participación más activa de los planificadores en el Gobierno, de la legitimidad de los planes, de la búsqueda de coherencia en un Proyecto Nacional de Desarrollo.

/Pero hacia

Pero hacia fines de 1974 el inicio de la crisis económica coincide con la evidencia de una escisión en el equipo de Gobierno. No es el clásico enfrentamiento entre conservadores y progresistas, que hasta ese momento había logrado superarse, con claras ventajas para los segundos a costa de concesiones menores para los primeros. En la presión originada por la situación económica que debía enfrentar a corto plazo los intereses nacionales y la presión de las fuerzas externas y la urgencia de acelerar el proceso de consolidación política y respaldo popular, el Gobierno o más concretamente el propio grupo "progresista" debía optar por la alternativa de ampliar las bases participacionistas y apresurar la transferencia o "manipular" las organizaciones populares y construir un respaldo corporativista al Gobierno.

Los planificadores habían jugado sin ocultarlo, sus cartas a la fórmula participacionista. Los ensayos de incorporación de los sectores populares a la planificación se encontraban operando: en el ámbito agrario, los Programas Integrales de Asentamiento Rural (PIAR) y los Proyectos Integrales de Desarrollo (PID) involucraban a las Zonas Agrarias del Ministerio de Agricultura y a las Organizaciones Campesinas; en lo educativo la experiencia de los Núcleos Educativos Comunales (NEC's) y de los Consejos Educativos Comunales (CONSECOM's) institucionalizaban la participación de la comunidad, los maestros y las autoridades de las regiones educativas; en el ámbito industrial y minero las organizaciones de comunidades laborales se ejercitaban en la cogestión mientras el SINAMOS con asesoría del INP iniciaba una experiencia más arriesgada, la planificación participante desde la base, a través de las Unidades de Planificación de Base (UPB) partiendo de una teorización al respecto <sup>24/</sup>.

---

<sup>24/</sup> "La planificación participante y la planificación de base en el Perú", Hélan Jaworski C., et. al., Revista interamericana de planificación, vol. 9, núm. 34, Bogotá, junio 1975. pp. 5-15.

Los meses finales del Gobierno de Velasco están marcados por un sinnúmero de contradicciones que atestiguan la gravedad de la crisis y el agotamiento de las fórmulas para resolverlas que puede proponer un régimen autoritario si aun con una alta concentración de poder enfrenta demasiados enemigos simultáneamente. La burguesía nacional, el poder de las transnacionales, la presión de los gobiernos extranjeros y las expectativas de grupos y personas por la sucesión presidencial no pudieron ser contrarrestadas desde un centro de poder escindido y vulnerable. No cabía planificación alguna en tales circunstancias. Las últimas medidas como la expropiación de la Marcona Mining Co., representan un intento de acreditar la consistencia política e ideológica del proceso, sin que se hubiera articulado el respaldo que requería el Gobierno. Como consecuencia, la racionalidad en que se sustenta el poder decrece. Se aleja del respaldo popular y el Gobierno se torna más arbitrario, ampliándose la gama de enfrentamientos internos. Por razones opuestas la burguesía y los sectores conservadores de la Fuerza Armada apoyan el relevo del Presidente Velasco. De la misma forma el sector participacionista y las propias organizaciones populares saludaron con entusiasmo el inicio de una nueva fase en la "Revolución Peruana". A todas luces, resulta clara en una visión de retrospectiva, que el quiebre ocurrido en la lógica del proceso, afectaba no solamente al Gobierno sino al sistema político en su conjunto. Disminuía el rol central del sector público y abría el paso a una etapa nueva de concertación, es decir compromisos y búsqueda de consensos.

b) Situación de los partidos

El vacío político en el cual se produce la toma del poder por el Gobierno de Velasco, estuvo determinado por una crisis de legitimidad de los partidos políticos tradicionales que se había hecho evidente con el fraccionamiento de los cuatro principales grupos, la ruptura previa de la Alianza AP-DC y culmina con el

/escándalo alrededor

escándalo alrededor de la llamada "Acta de Talara". Esta falta de legitimidad a la que se sumó el gradual respaldo mayoritario cuando finalmente se produce la toma del poder, se prolonga a lo largo de todo el período. El Gobierno Militar afirma reiteradamente como parte de su nueva legitimidad su exclusiva dependencia de la voluntad de la Fuerza Armada e incluso en oportunidades significativas, rechaza el apoyo civil. Este comportamiento estuvo orientado a reafirmar el principio de unidad de la Fuerza Armada y a negar todo supuesto de inclinación o favor hacia determinado grupo político. La incorporación de militantes o ex-militantes de partidos políticos al sector público se realizó con abierta prescindencia de las dirigencias partidarias o de sus aparatos formales.

En ningún caso a lo largo del período fueron invitados los partidos a opinar o de alguna otra manera participar en el proceso decisonal. Adicionalmente la acusación que su propia existencia había "expropiado" la voluntad popular en numerosas oportunidades a lo largo de la historia nacional, significaba una agresión explícita, que los partidos no podían aceptar.

En la medida que el nuevo esquema político se fue consolidando y se inició la apertura a las formas de participación popular que preludiaban una transferencia de poder, la mayoría de los grupos políticos preexistentes incluso por coherencia con su esencia partidaria, debieron endurecer su oposición. La mayor parte de los partidos vieron superadas sus plataformas políticas electorales por las realizaciones del Gobierno Revolucionario. La oposición fundamental a los planes y a las metas del Gobierno de Velasco no fue por consiguiente, excepción hecha de los partidos de derecha, de carácter ideológico sino debida a que se cuestionaba su propia supervivencia como organizaciones políticas.

c) La oposición del sector empresarial privado

El sector privado no aparece por lo menos en los primeros momentos enfrentando abiertamente al Gobierno Militar. Por el

/contrario encuentra

contrario encuentra favorable para sus intereses un régimen que garantice estabilidad y orden internos. Tampoco se opone a la política exterior de apertura de relaciones al mundo socialista y apoya tácitamente el nacionalismo agresivo de la primera época. La situación varía entre 1969, cuando se inicia la reforma agraria y 1974 cuando se socializa la prensa.

Frente a la Reforma Agraria, dado el factor sorpresa y el haberse afectado a los mayores terratenientes, no hubo gran oposición. Además hacía 13 años que venía siendo anunciada. La reforma de la empresa no afectó a todos los empresarios, más bien un sector muy representativo estima que puede convivir con ella, la crítica mayor es a no ser consultados. La radicalidad e imprevisibilidad crea un clima de aprensión y se exige mecanismos que garanticen la participación de las "fuerzas vivas" en el proceso de las decisiones políticas.

El sector privado tiene sin embargo canales de expresión: es en la tradicional Conferencia Anual de Empresarios, donde se enfrentan posiciones. Se critica allí la opción del Gobierno a favor de las reformas y supuestamente en contra del crecimiento. Se evalúan y se discuten las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

Con la expansión del Estado los empresarios privados comienzan a perder peso frente a la agresiva política estatal. Aun así son llamados a participar en los Comités Asesores de diversos sectores y se adecúan a este mecanismo de consulta confiando que la cercanía al poder les permitirá influir en las decisiones. Su demanda insistente es determinación de las reglas de juego, por lo que la tensión disminuye luego de la publicación del "Plan Inca" que fija los límites del proyecto político. En síntesis, la participación del empresariado pudo moderar ciertas medidas pero no influyó sustantivamente en la línea global del planeamiento y racionalidad del Gobierno de Velasco.

/d) Los sectores

d) Los sectores populares

Constituyen el único grupo social, al lado de la Fuerza Armada, que incrementa en este período su presencia en la escena social. Las primeras expresiones de su participación son bastante tradicionales y hacia final del lapso de 7 años se comprueba un retorno a comportamientos "populistas"; sin embargo, toda la etapa central del Gobierno de Velasco está marcada por una proyección sin precedentes a nivel nacional de los sectores marginados, en particular el campesinado.

Es posible distinguir varios momentos que definen formas diferentes de esta presencia:

1. Las medidas reformistas del Gobierno, no se generan directamente en la presión popular ni en la compulsa de opinión de los grupos directamente beneficiados. Ciertamente, se apoyan en una demanda y un clamor legítimo de largas décadas, pero se deciden reservada o aisladamente por la élite política-militar y los asesores civiles. Son miembros de uno u otro grupo quienes frecuentemente devienen portavoces o transmisores de ciertos intereses u opiniones de los grupos populares.
2. La tentación clientelista en su forma más clásica, aparece en el medio rural como un intento prematuro de canalizar la organización popular, en forma inmediata a la dación de la Ley de Reforma Agraria en 1969 bajo el patrón de "Comités de Defensa". Luego de un primer momento de apoyo, la experiencia es desautorizada por el Gobierno y los promotores pierden influencia. En el medio urbano, la indefinición de una política estatal de vivienda, coherente con el resto de transformaciones, permite la subsistencia de modos de relación entre las asociaciones de pobladores en los asentamientos espontáneos y las autoridades que no se diferencian en nada de gobiernos anteriores. El rebautizo de las "barriadas marginales" como "pueblos jóvenes", no modifica la relación paternalista centrada en obras de infraestructura física.

/3. En 1971

3. En 1971 se dan los pasos más agresivos para estimular la organización popular y se legaliza el proceso de promoción de las formas asociativas. En el ámbito rural la dación del D.L. 19400 que establece un amplio marco de organización para los sectores campesinos desde la base, permite su articulación en ligas provinciales y en federaciones regionales o departamentales, orientadas a la constitución de una Confederación Nacional. En el sector extractivo y de transformación comienzan a organizarse las comunidades laborales, primero en la industria luego en la minería y la pesquería. En el medio sindical se produce una dispersión de tendencias: a la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP), de base Aprista, se sumó el reconocimiento de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), cuya dirigencia está mayoritariamente afiliada al Partido Comunista Peruano y la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT) de orientación social cristiana.

Es en los medios laborales donde se percibirá más rápidamente el conflicto entre las tendencias que buscan desde el Gobierno generar una base relativamente autónoma de poder popular y las que buscan instrumentar el apoyo de las organizaciones de base. La creación del SINAMOS y el apoyo estatal para crear una cuarta central sindical, que se llamaría posteriormente Central de Trabajadores de la Revolución Peruana (CTRP) ilustran esta afirmación. En el desarrollo posterior del proceso de Gobierno, los sectores sindical y magisterial y el de comunidades laborales van a sufrir persistentemente la tensión motivada por el conflicto entre estas dos perspectivas.

4. Las políticas de movilización social desde el Gobierno se inician por lo antes expuesto en un marco de evidentes ambigüedades que va a frenar sus posibilidades. Aun así experiencias como la constitución de la Confederación Nacional Agraria, la lucha por defender la autonomía de la Confederación Nacional de Comunidades Industriales (CONACI) antes que fuera dividida y los esfuerzos por

/institucionalizar otras

institucionalizar otras formas de participación sobre todo en el nivel de base, como son los núcleos educativos, las asociaciones civiles representativas de los sectores populares a los que se asignó los diarios socializados y las ya citadas experiencias o intentos de planificación de base, definen un momento de auge de la participación popular.

Lo que le da mayor significación a la presencia popular, no es simplemente la multiplicación de organizaciones sino la forma en que se proyecta al primer plano de la vida política y la influencia que llega a adquirir la presión de los sectores populares en la toma de decisiones.

En el proceso 1968-1975 la burocracia tradicional recibe uno de los golpes más duros a su hábito ancestral de manejar las situaciones con prescindencia de los grupos marginados, cuando estos sectores, principalmente campesinos y luego artesanos, obreros industriales, cooperativistas y miembros de las empresas de propiedad social, adquieren un perfil distinto, modifican su comportamiento subordinado y empiezan a tomar cuentas a la administración.

