



LOS LIMITES A LA IRRUPCION  
DE ALAN GARCIA

Luis Pásara

Working Paper # 55 - December 1985

Luis Pásara is Director of the Centro de Estudios de Derecho y Sociedad (CEDYS) in Lima and a current Kellogg Institute Fellow. He holds a Doctorate in Law from the Catholic University of Peru and did post-graduate studies at the University of Wisconsin. His books are concerned with the socio-economic aspects of legal relations and the latest one covers the relationship between the judiciary and power structure in Peru (Jueces, justicia y poder en el Perú, 1982). He has published several articles on legal and social issues and is a political columnist for Caretas, the leading weekly magazine in Lima. This paper was originally presented at the Conference "Message from García: A New look at Peru", held at the School of International Relations, University of Southern California, November 2, 1985.



## Abstract

This work tries to evaluate the main difficulties faced by Alan García's Aprista government, four months after his inauguration in Peru. For that purpose, it examines the contradictory constituencies of Apra, the political effects of the economic difficulties, the growing resistance from the military and the competitive strategies developed by both the legal left and the Shining Path terrorist guerrillas. Finally it argues that the new government's personalized style does not augur well for the consolidation of a democratic institutional framework in Peru.

## Resumen

Este trabajo intenta una evaluación de las principales dificultades que enfrenta el gobierno aprista de Alan García, a los tres meses de haberse hecho cargo del poder ejecutivo en el Perú. Con ese objetivo, pasa revista a las contradictorias bases sociales dentro del Apra, los efectos políticos de las dificultades económicas, las emergentes resistencias de los cuadros militares y las estrategias competitivas que surgen tanto de la izquierda legal como de la guerrilla terrorista Sendero Luminoso. Finalmente, se sostiene que el estilo personalista del nuevo gobierno no parece dirigirse a fortalecer la institucionalidad democrática en el país.



Los tres primeros meses de Alan García en la presidencia del Perú muestran un cambio en la vida política peruana que para muchos es dramático. Su carisma –que fue decisivo para ganar la campaña electoral– aparece en el desempeño del cargo como un elemento crucial para el respaldo de la opinión pública, que las encuestas sitúan ahora alrededor del 85–90% del electorado –contrastable con el 48% que obtuvo en la votación de abril.

No sólo se trata de un político joven –de 36 años; ni es solamente un político moderno –el primero en el Perú que recurre a las encuestas de opinión como paso previo a la toma de decisiones importantes; es que, además, Alan García dirige personalmente su gobierno: “está detrás de todo”, trabaja y viaja incansablemente; en fin, no se da tregua para atender, lo más rápidamente posible, los numerosos y gravísimos problemas que atraviesan el país.

¿Tal estilo presidencial es lo que requería el Perú para cambiar una situación dramática, marcada por diez años de caída de los ingresos reales? Este caso de voluntarismo político –en cuanto un comportamiento de este tipo asume que es posible cambiar radicalmente el orden social a través de la toma de decisiones políticas– parece superar el nivel alcanzado antes por el general Velasco, entre 1968 y 1975, y empieza ya a ser comparado con el de Perón o el de Fidel Castro. ¿Cuáles son los problemas que probablemente encuentre el nuevo líder aprista en los próximos meses de este gobierno, el primer gobierno aprista en el Perú?

## 1. EL PARTIDO.-

El Apra es el partido más antiguo y más fuerte del país. Sin embargo, durante 55 años no pudo llegar al poder. Surgido con la crisis del '30, el Apra reclutó el apoyo de amplios sectores de población a quienes les propuso una alianza de clases para que un Estado fuerte pudiese liquidar el viejo orden oligárquico y fijar condiciones al capital internacional; a tal propuesta de hecho concurren los trabajadores urbanos, los pequeños agricultores de la costa y los estudiantes y profesionales. Los apristas quedaron entonces situados frente a "los señores" -de la tierra, de las minas, de la banca- y enfrentados a los dos cruciales puntos de apoyo con los cuales éstos siempre contaron: el Ejército y la Iglesia Católica. Esta alianza conservadora impidió la llegada del Apra al gobierno entre 1931 y 1945, recurriendo tanto al fraude electoral como al golpe de estado.

El "jefe máximo" del aprismo, Víctor Raúl Haya de la Torre, decidió cambiar el rumbo del partido, de un modo que éste resultara aceptable para los dominantes de esa sociedad aún inalterada. Pactó entonces con la oligarquía, se alió a algunos de sus viejos enemigos y moderó notablemente su propuesta política; tanto, que a su izquierda surgieron nuevos partidos, reformistas primero y de extrema izquierda después, que le disputaron los nuevos sectores de clase media y populares que se incorporaban a la escena nacional, como resultado de un acelerado proceso de urbanización y educación masivas, precipitados desde los años sesenta.

