

DESARROLLISMO,

Modernización y Cambio Revolucionario en el Perú*

Por Carlos ZUZUNAGA FLOREZ*

Es un lugar común afirmar que el tipo de gobierno militar del Perú en este momento no reproduce los antecedentes históricos del militarismo en América Latina y muestra, por el contrario, características y posibilidades peculiares que, de un modo o de otro, han puesto al Perú en el centro de atención de la Ciencia Política contemporánea.

Este ensayo no pretende cubrir todas las implicancias históricas, económicas e internacionales del proceso peruano sino simplemente señalar algunas de sus características, de las que surgen las contradicciones inevitables y las dificultades para un proceso que tiene mucho de original.

El observador se pregunta, en primer lugar, si el proceso peruano es simplemente uno de desarrollo, de efectiva modernización o de cambio revolucionario.

Si se acepta que el crecimiento económico, manifestado en comproba-

** Conferencia dictada en la Escuela Graduada de Planificación de la Universidad de Puerto Rico, en febrero de 1971.

* Abogado y Doctor en Derecho, Profesor de Legislación del Planeamiento en el Instituto de Planeamiento de Lima de la Universidad Nacional de Ingeniería del Perú.

ciones estadísticas de aumento del Producto Nacional Bruto en un porcentaje mayor que el demográfico, no es por sí desarrollo, no hay duda de que en América Latina, allí donde se da ese porcentaje favorable en la última década —y el Perú lo ofrece—, la paradoja visible de crecimiento económico con mayor sub-desarrollo se muestra con claridad.

En efecto, para que la tasa de crecimiento económico se convierta en efectivo desarrollo, es indispensable que ella vaya acompañada con un creciente grado de participación en los bienes de la riqueza, la cultura y la decisión. Este esfuerzo de mayor participación es lo que ha creado tradicionalmente las contradicciones en las áreas del mundo que no son industriales ni plenamente socialistas, llevando a la India a un estancamiento aparentemente irremediable pese a su pujante industrialización, o a Chile a un proceso inflacionario como instrumento de distribución de la riqueza aún no producida.

El cambio social iniciado por las Fuerzas Armadas del Perú en octubre de 1968, es sin duda más que un simple desarrollismo, en cualquiera de las dos acepciones examinadas. Es, además, un proceso de modernización en cuanto que confía para sus metas, y usa como estrategia, dándole sin embargo características peculiares, mucho de lo que históricamente puede considerarse como bismarckismo, y ello pese a las discrepancias creadas con los sectores industriales, nacional y extranjero, a que se hará referencia más adelante.

Pero el desarrollismo y la modernización no bastan tampoco por sí solos para caracterizar la peculiaridad del modelo peruano actual. El comporta, sin ninguna duda, ciertos claros aspectos revolucionarios y ese es a nuestro juicio su mérito principal, la fuente de su originalidad y al mismo tiempo el origen de las contradicciones y las dificultades que se ofrecen en su camino.

Si una revolución es un cambio social enormemente acelerado que trastrueca en un corto tiempo el sistema de poder, haciendo patente el debilitamiento de unos grupos y el fortalecimiento de otros, no puede caber duda de que el proceso peruano es revolucionario, aunque algunos observadores y protagonistas, no exactamente los principales entre éstos, se extrañen de que un cambio rápido y profundo de la sociedad pueda lograrse sin derramamiento de sangre ni abierta represión. A nuestro juicio ello es posible porque el cambio está siendo hecho por el segmento de la sociedad peruana que es titular de la fuerza y que, paradójica y felizmente, es capaz de restringirse a sí misma en el uso de esa fuerza por lo mismo que dispone del poder total.

La totalidad del poder y la auto-limitación de la violencia, que no son extrañas, sin embargo, en la historia política del Perú, están entre las

fuentes fundamentales de los problemas del proceso revolucionario peruano, pues ambos factores invitan o requieren el rechazo de la participación organizada de otros grupos de poder, de presión o de influencia mientras el proceso sigue en manos de sus principales protagonistas. Para ciertos efectos, y por un lapso de tiempo indefinible, esta exclusión puede ser ventajosa para estos últimos y para el proceso de cambio que propugnan; pero ni la sociedad peruana ni el sistema actual de poder deberán limitar por largo tiempo las oportunidades de participar en ese proceso.

Las Fuerzas Armadas llegan a la plenitud del poder en el Perú, sin fijarse plazo, en condiciones distintas de lo que han hecho en otros países de América Latina. Las similitudes acaban al comprobarse que los límites del populismo civil, representado por Vargas, Paz-Estensoro o Belaúnde, terminan haciendo de tal modo frágil la estructura legal en que se apoya la expansión participacionista que ese populismo comporta, que la totalidad del sistema colapsa y el poder va a manos del único sector de la respectiva sociedad que es capaz de reseñar el desarrollo, retardando primero y sin duda tratando de incrementar más tarde, puesto que sí lo quiere la historia, el proceso de participación que es, a la postre, la razón de existir, individual y social, de toda acción política.