5. La última etapa del Gobierno de Velasco presenta una característica nueva: la búsqueda de institucionalización de la participación popular en el sistema político. Luego de promulgadas las Bases Ideológicas y de los sucesos del 5 de febrero de 1975 en Lima, el Gobierno decide promover la conformación de un respaldo organizado y ratifica que la futura organización política de la Revolución Peruana, deberá reposar sobre la vertebración de las organizaciones de base. Nuevamente el conflicto se va a presentar en la naturaleza auténtica o manipulada de dicha participación. Este período coincide con la crisis que afectará el rol de la planificación institucional y la evidente disminución de coherencia y racionalidad del Gobierno.

Sin embargo, corresponde a esta etapa que se prolonga varios meses en el nuevo Gobierno del General Morales Bermúdez el momento de mayor intensidad en la visibilidad pública de los sectores populares. El hecho se explica por el impacto indudable de la

/prensa en

prensa en la configuración de esta imagen. Las organizaciones que reciben la prensa que les ha sido asignada y que preparan la transferencia final de los diarios, exigen de cada órgano de expresión una atención particular a la problemática que encarnan. De este modo los problemas de los maestros, de los campesinos, de los comuneros laborales, de las asociaciones profesionales y de los trabajadores de servicio, reciben una preferencia nunca antes observada. Los dirigentes de las organizaciones campesinas y sindicales se convierten por primera vez en personajes familiares para los lectores peruanos. Esta visibilidad incrementa naturalmente su peso específico en la estructura de poder y su capacidad de presión en la toma de decisiones. Meses después el experimento declina gradualmente hasta llegar a una situación imprecisa de "vida en suspensión", aunque el deterioro de la presencia popular se haga paulatinamente evidente.

/IV. CONCLUSIONES

#### IV. CONCLUSIONES

Lo expuesto en los capítulos anteriores, identifica para el caso peruano una vasta gama de aproximaciones y líneas de investigación en el marco genérico de las relaciones entre Estado y Planificación. Conforme se expresó en la introducción, la cercanía de un proceso al que solamente desde un estricto ángulo histórico político se puede fijar término en agosto de 1975, impide tomar la necesaria distancia para sistematizar y traducir a referentes conceptuales, la riqueza de contenido que se encuentra en el reconocimiento del cambio sustantivo operado en el sistema político.

De otra parte, el enfoque global intentado en el estudio, acusa un evidente desequilibrio. El detalle, a menudo excesivo de hechos y situaciones para ilustrar el contexto y reflejar el ambiente concreto de las decisiones políticas, contrasta con la presentación frágil y esquemática de algunas políticas públicas. En los primeros doce años del período bajo análisis se las encuentra implícitas o se las intuye, pero está aún ausente el trabajo de reconstitución cuidadoso por lo menos en varios de los ámbitos más clásicos: industria, comercio, vivienda, salud o empleo. A su vez, la etapa posterior se caracteriza por la incursión de la actividad estatal en nuevas áreas y el radical cambio de orientación para las anteriores.

El desbalance percibido deriva del incipiente o parcializado análisis que hasta la fecha se ha hecho de estas políticas. La continuidad del presente trabajo exigirá mayor profundidad en la evaluación de un amplio espectro de políticas estatales. Entre ellas debería incluirse como mínimo las más relevantes de las clásicas: agraria, industrial, financiera y educacional y aquellas relativamente inéditas que singularizaron el experimento peruano 68-75: cogestión (a través de las comunidades laborales); movilización social y participación u organización popular; medios masivos de comunicación, incluida la socialización de la prensa; recursos

/naturales, en

naturales, en especial marinos, energéticos y mineros; integración, asuntos internacionales; y empresas de propiedad social.

Solamente el análisis exhaustivo y la aproximación científica a esta temática, que apenas ha comenzado a desbrozarse, permitirá retomar en un segundo nivel el tema de la interacción entre Estado y Planificación en el Perú.

Naturalmente, a escala de las metas fijadas para este estudio, el cotejo de la secuencia histórico-política y el desenvolvimiento de un proceso de aceptación y legitimación de la planificación en sus formas más comprehensivas y en un esquema institucional, permiten llegar a ciertas conclusiones debidamente respaldadas por el desarrollo de los capítulos anteriores.

12 Las dos décadas transcurridas desde el término de la dictadura de Odría y comienzo del segundo gobierno de Manuel Prado, atestiguan un incremento sustancial tanto en el grado de intervención del Estado, sobre todo en la actividad económica, como en la modernización y expansión del sector público o aparato estatal. Dicho incremento no es constante ni sin tropiezos. Por el contrario, experimenta ciertos reflujos - normalmente ligados a coyunturas económicas críticas -, pero la tendencia general se mantiene inalterada hasta 1975.

20 El mismo período histórico exhibe el tránsito de un Estado democrático liberal en búsqueda de una mejor identidad, que soportó mal el último gobierno típicamente oligárquico, hacia un Estado productor y promotor, con esbozos de participación que sin embargo entran prontamente en conflicto con un gobierno esencialmente autoritario.

30 El sistema político heredado de la primera mitad del siglo, se revela inconsistente para soportar las tensiones del cambio exigido por las presiones internas de grupos generalmente desarticulados y por las condiciones restrictivas del entorno internacional. Los partidos políticos, los grupos económicos y parte de las cúpulas de

/poder regional

poder regional y local (gamonales o terratenientes) cuya arena pública de legitimación estaba representada por el Parlamento, resultan desplazados como actores centrales en el escenario político, por los sectores castrenses, el movimiento popular y la tecnoburocracia.

4º La preocupación por el mejor conocimiento del país y los esfuerzos por generar y difundir una conciencia nacional, abren paso en el lapso 56-75 a la exigencia de una síntesis operativa susceptible de proyectarse a futuro y orientar la marcha del país. Las plataformas partidarias, los pronunciamientos de los entes representativos de la burguesía empresarial ni los manifiestos de los grupos populares logran alcanzar el nivel de integralidad requeridos. Solamente en el régimen 68-75, la concurrencia del nacionalismo y reformismo militares, sumados al respaldo paulatino pero creciente de importantes sectores populares y a la iniciativa creadora y audaz de un sector de la burocracia civil, hacen posible el esbozo de los lineamientos ideológicos y programáticos que podrían haber culminado en la propuesta orgánica de un "Proyecto Nacional".

5º El Gobierno de Velasco Alvarado puede definirse, a mérito de sus características formales como un régimen militar burocrático autoritario, siendo la connotación más evidente la concentración de decisiones en la cúpula del aparato de gobierno, así como el hecho que los roles y el ejercicio del poder no estuvieron limitados por otras instancias, ya fuesen plazo de vigencia, elecciones o parlamento. Como natural derivación, no existió garantía para el cuestionamiento de los actos de gobierno. Ello favoreció el desarrollo lineal de ciertos mecanismos y procedimientos, únicamente condicionados por la "lógica interna" del proceso. Al mismo tiempo, toleró dentro de sus parámetros, el enriquecimiento y desarrollo progresivo del proyecto ideopolítico o el cambio de pauta histórica del proceso de acumulación del capital.

6º En la secuencia de los cuatro gobiernos que totalizan veinte años, se gesta un proceso de paulatina y generalizada aceptación y legitimidad de la planificación. Por encima de las formas organizativas y del debate ideológico sobre el grado de intervención del Estado, discurre un consenso sobre los beneficios de una acción deliberada y racional que se integre a una capacidad de orientación social. La importancia, vigencia y participación efectiva que logró la planificación en el proceso de toma de decisiones en el Gobierno 1968-1975, constituye una característica diferencial de la planificación peruana con respecto a la de otros países en América Latina. Se explica, además de lo anterior, de una parte por la naturaleza autoritaria del régimen militar burocrático, y de la otra, por la autonomía real que el Gobierno presenta frente a la presión de las clases sociales y de las fuerzas políticas organizadas.

7º La aceptación de la planificación como tarea y función del Estado, exige demostrar su necesidad y supone el rechazo del esquema liberal. En el Perú, este paso es previo a la intervención activa del Estado en la economía, es decir, cuando aún no controla la producción de insumos estratégicos, el comercio exterior, el sistema financiero, la producción de energía, ni los recursos naturales básicos. En su legitimación desempeña un rol importante el respaldo de la Fuerza Armada, que en el proceso de conceptualización de su doctrina de "Desarrollo Integral" critica la apertura liberal al capital extranjero y los riesgos de la libertad de comercio y de cambio.

8º La planificación se define como un instrumento de naturaleza eminentemente política, condicionado por el perfil que adopte, en cada coyuntura, la estructura de poder. Su importancia depende del rango y margen de acción que cada gobierno le permita. Cuando cuenta con el respaldo de la voluntad política, unido al poder de decisión su rol se expande y puede llegar a constituir un agente de cambio o el elemento articulador en la tarea de concretar un Proyecto Nacional. La experiencia peruana en los gobiernos 62-63 y 68-75, se acerca al extremo más favorable.

/9º La institucionalización

99 La institucionalización de un sistema nacional de planificación, como ocurrió propiamente desde fines de 1968, acompaña no sólo el grado de intervención, sino el proceso de modernización del Estado. Hay una legitimación de la tecnocracia explicable por el cuadro de tensiones socioculturales producto de la complejización urbano-industrial. La demanda creciente y la saturación de los servicios exigen criterios de orden y prioridad, mientras la propia estructura empresarial reclama canales eficientes de información y suscribe los propósitos de "integración" nacional.

109 El rol de la planificación en el Perú, ha evolucionado de una forma meramente indicativa, (caso del Plan 1967-1970), a una modalidad obligatoria para el sector público y orientadora para el sector privado (Plan 1975-1978), con una etapa transicional en que comienza a ser obligatoria para el sector público y empieza a dejar de ser estrictamente indicativa para el sector privado (Plan 1971-1975), en tanto el Estado paulatinamente pasa a controlar mecanismos económicos claves mediante los cuales está en capacidad de influir significativamente la conducta empresarial privada.

119 La planificación al adoptar una estructura institucional contribuye al fortalecimiento del aparato estatal coordinando su acción y constituyendo un centro activo de recepción y difusión de información. Si existen objetivos y líneas de política claros, la planificación puede dar coherencia y visión global a la acción estatal y estimularla. Sin embargo esta función en el específico caso peruano no significa por ella misma politizar la tarea del sector público. Por el contrario, en cierto modo la planificación neutraliza el compromiso político de la burocracia al ideologizar el cumplimiento de las metas del Plan.

129 La experiencia peruana de planificación a lo largo de quince años, cubre una gama muy variada de ensayos y acciones en una perspectiva global, sectorial y espacial. Por su legitimidad política y su progresiva capacidad de "enforzamiento" administrativo

/que cubre

que cubre todos los sectores del Gobierno Central y se extiende a las empresas públicas, el desarrollo del sistema aparece como superior al promedio latinoamericano. Ciertamente ha ido más allá de la aproximación académica o el pronóstico económico. En los últimos años su rol activo en el proceso legislativo es relevante. Pero muestra aún la existencia de importantes problemas: la limitación que le impone el sistema político-administrativo para definir el ingreso y gasto públicos, lo que debilita la vigencia del Plan; los conflictos con la autonomía de los sectores; la insuficiencia de la reforma administrativa para implementar las medidas contenidas en el Plan.

139 La planificación como agente eficaz en la toma de decisiones exige del Gobierno poder real, sea fruto del consenso social o del copamiento de la estructura. En el período analizado, en un extremo se sitúa el Gobierno de Belaúnde, paralizado por la división del Poder y por la descomposición progresiva del propio sistema político. Es la etapa de marginación de los planificadores aunque de la manipulación del simbolismo del Plan. En el otro extremo, el régimen militar-autoritario facilita la vigencia de la planificación. Define metas desde su inicio y supone un desarrollo procesal y planificado. Lleva implícito un criterio de progresión ordenada, pero no implica un "acuerdo social", aunque ciertas medidas contradigan esta afirmación. Concentra las decisiones y niega participación a los otros sectores sociales, pero establece como punto de partida que se trata de una planificación, no dentro del sistema sino para cambiar el orden o sistema político.