Pero tanto Acción Popular -el partido que surgió en los años 50 con un estilo que en algo recordaba al aprismo juvenil- como la revolución militar - que en 1968 intentó aplicar coactivamente un conjunto de reformas al cual con frecuencia se le llamó "un aprismo sin el Apra"- fracasaron en sus

intentos de cambiar exitosamente la sociedad peruana. Muerto Haya de la Torre, el Apra se valió por primera vez de una democratización interna para seleccionar un nuevo líder, que vino a ser Alan García. ¿Qué partido es el que tiene ahora para gobernar el país?

Es un partido que tiene dos tipos de base social muy distintos y, acaso, contradictorios. De una parte, como resultado de su largo proceso histórico, está en él su tradicional militancia, que pertenece a las clases medias nacionales. Es gente de edad madura, que viene de familias apristas "de siempre" y que han vivido con la esperanza, constante y forzosamente alargada, de llegar al poder. Porque fueron perseguidos, nacieron, crecieron y se reprodujeron en una tradición cerrada que condujo, en una importante medida, a aquellos rasgos de comportamiento partidario que sus adversarios siempre calificaron como "sectarismo"; este sector tiene una enorme resistencia a compartir el poder con quienes no son apristas, pese a reiteradas declaraciones públicas de Alan García en un sentido contrario. Habrá que añadir que, a la hora de gobernar, importa el hecho de que entre los viejos apristas no prosperaron los intelectuales -que desde los años 50 se sintieron más cómodamente alojados en los partidos y grupos que fueron situándose a la izquierda de un aprismo que pactaba con los sectores más conservadores del espectro político.

De otra parte, hay en la base del Apra un componente joven y bastante más popular que el primero. En las ciudades, son los jóvenes desempleados, hijos de migrantes o migrantes ellos mismos, que habitan en barriadas y que, debido a una razón u otra, no fueron convencidos por la Izquierda Unida, el agente político más activo en la organización de esos sectores. En el Perú rural es el campesinado -también parcialmente disputado como base electoral con la IU- y que hasta 1980 prefirió votar por Acción Popular. A

diferencia de los cuadros tradicionales del partido, este segundo componente de la base aprista actual está menos orgánicamente ligado al Apra, es más elector y simpatizante que militante; la otra diferencia significativa es que este sector aprista, más que "llegar al poder" como anhelaba el otro, espera un gobierno que atienda las necesidades sociales de aquéllos que padecen las consecuencias de estar situados en los dos tercios inferiores de la pirámide de distribución del ingreso.

Existen diversos signos que permiten pensar que el proyecto de Alan García pasa por lograr que en el partido ese segundo tipo de militante sea quien, en definitiva, pese. Se trataría de un ambicioso objetivo -el de reconstituir los cuadros del Apra, reemplazando su base social de referencia- que resulta congruente con el proyecto político genéricamente anunciado por él para el país: no se trata de gobernar para quienes ya tienen algo -los trabajadores establemente empleados, por ejemplo- sino para quienes, en términos relativos, están mucho peor; por eso, la primera prioridad son los campesinos y los habitantes más pobres de las ciudades. Un juego difícil, el que intenta García, en el cual no sería imposible que perdiera "soga y cabra", es decir que, desilusionando a quienes ya son la base segura del partido, no logre atraer a quienes respaldarían su proyecto político global.

Pero no puede dejar de observarse que, en términos inmediatos, a quienes Alan García puede echar mano para atender las necesidades de gobierno son aquellos apristas del viejo estilo. La excepción parecen conformarla un pequeño sector de militantes -más "alanistas" que apristas- que, viniendo de los cuadros tradicionales, por razones de edad comparten el punto de vista del Presidente, que se aventura más allá de la base tradicional.



## 2. EMPRESARIOS Y BANQUEROS. -

Cuesta trabajo exagerar acerca de cuán mala es la situación económica peruana; no es ésta la ocasión para extenderse en los datos que la muestran en toda su gravedad. Lo pertinente es que, durante los primeros tres meses de gobierno, el Apra no ha hecho saber cómo va a enfrentar la problemática de fondo de la economía peruana. Luego de que a lo largo de muchos meses, previos a la elección, funcionara una Comisión Nacional de Plan de Gobierno, cuyo producto final nunca se publicó, el nuevo gobierno ha tomado dos medidas básicas en el área económica: la determinación de que no dedicará al pago de la deuda externa sino el monto equivalente al 10% de las exportaciones, y la congelación de precios y salarios -primero por tres meses, luego extendidos a cinco- que ha provocado un frenazo en la inflación, que de otro modo hubiese llegado en 1985 a más del 200%.

