

REVISITANDO A ALAN GARCÍA

Sinesio López Jiménez

Profesor del Departamento de Ciencias Sociales PUCP

Maquiavelo sostenía que el político, para tener éxito, tenía que adecuar su acción al tiempo y a las circunstancias, que son cambiantes, manteniendo, sin embargo, el proyecto —de construir un Estado republicano, en el caso del florentino—. Por eso, Rousseau afirmó que Maquiavelo, fingiendo dar lecciones a los príncipes, las dio, en realidad, más grandes: a los pueblos. García no es un maquiaveliano ni en el proyecto (republicano) ni en la estrategia o, en todo caso, es un maquiaveliano a media caña: cambia su acción de acuerdo con el tiempo y las circunstancias, pero cambia también de proyecto.

García no es un maquiaveliano ni en el proyecto ni en la estrategia o, en todo caso, es un maquiaveliano a media caña.

En la primera vuelta, García se presentó como el candidato antineoliberal que enfrentaba a Lourdes Flores, la candidata de los ricos (en sus propias palabras). En la segunda vuelta, se presentó como el candidato del cambio responsable, que luchaba

contra el caos y los virajes sin un rumbo claro que representaba, supuestamente, Ollanta Humala. Ganadas las elecciones en la segunda vuelta con el apoyo de la derecha, se transformó en el presidente de la continuidad neoliberal. Cada cambio en el discurso y en la acción implicaba un desplazamiento social ascendente: de candidato popular (primera vuelta), a candidato de clase media (segunda vuelta) y a presidente de los ricos (después el 28 de julio del 2006).

Si se consideran los cambios en las relaciones de fuerza entre los actores sociales, los políticos y los poderes fácticos, los cambios institucionales y el despliegue de las políticas en el tiempo, se puede establecer la siguiente periodización en los 18 meses del gobierno aprista:

1. La conformación de una coalición de derecha y la fragmentación de las oposiciones (de julio a noviembre de 2006).
2. El *shock* de las inversiones y la emergencia de una oposición social y regional (de diciembre de 2006 a diciembre de 2007).
 - El calentamiento social o el choque entre el gobierno y la oposición social y regional (primer semestre de 2007).

- El rentismo como modelo de desarrollo, la liberalización comercial y la confrontación política (segundo semestre de 2007).

1. Coalición de derecha y fragmentación de las oposiciones

Durante este período, García y el APRA lograron organizar una coalición política de gobierno y una mayoría que les dio gobernabilidad, al mismo tiempo que las oposiciones de derecha y de izquierda nacionalista se fragmentaban. García pasó ajustadamente a la segunda vuelta, pero su representación parlamentaria, elegida en la primera vuelta, era una segunda minoría. El triunfo electoral en la segunda vuelta le dio legitimidad para gobernar, pero no subsanó la carencia de una mayoría parlamentaria que le diera gobernabilidad.

La carencia de una mayoría parlamentaria obligó al gobierno aprista a organizar una coalición informal con la derecha decente de Unidad Nacional y con la corrupta del fujimorismo. Esa coalición se expresa en las votaciones congresales sobre los asuntos importantes del gobierno, en la conformación del equipo económico y en la aplicación de las políticas públicas, especialmente de las políticas económicas. Al mismo tiempo que se formaba la coalición informal mayoritaria, se disgregaba la primera minoría humalista, dando lugar a la aparición de tráfugas y de un sector de congresistas (Unión por el Perú) más tolerante con el gobierno de García. Este, a su vez, se encargó de romper la pequeña coalición de la derechista Unidad Nacional ofreciendo cargos ministeriales a algunos de sus representantes.

Desde sus inicios, el gobierno fue y es más alanista que aprista en su estilo político, y se organizó como un régimen de presidencialismo retórico que se legitima a través de los medios, siempre muy generosos con él. El nombramiento de ministros, viceministros y altos funcionarios, así como las políticas públicas que no tienen que ver con la economía, están en manos de García, pero el APRA es la encargada de copar la administración central del Estado con apristas. Más allá de las irrelevantes incrustaciones semipresidencialistas de la Constitución, el gobierno actual es exacerbadamente presidencialista si se lo compara con el primer gobierno aprista.