140 Dos conflictos centrales acosan la experiencia peruana de planificación durante el Gobierno de Velasco Alvarado. El primero, que apenas se insinuó en el período 62-63, hace patente el divorcio frecuente entre la razón técnica y la realidad política, que en este caso se expresa como la pugna entre la fidelidad al Plan y la tentación de utilizar la planificación como justificación de decisiones. Juega aquí un rol principalísimo la lógica militar del uso del poder y el

/pragmatismo que

pragmatismo que deriva de este enfoque se evidencia en la ruptura de continuidad de diversas políticas públicas dentro del período: política económica, obras públicas y en menor medida educación, movilización social. El segundo conflicto refleja el enfrentamiento entre la tendencia al estatismo y la tendencia a la participación: los planificadores oscilaron entre ambas posiciones. La segunda llegó a expresarse en formas concretas, ligadas al desarrollo de las organizaciones de base tales como las Unidades de Planificación de Base, los Núcleos Educativos Comunales o los Proyectos Integrales de Asentamiento Rural.

15º Los productos de la actividad planificadora en el lapso 1968-1975 (Planes de Largo, Mediano y Corto Plazo, Planes Sectoriales, políticas públicas, programas y proyectos) suponen, a nivel del Gobierno Militar, su referencia al Plan Político, el Plan de Gobierno o "Plan Inca", mantenido en reserva hasta julio de 1974. La existencia de este plan político orienta genéricamente y da coherencia a la planificación de desarrollo y explicita un proyecto integral, susceptible de perfeccionamiento, pero consistente dentro de sus límites. Existe una indudable función movilizadora del plan "mito".

16º Las políticas públicas en el caso peruano, se expresan en leyes o en estructuras institucionales, traducen el valor acumulativo de un proceso de casi quince años, con participación activa de los mecanismos de planificación. Los quiebres o rupturas, no se dan sin embargo a impulso de razones técnicas, sino de una racionalidad política que expresa con cada gobierno el proyecto social de una coalición de grupos dominantes.

---

Parte Segunda

LA POLITICA PUBLICA EN EL SECTOR AGRARIO



## INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION .....	1
A. Antecedentes históricos .....	3
1. Evolución de la propiedad agraria .....	3
2. La concentración de la propiedad .....	5
B. La política agraria en el Perú .....	7
1. La política agraria hasta 1956 .....	7
2. La política agraria 1956-1962 .....	9
3. La política agraria 1962-1968 .....	12
C. Reforma y participación: una nueva estructura en el agro .....	17
1. La Ley de Reforma Agraria dentro de la estrategia económica y política .....	17
2. Los frentes de oposición a la política agraria .....	22
3. La participación campesina y su organización .....	26
4. La implementación de la Reforma Agraria .....	29
5. Otras medidas de política agraria .....	33
D. A manera de conclusión .....	39



## INTRODUCCION

En el estudio de las relaciones entre Estado y Planificación, se considera necesario analizar la evolución de ciertas políticas públicas que van paulatinamente delineando el diferente rol que ejerce el Estado según sea la concepción de los grupos sociales que detentan el poder y, de manera correlativa el papel que implícita o explícitamente se le otorga a la planificación.

En el caso peruano, las mutaciones habidas en el carácter y rol del Estado en los últimos veinte años, ameritan el análisis de un conjunto de políticas públicas que permitan ir descubriendo el tipo de acciones propuestas y realmente ejecutadas sobre determinado tema que, en última instancia explican la naturaleza de la intervención estatal, así como las reacciones de los diferentes actores sociales frente a la aplicación de esas políticas.

Entre las políticas públicas más relevantes y sin desconocer la gran importancia de otras en el proceso de reestructuración social operada en los últimos ocho años, se ha seleccionado en primera instancia la política agraria. Ello porque su evolución reciente ha sido el pivote sobre el que ha girado la redefinición de la estructura de poder en tanto la transferencia de propiedad de la tierra destruyó la base tradicional de la oligarquía terrateniente.

Las páginas siguientes muestran la forma en que se ha ido modificando la fisonomía de la política agraria en tanto eran diferentes los grupos que detentaban al poder, la resistencia al cambio y el proceso de negociación entre el Estado y los propietarios, la organización predominante asociativa que adopta el sector agrario reformado, así como las modalidades de implementación

/de la

de la Reforma Agraria y las medidas complementarias al proceso de transferencia de propiedad.

Es imprescindible anotar que la evolución de la política agraria debe entenderse en el contexto político descrito y analizada en el capítulo primero del trabajo "Evolución Política y Desarrollo de la Planificación en el Perú: 1956-1975", al cual el presente documento es complementario.

/A. Antecedentes históricos

A. Antecedentes históricos

1. Evolución de la propiedad agraria

Durante la época precolombina se desarrollaron en el Perú civilizaciones agrarias en las cuales la tierra era apropiada colectivamente y su trabajo realizado en forma comunitaria por grupos de población ligados por vínculos gentilicios. Al constituirse y desarrollarse el Imperio de los Incas se introdujo modificaciones en el régimen agrario, la propiedad continuaba siendo colectiva pero las tierras eran trabajadas en común para beneficio del Inca, el sostenimiento del culto y los integrantes del Ayllu.

Al producirse la conquista española se inició la formación del latifundio mediante los repartimientos y encomiendas. La Corona sustituyó al Inca y la Iglesia Católica al antiguo culto; la organización del Ayllu resultó desarticulada.

Al iniciarse el proceso emancipador, los criollos que habían participado en él sustituyeron a los peninsulares. En más de un caso las tierras que detentaba la corona española fueron adjudicadas en retribución a los servicios prestados en la campaña libertadora. Al mismo tiempo se dictaron decretos declarando disueltas las Comunidades Indígenas que habían estado protegidas en la época colonial por las Ordenanzas del Virrey Toledo.

Durante la República se desarrolló un intenso proceso de concentración de la tierra que dio origen al régimen latifundista, siguiendo el patrón de la hacienda señorial española. Este se caracterizaba por la cesión de una pequeña porción de tierras para su explotación a los campesinos en retribución de los servicios personales que prestaban para el laboreo.

A partir del presente siglo, se inicia en la región de la Costa la evolución del latifundio tradicional hacia formas capitalistas. Comienza a aparecer el latifundio comercial moderno que se caracteriza sustancialmente por estar dedicado a la producción para

/exportación, por

exportación, por la inversión de grandes capitales, la magnitud de la propiedad territorial, la administración centralizada, el régimen salarial y la introducción de tecnología moderna.

Se inicia así el surgimiento de las grandes plantaciones de caña en la costa norte que se forman por la absorción de tierras de mediana y pequeña propiedad jugando en ello un rol preponderante los capitalistas extranjeros. Así, en las 10 empresas que concentran la industria azucarera en el Perú, el 61 por ciento de los capitales eran extranjeros.

También en la región de la Costa, en forma simultánea y aun con posterioridad al establecimiento de los complejos agroindustriales azucareros se produce una transición hacia formas capitalistas que afianza, modernizándolo en parte, al régimen latifundista. La antigua hacienda española evoluciona rápidamente y quedan en los latifundios en transición porciones de pequeñas parcelas cedidas a los obreros agrícolas bajo distintas formas, tales como la aparcería, el arrendamiento y el yanaconaje.

En la región de la Sierra y teniendo como centro la explotación del ganado lanar se constituyeron también enormes latifundios con características que pueden asimilarse, con ciertas reservas, al sistema comercial moderno. En la mayor parte de la sierra, sin embargo, continuó sobreviviendo el latifundio tradicional de tipo precapitalista que representaba la supervivencia de instituciones medioevales en pleno siglo XX. Varios factores explicarían este hecho. Entre ellos: la producción de esta región agrícola se destina exclusivamente al consumo interno, el alto grado de aleatoriedad de la agricultura determinado por los riesgos climáticos desalienta la inversión de capital y manteniéndose en sus características fundamentales la población urbana dentro del esquema de sociedades cerradas, la propiedad territorial se convierte en ellas en una expresión de status social y no en la base de una actividad económica. Aún así, pudieron mantenerse las comunidades

/campesinas pero

campesinas pero fueron relegadas a las tierras marginales, la mayor parte de pastos naturales.

En la región del Oriente y merced a una legislación sumamente liberal que partía del principio que a través de grandes concesiones se incentivaría la inversión de capitales y el desarrollo, se constituyó desde el final del siglo pasado y en el curso del presente, enormes propiedades con el interés de quienes la detentaban de hacerse de la plusvalía generada por la construcción de caminos por obra del Estado.

## 2. La concentración de la propiedad

La estructura de propiedad de la tierra hacia 1962 presentaba una polarización extrema. El 83 por ciento de propiedades detentaba sólo 1'054 720 hectáreas que representaba el 5.5 por ciento de la superficie total mientras que menos del 0.4 por ciento, o sea 3 792 propiedades, acaparaban 14'065 694 hectáreas, el 76 por ciento de la exigua base agraria del país. La distribución de la propiedad rural se reflejaba en las demás estructuras agrarias básicamente en el crédito y la comercialización externa prácticamente monopolizados por los grandes terratenientes.

La concentración de la propiedad confería a un reducido grupo de terratenientes un extraordinario poder económico y permitía la transferencia de la mayor parte de la renta generada en la agricultura hacia otros sectores. Los grandes latifundistas resultaban así ligados a la banca, el comercio y en menor grado a la industria manufacturera. La concentración de la propiedad y del ingreso derivó también hacia inversiones de carácter especulativo y la fuga de capitales. Socialmente dio lugar a una estructura social extremadamente rígida, con profundos desequilibrios y agudos conflictos en la relación patrón-campesino.

/Como consecuencia

Como consecuencia de esa situación los grupos terratenientes tuvieron al mismo tiempo un alto grado de control político. Durante toda la historia republicana los hacendados han conformado por sí mismos o a través de personas dependientes de ellos la mayoría del parlamento y desempeñado puestos claves en los poderes ejecutivo y judicial.

La inmensa mayoría de la población campesina quedó marginada de la vida económica, política, social y cultural del país; la retribución al trabajo se mantuvo en niveles insuficientes para la mera subsistencia, frenándose así toda posibilidad de desarrollo ante la exigüidad de nuestro mercado interno. Sólo a través de largas luchas, los trabajadores de los latifundios de plantación lograron algunas conquistas en materia salarial y otras condiciones laborales pero éstas siempre fueron limitadas por el poder político de los terratenientes y frecuentemente por la corrupción de los líderes sindicales.

En la hacienda serrana la tierra era subutilizada, la tecnología primitiva y el trabajo remunerado en parte con coca y alcohol siendo los salarios sumamente exigüos y no en pocos casos realmente inexistentes.

Esta situación originó una constante presión campesina que se tradujo en numerosas oportunidades en hechos violentos que fueron severamente reprimidos, especialmente desde los años cincuenta.

Cabe anotar que desde mediados de la década del cincuenta, todos los partidos y grupos políticos tuvieron como plataforma electoral la ejecución de la reforma agraria con el fin de captar el apoyo del campesinado. Llegados al poder, invariablemente incumplieron su promesa y transaron con los terratenientes.

## B. La política agraria en el Perú

En el siglo dieciocho y comienzos del diecinueve habían tenido lugar algunos movimientos campesinos espontáneos y localistas en respuesta a los frecuentes abusos y apropiación de tierras por parte de los terratenientes. Sin embargo, ello no era considerado un problema nacional.