El caso peruano muestra claramente cómo el proceso de expectativas de participación creado por el populismo produce sus propios anticuerpos, que desembocan necesariamente en la negación del sistema democrático que hace posible la participación. El sistema resultante, un gobierno de grupo, fuerte, coherente y nacional, como el que el Perú tiene en este momento, particularmente en lo que se refiere a la necesidad en que se encuentra de limitar al máximo la participación, con todo lo que ello comporta de auto-censura y auto-restricción dentro de un sistema que se empeña en un cambio rápido y al mismo tiempo incruento.

Dentro de la historia política del Perú, sede de la autocracia incaica y del Virreinato más antiguo e importante de la Región, la existencia de un colonialismo interno, por un gran desnivel de ingresos y de oportunidades, es una característica tradicional, aceptada y tolerada, cuya consecuencia fundamental fue la de que el Perú ha carecido, y en cierto modo carece aún, de los segmentos medios capaces de liderazgo que toda sociedad necesita para modernizarse.

Este vacío ha sido llenado, si bien sólo parcialmente, dadas sus propias limitaciones, por la formación, la coherencia y la conciencia de poder que han logrado las Fuerzas Armadas. Ellas confrontaron primero la formación, y posible deformación, que les otorgaba su entrenamiento en los Estados Unidos, y luego la realidad social del país, particularmente al enfrentar el problema guerrillero. Reclutados los mandos militares en

las últimas generaciones fuera de los grupos llamados oligárquicos, era solamente natural, en un momento crítico para el gobernador civil, que aquéllos asumieran conciencia de sus propias posibilidades y resolvieran tomar el poder para ejercerlo con sus propios criterios.

Lo importante en ese contexto histórico es que el Gobierno Militar del Perú busca, y en buena parte logra, un importante grado de legitimidad a través de acciones nacionales, para distinguir éstas de las acciones o los gestos nacionalistas. En efecto, cualesquiera que sean las vicisitudes de la alegada contradicción entre el llamado populismo militar y su limitado participacionismo, nadie debe dudar de que el Perú tiene por primera vez un gobierno que con los hechos muestra el propósito de gobernar en nombre de todo el país y para él. El propósito y el programa de hacer un gobierno nacional habían sido claros ya antes, a la aparición del APRA hace varias décadas y se hicieron patentes en la cúspide del populismo civil, en manos de Fernando Belaúnde.

El Presidente depuesto en octubre de 1968 había llevado ese propósito al límite de sus posibilidades, sin lograr por desgracia otra cosa que una agudización de las contradicciones del sistema democrático, una multiplicación de los intereses de grupo, económico y político, y posteriormente el colapso de las posibilidades de participación dentro de un marco constitucional. Pero, como sucede con todo político que hace historia, quien es capaz de llevar un proceso a la crisis, que es el caso de Belaúnde, resulta siendo el causante involuntario pero director de todo lo que ocurre después, particularmente en este caso de todos los aspectos positivos, y en especial del carácter nacional que asume el Gobierno de las Fuerzas Armadas, cuya conciencia de los problemas nacionales habría sido acaso imposible sin la necesidad de combatir la guerrilla, la cual a su vez fue causada por la explosión de espérativas creadas por el populismo de Belaúnde y frustrada en sus manos.

Lo cierto es que la imagen de Gobierno nacional, expresada en la confrontación con los Estados Unidos en lo exterior, tiene también una expresión interna. Si algún significado tiene la reforma agraria en el Perú, que vaya más allá de la nacionalización de la industria productora de azúcar, es el haber arrancado de raíz los restos del poder tradicional afincado en la agricultura. La aparente facilidad y la ausencia de oposición efectiva mostrada frente a la reforma agraria y lo que es más importante, frente a las reformas económicas de control de moneda extranjera y de predominio estatal en el manejo del dinero y las finanzas, muestra que el clímax del populismo fue necesariamente acompañado, acaso sin que el país lo percibiera, de un deterioro acelerado de los antiguos círculos de poder, de tal modo que esos restos son fácilmente eliminados en beneficio de la

creación de un Estado fuerte, sin encontrar resistencia y sin necesidad de otra cosa que una amenaza de represión raras veces llevada a los hechos.

Las contradicciones de un gran diseño desarrollista nacional, en que se trata de eliminar en lo posible la dependencia externa, provienen sobre todo, como es explicable, de la limitación de recursos. En el caso peruano los económicos son muy importantes para este proceso, pero relativamente elásticos, por la variada gama de exportaciones y la abundancia consiguiente de recursos en moneda extranjera, unidas a una notable capacidad de acomodo de la estructura básica de la economía, que posiblemente se origina en el colonialismo interno todavía prevaleciente pese a los cambios.