Una vez en el gobierno, García se encontró con una economía de mercado blindada por leyes, reglas de juego aceptadas, mecanismos de equilibrio macroeconómico, el peso de los oligopolios, los convenios de estabilidad tributaria, las presiones de los grupos de interés y los miedos de las clases medias y altas ante cualquier cambio que pueda poner en peligro sus pequeños o grandes intereses. Ante esta situación que no quiso cambiar o que se sintió impotente para cambiar, García estableció pragmáticamente una división política de trabajo en el gobierno. En primer lugar, dejó que la derecha, los grandes grupos empresariales y la tecnoburocracia cosmopolita siguieran manejando, desde los aparatos económicos del Estado, la economía de mercado autorregulada. Esto implicó una coalición política de García con los poderes fácticos que manejan la economía. En segundo lugar, García se concentró en lo político y en lo social, pero incluso en estos campos, las propuestas eran tan limitadas que la misma derecha exigía al gobierno reformas en lugar de pirotecnia verbal.

El chorro, que fue tan criticado en la campaña electoral, siguió siendo la única política de distribución.

Algunas políticas promovidas por García en esta etapa, tales como la pena de muerte y el control de las ONG, revelaban la voluntad de cambiar las reglas de juego democrático y constitucional para imponer otras de carácter

plebiscitario y autoritario. Pero las políticas que más impacto tienen están relacionadas con la descentralización, con las medidas de austeridad (que tenían mucho de coartada), con los vagos anuncios de reforma judicial y de reforma del Estado, y con la evaluación de los profesores con la finalidad de mejorar la calidad de la educación y de quebrar, al mismo tiempo, al SUTEP. El chorro, que fue tan criticado en la campaña electoral, siguió siendo la única política de distribución. García renunció a una de las prerrogativas que tiene todo poder político legítimo: el derecho a la extracción de recursos de las ganancias extraordinarias de las corporaciones mineras o petroleras, como lo venían haciendo Argentina, Chile, Bolivia y Venezuela.

Este período se cierra con la derrota del APRA en las elecciones regionales y municipales de noviembre, en las que la corriente nacionalista de Ollanta Humala tampoco logró mantener su alta votación presidencial. Pero la mayoría de los gobiernos regionales de la sierra y de la selva tenían una trayectoria de izquierda y compartían o radicalizaban las posiciones nacionalistas de Ollanta Humala.

2. El shock de inversiones y la emergencia de una oposición social y regional

Las elecciones de noviembre del 2006 alentaron la emergencia de una oposición social y regional de izquierda que le dio sentido político a este período. El presidente buscó mantener la iniciativa ofreciendo una serie de medidas de shock político y social, pero la oposición social y regional, pese a que no contaba aún con una centralización política y una representación nacional, hizo tambalear a un desconcertado García, quien perdió también, según las encuestas, el respaldo de la opinión pública.

El presidente buscó mantener la iniciativa ofreciendo una serie de medidas de shock político y social, pero la oposición social y regional, hizo tambalear a un desconcertado García, quien perdió el respaldo de la opinión pública.

Apoyándose en la boyante caja fiscal y en las crecientes transferencias a las regiones y al gobierno central, gracias al incremento significativo de los precios de los minerales en el mercado internacional desde 2004 en adelante, García propuso a las regiones y al gobierno central acelerar las inversiones públicas en diversos proyectos, pero encontró la principal traba en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) del Ministerio de Economía y Finanzas. En 2004 se transfirieron 451 millones de nuevos soles; en 2005, 1.153; en 2006, 2.113; y en 2007, 4.160. Esto significa que en el lapso de cuatro años aumentaron diez veces las transferencias de las empresas mineras a las regiones y al gobierno central. Sin embargo, las ganancias extraordinarias de las empresas mineras fueron mucho más altas que las transferencias y, a pesar de eso, García les pidió un óbolo voluntario.

Las pugnas en torno al SNIP mostraron varios escenarios de conflicto: en el gobierno, en la coalición social y política que manda y corta el jamón, y en el escenario social y regional. Luego de un decreto de urgencia (el 014), de un forcejeo y de negociaciones de García —representante de la nación— con el ministro Carranza —representante del capital—, apoyándose y tensando al mismo tiempo con las regiones, el presidente logró aflojar ligeramente los nudos creados por la tecnoburocracia, que obtiene su poder político de un supuesto saber técnico, amarrando las inversiones públicas.

En la pugna de fondo se enfrentaron la oposición social y regional con el poder político y el poder económico en su conjunto. Lo que los gobiernos regionales planteaban no era solo la transferencia de mayor cantidad de recursos financieros para el desarrollo, sino también una descentralización del SNIP para actuar con mayor flexibilidad y celeridad.

