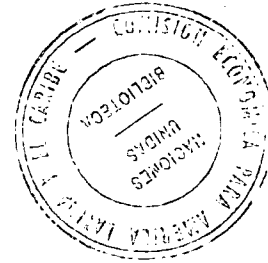


INT-1303

PERU



NOTAS SOCIOPOLITICAS SOBRE LOS CAMBIOS
EN LA POLITICA ECONOMICA

Francisco León

Lima, septiembre, 11-23 de 1988

1988

I. ANTECEDENTES

A. El Presidente y el APRA

1. Con la elección en 1985 de un Presidente aprista de 36 años, el Perú abrió la posibilidad de iniciar un largo período de gobiernos apristas y de liderazgo nacional de Alan García. El hacerla realidad ha sido un objetivo central de la estrategia política del actual Presidente y del partido de Gobierno.

2. El APRA con el MNR boliviano constituyen un tipo de partido político latinoamericano caracterizados, en particular, por su modalidad de jefatura. El jefe del partido, es siempre su autoridad máxima real y, salvo impedimento legal u opción del propio jefe, el candidato a la presidencia o al más alto cargo electivo o designado a que pueda acceder el partido. La jefatura, además, es vitalicia.

En este aspecto el APRA y el MNR contrastan con otros partidos históricos latinoamericanos como el PRI mexicano y el Acción Democrática venezolana en los que al ser electo el Presidente es el jefe del partido, pero no se convierte por ello en jefe vitalicio.

3. Después de la muerte de Haya de la Torre y la posterior división del APRA, Alan García surge como el sucesor de Haya como jefe del partido y primer Presidente aprista del Perú.

Ahora bien, como las atribuciones del jefe del APRA y su carácter vitalicio pertenecen a la parte "no escrita" de los estatutos del partido, Alan García --que conoce muy bien las normas no escritas por su estrecha relación con Haya-- sabe que esas atribuciones y carácter vitalicio, hay que hacerlas vigentes. Por esta razón un objetivo central durante su presidencia ha sido el de asentar su conducción de jefe del

partido sobre bases sólidas y darle carácter vitalicio a su jefatura convirtiéndose en líder histórico del APRA.

4. Antes de ser Presidente, Alan García ya había acumulado puntos para convertirse en líder histórico al ser: escogido por Haya, constructor de la unidad del APRA, guardián de la moralidad partidaria frente a la tentación del financiamiento de los "narcos"... A ellos sumó como le gusta recordarle a sus correligionarios, el haber llevado al APRA al poder y, una vez en él, ser él artífice de la era aprista en el gobierno del Perú.

No todo ha sido éxito en esta carrera: incierto liderazgo latinoamericano y tercermundista, modesto par de sus iguales líderes socialdemócratas latinoamericanos... Pero, acaso el propio Haya logró algo más que lo logrado por él en estos planos?

5. Discípulo y émulo de Haya de la Torre, Alan García se define como servidor del pueblo aprista y, guardián de la disciplina de sus militantes y dirigentes. Para él la responsabilidad del fracaso del APRA, y de su acción de gobierno, residirá en el bajo nivel (político, técnico o moral) de la dirigencia aprista, no en la falta de solidaridad y la debilidad política del pueblo aprista. Estos temas son centrales en sus discursos con ocasión del aniversario de la muerte de Haya de la Torre o en el de la fundación del partido.

Abundan testimonios sobre la constante queja y recriminación de Alan García hacia sus ministros y los parlamentarios apristas, así como las anécdotas sobre el trato desconsiderado o humillante a sus más cercanos colaboradores en presencia de invitados presidenciales. Los que los han conocido al Maestro (Haya) y al discípulo (García) destacan la similitud entre ambos en estos aspectos.

6. Desde el inicio de su gobierno Alan García escogió sus más cercanos colaboradores (ministros y asesores) entre hombres capaces de una lealtad incondicional hacia él, abundando los no-miembros del APRA entre ellos.

Pocos meses después de iniciado su gobierno ya era fácil advertir la animadversión entre muchos de sus los cercanos colaboradores del Presidente y la dirigencia nacional y regional del APRA. En particular, estos colaboradores gustaban contraponer la genialidad del Presidente a la mediocridad de la dirigencia aprista.

