

## LOS CIEN PRIMEROS DÍAS DEL GOBIERNO DE ALAN GARCÍA

Romeo Grompone\*

Investigador del Instituto de Estudios Peruanos (IEP)

Si es cierto que el estilo es el hombre, los primeros cien días del gobierno de Alan García parecerían, solo desde una primera y superficial observación, un tanto sorprendentes. Quizá por nuestros prejuicios o como consecuencia de nuestras opiniones como sociólogos o politólogos —y no únicamente del que escribe estas líneas—, esperábamos que se desatara una marcha a todo vapor. No se podía evitar pensar en ello, tomando en cuenta los antecedentes políticos de García, no solo ni tanto los de su gobierno anterior, sino el estilo con el que promovió la candidatura que lo ha llevado ahora a la presidencia.

Y sin embargo, si revisamos lo ya realizado, creemos identificar una cuidadosa estrategia en sus relaciones con el sector privado, en su política exterior, en sus vínculos con las Fuerzas Armadas y en sus proyectos de descentralización, entre los temas que considero más relevantes. Me tomo la libertad, para no hacer tedioso el texto, de formular ahora una pregunta que en una exposición académica ortodoxa debería ir al final: ¿este acercamiento a las elites económicas tiene como objetivo consolidar el frente interno con sus actores más influyentes como rasgo que se va a mantener en el futuro, o bien tomará luego medidas más controvertidas para quienes ahora lo apoyan, con la ventaja de haber obtenido una aprobación primera a su gestión? No me atrevo a formular un pronóstico. Quizá el propio García no lo sepa y actúa al estilo de Haya de la Torre en sus últimas décadas, «esperar y ver», tal como lo hiciera notar Julio Cotler.

### *Señales que no cesan, sus vínculos con las principales empresas*

Con relación al sector privado, destaca el llamado acuerdo sobre aporte voluntario de las mineras de 3,7% de sus utilidades. El presidente del Consejo de Ministros, Jorge del Castillo, que parece estar encargado de precisar lo que el titular del Ejecutivo señala en términos generales, aduce —lo que tiene lógica, se esté de acuerdo con ello o no— que un impuesto a las sobreganancias dilataría la posibilidad de contar con una considerable

inyección de fondos. Y, eventualmente, enfrentaría al país a complicados procesos en los que tiene competencia la jurisdicción internacional, en especial con el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI). Lo que no quita que esta decisión y este acuerdo —previstos para el quinquenio— no definen una política de gobierno o de Estado sobre un asunto crucial

La posición asumida hace ingresar el tema en un calculado juego de pronunciamientos y de silencios. Por un lado, la declaración de la Sociedad de Minería y Petróleo acerca de que si hubiera proseguido el conflicto entra la empresa Yanacocha y los pobladores de Combayo el aporte voluntario peligraría. Califiquemos el hecho como nos parezca: velada amenaza, chantaje o argumentos razonables. En cualquier hipótesis, queda la pregunta: ¿qué habría pasado si no se llegaba a una solución? Y en el marco esta-

En cualquier hipótesis, queda la pregunta: ¿qué habría pasado si no se llegaba a una solución?

blecido, si los buenos oficios interpuestos otra vez por Del Castillo no hubieran tenido efecto, en el orden de políticas establecidas un desenlace probable habría sido la represión a los campesinos. Distinto es el caso de la toma de instalaciones de Pluspetrol por parte de las comunidades nativas achuarenses ante la evidente contaminación del río Corrientes. Puede conjeturarse que la rápida intervención de la Defensora del Pueblo, Beatriz Merino, estaba previendo una reacción del gobierno en defensa de la empresa y forzaba, con su actitud, a la negociación, después de una inicial controversia con el presidente del Consejo de Ministros.

El Congreso aprueba la eliminación de la renta básica en telefonía, el Ejecutivo la observa entendiendo que podría afectar la estabilidad jurídica. La política de un partido articulado —en este caso el APRA— tiene la ventaja de la cohesión y las dudas sobre las razones por las que surgen las incoherencias. En este plano, parecen estar sobrando las explicaciones que las atribuyen a la discrepancia, a la falta de consultas previas o al mero azar. Hasta donde consigue interpretarse, de lo que se trataba esta vez era de poner en primer plano al presi-

\* Artículo elaborado el 25 de octubre de 2006, nota de la editora.

dente como garante de la inversión privada ante cualquier desborde legislativo, y como mensaje en segundo tramo, ante cualquier desborde social.