El gobierno encontró otra valla que le impedía avanzar exitosamente en la aplicación del *shock* de inversiones: la poca o nula calidad de los funcionarios del Estado central, incluidos los ministros —que no podían comprar ambulancias ni patrulleros—, y de los gobiernos regionales para formular, impulsar e implementar proyectos de inversión. Todo eso se tradujo en una incapacidad para gastar y en frustración en las regiones. Esta ineficacia estatal obligó a plantear la reforma del Estado, que García redujo a la fusión de los organismos públicos descentralizados que duplicaban sus funciones, a la desactivación del Consejo Nacional de Descentralización (CND) y al fortalecimiento de la Presidencia del Consejo de Ministros, a la ley del silencio administrativo. La disolución del CND indujo a los gobiernos regionales a establecer una coordinación directa entre ellos que ha favorecido, a su turno, el desarrollo de algunos intentos de reagrupamiento político por parte de diversos presidentes de las regiones.

El calentamiento social

El desinterés del gobierno en negociar con las empresas mineras para obtener una mayor renta gravando sus ganancias extraordinarias, las trabas del SNIP y la poca o nula calificación de los funcionarios del Estado para gastar bien los dineros públicos llevaron inevitablemente al fracaso del *shock* de inversiones y desataron las contenidas iras de los movimientos sociales y de los gobiernos regionales.

Por los datos que ofrece la Defensoría del Pueblo, sabemos que la protesta social se empinó desde 4 casos activos en mayo de 2006 hasta 32 en mayo de 2007, y que los casos que la propia Defensoría llama latentes llegaron a 45. La mayoría (39%) de estos conflictos (activos y latentes) surgió en 2007 y el resto distribuye su aparición por igual (19%) en los años 2006, 2005 y 2004; solo 4% aparecieron en el año 2003 o antes.

El sismo social de julio de 2007, que no llegó a alcanzar la intensidad de un terremoto, cubrió prácticamente todo el territorio, pero el epicentro se ubicó en las

zonas cocaleras y, sobre todo, en las regiones mineras, en donde se desarrolló 39% de los conflictos en torno a problemas socioambientales. Otro conflicto que cubrió varias regiones, las de la selva, fue el de las exoneraciones tributarias, un hueso duro de roer para el gobierno. Los únicos movimientos que tuvieron un alcance nacional fueron la Federación de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos y el SUTEP, que entró a la huelga general. A todos estos conflictos de mayor amplitud hay que agregar los conflictos menores y locales: 29% que cuestionaban el desempeño de los alcaldes provinciales y distritales y la legitimidad de un presidente regional (el de Huancavelica), 10% que se producían entre comunidades y 9% por demandas gremiales.

En resumen, el sismo social tuvo varias ondas expansivas que iban desde lo local hasta lo nacional, pasando por lo regional y lo plurirregional. Un dato revelador es el siguiente:

La pobreza ha sido el principal escenario en el que se desarrollaron los conflictos sociales.

la mayoría (29%) de los conflictos se produjeron en las zonas muy pobres, 27% en las zonas pobres, 8% en las zonas de extrema pobreza y solo 13% en las zonas no pobres. La pobreza ha sido el principal escenario en el que se desarrollaron los conflictos sociales.

Cualquiera haya sido el nivel de violencia de estos movimientos de protesta, incluidos los más agresivos, estos no buscaban destruir el sistema sino que querían hacerlo funcionar, como apuntó agudamente el politólogo norteamericano James Payne, analizando los movimientos sindicales radicales de la década de 1960. En realidad, muchos de estos actos de violencia social eran dramatizaciones que buscaban colocar sus problemas y demandas en la agenda pública, pues las élites empresariales y los gobernantes eran ciegos y sordos a las exigencias que provenían de las clases populares y pobres.

Además de denunciar a «la demagogia que engaña, al apetito político que divide y al desorden que destruye», García apeló a las amenazas y también a los acuerdos para neutralizar las protestas sociales y regionales. A los presidentes regionales los amenazó con el desafuero y la cárcel si encabezaban movimientos de protesta de sus propias regiones. A los movimientos sociales y al país les propuso un pacto social —que murió casi al nacer— para discutir el salario mínimo.