Algunos de estos colaboradores fueron acentuando sus críticas descalificatorias hacia la dirigencia aprista creyendo, erróneamente, que al coincidir éstas con las propias críticas del Presidente, su actuación estaba respaldada. No entendieron que el llamado de atención o reprimenda del jefe, en boca de sus colaboradores adquiría carácter de insulto injustificado. Además, estos últimos no hablaban a nombre del pueblo aprista, sino de sí mismos, lo que era considerado como manifestación de prepotencia.

B. EL ESCENARIO POLITICO 1988

1. El escenario político del presente año ha estado marcado por las actividades preparatorias a la conformación (FREDEMO) o consolidación (IU) de las alianzas políticas que sustentarán las candidaturas presidenciales de 1990 y, para las cuales las elecciones municipales de noviembre próximo constituyen un hito crucial. Estas actividades se han dado en un contexto de declinación acelerada de la popularidad del Presidente y de su gobierno, y una renovada presencia de los movimientos que han adoptado la violencia como arma política (Sendero Luminoso y MRTA).

2. La pérdida de popularidad del Presidente y de su gobierno tuvo su origen en: la lógica contradictoria con la cual manejó su política económica y, en particular, dos de las decisiones claves de ésta (la estatización de la banca y las negociaciones con los organismos financieros internacionales); los síntomas de un fuerte y creciente descontrol del proceso económico (inflación, inestabilidad cambiaria, emisión inorgánica...); y, el reconocimiento público del Presidente y del APRA de la existencia de corrupción en la gestión del Programa de Apoyo al Ingreso Temporal (PAIT) y en las operaciones de compra de deuda externa.

3. La estatización de la banca dió la oportunidad a una derecha política maltrecha por sus derrotas electorales en las presidenciales (1985) y municipales (1986), de recobrar presencia pública en defensa de "la libertad frente al proyecto de estado totalitario" del cual, según sus líderes, la estatización de la banca era una pieza clave. Y, además, permitió a esa derecha restablecer sus vínculos con las organizaciones empresariales hasta entonces cooptadas por el Presidente García a través del proceso de concertación y sus productos (precios, subsidios, retornos arancelarios, acceso a divisas,...); así como, cosechar la reacción de parte importante de la tecnocracia económica nacional contra la política económica del gobierno.

Con los titubeos y contradicciones iniciales (agosto/septiembre de 1987) del Presidente y de sus ministros y, las sucesivas "Marcha atrás" que culminaron con la inoperancia práctica de la estatización bancaria (agosto 1988), el gobierno dió a la oposición de derecha la posibilidad de aparecer vinculada a acciones políticas eficaces otorgándole una vigencia política de la que carecía un año atrás.

2. Para la Izquierda Unida la estatización de la banca, a la que el gobierno dió una amplitud en su propuesta de ley que

difería sustantivamente del caso único considerado por la IU en su programa presidencial, fue una instancia crítica en sus relaciones con el gobierno y con el Presidente García. En efecto, su asociación en la revisión y votación favorable a la propuesta de ley de estatización, constituyó una adhesión a un principio ideológico, contribuyendo a reforzar la imagen de corresponsabilidad con la política económica de gobierno, justo en el momento donde ésta entraba en su descrédito e impopularidad. Lo cual permitiría posteriormente a los partidarios de disociarse de toda alianza táctica con el Presidente y, lograr un triunfo fácil al interior de la IU.

En efecto, el apoyo dado a la estatización de la banca convenció a la mayoría de los dirigentes de IU hasta entonces favorables, sino al cogobierno al menos a la concertación política con el aprismo que con el Presidente García la alianza sólo era posible si ésta era instrumental a los objetivos presidenciales, y conducía a convertirse en un mero instrumento posterior en las "desviaciones" del Presidente durante la ejecución de las medidas.

4. La convergencia táctica de la IU con el Presidente en la aprobación de la ley de estatización bancaria le dió a la derecha la posibilidad de ensayar una oposición polarizada, acusando al Presidente y a su Gobierno de estar ejecutando el programa presidencial de la Izquierda Unida. De esta forma el Frente de derecha (FREDEMO) inició su campaña para convertirse en la alternativa de gobierno futuro.

5. El Presidente, si bien con resultados cada vez más precarios, continuó en su línea de personalizar sus relaciones políticas con el partido de gobierno y con la oposición. A través de estos contactos y acuerdos personales logró asociar a personalidades de gran peso político: Barrantes, Belaúnde,

Villanueva y los doce apóstoles del empresariado, por ejemplo; a sus acciones de gobierno.