El problema agrario peruano comienza a ser tratado explícitamente en el primer cuarto de siglo por algunas figuras intelectuales de la época. Ello dio origen en la década del 30 a la introducción de planteamientos agrarios en los programas de los diferentes partidos políticos de orientación liberal. Con esto, la cuestión agraria empieza a tener una creciente vigencia que se va expresando, en lo que al Estado se refiere, en acciones relativas al fomento de la pequeña propiedad, ampliación de la frontera agrícola, introducción del cooperativismo, reglamentaciones de trabajo, regulaciones en el sistema de tenencia, ampliación de la cobertura del crédito, concesiones a la presión campesina por la posesión de tierras y finalmente, los diversos intentos de Reforma Agraria que culminan con la Reforma de 1969.

### 1. La política agraria hasta 1956

Hasta 1919 la política agraria del Estado se había limitado a otorgar concesiones de terrenos en la Selva lo que se había consolidado con la Ley de Tierras de Montaña (año 1909) originando una extrema concentración de la propiedad, inexplorada en su gran mayoría.

A partir de 1919 y hasta 1956 la política agraria se orienta básicamente hacia el incremento de la superficie cultivable mediante irrigaciones.

/Durante el

Durante el Gobierno de Benavides (1933-1939) se normó la cesión de lotes agrícolas restringiéndolos a las personas que no poseyeran tierras; sin embargo, esa política fue una válvula para la especulación de tierras pues en muchos casos se efectuó adjudicaciones a personas no campesinas.

En esa política existe una solución de continuidad entre los años 1945-1948 pues durante el Gobierno de Bustamante adquiere relevancia el problema agrario discutiéndose en el Parlamento proyectos de Ley de Reforma Agraria y promulgándose las Leyes de Yanacónaje <sup>1/</sup> y la de Arrendamiento de Bienes Rústicos <sup>2/</sup>. Mediante las dos primeras se protege a los "yanacónas" estableciéndose la obligatoriedad de los contratos de explotación que legalizan su situación y especificando taxativamente las causales de desahucio que, en la práctica, hacían indefinidos los contratos de yanacónaje. La otra, establece un plazo mínimo (seis años rurales) para los arrendamientos, fija la merced conductiva en función del valor de la propiedad o del producto agrícola y especifica una serie de normas a las que debían ajustarse los contratos. Demás está decir que estas leyes fueron evadidas al amparo del analfabetismo campesino y el poder económico y político ejercido por la clase terrateniente. Adicionalmente, dos fundos fueron expropiados, en Cajamarca y Lima (a un monasterio y a la Beneficiencia Pública de Lima) en favor de otras tantas comunidades indígenas.

---

<sup>1/</sup> Ley N° 10885 del 15 de marzo de 1947 y Ley N° 10922 del 3 de diciembre de 1948.

<sup>2/</sup> Ley N° 10841 del 20 de mayo de 1947.

/Sin embargo,

Sin embargo, esa política promovida entonces por el Partido Aprista con el apoyo de la naciente fracción industrial de la burguesía fue rápidamente controlada por los grupos agroexportadores quienes logran derrocar al Gobierno de Bustamante e imponer a Manuel A. Odría (1948-1956) con quien se vuelve a la anterior política de expansión de tierras por irrigaciones en la costa y colonización en la selva pero sin cuestionar en ningún momento la propiedad agraria.

## 2. La política agraria 1956-1962

Es durante el segundo período de Manuel Prado (1956-1962) que los movimientos campesinos, expresados básicamente en la ocupación de tierras, adquieren mayor relevancia encontrando eco en la oposición parlamentaria (Acción Popular, Social Progresismo y Democracia Cristiana).

La respuesta gubernamental estuvo dada en la creación de una Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda. La Comisión recibió el encargo de estudiar y proponer acciones para solucionar el problema habitacional así como analizar los regímenes de propiedad en el agro y plantear medidas destinadas a corregir su mala distribución. Pero este acto, ejecutado por un gobierno que representaba al núcleo central de la oligarquía, no podía realizarse sin la participación de los grupos de poder agrario. Así, el Presidente de la Comisión fue Pedro Beltrán, terrateniente que a la vez representaba intereses norteamericanos en el Perú y dirigía el periódico portavoz de los intereses agrarios. Estuvieron representados en la Comisión las empresas norteamericanas vinculadas a la explotación ganadera y cañera así como la Sociedad Nacional Agraria que agrupaba a los mayores terratenientes del país.

El proyecto de ley sobre la Reforma Agraria estuvo centrado básicamente en la consolidación de la estructura de propiedad afectando

/solamente a

solamente a los predios improductivos. Ello se refleja en las siguientes líneas de la exposición de motivos:

"... la reforma se propone detener el proceso de concentración de propiedad de la tierra y difundir la pequeña y mediana propiedad, otorgándole la asistencia que necesita; robustecer y modernizar las comunidades y mejorar la situación de los arrendatarios, yanaconas, colonos y trabajadores agrícolas. Trata así, de consolidar como propietarios a quienes habitualmente trabajan la tierra en pequeñas explotaciones; parcelar los fundos improductivos o mal trabajados; recortar los fundos productivos en los casos que concentran la tierra al punto de impedir o dificultar seriamente el acceso a ella, con un recorte proporcionalmente mayor cuanto más grandes sean; y finalmente, reglamentar los contratos agrarios y de trabajo agrícola. De acuerdo con estos propósitos, el esfuerzo humano y financiero deberá dirigirse sobre todo a resolver los casos agudos que exigen acción inmediata, a aumentar el área de cultivo y a elevar su productividad por medio de la asistencia técnica, económica y social." <sup>3/</sup>

Las recomendaciones de la Comisión no significaron problema para el statu-quo agrario. Presentado este proyecto al Congreso, no llegó a considerársele siquiera para discusión pues aparecía afectando a los sectores terratenientes más tradicionales: los "gamonales". Este hecho marcaría el inicio de la ruptura entre los exportadores agrarios y los "gamonales".

En base al proyecto mencionado, en junio de 1960 se creó el Instituto de Reforma Agraria y Colonización que tenía entre sus atribuciones formales las de expropiar y redistribuir la propiedad privada en el agro previa indemnización de acuerdo a los precios

---

<sup>3/</sup> Exposición de Motivos y Proyecto de Ley, Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda.

del mercado. Sin embargo, la asignación presupuestal efectuada por el Congreso limitó sus recursos a programas de colonización en la Selva y algunos proyectos de obras de infraestructura en las regiones de mayor efervescencia campesina.

La movilización campesina sin embargo fue creciente. A las argucias legales a que recurrían los terratenientes para burlar derechos de propiedad campesina legalmente respaldados, se sumaron actitudes de fuerza apoyadas por los poderes públicos para mantener el régimen vigente. Se logró así imponer el poder de los terratenientes sofocándose la agitación campesina que si bien se extendía por todo el país, se circunscribía inicialmente (por lo menos hasta 1959) a litigios específicos y focalizados.

Desde 1959 los conflictos por recuperación de tierras adquieren una dimensión regional, por lo menos en los valles de La Convención y Lares y en la región de la Sierra Central, debido a una masiva actividad sindical organizada. La ocupación de tierras se convierte en hecho cada vez más frecuente y masivo con un saldo de numerosos muertos debido a la violenta acción represiva del Estado. Hacia mediados de 1962 la mayoría de los departamentos de la sierra conocían de invasiones campesinas.

En esta situación, el Gobierno dispuso <sup>4/</sup> la abolición del pago de la merced conductiva en trabajo y otras formas de servicio personal; señaló también que debían fijarse nuevos contratos de arrendamiento con plazo mínimo de seis años y una renta proporcional al autoavalúo del predio. Este Decreto tuvo efectos de consolidar logros que los campesinos habían logrado ya, especialmente en el valle de La Convención.

---

<sup>4/</sup> Decreto Supremo del 24 de abril de 1962.

### 3. La política agraria 1962-1968

La campaña electoral del primer semestre de 1962 estuvo signada por la unánime proclamación de la reforma agraria como solución inmediata para el creciente conflicto del campo. Obviamente, cada grupo político presentó tesis diferentes al respecto; los agroexportadores representados por Odría fueron aún más moderados en sus proposiciones que los belaundistas y apristas, quienes actuaron cautamente en vista a lograr apoyo militar. Sin embargo, todos los grupos políticos plantearon expropiar los latifundios con una indemnización "justa", de acuerdo a los precios de mercado.

Luego de realizadas las elecciones en las que triunfó el APRA aunque sin alcanzar la mayoría y ante un inminente gobierno apro-odriísta que en el campo agrario hubiera implicado sólo modificaciones formales del statu quo, las Fuerzas Armadas en un acto institucional asumen el poder y abren paso a la primera legislación concreta en relación a la reforma agraria.

La movilización campesina, la continua ocupación de tierras, la resistencia de los terratenientes y la creciente violencia represiva del Gobierno habían creado condiciones para el surgimiento de movimientos guerrilleros en diferentes zonas principalmente de la sierra. Se iniciaron con la acción del Frente de Izquierda Revolucionaria en los valles de La Convención y Lares, las frustradas incursiones de tendencia castrista en Jauja (mayo 1962) y Puerto Maldonado (mayo 1963) que luego cobrarían mayor importancia en 1965 con las acciones del Movimiento de Izquierda Revolucionaria en el Sur (La Convención) en el centro (Concepción) y en el Norte (Ayabaca, que no alcanzó a desarrollar su acción) y del Ejército de Liberación Nacional en Ayacucho.

Si bien estos movimientos guerrilleros fueron finalmente derrotados en 1965 por una amplia intervención de las Fuerzas Armadas, constituyeron un importante elemento catalizador que dentro

/del Ejército

del Ejército movió a un sector de altos oficiales a considerar la necesidad de solucionar el problema del campo mediante una reforma agraria. Ello se reflejaría posteriormente en el Gobierno Militar que asumió el poder en 1968.

En un contexto de creciente movilización campesina (mediados de 1962) la Junta Militar de Gobierno promulgó tres decretos-leyes vinculados con la Reforma Agraria.

El Decreto Ley N° 14197 del 31 de agosto de 1962 disponía que todos los terrenos eriazos, excluidos los pertenecientes a las comunidades indígenas, pasaren a propiedad del Estado. Para ello consideró eriazo a todo terreno agrícola no sujeto a explotación exceptuando los destinados a la forestación o reforestación y a la ganadería. Sin embargo, los terratenientes adoptaron medidas legalistas que bloquearon su ejecución.

Luego, el 16 de noviembre de 1962 se promulgó el Decreto Ley N° 14238 llamado Ley de Bases de la Reforma Agraria que si bien no estableció la ejecución de la Reforma, sentó los lineamientos sobre las que debería regirse la legislación agraria futura. Se señala que la legislación de la Reforma Agraria debía inspirarse en el principio del bien común y que el uso de la propiedad de la tierra debería estar en armonía con el interés social. Especifica también la necesidad de una redistribución de la propiedad como elemento básico que debería concretarse progresivamente según las condiciones geográficas, económicas y sociales de las diferentes regiones del país para lo cual, establecía como causales de afectación la explotación indirecta, la no explotación o la explotación deficiente y la concentración excesiva de la propiedad. La afectación podía ser por expropiación por parte del Estado o mediante venta directa.

Finalmente, en base al Decreto Ley anterior y con el objeto de apaciguar la agitación campesina en la zona, se promulgó el Decreto-Ley N° 14444 del 28 de marzo de 1963 que estableció la aplicación inmediata de la Reforma Agraria en los valles de

/La Convención

La Convención y Lares. Fue este el primer dispositivo legal que determina la expropiación masiva de tierras en beneficio de un grupo campesino. El área afectada era de 600 000 hás. de las cuales sólo 20 000 eran de cultivo. La ley pretendía solucionar el problema de la tenencia en una primera instancia y luego redistribuir terrenos y desarrollar colonizaciones. Las tierras, a ser adjudicadas a pequeños propietarios hasta un máximo de 20 hectáreas, serían adquiridas por expropiación y/o reversión debido a incumplimiento de dispositivos legales.