Sin embargo, la congelación es una medida provisional, cuyos saludables efectos iniciales podrían revertirse totalmente -agravados por una severa recesión- si no se produjera pronto una reactivación económica. No hay medidas globales en esa dirección, y no se conoce la existencia de planes al respecto. Este asunto tiene una importancia política evidente, debido a que el comportamiento de los agentes económicos privados tendrá como seguro punto de referencia la definición -o la falta de definición- que en materia económica ofrezca el Apra.

Lo probable es que las mayores dificultades con base económica no le sean planteadas al gobierno desde los sectores medios y populares, pese a la dura contracción en sus niveles de vida, experimentada por ellos durante los últimos años. Si bien la reacción de estos sectores frente a la crisis fue muy enconada al comienzo de la crisis, entre 1976 y 1977, la persistencia de las dificultades ha hecho que en los años posteriores opongan menos resistencia

activa y probablemente hará que se sientan aliviados gracias a las medidas que dicte el nuevo gobierno y que los beneficien, aunque fuere en rangos muy modestos. Esto probablemente explica que hasta ahora no se haya dado, y que no sea previsible que se dé, una oleada reivindicativa que ponga en aprietos o en trance de desestabilización al régimen de Alan García.

El panorama luce distinto, mirado desde otro lado, y es que tanto los banqueros internacionales como los empresarios peruanos parecen estar en un atento compás de espera. Las circunstancias probablemente no autorizan a que entre ellos nadie se sienta seguro y lo hecho hasta ahora por el gobierno no alienta la "confianza" que la inversión privada reclama para movilizarse. Es posible sospechar, además, que en el caso del empresariado nacional esté operando lo que podríamos llamar "el fantasma de Velasco", es decir, el temor a estar enfrentando ahora un "velasquismo sin Velasco" que les prometa seguridad pero termine afectándolos de diversas formas y que, sobre todo, no les garantice el acceso a la toma de decisiones, que fue aquello que les resultó efectivamente expropiado por el régimen militar de 1968.

Como es evidente, si la situación actual se mantuviera, las repercusiones negativas para el gobierno de Alan García serían numerosas y de peso decisivo. Ellas comprenderían desde severas dificultades en las negociaciones sobre deuda externa hasta una serísima fuga de capitales, que agravaría aún más el cuadro actual.

### 3. LOS MILITARES.-

Desde mucho antes de las elecciones presidenciales de este año, el aprismo constituyó para la oficialidad la mejor de las opciones disponibles. Había más de una razón para ello. De una parte, es posible aventurar -puesto

que no hay fuentes de información accesibles en este terreno- que, fracasado el intento revolucionario de la Fuerza Armada, los militares peruanos no hayan sufrido una simple regresión ideológica sino que vean con interés en el genérico programa aprista la posibilidad de que los principales objetivos que ellos se fijaron institucionalmente sean asumidos ahora por un gobierno civil, que en cuanto tal tenga mejores oportunidades para alcanzarlos.

Además de esas coincidencias políticas -encontradas luego de 50 años de enfrentamiento- los militares identificaron en el Apra un enfoque común acerca del problema que más los preocupa ahora profesionalmente: la lucha antisubversiva. Durante los últimos dos o tres años, en diversas ocasiones, voceros militares y dirigentes apristas hicieron pública su insatisfacción con el enfoque policial-militar que el gobierno de Belaúnde daba al tema de Sendero Luminoso y reclamaron, cada uno por su lado, un tratamiento integral, que incluyera primordialmente un plan de desarrollo económico y social para las zonas de acción subversiva, que se caracterizan por una miseria mayor que la promedialmente existente en el país.

Después de 90 días de gobierno, acaso la opción de los militares no haya cambiado, pero su sensación de comodidad debe haber sufrido cierto menoscabo. El anuncio de que se les recortará algunos privilegios, por razones de austeridad; la restricción en la compra de armas -que incluye la reducción a la mitad de una orden para adquirir 26 aviones Mirage-; y la introducción de una nueva actitud gubernamental respecto a las violaciones de derechos humanos, ocurridas con ocasión de la lucha antisubversiva, son elementos suficientes para provocar, cuando menos, un sinsabor entre los oficiales de las fuerzas armadas. Para no mencionar a las fuerzas policiales, que están sujetas a una depuración mediante la separación de cientos de oficiales de sus cuadros.