6. En las relaciones con los organismos financieros internacionales, a partir del primer intento en septiembre de 1977 con el viaje de Saberbein/Carbonetto a USA, el Presidente siguió la línea de combinar las conversaciones con la adopción de medidas parciales (ajustes de marzo y julio), pero creadoras de esperanzas sobre la posibilidad de un acuerdo global. Ante el gran público, sin embargo, el Presidente mantuvo una retórica consistente con su posición inicial de intransigencia ante el FMI y de crítica a la modalidad de préstamos del Banco Mundial.

El deterioro de su popularidad y de su credibilidad como gobernante, fruto del manejo contradictorio y los adversos resultados de su política económica, lo fueron obligando a recurrir a cambios en su equipo ministerial que generaran confianza en la autonomía relativa de algunos de sus ministros (Primer Ministro y Ministro de Economía y Finanzas, por ejemplo).

7. Al interior del APRA comenzó la fase abierta de la nominación del candidato presidencial sin que el supuesto pre-elegido Alva Castro lograra consolidar su posición. La lucha tomó el carácter de batalla por el control del partido en un momento donde aún el control del Gobierno daba al Presidente un peso decisivo en el accionar del APRA. La oposición presidencial, sin embargo, logró fortalecerse en base a la preocupación creciente de la dirigencia parlamentaria y regional por las consecuencias electorales futuras para el APRA del fracaso de la gestión económica del Presidente.

En tal sentido, los cambios ministeriales, sirvieron para restablecer temporalmente la confianza de la dirigencia aprista en la gestión económica. Pero, a su vez, dieron base a la

creencia de que ellos podrían imponerle al Presidente un cambio de la política económica.

El antagonismo entre los ministros y asesores económicos del Presidente (Carbonetto, Saberbein, Remigio Morales Bermúdez, Tantaleán...) de una parte y la dirigencia parlamentaria, de otra, fue creciente aún durante las salidas temporales de algunos de ellos (Carbonetto, Saberbein).

8. Los grupos violentos privilegiaron las acciones urbanas sobre las rurales, y lograron una difusión más amplia de sus planteamientos a través de sus medios de comunicación de masas. La fisonomía de la militancia de Sendero y el MRTA empezó a surgir de: los estudios de los centros de investigación nacional; los procesos judiciales a dirigentes y militantes; y, más tarde, la difundida entrevista al líder máximo de Sendero.

El lugar relevante dado por el Presidente García al tema de la violencia y su control, en su Mensaje Presidencial del 28 de julio, resultaba en ese contexto algo más que un simple pretexto retórico para ocultar los fracasos de su gestión económica.

9. La lucha contra el narcotráfico fue otro de los temas que, sin haber estado presente en años anteriores, surgió en el primer plano escenario político. La relevancia dada al tema a nivel presidencial resultaba consistente dentro de la campaña por obtener credibilidad internacional, a la vez, que estaba avalada por acciones precedentes de Alan García como candidato y como Presidente.

El problema del narcotráfico ofrecía, la oportunidad de reiterar en otro plano un planteamiento similar al sostenido en la negociación de la deuda y el financiamiento externo. El gobierno estaba dispuesto a actuar, requería de apoyo financiero externo, pero exigía un margen suficiente de autonomía para

escoger y al aplicar su política. El gobierno actuó, después recabó el apoyo externo, y mantuvo su autonomía en la selección de los medios rechazando, en particular, las operaciones conjuntas con efectivos militares de USA al estilo boliviano (1987).

10. En el frente social el gobierno continuó desarrollando sus macroprogramas (PAIT, Comunidades, Crédito chicha, Mercados populares, Microregiones, Trapecio andino) y, el Presidente continuó asociándose en el terreno mismo a estas acciones a través de sus visitas "sorpresa". El fuerte y favorable impacto inicial (1986/87) de estos macroprogramas sociales no continuó en 1988 por el efecto combinado de: los efectos negativos de la inflación y la inestabilidad económica, en general, sobre los niveles actuales y las expectativas futuras de empleo e ingreso de los asalariados y marginales urbanos y del campesinado; y, los problemas de ineficiencia administrativa y de instrumentación política de que adolecieron.