En otro plano —un tanto distinto— se sitúa la discusión sobre la estabilidad laboral y el despido arbitrario, que fue un ofrecimiento en la campaña electoral del presidente. Aquí hubo indicios de tratamiento del tema por parte del Congreso, discrepancias o acaso presiones empresariales —no tenemos cómo saberlo— y un rápido repliegue de los parlamentarios apristas respecto a lo que parecía ser su primera posición. Argumentaron que se trata de un concepto superado en la legislación laboral; que, en todo caso, a quien le corresponde tomar las decisiones principales es al Consejo Nacional de Trabajo, ya que allí participan gremios empresariales, laborales y del Estado. Al explicar su cambio de orientación, sustituyen el término *empleo* por el de *empleabilidad*, de indudable procedencia neoliberal, más allá de que pueda estarse de acuerdo o no con su pertinencia, lo que no corresponde juzgar aquí. En lo que no parecen quedar mayores dudas es en que poco tiene que ver con un discurso socialdemócrata, más allá de los cambios experimentados durante los últimos años por este movimiento.

### *Los inicios de una política exterior de largo alcance*

En relación con la política exterior, parece haber indicios de un diseño cuidadoso, pensado con detenimiento, acorde con lo que parecen sus objetivos: privilegiar las relaciones con Chile y España, y tomar una mayor iniciativa respecto a Estados Unidos de lo que hiciera el gobierno anterior. Con Chile se realiza un Acuerdo de Complementación Económica firmado por José García Belaunde y Alejandro Foxley. Se conviene también realizar reuniones regulares entre los cancilleres y los ministros de Defensa de ambos países. Luego de una reunión con María Teresa Vega, vicepresidenta de España, Del Castillo enfatiza la importancia de garantizar la estabilidad jurídica de los contratos con inversionistas extranjeros.

Este acercamiento le permitiría al gobierno afirmarse en algunos objetivos. En primer lugar, dar señales inequívocas de que no hay que temer que se tomen medidas agresivas de reforma en el tratamiento del capital privado, como está ocurriendo en otros países de la región. En el plano personal, acaso García pretenda convertirse en el líder de las tendencias socialdemócratas de la región, afines tanto con Michele Bachelet

como con José Luis García Zapatero. En la arbitrariedad de mis interpretaciones, creo que forma parte de las preocupaciones del presidente asumirse como un líder continental. Para ello, no basta simplemente presentarse como muro de contención ante las políticas de Hugo Chávez en Venezuela y de Evo Morales en Bolivia, sino presentar una propuesta alternativa que, en algunos aspectos, se distanciará de la ortodoxia económica que, por ahora, parece estar siguiendo paso a paso.

Con Estados Unidos, García busca una relación política y no solamente económica, lo que no estaba en condiciones de plantear Toledo o acaso ni siquiera formaba parte de su proyecto. En esa línea y con relación al problema de la coca y el narcotráfico, retoma los temas de la responsabilidad compartida —que se habían dejado de lado en los años precedentes— y las llamadas extradiciones proactivas en que el Perú toma la iniciativa para promover que se juzgue en Estados Unidos a personas vinculadas a los carteles detenidas en el país. Y para las zonas donde se cultiva coca, sugiere una reorientación de políticas crediticias y de mercado que sirvan para reducir las áreas sembradas, evitando el desembalse de conflictos sociales y, desde esa base, solicitar un aporte de mayores fondos.

El Tratado de Libre Comercio pasa a ser dirigido por personalidades con mayor visión política y estratégica, se compartan o no sus ideas: Hernando de Soto y Felipe Ortiz de Zevallos, nuevo embajador peruano ante el gobierno de Estados Unidos. Hernando de Soto declara algo que no deja de llamar la atención y es que, en las actuales condiciones, solo 2% de los empresarios peruanos podrían ingresar al nuevo mercado. Cabe interpretar, entonces, que el país debe reconvertirse o las consecuencias del acuerdo nos ocasionarán graves perjuicios. Quizá porque el autor de estas líneas desconfía de las casualidades, piensa que lo que quiere señalar al gobierno, de este modo tan indirecto, es que, en relación con el TLC, conviene esperar. Esta orientación debe de haber sido negociada con algunos grupos empresariales, lo que acaso explique las críticas del último ministro de Producción del gobierno de Toledo, Alfredo Ferrero, aduciendo «falta de liderazgo» en García, lo que

Con Estados Unidos, García busca una relación política y no solamente económica, lo que no estaba en condiciones de plantear Toledo o acaso ni siquiera formaba parte de su proyecto.

ni para sus seguidores ni para sus detractores parece ser, por cierto, su mayor problema. La prórroga de la vigencia del acuerdo temporal de preferencias arancelarias (ATPDEA) parece confirmar nuestra interpretación.