Pero detrás de las medidas concretas que el gobierno ha tomado, afectando intereses militares, hay un hecho mayor que es el verdaderamente importante: por primera vez en nuestra historia, los militares sienten que la autoridad civil se ejerce sobre ellos, tal como lo establecían desde siempre la constitución y las demás normas. Este giro viene a ser especialmente sensitivo debido a que, luego de los 12 años de gobierno militar, los militares han procurado guarnecer con autonomía un área importante, llamada "institucional", en la cual ellos tomaban las decisiones y la autoridad civil las refrendaba. Presupuesto militar y ascensos de oficiales fueron así puntualmente aceptados por el gobierno civil de Belaúnde, tal como le eran presentados, en homenaje a un fuero propio de tipo castrense. Y, en concordancia, el manejo de la estrategia y las tácticas contra Sendero fue absolutamente entregado a los mandos militares. Esto es lo que, por lo visto, acaba de ser cancelado.

Los militares peruanos deben encontrar dificultades para reponerse de la sorpresa de ver pasado al retiro al presidente del comando conjunto y destituidos de sus cargos a otros dos oficiales generales, por decisión del gobierno civil. Ciertamente, esto no constaba en el libreto que ellos imaginaron en manos de un gobierno aprista.

El Presidente García se arriesgó a tomar estas decisiones, calculando que las circunstancias hacen hoy que un golpe resulte bastante improbable. Los militares dedican toda su preocupación al tema de la subversión y la desastrosa situación económica opera como un poderoso disuasivo para cualquier aventurero que espere gobernar con éxito y por la fuerza. Estos factores seguirán siendo válidos durante el resto del período de gobierno aprista, salvo que la situación económica, fuera del control gubernamental, se deteriore de un modo catastrófico. Pero aún si no se llega a ese extremo,

la postura adoptada por Alan García con respecto a los militares le va a acarrear algún género de dificultades y resistencias provenientes de ellos.

#### 4. LA OPOSICION DE IZQUIERDA.-

La segunda fuerza electoral del país es la Izquierda Unida, que obtuvo casi una cuarta parte de los votos en abril de 1985. Su líder y candidato presidencial, Alfonso Barrantes, había sido elegido en noviembre de 1983 alcalde de Lima y es una personalidad con un peso significativo en la vida nacional. Constituida como un frente de varios partidos -que van desde el PSR, heredero de Velasco, hasta el PC-Patria Roja, orientado hacia Pekín y del cual se desgajara en su oportunidad Sendero Luminoso-, IU es un ente político cuajado de fisuras y al cual pocos analistas se imaginan en las obligaciones cotidianas de gobierno.

Ante los radicales pasos dados por Alan García -en materia de deuda externa, frente a los militares y la policía y en la congelación de precios- los voceros de IU se han quedado sin mayor alternativa que ofrecer públicamente. El frente izquierdista se ha situado a la espera... de los fracasos apristas. IU ve con preocupación la no descartable posibilidad de que un mínimo de éxito del Apra en su gestión le asegure a este partido el gobierno del Perú durante 20 años, dada la discutible viabilidad de las posiciones extremas que tiene a sus flancos -la propia IU y el conservador Partido Popular Cristiano, que atrae solamente a algo más del 10% del electorado. Ante tal perspectiva, la mayor parte de fuerzas en IU apuestan a un descalabro aprista que eventualmente conduciría a este frente al gobierno en 1990.

Por varias razones, el cálculo es ciertamente discutible, y acaso sea hasta suicida. Pero lo que importa destacar es que, desde esa estrategia,

una "leal" oposición no es esperable y que la influencia de los partidos de izquierda sobre las organizaciones populares, que no es poca, se ejercerá en contra de un posible éxito aprista en el manejo de la situación. A tal orientación contribuirá un factor complementario y de efecto inmediato: la izquierda siente que la radicalidad aprista, su posible éxito y los planes de García para "popularizar" al Apra, amenazan la base social de apoyo de los partidos conformantes de IU. Es decir, estamos ante un juego en el cual lo que el aprismo gane es lo que la izquierda pierda. La percepción de ello probablemente exacerbe los esfuerzos de IU para que Alan García fracase.

##### 5. SENDERO LUMINOSO.-

Cuando Sendero empezó su aventura, en mayo de 1980, su plan de acción no era uno de corto plazo. Anunció entonces que entre Belaúnde y la dictadura militar de Morales Bermúdez no había diferencia y que la que se emprendía era una guerra de larga duración. Luego de cinco años, unos 500 militantes encarcelados y, probablemente, varios cientos más muertos por las fuerzas antisubversivas, no hay nada que lleve a pensar que Sendero pueda reconsiderar sus extremas premisas. Para demostrarlo, a los pocos días de inaugurarse el gobierno aprista se reiniciaron los ataques senderistas en diversas partes del país, lejos de la actitud del otro grupo guerrillero -el pequeño Movimiento Revolucionario Túpac Amaru- que anunció una "tregua", sujeta a que el Apra "no afecte los intereses del pueblo".