Los recursos (intis y divisas) asignados a estos macroprogramas aumentaron considerablemente, salvo en el caso del PAIT que fue drásticamente reducido por problemas de corrupción. Comenzó a configurarse, la imagen de un gobierno que trataba de compensar a través de la acción asistencial las mermas que su gestión económica producían en el empleo y el ingreso real de los sectores populares.

11. Los rumores sobre inquietud en los medios militares acerca de la conducción política del Presidente García y la posibilidad de golpe militar aumentaron en fuerza y frecuencia en 1988 con respecto al periodo en que estos rumores se iniciaron (marzo-diciembre 1987). A pesar de ello, la creencia en el amplio respaldo del Presidente García en los altos mandos del Ejército, se mantuvo en los medios políticos.

II. LOS CAMBIOS EN LA POLITICA ECONOMICA

1. Aunque algunas de las medidas que componen el programa de ajuste y estabilización anunciado por el Gobierno a inicios de septiembre, ya había sido anticipado parcialmente por los mini-programas adaptados en marzo y julio de este año, y siguen el patrón de las recomendaciones del FMI y el Banco Mundial discutidas en reuniones con personeros de gobierno desde fines de 1987; el programa sorprendió a los medios políticos, técnicos y sociales, de dentro y fuera del Gobierno.

Tres nos parecen ser los principales factores que explican esa sorpresa:

a) La mayoría de los actores políticos y sociales y de los técnicos nacionales consideraban ese tipo de programa como inaceptable para el Presidente esperando que éste renunciara antes que tener que aprobarlo y ejecutarlo.

b) El Presidente es definido como un político muy sensible a la ilegitimidad político-social de medidas claramente regresivas en sus efectos en la distribución del ingreso, como las contenidas en el programa; y

c) Los desastrosos efectos político-electorales de un programa como el adoptado lo hacían impensable para un gobernante de la sensibilidad electoral del Presidente García.

2. La sorpresa del programa económico tuvo aún efectos mayores al combinarse con un cambio de gabinete en que el Presidente, al nombrar a hombres suyos,¹ dió la imagen de estar recuperando poder frente a la dirigencia del APRA y de asumir solo la plena responsabilidad del programa.

¹ Sumado a la vuelta de sus hombres de confianza como asesores del Ministro de Economía y Finanzas, Abel Salinas.

3. Cómo explicar una acción presidencial donde, retoma el poder del gobierno para cambiar la línea de política económica y social?

En círculos importantes de la oposición de derecha y de la Izquierda Unida, la impresión que prevalecía una semana después del anuncio del programa era la de una gran falta de coherencia en el accionar del Presidente. En su forma más extrema esta opinión fue expresada por el presidente del PPC, Luis Bedoya, quién en un conocido panel televisivo alegó acerca de la irracionalidad del Presidente.

En círculos más amplios, reflejados a través de la prensa, reinaba más bien la confusión y el desconcierto acerca de las decisiones presidenciales. Estos eran el resultado de una serie ininterrumpida de hechos y rumores tales como: el intento de renuncia presidencial, la negativa a las conversaciones con el FMI, la declaración de que todos los recursos externos que obtuviese serían para los pobres, la ampliación día a día de la cobertura del programa de apoyo alimentario, etc.

4. Más allá de estos estados de ánimo colectivo los medios políticos articularon algunos juicios sobre el programa y la gestión presidencial. En la superficie los dos principales bloques políticos parecían coincidir en: el fracaso de la política económica seguida en el período agosto 1985-agosto 1988; la necesidad de hacer revisiones al programa anunciado por el gobierno; la justificación de protestas populares dada la dureza de las medidas; y, la duda sobre la capacidad del gobierno y confiabilidad del Presidente, para ejecutar el programa anunciado.

círculos parlamentarios; y el dólar libre sobrepasó los 500 intis.

6. A nuestro entender la supuesta "incoherencia" del accionar presidencial dejó en claro algunos elementos de estrategia. Entre ellos, cabe destacar:

a) La exacerbación del antagonismo de la dirigencia parlamentaria aprista con el Presidente y sus asesores. Llegada ésta al punto crítico el propio Presidente enunció su "desinflé" sacrificando a sus asesores; y, el primer ministro Villanueva aprovechó el día del aniversario del APRA para reducir a los disidentes a la disciplina partidaria y a declarar su apoyo unánime al Presidente.