### *Definiendo correlaciones en las Fuerzas Armadas, buscando alianzas*

Alan García ha planteado, con particular énfasis, el tema de una presunta necesidad de reivindicación de las Fuerzas Armadas, cuya primera expresión, más que simbólica, es haber llevado al vicealmirante Luis Giampietri a la vicepresidencia de la República y luego a la presidencia de la Comisión de Inteligencia del Congreso. El problema es asumido desde el lado más peligroso, más radical: los temas de derechos humanos, y no desde los relativos al fortalecimiento de la institución.

Esto puede llevar a pensar, con inquietantes dosis de realismo, que podría establecerse una alianza entre militares y grupos de civiles conducida por el presidente. Giampietri señala persecuciones injustas a soldados y marinos, y sigue cuestionando las conclusiones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR). Cuando asume la presidencia por el viaje a Estados Unidos de García, en la ceremonia por el Día de la Marina, viste uniforme militar y respalda el conjunto de hechos de guerra. García señala, por su parte, la «obsesión por exagerar las cosas», que lleva a que a muchos valiosos integrantes de las Fuerzas Armadas se los califique arbitrariamente de sospechosos. Increpa, luego, a quienes critican a los soldados en armas, a los combatientes, pero que a diferencia de ellos no arriesgaron su vida ante el avance subversivo.

En este tema, todavía no nos atrevemos a formular una interpretación definitiva. Todo indicaría, sin embargo,

Todo indicaría, sin embargo, que en este ambiente de agitación, parecen estar definiendo, en forma oblicua, correlaciones de fuerza en el ejército.

que en este ambiente de agitación, parecen estarse definiendo, en forma oblicua, correlaciones de fuerza en el ejército, y que se trata de hacer jugar los ascensos militares, en toda su escala jerárquica, a favor de los intereses del gobierno. Quizá no discurren por caminos separados esta defensa del papel de las Fuerzas Armadas en la guerra interna —que, por otra parte, la CVR reconoce, y García lo sabe— y las irregularidades denunciadas en

la construcción de la carretera a Cabana que estuvo a cargo de Provías y el Ejército. No obstante que la Contraloría General de la República no le encuentra indicios de culpabilidad, el general Rafael Hoyos es puesto en situación de disponibilidad, alterando la probable línea de promociones en el ejército.

En esta línea de interpretación, las piezas parecen armarse y se entiende el ataque a las ONG, y en particular al Instituto de Defensa Legal (IDL). Probablemente no se trata solamente de una injustificada aversión, si bien esta aversión existe.

Se encuentran también en juego reformas básicas del Estado en las que el IDL ha tenido una intervención destacada, particularmente en relación con las Fuerzas Armadas y la justicia. Las medidas sugeridas por esa ONG van a ser vistas con una nota de desconfianza. Entre éstas está, como nos lo recuer-

da un reciente trabajo de Carlos Basombrío y Fernando Rospigliosi, la estricta subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad democrática, el control civil de los servicios de inteligencia, un adecuado dimensionamiento de su personal «flexible y modular» de acuerdo con las necesidades del país, normas para una buena administración de sus ingresos, y competencias acotadas y subordinadas de la justicia militar.

El nombramiento de Sofía Macher como presidenta del Consejo de Reparaciones de la Presidencia del Consejo de Ministros le quitaría fuerza a este argumento. Esta designación inesperada —si se tiene en cuenta los acontecimientos anteriores— se explica probablemente por una disposición negociadora de Del Castillo —que además le sirve para resguardar su espacio de poder— relacionada con la pugna con Luis Giampietri y Mauricio Mulder. Como señaló Macher en sus primeras manifestaciones, la competencia de este grupo se circunscribe al registro único de las víctimas individuales y colectivas de la violencia política. Esta decisión no puede haber sido tomada sin el aval de Alan García. Considerando el conjunto de las opiniones del presidente sobre el tema durante este periodo, podemos pensar que quizá este apoyo le otorga la oportunidad de desempeñar su deseada función de arbitraje en el momento en que se tomen las resoluciones finales.