La escasez dramática que se hace sentir para un proceso de cambio acelerado en manos de un Estado que quiere ser fuerte, es a nuestro juicio la de recursos humanos y técnicos, pues el sistema social tradicional, al que llamamos de colonialismo interno, pudo evitar casi hasta hoy la formación de cuadros suficientes para una burocracia capaz de proveer al Estado de las herramientas necesarias para asumir un papel importante en la sociedad. Esta escasez es patente por el hecho de que el país no logra hasta hoy tener un solo centro de formación seria y sólida en ciencias económicas y comienza apenas a formar administradores públicos de calidad.

Otra contradicción aparente, que bien puede ser transitoria, pero cuyas consecuencias multiplican la gravedad de otros problemas es la falta de una política demográfica coherente con la política económica. Si, en efecto, el Gobierno Militar decide que el país puede doblarse ilimitadamente a su ritmo actual de crecimiento de natalidad —uno de los más altos del mundo—, su política económica debería necesariamente encaminarse a la creación urgente de centros de empleo masivo. La creación de una industria básica estatal de alta tecnología y el esfuerzo de industrialización para el Mercado Andino resultan a nuestro juicio contradictorias con una falta de política de control de la población, pese a que consideramos vigentes para todos sus efectos las dudas sobre la efectividad de estos programas en otros países del mundo, salvo en aquéllos cuyos segmentos medios buscan voluntariamente ese control.

Con tales antecedentes, la elección de modelo para el futuro del Perú, pese a sus peculiaridades, parece clara.

El modelo cubano mostró a corto plazo su inviabilidad política y económica, particularmente cuando las circunstancias internacionales impidieron la repetición del modelo —con variaciones— en la República Dominicana.

El modelo de Puerto Rico, de asociación estrecha y de dependencia de los Estados Unidos, se ha repetido, a juicio de algunos economistas y

cientistas políticos, también con ciertas variaciones, en un modelo ampliado en el Brasil y en Argentina, en este último país acaso sólo hasta el establecimiento de las recientes medidas restrictivas de la inversión externa y del control del crédito y del cambio. Es notorio que la imitación de este modelo no tiene tampoco viabilidad por razones históricas y político-sociales más bien que económicas.

Chile es a nuestro juicio un modelo aislado, en rápida evolución, que llega a la cúspide del socialismo a través del camino democrático y como una consecuencia de las presiones irresistibles por una mayor participación en el producto social. Dentro de un constitucionalismo fuertemente arraigado en un país con una clase media suficientemente antigua, Chile parece poder afrontar sin desmedro aparente ese proceso de socialización; pero por la peculiaridad de su historia política, social y económica, el modelo chileno no admite, a nuestro juicio, repetición o imitación.

Queda, por tanto, el modelo mexicano.

A poco de iniciado el proceso de cambio peruano, nosotros lo calificamos de mexicanización acelerada sin sangre, y la expresión no sólo parece seguir siendo válida sino que, además, parece confirmada por decisiones internas, paralelas a la de integración Andina, que harían cada vez más semejante la realidad peruana del futuro a la mexicana de hoy.

Para todos los efectos, esta similitud significa no solamente el esfuerzo para la creación de un mercado económico mayor, como el que persigue la Integración Andina, sino, además, la permanencia del país dentro del área de influencia económica y política llamada Occidental, pero acaso con un grado relativamente mayor de libertad de juego, creada por la menor dimensión y por la mayor distancia del centro de poder.

A nuestro entender es más importante que todo ello, en la similitud con el modelo mexicano, el fortalecimiento sustancial de los sectores medios de la sociedad hasta convertirlos en los verdaderos titulares del poder luego del proceso de asentamiento del que es protagonista principal la Fuerza Armada.

En ese contexto, el enfrentamiento actual entre los industriales modernizantes y el Gobierno Peruano carece posiblemente de la importancia capital que le otorga la falta de perspectiva.

Es cierto que, también por error de perspectiva social, algunos protagonistas de la Revolución pueden correr el riesgo de identificar a los escasos industriales y tecnócratas modernizantes del Perú con el grupo oligárquico tradicional, en razón de la permanencia de ciertos modelos, actitudes y estilos de vida, fácilmente copiados por los grupos emergentes; pero un cambio efectivo de la sociedad peruana, en cuanto él es posible, no puede lograrse sino a base de un Estado fuerte como el que busca

crear el actual sistema, unido a un sector empresarial moderno capaz de dar fuentes de trabajo a una población creciente y ávida.

Todo ese proceso no puede darse sin dificultades ni contradicciones; pero el balance es positivo en la economía, por su tradicional salubridad, y lo es también en el contexto social, por la expectativa de los grupos emergentes en varios niveles, que encuentran en los años recientes la primera oportunidad histórica efectiva para adquirir mayor participación de los bienes de la riqueza, la cultura y la decisión, que es lo único a lo que debemos llamar desarrollo.