La implementación de esta ley fue inicialmente resistida por los campesinos en tanto un importante área a ser expropiada y redistribuida estaba de facto en poder de ellos. El Gobierno hubo de detener a los dirigentes sindicales de la zona para poder iniciar la venta de los terrenos según la ley.

No está demás hacer mención que las decisiones del Gobierno Militar para iniciar la Reforma Agraria tuvieron, además de las presiones internas, factores externos incentivadores tales como la difusión de las ideas de la Revolución Cubana y, vinculado a ésta, la Carta de Punta del Este uno de cuyos objetivos establece la necesidad de la Reforma Agraria en los países latinoamericanos.

La Junta Militar, luego del proceso electoral, entregó el Gobierno en julio de 1963 a Fernando Belaúnde quien inició su período con la oposición mayoritaria del Parlamento bajo el control del APRA y la Unión Nacional Odriísta.

Antes de los 30 días de su Gobierno, Belaúnde hizo llegar al Congreso, un proyecto de Reforma Agraria caracterizado por afectar los grandes latifundios azucareros de alta productividad pertenecientes a empresas norteamericanas y por establecer la indemnización de las tierras a largo plazo. Inmediatamente la Unión Nacional Odriísta presentó otro proyecto que desde todo punto de vista favorecía a los terratenientes pues pretendía la indemnización en efectivo y la consideración de tierras no cultivadas. El APRA hizo lo propio

/introduciendo en

introduciendo en su proyecto la intangibilidad de los latifundios costeros del azúcar propiedad de empresas extranjeras. La izquierda representada por el Frente de Liberación Nacional presentó un proyecto radical que contemplaba la expropiación sin indemnización de las tierras que sobrepasaran determinado límite.

Con el objeto de viabilizar la promulgación de la ley, la Cámara de Diputados estableció una Comisión Especial compuesta por seis miembros de la Alianza Acción Popular-Democracia Cristiana, seis de la Coalición APRA-Unión Nacional Odríista y uno del Frente de Liberación Nacional. Finalmente, el Congreso aprobó la Ley N° 15037 del 21 de mayo de 1964 que respondía a los intereses de los terratenientes y las empresas agrarias extranjeras (latifundios azucareros) pues garantizaba el pago total en efectivo y bonos a largo plazo, pese a la oposición odríista sobre esto último, permitía la vigencia de los latifundios azucareros, establecía límites individuales de afectación en caso de sociedades, señalaba un tratamiento liberal para las operaciones de los Bonos de la Reforma Agraria y permitía conservar la servidumbre de aguas a los dueños de las tierras entre lo más saltante de la Ley.

Durante el proceso de estudio y dación de la Ley hubo participación activa de los terratenientes agrupados en la Sociedad Nacional Agraria y presentes en el Parlamento a través del odríismo. Las empresas norteamericanas tuvieron sus intereses protegidos por el APRA y una fracción de Acción Popular. La burguesía industrial, anhelante de una reforma agraria capaz de expandir el mercado interno, tuvo su expresión indirecta en las alas radicales de Acción Popular y la Democracia Cristiana. Los grupos campesinos no tuvieron una real representación pese a que el Frente de Liberación Nacional trató de asumirla.

Pero aun cuando su contenido dejaba mucho que desear en términos de beneficios al campesinado y por lo tanto de solución al problema agrario, su implementación demostró finalmente el escaso

/interés del

interés del propio Gobierno y más aún del Parlamento por ejecutar la Reforma Agraria. El Presidente Belaúnde demostró más preocupación por solucionar el problema mediante la colonización selvática que por la Reforma Agraria.

Entre otros, la asignación de fondos presupuestarios fue uno de los obstáculos más importantes pues el Presupuesto estaba controlado por la coalición apro-odriísta contraria a la Reforma. También jugaron importante papel, la ausencia de un real apoyo político del Poder Ejecutivo, el largo trámite a que se sujetaba el proceso permitiendo la acción legalista y dilatoria de los terratenientes y la carencia de una suficiente infraestructura administrativa para implementarla.

Con estas limitaciones, los resultados cuantitativos luego de cuatro años de Reforma Agraria fueron bastante pobres. Hasta septiembre de 1968 se habían expropiado 770 000 hás. y se habían adjudicado 322 450 hás. que beneficiaban aproximadamente a 11 400 familias. Las acciones principales se desarrollaron en las áreas correspondientes a los valles de La Convención y Lares y la Región de la Sierra Central donde el Gobierno precedente había ya iniciado el proceso de expropiación. En la Sierra Central tuvo lugar la controvertida expropiación del fundo ganadero Algolán de 309 000 hás. a la empresa minera norteamericana Cerro de Pasco pagándose un precio considerado excesivo y abonándose totalmente en efectivo el ganado y las instalaciones del predio.

C. Reforma y participación: una nueva estructura en el agro

Al asumir el poder el Gobierno Militar de Velasco Alvarado en octubre de 1968, el problema permanecía en el agro y más bien se había agudizado tal como lo demuestra la insurgencia guerrillera de 1965 abatida finalmente por la acción militar. Pero el proceso que sigue la política agraria cambia de carácter e inclusive de actores. La Reforma Agraria es realizada por el Gobierno con prescindencia de las fuerzas sociales tradicionales; implica la pérdida de poder de los terratenientes locales y extranjeros al ser afectados por el proceso, los partidos políticos se convierten básicamente en espectadores con escasa capacidad de acción, surge paulatinamente el campesinado beneficiario de la Reforma Agraria como actor de relieve en la escena política y la sindicalización de los campesinos no beneficiarios alcanza niveles importantes.

1. La Ley de Reforma Agraria dentro de la estrategia económica y política

Como todo acto de política económica, la política agraria del Gobierno Militar sufre una serie de modificaciones producto de la posición de los actores del proceso tanto en la etapa de gestación de la correspondiente ley como en su propia ejecución. En los primeros momentos la heterogeneidad del equipo militar gobernante hace que en el seno del Gobierno surjan contradicciones que sin embargo, van dirimiéndose a favor de una política agraria en beneficio campesino.

Aparentemente, no existió un proyecto concreto de nueva ley agraria al iniciarse el Gobierno. Las referencias políticas de los primeros momentos no lo demuestran aun cuando explicitan claramente la necesidad de reestructurar la propiedad agrícola para permitir, por un lado, la tecnificación del agro, y por otro, la generación

/de ingreso

de ingreso que convirtiera a la población campesina en consumidora de productos industriales tal como se expresa en la estrategia de largo plazo <sup>5/</sup> que el Primer Ministro expusiera resumidamente como los lineamientos generales de la política de gobierno en diciembre de 1968.

En el mismo sentido se señala en 1971 <sup>6/</sup> que la Reforma Agraria tiene lugar dentro de una estrategia de desarrollo que la concibe como instrumento fundamental para ampliar el mercado interno de la industria tanto por el acceso de los campesinos a los bienes de consumo industrial como por la mayor demanda de insumos y bienes de capital necesarios para la tecnificación agraria y la agroindustrialización.

Aunque ya en el Manifiesto Revolucionario de octubre de 1968 se hacía referencia implícita al problema fue recién a mediados de 1974 cuando se dio a publicidad el Plan de Gobierno denominado Plan Inca, que vino a conocerse con mayor detalle como el grupo militar que dirigió el Gobierno entre 1968 y 1975 percibía el problema agrario y como planteaba su solución.

El llamado Plan Inca señala en sus numerales 4 y 5 lo siguiente:

"REFORMA AGRARIA

a. Situación

- 1) Injusta e ineficaz estructura agraria que permite la concentración de la riqueza y el poder en pocas manos. El 2 por ciento de la población posee el 90 por ciento de la tierra laborable.

---

<sup>5/</sup> Bases para un Programa Nacional de Desarrollo a largo plazo, Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1969.

<sup>6/</sup> Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975, Instituto Nacional de Planificación, Lima, 1976.

- 2) Predominio de los regímenes de latifundio y minifundio.
- 3) Extensas y ricas tierras en poder de empresas extranjeras.
- 4) Existencia de una Ley de Reforma Agraria mediatizada que deja intactos los latifundios ganaderos de la Sierra y los agroindustriales de la Costa.

b. Objetivo

Transformación de la estructura agraria para alcanzar lo antes posible un régimen justo y eficaz basado en el principio de que 'la tierra es de quien la trabaja'.

c. Acciones

- 1) Ejecutar una Reforma Agraria que compatibilice el sentido social con los altos niveles de rendimiento y cuyas características fundamentales sean:
  - a) Aplicar la Reforma en todo el territorio nacional, sin privilegios ni excepciones.
  - b) Establecer para la propiedad un límite inafectable, condicionado al cumplimiento de su función social.
  - c) Conceder derecho preferencial en la adjudicación de tierras a sus feudatarios o pequeños arrendatarios.
  - d) Utilizar el sistema de expropiación, pagando parte al contado y el resto en bonos, y orientando el capital proveniente de dichos bonos hacia la industria.
  - e) Fomentar y estimular la constitución de organizaciones de Propiedad Social para la explotación de la tierra.
- 2) Expropiar inmediatamente los Complejos agroindustriales de la Costa, adjudicándolos a sus trabajadores organizados en cooperativas.
- 3) Crear los organismos administrativos y judiciales necesarios."

"REGIMEN DE AGUAS

a. Situación

- 1) Las aguas de riego en poder de los grandes terratenientes en perjuicio de los campesinos.
- 2) Grandes sectores de la población carecen de agua para satisfacer sus necesidades básicas.

b. Objetivo

El Estado tendrá la propiedad exclusiva de las aguas y las distribuirá en armonía con el interés social y el desarrollo del país.

c. Acciones

- 1) Eliminar todo derecho adquirido sobre las aguas.
- 2) Poner el agua al alcance de toda la población.
- 3) Conservar, preservar e incrementar los recursos hídricos."

Sin embargo, estos planteamientos no tuvieron un desarrollo lineal. El Ministro de Agricultura responsable de la formulación del proyecto de Ley tenía una posición francamente conservadora sobre la política agraria llegó a manifestar que las expropiaciones eran inconvenientes por su elevado costo, defendió la capacidad empresarial de los hacendados y señaló que el sistema de propiedad vigente no era causal del problema agrario <sup>7/</sup>. Entre los asesores de ese Ministro se identificaban algunos vinculados a la Sociedad Nacional Agraria, e igualmente, en una comisión nombrada para revisar el Código de Aguas se hace notar la representación de los grandes intereses agrarios.

---

<sup>7/</sup> Diario Correo del 10 de mayo de 1969. Citado por Mariano Valderrama, 7 años de Reforma Agraria Peruana 1969-1976, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1976.

/El Ministro

El Ministro de Agricultura presentó un proyecto de Ley que fue rechazado por el Comité de Asesoramiento del Presidente, integrado por coroneles radicales. Ello motivó la renuncia del Ministro y el encargo a un grupo de tecnócratas progresistas de presentar un nuevo proyecto.