El rentismo, la liberalización comercial y la confrontación política

Con la finalidad de retomar la iniciativa política que los movimientos sociales y regionales le habían hecho perder, García propuso, en un artículo publicado en el diario *El Comercio* y que titula «El síndrome del perro del hortelano», que las industrias extractivas, principalmente la minería y el gas, sean los pivotes del desarrollo peruano. Se trata de privatizar los bosques amazónicos, vender las tierras comunales y expropiar a los campesinos y pobladores sus tierras para entregar el subsuelo a las grandes corporaciones extranjeras. García cree que el gobierno aprista, y él mismo como presidente, no pueden impulsar ese proyecto porque tienen la férrea oposición del perro del hortelano —los peruanos y peruanas que no piensan como él—.

Lo que ahí dice García lo ubica en el polo opuesto de *El antiimperialismo* y *el APRA* y de otros escritos fundacionales del partido de Alfonso Ugarte. Todas las medidas que propone —quitar al Estado la obsesión del control total, premiar al empleado público que presta el mejor servicio, liberar los bienes que el Estado no usa, abrir a la producción y al trabajo las áreas sin uso que tiene el país, establecer nuevos procedimientos para fomentar la inversión— tienen como exclusivo propósito estimular y garantizar la inversión privada. No propone una sola medida que tenga que ver con «el perro del hortelano», es decir, que esté relacionada con el empleo, el ingreso, la educación, la salud y el bienestar de los peruanos. Tampoco propone medidas de protección del medio ambiente. Todo para el capital, nada para la sociedad ni para el medio ambiente.

Diversas investigaciones (Terry Karl) sobre el tema planteado por García sostienen que los países con industrias extractivas tienen dos grandes retos: la negociación de la renta que deben dejar las grandes empresas internacionales (privadas y estatales) a los países propietarios de los recursos minerales y petroleros, y la administración y distribución justa de la misma (renta) entre los diversos sectores sociales de estos países. Sostienen, asimismo, que estos países sufren lo que los economistas llaman la maldición de los recursos: a mayor abundancia de recursos, menos desarrollo. La corrupción forma parte de la maldición de los recursos: un contrato mal hecho entre el Estado y las corporaciones, como lo ha señalado Joseph Stiglitz, puede ser un indicador no de ignorancia, sino de corrupción.

Acompañando la propuesta rentista de García, el gobierno acentuó en esta etapa su política de liberalización comercial —ingreso libre de varios productos industriales, aprobación de TLC con Estados Unidos y con Canadá, y búsqueda de aprobación de un TLC con Chi-

na—, desatando la protesta de empresarios industriales, de las organizaciones agrarias y de algunas centrales sindicales, todos los cuales se verían afectados por los nuevos convenios establecidos. Para proteger a sus propios trabajadores, los demócratas norteamericanos obligaron al gobierno aprista a respetar los derechos laborales de los peruanos y a establecer medidas de protección del medio ambiente, previa aprobación del TLC. Con la fe del converso neoliberal, García ha planteado a la Unión Europea un TLC solo con el Perú, instando a dejar de lado a los países «que no creen en el libre comercio». Esta traición a los países andinos, cuando el Perú más los necesita para enfrentar su diferendo marítimo con Chile, muestra que García ha buscado la solución en la Corte Internacional de la Haya arrastrando los pies.

La liberalización comercial no ha sido un obstáculo para el endurecimiento de la política represiva y confrontacional —permisividad en el uso de las armas a las fuerzas armadas y policiales— contra los movimientos sociales y los gobiernos regionales, bajo el pretexto de combatir a las bandas armadas del narcotráfico y a los remanentes del terrorismo, que se han mostrado muy activos en 2007 sin que el gobierno haya logrado éxitos importantes en ese combate.

El *shock* de inversiones y las políticas fiscales y monetarias del gobierno han incrementado la demanda interna en casi 12%, han acelerado las tasas de crecimiento (8,3 en 2007), han aumentando las importaciones y han favorecido la emergencia de preocupantes presiones inflacionarias (3,9). Esta difícil situación y la recesión de la economía norteamericana pueden inducir al gobierno a desplegar políticas restrictivas y a reducir los montos de inversión en las regiones, dando lugar a renovadas protestas sociales y a recomposiciones políticas en el tercer período político, que ya se inició. ■

Acompañando la propuesta rentista de García, el gobierno acentuó en esta etapa su política de liberalización comercial.