Entre éstas está, la estricta subordinación de las Fuerzas Armadas a la autoridad democrática, el control civil de los servicios de inteligencia

En estas condiciones, probablemente el actual ministro de Defensa, Allan Wagner, pueda constituirse en un personaje incómodo al que, sin embargo, por ahora, por su gravitación intelectual y política, conviene no desplazar. De hecho, las únicas reformas del Estado planteadas por Jorge del Castillo en la sesión que le otorgara el voto de confianza fueron la relativa a la reorganización del Poder Ejecutivo y una nueva ley que regula la carrera en la administración pública. Podría interpretarse que el APRA se lleva bien con el Estado realmente existente, y conoce las zonas neurálgicas desde donde puede ejercer influencia política

### *El impulso de reformas descentralistas*

El gobierno de García realiza, finalmente, lo que denomina su *shock* descentralista, algunas de cuyas medidas, aparentemente, no fueron objeto de consulta en el Consejo Nacional de Descentralización, en otra reiterada muestra de un buscado y excluyente protagonismo presidencial. Quizá, como expresa el grupo Participa Perú, lo más importante es la transferencia a los gobiernos regionales de competencias sectoriales con los recursos presupuestales para que este objetivo pueda, finalmente, cumplirse con fecha límite en diciembre del 2007. Y un Plan de Regionalización e Inversión Descentralizada que otorgue incentivos para la formación de nuevas regiones, reiterando una conveniente política pública que, no obstante, por ahora es rechazada por los ciudadanos. Ello se expresó en el referéndum sobre el tema convocado por el gobierno de Toledo. Junto con ello, planes piloto para la municipalización de la educación y la salud, lo que suena razonable. Nos parece, a diferencia de lo que opina Participa Perú, que es correcto que los directores regionales sean nombrados por el presidente de la región y no por concurso público, si se trata de fortalecer a los ejecutivos departamentales y asegurar la coherencia de su gestión. Aparentemente, este conjunto de medidas no contempla el tema de una reforma fiscal; solo se refiere al impuesto general a las ventas y no hace alusión alguna al impuesto a la renta y al impuesto selectivo al consumo.

En todo caso, este conjunto de lineamientos se anuncia a un mes de las elecciones regionales y municipales. El APRA no conseguirá mantener sus 12 presidencias regionales —por lo menos, es muy probable su derrota en Arequipa, Cajamarca, Tumbes y Amazonas, entre otras— ni obtendrá el apoyo en otras nuevas. No va a contar, sin embargo, con una oposición articulada. Ollanta Humala no está en condiciones de endosar vo-

tos, en algunos casos debido a que su movimiento está afectado por disidencias internas a la largo de todo el país, y Unidad Nacional presenta candidaturas en 9 de 25 regiones. Por ello, los resultados desfavorables no afectan a García en lo fundamental. Gana la iniciativa en la dispersión de los partidos y movimientos que resulten triunfadores. Dispone ante ellos de un amplio margen de maniobra.

### *Un escenario favorable para la iniciativa del Ejecutivo*

El presidente se encuentra ante un Congreso en el que las únicas bancadas que actúan unificadamente son la de su propio partido y la de Alianza Para el Futuro, y no sería de descontar algunos acercamientos entre ellas en los años venideros. Lourdes Flores Nano parece querer mantenerse a la expectativa, quizá por las dificultades, dada la política iniciada por García, de definir una línea de oposición que sea coherente con sus propios postulados. Por ello, su actuación se ha limitado a dar opiniones en algunas coyunturas, señalando que la contribución voluntaria de las mineras era «un óbolo» y no definía una política impositiva coherente, que tampoco ella llegara a formular. Y no advirtió que su temprana oposición a la eliminación de la renta básica de Telefónica iba a favor de los argumentos que esgrimiría el presidente pocos días después.