Excluidos del proceso de decisiones los terratenientes y sus representantes, quedó expedito el camino para una Reforma Agraria mucho más radical que la anterior. Así se expidió el Decreto Ley 17716 del 24 de junio de 1969 cuyo contenido fundamental se expresa en el siguiente resumen:

"a) Establece los límites inafectables, teniendo en cuenta la extensión de los predios y que una misma persona no puede ser propietaria de varios predios que en conjunto tengan una extensión mayor a la determinada por Ley.

b) Establece causales de afectación tales como: tierras que se encuentren ociosas; predios explotados por no propietarios; predios que exceden la cantidad de hectáreas determinadas por Ley (Costa no más de 150 hectáreas, Sierra y Ceja de Selva no más de 15 a 55 hectáreas) y predios en los cuales se acredite la existencia de condiciones contrarias a la legislación laboral.

c) Establece normas relativas a la valorización de los predios rústicos que se vayan a expropiar. Como novedad con respecto a la antigua legislación, se considera como "justiprecio" el valor indicado en el autoavalúo efectuado por el propietario para pagar impuestos.

d) Crea los "Comités Especiales de Administración", encargados de intervenir las negociaciones y haciendas expropiadas, hasta el momento de su definitiva adjudicación a los campesinos beneficiarios.

e) Crea las "Sociedades Agrícolas de Interés Social", cuyas características no están bien definidas en la Ley y que van a serlo con motivo de la promulgación del Decreto Supremo N°240-69-AP, Reglamento de Cooperativas.

/f) Establece una

f) Establece una serie de normas respecto de las "parcelaciones por iniciativa privada". Tales normas posibilitaron una serie de "parcelaciones" (que, en realidad eran reparticiones de las tierras entre familiares y allegados de los propietarios), lo cual motivó la sustitución íntegra de tales normas, mediante el Decreto Ley N°18003.

g) Crea los siguientes organismos de la Reforma Agraria:

- Direcciones Zonales (encargadas del cumplimiento de los planes de Reforma Agraria, en sus respectivas zonas).

- Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural (encargada de la confección e implementación general de los planes).

- Comité de Supervigilancia (encargado de coordinar todos los planes de intervención y administración de las negociaciones y predios expropiados).

h) Crea el Fuero Privativo Agrario, como organismo público descentralizado del Sector Agrario. Este Tribunal Agrario, cuyos vocales son nombrados por el Poder Ejecutivo, se encarga de resolver en apelación y última instancia, las resoluciones emitidas por los Jefes de Tierras. Hay un Juez de Tierras en cada departamento.

i) Establece una serie de normas relativas a que los bonos de la Deuda Agraria puedan ser eficientemente empleados en la Inversión Industrial" <sup>8/</sup>.

## 2. Los frentes de oposición a la política agraria

La expedición de la Ley de Reforma Agraria estuvo precedida en las semanas anteriores por abiertos reclamos de la Sociedad Nacional Agraria (SNA) y otras agrupaciones de propietarios agropecuarios sobre su participación en el estudio de la Ley en vista que su canal de comunicación con el Gobierno se había cortado a raíz de la

---

<sup>8/</sup> Henry Pease; Olga Verme, Perú 68-73. Cronología política, Centro de estudios y promoción del desarrollo, Lima, 1973.

renuncia del Ministro. Incluso el mismo día que se sancionaba la Ley, la SNA publicaba una Declaración de Principios sosteniendo la intangibilidad de las empresas eficientes, la incenti-  
vación de las inversiones agroganaderas y la irrigación y coloni-  
zación como medio de incrementar tierras agrícolas, considerando  
por ello que la Ley Nº 15037 era suficiente para solucionar la  
problemática vigente.

Estos pronunciamientos, sin embargo, fueron prontamente  
contrarrestados por los de organizaciones sindicales, estudian-  
tiles, centrales de trabajadores, el ala izquierda de Acción Popular  
y el Partido Comunista que apoyaron decididamente la Reforma.

La implementación de la Reforma Agraria se orientó a afectar  
en primera instancia los latifundios azucareros, algodoneros y  
ganaderos de mayor capacidad productiva y económica. Con ello y  
la acción sorpresiva de intervención de los complejos azucareros  
al día siguiente de promulgada la ley, el Gobierno eliminó la posibi-  
lidad de resistencia de los grupos más poderosos de la Sociedad  
Nacional Agraria a la vez que neutralizó los grupos campesinos  
apristas en la costa norte.

El Gobierno al iniciarse el proceso de afectación y  
expropiación buscó no producir conflictos con los medianos propie-  
tarios estableciendo un límite inafectable considerado alto para la  
situación del agro peruano y permitiendo la parcelación por inicia-  
tiva privada. Este hecho fue altamente favorable para disminuir  
la resistencia al proceso pues produjo la desidentificación de  
intereses entre los medianos propietarios y los grandes terrate-  
nientes nacionales y extranjeros que fueron rápidamente expropiados.

Esto último generó una recomposición de la directiva de la  
SNA que pasó a ser controlada por los medianos agricultores quienes  
iniciaron un acercamiento al Gobierno buscando consolidar su régimen  
de propiedad. Sin embargo, ello se vio interrumpido por las  
crecientes presiones campesinas en protesta a las parcelaciones

/privadas que

privadas que sólo asumieron un carácter formal pues se efectuaron adjudicaciones o familiares o testafierros que perjudicaban a los campesinos en tanto burlaban el derecho proclamado por el gobierno de "la tierra para quien la trabaja" y adicionalmente lograban disolver sindicatos y despedir trabajadores.

La presión campesina y el apoyo de otros sectores laborales llevó al Gobierno en noviembre de 1969 a prohibir las parcelaciones privadas en el futuro e incluso a afectar predios ya parcelados basándose en el incumplimiento de disposiciones laborales contemplados en la Ley de Reforma Agraria.

Posteriormente, ante una serie de acciones de la SNA contra dispositivos complementarios de la Reforma tales como la participación de los trabajadores en las utilidades agrícolas y la obligatoriedad de cultivos de panllevar, el Gobierno hace algunas concesiones tales como la ampliación del mínimo inafectable en algunas provincias serranas, el señalamiento de las causales de incumplimiento a la legislación laboral y la exclusión de la Reforma de los predios destinados a la expansión urbana. Pero paralelamente comienza a adoptar decisiones administrativas (anulación de parcelaciones privadas) que desfavorecen a los medianos agricultores.

Ante esos hechos se inicia una violenta campaña de la SNA contra funcionarios de la Reforma Agraria a quienes acusa de querer destruir la propiedad privada y contra la anulación de algunas parcelaciones privadas como la de Huando principalmente. Esto volvió a significar algunas concesiones a los medianos agricultores pero esta vez más retóricas que prácticas.

Finalmente, a mediados de 1972, luego de una escalada de agitación contra la Reforma Agraria, el Gobierno decretó la disolución de la SNA por no representar adecuadamente a la nueva estructuración del agro y estableció, mediante el Decreto Ley Nº 19400, una organización que involucraba a los organismos campesinos de base (Comunidades Campesinas y Asociaciones Agrarias)

/dentro de

dentro de Ligas Agrarias a nivel de valle o de provincia, éstas se organizarán en Federaciones Agrarias Departamentales que a su vez constituirían la Confederación Nacional Agraria (CNA) como máximo organismo representativo de los trabajadores agrícolas.

De ese modo se frenó la campaña antirreforma agraria pues existió desconcierto incluso entre los medianos agricultores con quienes el Gobierno trataba de evitar fricciones. Esta relativa calma duraría prácticamente un año.

A mediados de 1973 tuvo lugar una escalada de los medianos agricultores con evidente respaldo aprista con el objeto de consolidar la pequeña y mediana propiedad y de contrarrestar la creciente organización campesina que contaba con el apoyo estatal. El nucleamiento de los medianos agricultores a nivel nacional y su consiguiente presión para garantizar la propiedad privada fue realizado paralelamente con una amplia ofensiva de la derecha tradicional en busca de frenar el avance del proceso revolucionario.

Como respuesta, el Gobierno expidió una ley especial para la pequeña y mediana propiedad reconociendo los pequeños (menos de 15 hás. en la Costa ó 5 hás. en la Sierra), intermedios (sobre el límite de los pequeños hasta un tercio del límite inafectable o sea 50 hás. en la costa) y medianos agricultores (entre el límite superior de los intermedios y el límite inafectable o sea 150 hás. en la costa). Establecidos estos límites el Gobierno logró la desidentificación de los intereses de los pequeños propietarios con respecto a los de los medianos declarando la inafectabilidad inmediata de los fundos de menores dimensiones. Al mismo tiempo, concedió a los medianos propietarios la facultad de apelar los decretos de afectación ante el Tribunal Agrario, la inafectabilidad absoluta de los predios menores de 50 hás. y la destitución de un grupo de funcionarios radicales en la región norte. Sin embargo, la presión de los medianos agricultores amparada en la prensa derechista sufrió un rudo golpe cuando se expropiaron los diarios de difusión nacional (julio 1974) perdiendo entonces sus más importantes canales de difusión.

/La presión

La presión de los medianos propietarios sin embargo, renació en los últimos meses de 1975 organizando el "Frente Nacional de Defensa de la Mediana y Pequeña Propiedad" con el objeto de detener el avance y profundización del proceso de Reforma Agraria. El Gobierno sin embargo, radicalizó sus medidas, estableciendo definitivamente como límites máximos para la propiedad rural: 50 hás. en la costa ó 30 hás. para la sierra y ceja de selva, y previendo el pago en efectivo de las expropiaciones que se ejecutaren a propietarios cuya área inafectable hubiera sido mayor a esos límites. Con escasa capacidad de reacción, los medianos agricultores se vieron obligados a aceptar esa disposición desapareciendo entonces el clima beligerante contra la Reforma Agraria.

La resistencia de los medianos agricultores a la Reforma y las concesiones parciales del Gobierno tuvieron su expresión concreta en la distribución regional de los fundos declarados inafectables. Hacia 1976, las zonas de mayor beligerancia en lo que respecta a los medianos agricultores concentraban el 55 por ciento del total de hectáreas y sólo el 14 por ciento de los fundos declarados inafectables (Arequipa con 281 133 hectáreas en 6 797 fundos y Piura con 76 875 hás. y 1 542 fundos).

### 3. La participación campesina y su organización

En la concepción inicial de la Reforma Agraria, la participación campesina aparecía muy limitada, planteándose la participación estatal en la gestión agraria con el objeto de consolidar la nueva estructura de propiedad. Se señala así que "en el mediano plazo el Estado debe mantener cierta ingerencia sobre las unidades productoras agropecuarias asegurando el mayor beneficio tanto del nuevo campesino como del país en su conjunto" <sup>9/</sup>.

---

<sup>9/</sup> Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975, Instituto Nacional de Planificación.

Es por ello, que luego de la intervención de las haciendas azucareras, se establecieron los Comités Especiales de Administración con el objeto de conducir la gestión empresarial de las empresas expropiadas; estos Comités eran designados por el Gobierno y había en ellos predominio de técnicos y limitada participación campesina. También al constituirse las Cooperativas Agrarias de Producción, el Estado se reservaba el nombramiento de cierto número de miembros de la Asamblea General de Delegados en función del saldo de la Deuda Agraria de cada cooperativa. Esto último fue modificado cuando los trabajadores agrarios lucharon y obtuvieron el control de la gestión empresarial, eligiendo desde entonces la totalidad de miembros de los órganos de gestión.

Si bien esto ocurría a nivel de gestión económica, al nivel político los intentos de movilización campesina en apoyo de la Reforma Agraria sólo fueron aceptados parcialmente por el Gobierno sin que se llegara a incorporar masivamente al campesinado en las tareas de la Reforma. Los esfuerzos de movilización que desplegaron inicialmente la Oficina Nacional de Desarrollo Cooperativo (ONDECOOP) y los "Comités de Defensa de la Reforma Agraria" fueron frustrados por el Gobierno haciendo eco a la prensa y organizaciones de derecha que los sindicaban como una manera de infiltración comunista.

Sin embargo, la necesidad de organizar el apoyo popular en torno a las reformas que implementaba el Gobierno genera en 1971 el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS). En el campo agrario, el SINAMOS recoge el radicalismo de ciertos funcionarios públicos y apoya la organización campesina, así como los planteamientos de aceleración de la Reforma Agraria. Con esa orientación, el SINAMOS fue importante pieza en las acciones destinadas a contrarrestar los embates antirreformistas de la Sociedad Nacional Agraria y al mismo tiempo fue implementando la nueva organización en el agro.