Saldo: debilitamiento de los vicepresidentes y de los parlamentarios del APRA; y, aparente concesión presidencial al inicio de conversaciones con el FMI a través del Banco Mundial.

b) Los gigantescos programas alimentarios anunciados por el Presidente García³ comenzaron a ser evaluados políticamente aceptándose que estos darían buenos dividendos electorales en las municipales de noviembre.

Saldo: Aún los dirigentes apristas más incrédulos debieron aceptar que era lo más rendidor electoralmente en lo inmediato.

c) Si bien se produjo el vacío de poder, el FRODEMO y la IU carecían de la unidad interna requerida para llegar a un planteamiento alternativo, limitándose a la crítica parcial del programa del gobierno.

³ Según el responsable de estos los mismos insumirían un monto superior al ingreso adicional recaudado por el impuesto a la gasolina.

Saldo: Imagen de soledad del Presidente García sin aparición de un esquema de recambio ni de persona ni de política.

d) El golpe militar no convenía ni a los políticos, cada vez más esperanzados con un cambio favorable a ellos en 1990; ni a los militares, que deberían hacerse cargo del gobierno en un clima en el cual su acción hubiese favorecido aún más la insurgencia tipo Sendero y MRTA.

Saldo: Restablecimiento de autoridad presidencial aún si esta fue a un nivel más bajo al de agosto de 1988.

e) Finalmente, el caos producido y del cual parte de la responsabilidad podía ser achacada por el gobierno a sus opositores que no apagaron el programa, hicieron que las medidas y metas del programa fueron vistas como "deseables" frente al desastre de los primeros días, y empezó a justificarse la adopción de medidas adicionales para reforzar el programa inicial.

Saldo: Logro de un apoyo muy costoso en lo económico para el país, pero que dió un margen de maniobra política al Presidente.

7. Estamos lejos de creer que los "logros" presidenciales antes señalados respondieran a una estrategia pre-concebida del Presidente García, más bien nos inclinamos a pensar que él fue desarrollándola frente a los acontecimientos y reacciones de los otros a partir de un conjunto de objetivos más permanentes:⁴ reforzar su posición de jefe del APRA, no perder la imagen de defensor de la autonomía nacional, reforzar su lealtad a los sectores más desfavorecidos y mostrar a los otros como

⁴ Los mismos fueron analizados en los antecedentes.

instrumentos de clientelas minoritarias (empresarios, asalariados, etc.).

8. La reacción de los organismos financieros internacionales, si creemos a las palabras públicas del Presidente del Banco Mundial, convierte a Perú en un ejemplo de la necesidad de los programas difundidos por el FMI y el BM aplicado por el gobierno sin presión de esta; y, por tanto, como un gobierno que merece apoyo.

Las cuestiones claves del lado del Presidente García es si éste aceptará y logrará constituir un equipo técnico de contrapartida creíble; y, si aceptará la fiscalización casi permanente del programa que se acuerde finalmente con el BM y el FMI.

9. Las acciones anunciadas por Sendero, en particular, consistentes en el bloqueo de las vías de abastecimiento alimentario a Lima y las exportaciones mineras; así como los asaltos a supermercados en Lima y a camiones en tránsito en provincia. Parecieran provocar reacciones más negativas a ellos que positivas, de parte de una población angustiada por el abastecimiento diario y clamando por estabilidad de precios.

Un éxito relativo mayor en conseguir apoyo popular tendría la huelga nacional planteada por la Confederación de Trabajadores para conseguir reajustes salariales. El problema es que ésta huelga tiene versiones muy encontradas que van desde la de paro indefinido a las huelgas reiteradas pero de duración muy limitada (1 día).

10. Confiar en que el clima electoral desinflará las tensiones de septiembre y que ahora es más fácil aceptar el programa después de una inflación de más del 100% con desabastecimiento generalizado puede ser la tentación del gobierno. Sin embargo,

tendría que pensar amenudo en que las tensiones se desinflaron pero los enemigos están intactos; y, que septiembre puede ser visto: como un preludio a un proceso como el que llevó a Bolivia a la hiperinflación y al adelanto de las elecciones presidenciales en 1985; o, como un ensayo previo como los que anteceden muchos golpes militares.