Ollanta Humala ocasionalmente trata de esbozar un planteamiento de oposición radical que luce poco articulado —cuando en esta coyuntura tendría mejores condiciones que Flores Nano para recurrir a un discurso alternativo— y se declara un perseguido político antes que cuestionar con algún detalle las decisiones del gobierno. Se enfrenta a la más que previsible división de su organización con una amplitud mayor que la que era fácil de prever entre Unión por el Perú y el Partido Nacionalista. Quizá lo más atinado respecto a sus propósitos es haber tomado la decisión de crear su propio partido. Se encuentra aislado pero en política conviene ser prudente, y tal vez poniéndose al frente de una oposición desde las protestas sociales pueda recuperar protagonismo. Para Humala son también tiempos de espera, con el riesgo —que acaso no enfrente Lourdes Flores— de ir perdiendo aceleradamente las adhesio-

Ollanta Humala  
ocasionalmente  
trata de esbozar un  
planteamiento de  
oposición radical  
que luce poco  
articulado

nes que lo llevaron a tener, en la segunda vuelta electoral, 47% de los votos.

### *El seguimiento de su plan de acción inmediato*

Quizá sea un ejercicio inútil. Acaso el presidente no tenga en su cuaderno de bitácora los lineamientos de su plan de acción inmediato de 180 días. A veces, poco valen las previsiones en una política y en una sociedad turbulentas como las nuestras. Este artículo fue escrito el 27 de octubre y, sin necesidad de hacer un moroso listado de propuestas, impresiona que, en general, la mayor parte de lo ofrecido se haya cumplido. En lo que queda de lo prometido, no me parece que le interese impulsar la ley de renovación por mitades del Congreso ni menos la dirigida contra el transfuguismo, ya que ha sacado

evidentes ventajas políticas de los cambios en el alineamiento de los parlamentarios. Acaso esté revisando su propuesta de eliminar las prefecturas, subprefecturas y gobernaciones cuando, declarado el estado de emergencia en Chiclayo, es precisamente el prefecto quien asume la autoridad. No parece que a sus principales asesores en temas económicos les entusiasme demasiado descentralizar en estos meses el Sistema Nacional de Inversión Pública, tal como se comprometiera a hacer. Probablemente, restituya el Ministerio de Pesquería e impulse el Banco Agrario duplicando su capital.

Resulta difícil imaginar a Alan García absteniéndose de impulsar una audaz política social, se compartan o no sus fundamentos. Quizá esté evaluando racionalidades económicas, pero sobre todo el tiempo político para hacerlas, y en este tema, da la impresión de que solo confía en sí mismo. ■

## SIERRA EXPORTADORA

**Fernando Eguren**

Presidente del Concejo Directivo del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)

El 7 de octubre fue publicada en el *Diario Oficial El Peruano* la ley 28890, Ley del Programa Sierra Exportadora, que declara de interés nacional «la promoción, fomento y desarrollo de las actividades económicas rurales en la sierra, con énfasis en la agricultura, ganadería, acuicultura, artesanía, textilería, joyería, reforestación, agroforestería y turismo», así como de su transformación e industrialización, con el fin de constituir mercados nacionales y de exportación «como instrumentos de lucha contra la pobreza y de generación de empleo productivo».

### *Antecedentes: el Plan Sierra de 1988*

No es la primera vez que el gobierno aprista pone en el centro de sus propuestas políticas la promoción del desarrollo de la sierra. En el primer período de Alan García, su ministro de Agricultura, Remigio Morales Bermúdez, estableció, en 1988, el Plan de Desarrollo Agrario de la Sierra del Perú.<sup>1</sup> Este plan suponía la inversión de

733 millones de dólares en programas de producción, modernización, tecnología, fomento ganadero y desarrollo industrial, para el beneficio de 2.100 comunidades campesinas y cerca de 2,5 millones de pobladores de esa región. Sin embargo, pocos meses después, el nuevo ministro de Agricultura, Juan Coronado Balma-ceda, declaraba que planes como el mencionado «no se llevan a la práctica porque están divorciados de la realidad, son de inspiración centralista, están contra la historia». Así, lo que comenzó con muchos bríos, terminó a los pocos meses.

### *Producto de un año de estudio*

En noviembre de 2005 fue publicado el libro *Sierra exportadora. Empleo, modernidad y justicia en los Andes* (Lima, s/e, 72 páginas), cuyo autor es Alan García. En alguno de sus discursos electorales en el Cuzco, García declaró que había estudiado la propuesta durante un año. Según el autor, la sierra no podía perder otra vez la oportunidad de vincularse a este nuevo movimiento económico de expansión del mercado mundial: «Una vez más la sierra podría quedar marginada de este pro-

1 Morales Bermúdez, Remigio. *Testimonio: política agraria nacional*. Instituto de Desarrollo Agrario: Lima, 1991.