/Habiéndose decretado

Habiéndose decretado la disolución de la Sociedad Nacional Agraria, estableciéndose en su lugar una nueva estructuración institucional (Decreto Ley Nº 19400), el apoyo del Estado se volcó entonces a las organizaciones agrarias beneficiarias de la Reforma, promoviendo la organización de la Confederación Nacional Agraria (CNA) y fortaleciendo la infraestructura estatal de apoyo al agro (comercialización de insumos y de productos agropecuarios, apoyo financiero y planificación de la producción).

En lo primero, jugó papel decisivo el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) radicalizando al campesinado beneficiario de la Reforma en lo que respecta al proceso de transferencia de la tierra y a una mayor participación en la gestión agropecuaria. Debe señalarse que en varios casos la creación de organizaciones agrarias de base y de ligas fue una acción del SINAMOS antes que una surgida de los propios campesinos.

El Decreto Ley Nº 19400 sobre organizaciones agrarias establece las formas de agrupación y fines de las organizaciones de trabajadores agrícolas señalando que sólo serán reconocidas las que se ajusten a este dispositivo. De este modo se eliminó la Sociedad Nacional Agraria pero al mismo tiempo quedó indeterminada la situación de los sindicatos agrarios.

La organización contempla cuatro niveles ó grados. Los organismos de base, llámese asociaciones agrarias, comunidades campesinas o cooperativas son organizaciones de primer grado. Las Ligas Agrarias que aglutinan los organismos de base de una provincia o valle son las organizaciones de segundo grado. Las Federaciones Agrarias, compuestas por las Ligas de un Departamento son las organizaciones de tercer grado. Y finalmente, como organismo supremo, la Confederación Nacional Agraria (CNA).

La organización de la CNA tuvo lugar entre octubre de 1972 y octubre de 1974 en que se celebró el Congreso Constituyente. A partir de entonces su significado político ha sido creciente constituyendo en la actualidad un actor de relieve en la escena política nacional.

/La Confederación

La Confederación Nacional Agraria no logró sin embargo, nuclear a todos los propietarios y trabajadores del agro. En la práctica, los propietarios individuales de fundos medianos y los campesinos no beneficiarios del proceso de Reforma Agraria buscaron organizarse independientemente de la CNA.

La mayoría de medianos propietarios individuales se agrupó en el "Frente Nacional de Defensa de la Mediana y Pequeña Propiedad", organismo que ha respondido más a una necesidad coyuntural que a una organización permanente de sus integrantes.

La movilización campesina, básicamente de los no beneficiados por la Reforma Agraria fue capitalizada paulatinamente por la izquierda extrema que logró a mediados de 1974 revitalizar la Confederación Campesina del Perú (CCP). El programa de esta organización sindical giró desde entonces alrededor de la invasión de tierras aún no expropiadas, el no pago de la deuda agraria, el rechazo al control político gubernamental de la organización campesina legal (CNA) y reivindicaciones salariales. La acción de la CCP sin embargo no logró ampliar significativamente su base política debido al avance del proceso de Reforma Agraria, a la competencia política que le representó el trabajo del SINAMOS y a la acción de los órganos de seguridad.

#### 4. La implementación de la Reforma Agraria

Al inicio de la Reforma, la expropiación fue realizada por predios individuales más por razones de índole político (expropiar sorpresivamente los predios más capitalizados de la costa con predominio sindical aprista) que de índole técnico. Esta modalidad tuvo vigencia los dos primeros años de la reforma pero implicaba un gran desgaste del aparato ministerial encargado de ejecutarla, pues las expropiaciones se realizaban de manera desorganizada atentando contra las metas propuestas y, de otro lado, tanto para la fase de afectación como para la de adjudicación de predios no existían criterios comunes en las diferentes Zonas Agrarias.

/A partir

A partir de 1971 el Ministerio de Agricultura establece el concepto del Proyecto Integral de Asentamiento Rural (PIAR) dentro del cual tendrían lugar las adjudicaciones tanto individuales como asociativas. Se define el PIAR como el "conjunto de acciones coherentes conducentes al establecimiento organizado de beneficiarios de Reforma Agraria en un área delimitada con criterio de unidad socioeconómica. Además el PIAR comprenderá las actividades referidas tanto a la producción de bienes como a la promoción humana, en el orden social y económico" <sup>10/</sup>

Conforme a la introducción de los PIAR, la Reforma Agraria se empieza a realizar según el ámbito y prioridad regional que se establece en el Plan buscando la integración empresarial en centrales regionales.

Con la implementación de los PIAR se perseguía, además de acelerar y programar las acciones de Reforma Agraria, disminuir las diferencias sociales que se generaban entre empresas grandes y pequeñas de una misma región; crear economías de escala y aglomeración en beneficio del mejor uso de los recursos productivos y asignar las inversiones regionales con una óptica de desarrollo para la Zona.

Si bien desde el punto de vista de la aceleración de la Reforma los PIAR cumplieron su cometido, no sucedió lo mismo en lo que respecta a los objetivos económico-sociales. En realidad fueron escasos los PIAR que se constituyeron. Incluso en su etapa de constitución existió dualidad y superposición de funciones entre el Ministerio de Agricultura y el SINAMOS. Influyó también en su escasa implementación la ausencia de apoyo financiero que se requería para poner en marcha una gran cantidad de pequeños proyectos de interés local y regional pues, la inversión nacional se orientaba fundamentalmente a grandes proyectos de interés nacional.

---

<sup>10/</sup> Plan Nacional de Desarrollo para 1971-1975, Instituto Nacional de Planificación.

La casi nula participación campesina en los estudios y proyectos vinculados a los PIAR fue determinante para que no existiera la presión popular necesaria para llevar adelante esta modalidad de implementación de la Reforma.

En los primeros años del proceso de transferencia de la tierra, la brecha entre la superficie expropiada y la superficie adjudicada fue muy significativa. Ello se debió en gran parte a las acciones de capacitación campesina que debían realizarse antes de la adjudicación, al desfase en la afectación de fondos destinados a conformar una sola unidad productiva y al derecho otorgado a los propietarios de disponer de un plazo para recoger las cosechas. Debe señalarse que en el período que mediaba entre la expropiación y la adjudicación el proceso productivo no se interrumpía pues, quedaba a cargo de Comités Especiales de Administración integrados por funcionarios del Estado y por campesinos. La brecha mencionada fue paulatinamente reducida desde aproximadamente 60 por ciento de la superficie expropiada en los años 1969-1970 hasta 16 por ciento en 1975 debido a la aceleración de los procedimientos de adjudicación.

Los mayores problemas que afrontó el campesinado en la implementación de la Reforma estuvieron dados por la descapitalización que hicieron los antiguos propietarios. A excepción de los grandes latifundios azucareros de la costa que fueron inmediata y sorpresivamente intervenidos por el Estado, los demás fundos sufrieron un proceso de descapitalización apenas sus propietarios tuvieron la certeza que la Reforma tenía caracteres radicales. La sustracción de maquinaria, equipo y vehículos, la falta de mantenimiento de la infraestructura de regadío, la venta de vientres en la ganadería, entre otros, fueron elementos utilizados por los propietarios como mecanismos de defensa frente a la expropiación y que luego significaron mayores gastos de inversión a las flamantes empresas asociativas en su afán de incrementar sus activos fijos que les permitieran mantener niveles adecuados de productividad.

/En lo

En lo referente a adjudicaciones, la Reforma Agraria privilegió el otorgamiento de predios a empresas asociativas. Se trató de mantener en todo momento la unidad de explotación agropecuaria a fin de no atentar contra la productividad agrícola. Las grandes empresas agroindustriales conservaron su integración entre las actividades agrarias y las industriales siendo asignadas a cooperativas de producción conformadas por los trabajadores permanentes. De igual manera los extensos fundos serranos dedicados a la ganadería fueron adjudicados de manera conjunta a las comunidades campesinas, cooperativas y pequeños feudatarios que laboraban en ellos, mediante la generación de una nueva forma empresarial denominada Sociedad Agrícola de Interés Social.

Hasta 1975 se había adjudicado en forma asociativa 6'091 877 hectáreas (97.8 por ciento del total adjudicado) a 233 689 familias (92.6 por ciento del total de familias beneficiarias). Entre cooperativas y Sociedades Agrícolas de Interés Social reunían el ochenta por ciento del total adjudicado y el sesenticinco por ciento de las familias beneficiadas. A Comunidades y grupos campesinos correspondió dieciocho por ciento del área total adjudicada y casi el veintiocho por ciento del total de familias beneficiadas.

El asignar la propiedad de las empresas cooperativas a todos los trabajadores permanentes implicó la subsistencia de un considerable número de trabajadores que esporádicamente prestan sus servicios en épocas que la demanda de trabajo supera el número de los socios. Esos trabajadores, denominados "eventuales" fueron incrementándose y sustituyendo, en muchos casos, el trabajo de los permanentes. Con el objeto de mejorar la situación de estos "eventuales", en diciembre de 1975 se estableció un dispositivo legal determinando que las empresas individuales o asociativas conductoras de predios cuya superficie agrícola útil sea mayor de nueve hectáreas estarán obligadas a emplear no menos de un trabajador permanente por cada cinco hectáreas de tierras de cultivo bajo riego que excedan el límite de las nueve anteriormente mencionado.

/Se estimaba

Se estimaba que esa disposición podría otorgar trabajo permanente a alrededor de 15 000 trabajadores del agro.

#### 5. Otras medidas de política agraria

##### a) Política de producción

Con el objeto de apoyar al proceso de Reforma Agraria se estableció en el Plan 1971-1975 una política de promoción de la producción e incremento de la productividad que básicamente contempló:

- Reforzar la prestación de servicios estatales reorientándolos para apoyar a los beneficiarios de la Reforma, especialmente a las empresas asociativas.
- Otorgar énfasis a las inversiones y acciones que incrementen la producción por aumento de la productividad física y por intensidad y mejor uso de los recursos.
- Otorgar prioridad a las obras que requiera la aplicación de la Ley General de Aguas y los proyectos de recuperación de tierras y mejoramiento de riego.
- Continuar con las acciones de colonización que estuvieren ejecutándose.
- Intensificar la investigación agropecuaria orientada a sustituir cultivos para disminuir la dependencia externa, promover la utilización de insumos nacionales y estudiar el mejor uso del agua.

Esta política fue implementada a través de programas de producción para productos deficitarios, de regulación y de exportación.

El resultado fue mantener un crecimiento de la producción aunque lento y marcadamente inferior al crecimiento de la población. En todo caso, la producción creció a un ritmo ligeramente menor que en períodos anteriores. Lo interesante es señalar que no existió un colapso en la producción o por lo menos una baja pronunciada que hubiera podido esperarse a consecuencia del proceso de Reforma Agraria.

/El apoyo

El apoyo estatal a la producción no fue sin embargo, suficientemente amplio y fluido para mejorar el ritmo de crecimiento debido a que la mayor parte de recursos humanos y materiales se volcaron hacia la implementación del proceso de transferencia de la tierra. Este débil apoyo que se orienta principalmente a la pequeña producción para consumo interno, determinó que existiese una caída en la producción de tubérculos, frutales y trigo. Los productos que tuvieron mayor crecimiento fueron la caña de azúcar, sobre todo en los años 1969-1971, y los derivados de la avicultura.

A mediados de 1975 y luego de haberse logrado alrededor del setenta por ciento de la meta programada para la transferencia de tierras se creó el Sistema de Producción Agropecuaria como un mecanismo de programación de la producción en el que participarán los productores organizados. Este mecanismo prevé la constitución de un Consejo Directivo de Producción a nivel nacional, Consejos Zonales de Producción a nivel regional y Consejos Locales de Producción a nivel local. Estos Consejos estarán conformados por representantes del sector público y de los productores. A nivel local se determina también la existencia de los Núcleos de Productores.