Sendero continúa y su violento accionar probablemente acompañará al Apra durante el resto de su mandato. Tal estrategia no carece de sentido: la base social que recluta SL está en los niveles más pobres del campo y de la ciudad. Es muy dudoso que, por eficaz que lograrse ser la acción redistributiva del gobierno aprista, esos sectores sociales perciban

beneficios tangibles durante los años siguientes. Como enseñó también la experiencia del gobierno de Velasco, la estructura social peruana hace que las reformas para las cuales hay consenso político, por más radicales que ellas sean, produzcan efectos sólo en los deciles superiores de la pirámide distributiva.

En consecuencia, Sendero también espera el fracaso aprista, para cosechar políticamente de la desilusión consiguiente -que sería de una magnitud proporcional al enorme apoyo y a la generalizada simpatía que ha despertado Alan García. Eso sí, SL espera activamente, es decir, mostrando mediante las armas que utiliza -el asesinato y la destrucción- que habría otra manera de desterrar la injusticia que caracteriza el orden social peruano. Una alternativa sangrienta que, por cierto, no le hará fáciles las cosas al joven presidente peruano.

#### PERSPECTIVAS.-

Luego de diez años de crisis económica y cinco de violencia subversiva, al llegar el Perú a las elecciones de abril de 1980, aparecía -según las encuestas de opinión y otros indicadores- como un país de escépticos, que mayoritariamente coincidían en no avizorar oportunidades para que la situación pudiese mejorar significativamente. Lo ocurrido durante los cinco años de gobierno democrático había sido en rigor un empeoramiento de la situación, en términos de caída de ingresos reales, acrecentamiento de niveles delictivos, generalizada corrupción nutrida por el narcotráfico, deterioro de los servicios públicos, etc. En el fondo, parecía ser que las fracturas iniciales de nuestro país como nación, los pendientes irresueltos desde la llegada española, encontraban la hora de plantearse con sangrienta urgencia y sin hallar viabilidad para ser atendidos.

Tres meses de gobierno de Alan García parecerían haber alterado drásticamente esa atmósfera. Un gran respaldo al nuevo gobierno y un moderado pero marcado optimismo son detectados por las encuestas. Significa eso que la democracia peruana se dirige a paso firme a resolver nuestros viejos males?

Por cierto, tres meses es demasiado poco tiempo para hacer juicios definitivos y, menos aún, para intentar predicciones. Por eso, lo que se ha intentado en estas notas es sólo enumerar las principales fuentes de dificultades que encuentra García en su sorprendente irrupción en el cuadro político peruano. Y, por limitaciones de la información disponible, hay áreas que no pueden abordarse; la más importante de ellas es el tráfico de drogas, verdadero motor de la economía llamada informal, cuyas repercusiones políticas se han mostrado en más de una ocasión, y que frente a un nuevo gobierno -que ha dado sólidas muestras de procurar hacerle frente- puede decidir un curso de acción de enorme importancia para la viabilidad del aprismo en el poder. Vale la pena anotar una última observación, relevante en esta misma perspectiva.

Si construir la democracia es constituir y fortalecer cotidianamente espacios institucionalizados para enfrentar y resolver conflictos, el gobierno de Alan García -por eficiente que parezca o logre ser al atender los problemas del país- no parece encaminarse en esa dirección. Personalizado en un estilo que es el del caudillo popularmente elegido, el régimen de García depende básicamente de él. Esto no es nuevo en el Perú y su antecesor, Fernando Belaúnde, podría ser fácilmente diagnosticado a partir del mismo síndrome. Sin embargo, García parece haber hecho de sí mismo el eje central de su política. El es quien anuncia, demanda y resuelve, desde el presupuesto de la república hasta la composición del nuevo pan abaratado.



Como Velasco -y la comparación sistemática puede ser ilustrativa y hasta aleccionadora-, García le exige a una burocracia inepta que funcione, tanto en la rama administrativa como en la legislativa y en la judicial. El parlamento no marcha al paso del Presidente y... no mencionemos a los jueces. La ineficacia del aparato estatal retroalimenta las intervenciones personales del Presidente que, así, "tiene que ocuparse de todo". Los límites de su resistencia física pueden convertirse en los de su proyecto, pero en ningún caso el requerido robustecimiento de la frágil democracia peruana parece anunciarse en esta experiencia política.