Para el primer año de funcionamiento del Sistema de Producción Agropecuaria se seleccionó los siguientes productos para ser programados a nivel nacional: arroz, papa, trigo, maíz, sorgo granífero, frijol, oleaginosas (soya y maní), carne de vacuno y de ave, leche y huevos. Ello no excluía la posibilidad que para productos de importancia regional se establezca también una programación a su respectivo nivel. Mediante el Sistema, todos los agricultores de una localidad que trabajen los productos sujetos a programación deberán inscribirse en el Núcleo de Productores correspondiente a cada producto programado. Cada Núcleo escoge cinco representantes de los que por lo menos dos deberán pertenecer a la Liga Agraria; de esta forma se constituye la Asamblea de Delegados del Núcleo de Productores.

/La Asamblea

La Asamblea de Delegados elige un delegado por Núcleo, necesariamente ese delegado deberá estar afiliado a la Liga Agraria, que los representará ante el Consejo Local de Producción. Este Consejo se completará con los representantes locales de los Ministerios de Alimentación, y de Agricultura, del Banco Agrario, de la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos y de la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios. En el seno del Consejo ha de definirse la cédula de cultivo y el volumen de producción así como la seguridad por parte del Estado en el abastecimiento de semillas, fertilizantes, dotación de agua, crédito, asistencia técnica, etc. Del mismo modo que los Consejos Locales se constituirán y funcionarán los Consejos Zonales y el Consejo Directivo Nacional.

De ese modo, por agregación de las metas locales y zonales se determina una meta nacional de producción que representa un compromiso entre los productores para cultivar o criar determinados productos y el Estado para proveer los insumos y la asistencia técnica y financiera necesaria. Se pretende con este Sistema solucionar, por lo menos en parte, el agudo problema de abastecimiento de alimentos que implica el uso de una cantidad significativa de divisas para importarlos.

b) Política de comercialización y precios

Paralelamente a las acciones de Reforma Agraria se planteó una política de comercialización y de precios que básicamente proponía:

- Regular los precios mínimos en función de los costos de las empresas más eficientes de cada región.
- Garantizar, mediante la empresa de importación estatal, el abastecimiento de bienes esenciales a precios que permitan una estabilidad en la producción interna.
- Reestructurar la comercialización mediante cooperativas de los propios productores.
- Regular el abastecimiento de los productos de consumo popular y establecer un sistema de precios de refugio.

/- Establecer un

- Establecer un sistema de comercialización en función de centros de acopio en las zonas de producción y de mercados mayoristas regionales.
- Establecer y mejorar la infraestructura de comercialización.
- Intervención directa de los productores en la exportación de los productos y en la importación de insumos.

En la práctica esta política fue implementada a medias. En lo referente a la comercialización sólo se avanzó muy limitadamente en la dotación de infraestructura y en la regulación de la comercialización externa mediante las empresas estatales. No se llegó a establecer mecanismos de participación directa de los productores en la comercialización aunque se prevé ello en el Sistema de Producción Agropecuaria que recién se implementará en 1976; en consecuencia siguió funcionando el tradicional mecanismo de intermediación que sirvió para extraer excedentes del agro en beneficio de los comerciantes mayoristas.

En cuanto a los precios, la necesidad de mantener e incluso aumentar en los primeros años la capacidad adquisitiva de los sectores urbanos significó una política de fijación de los precios agrícolas en desmedro de una mayor generación de excedentes en el agro. En muchos casos, la fijación de precios por debajo de los costos de producción implicó una sustitución de cultivos en favor de aquellos productos no sujetos al control de precios. El creciente subsidio de los productos importados desalentó asimismo la producción interna de sustitutos.

Solamente a mediados de 1975 se estableció un conjunto de medidas de precios y remuneraciones que implicó, entre otras cosas, una reasignación de subsidios, disminuyendo los de productos de consumo y trasladando parte de ellos a los fertilizantes de manera que se incentive la producción agrícola, especialmente de alimentos.

/c) Política de

c) Política de inversiones

La política de inversiones en el agro estuvo dirigida a la ejecución de grandes obras de infraestructura de riego con la finalidad de aumentar el área agrícola disponible en la costa. El 52 por ciento de las inversiones totales del sector agropecuario se programaron en el rubro de Aguas e Irrigación. Los tres proyectos de regadío de mayor envergadura: Chira-Piura, Majes-Sihuas y Tinajones absorbieron el 32 por ciento de la inversión programada total y el 63 por ciento de la inversión en Aguas e Irrigación.

La consecuencia de esta política fue concentrar los recursos en proyectos de envergadura pero de muy largo período de maduración, dejando de lado las pequeñas inversiones que maduran en corto lapso y que podrían haber morigerado la aguda escasez de alimentos a partir de 1973. Las inversiones destinadas a contener la erosión mediante planes de reforestación que permitieron conservar las tierras de cultivo sobre todo en las laderas serranas recién empezaron a cobrar impulso desde 1975.

Por otro lado, si bien los proyectos costeros de irrigación aumentarán en el largo plazo la demanda de trabajo en el campo aliviando así parte del exceso actual de trabajadores en el agro, se han realizado fundamentalmente mediante créditos externos que a su vez han implicado la utilización de técnicas de construcción altamente intensivas en capital al estar "amarrada" la tecnología y la venta de maquinaria con la concesión de créditos. Ello significó desperdiciar oportunidades de incrementar los niveles de empleo del país utilizando por tanto el recurso abundante de nuestra economía en vez de comprometer la capacidad de endeudamiento externo del país utilizando fondos del exterior.

Finalmente, debe señalarse que al estar ubicados esos grandes proyectos en la región costera, contribuirán a incrementar el proceso migratorio hacia la costa y consiguientemente la demanda de servicios en desmedro de las zonas más deprimidas del país.

/d) Política crediticia

d) Política crediticia

Aunque no existió en los planes una política crediticia explícita, la política que se implementó y que se suponía al servicio de la Reforma Agraria, no tuvo mayor cambio que la seguida tradicionalmente.

La principal entidad crediticia en el agro sigue siendo el Banco de Fomento Agropecuario del Perú que pese a haber incrementado su monto de préstamos casi cuatro veces entre 1968 y 1975 ha carecido del capital necesario que le permitiera hacer frente a una demanda creciente proveniente de las nuevas empresas agrarias, de tal manera una importante cantidad de productores no gozó del crédito oportuno y suficiente.

El crédito se concentró regionalmente en la costa y entre los productos en aquellos destinados a la exportación, tales como el café, algodón y caña de azúcar que en 1974 absorbieron casi el 46 por ciento del total de colocaciones del Banco. Debe señalarse también que gran parte del crédito está concentrado en las grandes empresas cooperativas.

Esta política crediticia se supone tenga alteraciones sustanciales al entrar en funcionamiento el Sistema de Producción Agropecuaria pues priorizará la atención crediticia hacia los cultivos y crianzas programadas, conforme a la responsabilidad estatal de garantizar el crédito necesario.

D. A manera de conclusión:

La evolución de la política agraria viene a ser el correlato de la evolución del dominio que sobre el Estado ejercieron diversos grupos sociales. En tanto el Estado fue dominado por la oligarquía terrateniente, la política agraria se constriñó fundamentalmente a la expansión de tierras que beneficiaron a nuevos grupos pero sin cuestionar la gran concentración de la propiedad agraria. Solamente, cuando los grupos oligárquicos ven minado su poder admiten parcialmente la necesidad de una redistribución de la propiedad. Finalmente, luego de una etapa en que ninguno de los grupos sociales tiene la capacidad suficiente para imponer su proyecto surge un grupo militar que con cierta independencia de clase puede cancelar el poder oligárquico estableciendo un cambio radical de propiedad en el agro.

Entre los elementos catalizadores del proceso de Reforma Agraria debe mencionarse, además del movimiento campesino por la reivindicación de tierras, a los intereses de la burguesía industrial ansiosa de contar con un mercado interno amplio para realizar su producción. Luego de la casi culminación del proceso de transferencia de tierras podría señalarse que ambos han logrado su propósito: los grupos industriales han ensanchado su mercado, sobre todo para bienes de consumo durables y el campesinado al acceder a la propiedad de la tierra ha insurgido como un importante actor en la escena política peruana.

La presencia del Estado es un elemento importante dentro de la política agraria. A diferencia de épocas anteriores en que su acción se restringía a proporcionar cierta ayuda técnica y parte de las necesidades crediticias, hoy tiene a su cargo prácticamente la totalidad del crédito agrario, la investigación, la capacitación, la determinación de la política de producción, la comercialización de insumos básicos para la agricultura así como el control de las

/importaciones y

importaciones y exportaciones, la infraestructura de comercialización (almacenes y silos en actual construcción) y la mayor empresa comercializadora de alimentos que opera en Lima con una cadena de tiendas afiliadas en toda la República.

La transferencia de la propiedad ha significado beneficiar hasta 1975 a alrededor de 254 000 familias estimándose que a la finalización del proceso se habrán beneficiado aproximadamente 400 000 familias. Sin embargo, ellas representarían sólo un treinta por ciento de la población rural. Es en la población no beneficiaria (pequeños y medianos propietarios, minifundistas y campesinos sin tierra) donde se prevé la subsistencia de problemas de desocupación y subocupación y en parte de la cual perduran formas antisociales de trabajo, incumpléndose, por ejemplo, el pago del salario mínimo vital. El problema del minifundismo, aún irresuelto, implica la conducción de parcelas tan pequeñas que imposibilitan a sus propietarios dedicarse exclusivamente a las actividades agrícolas. En tanto se lleva adelante una política de ampliación de áreas de cultivo mediante grandes proyectos de irrigación, la escasez de tierras está determinando una tendencia de los campesinos sin tierra principalmente a la ocupación de tierras no explotadas por sus adjudicatarios.

Aunque el cambio de la propiedad de la tierra ha sido el elemento central de la política agraria, ello no ha significado cambiar la estructura de producción. Así, las empresas asociativas del agro concentran cultivos industriales o de exportación tales como el algodón (57 por ciento) y la caña de azúcar (99 por ciento). Tal como ocurría anteriormente la producción de cultivos alimenticios es relativamente pequeña aun cuando existe la posibilidad de modificar esta situación mediante el Sistema de Producción Agropecuaria.

Las empresas campesinas cuentan con planes de explotación elaborados por el Ministerio de Agricultura que sin embargo, no son utilizados debido a su inadecuada elaboración, la falta de

/personal calificado

personal calificado para ello, su irrealismo y la ausencia de actualizaciones son causas de ello.

Existe también problemas por el lado de la comercialización tanto en la compra de insumos por la aún insuficiente implementación de la empresa estatal encargada de ello, como en la venta de sus productos que se realiza por los canales de intermediación tradicional a través de los cuales se filtra parte del excedente agrícola. Esto último, se agrava en tanto la elevación de los costos de producción originado en el alza de precios de los insumos industriales para la agricultura son ostensiblemente más altos que los precios de venta de los productos agropecuarios fijados oficialmente.

Los problemas más graves que está afrontando actualmente el sector agrario están en relación con la deficiente gestión empresarial. Los problemas en este sentido son múltiples: falta de recursos humanos especialmente calificados en la conducción de este tipo de empresas, insuficiente capacitación de los socios, inadecuada organización y escasa participación en la gestión, etc. Recién a partir del año 1976 se inicia un apoyo más directo a las empresas campesinas reforzando significativamente la dependencia estatal encargada de ello.

Todos estos problemas que por demás no son excluyentes, empiezan a ser afrontados por el Estado en el marco de una problemática totalmente distinta a la existente antes de la Reforma Agraria y con el apoyo de la Confederación Nacional Agraria que en la práctica es la entidad representativa de los beneficiarios del proceso.





