



Apuntes de coyuntura

Perú: el difícil camino hacia la gobernabilidad democrática



ALMA ROSA
CRUZ ZAMORANO
<acruz@bancomext.gob.mx>

Le programme alimentaire mondial...
 que les besoins...
 tte large opération...
 se poursuivre...
 ms les autres...
 andes villes...
 El 16 de febrero de 2004 el presidente de Perú, Alejandro Toledo, nombró su quinto gabinete en apenas dos años y medio de gobierno. El equipo se integra en su mayoría de políticos independientes y sólo tres miembros del partido oficialista Perú Posible. Los nuevos ministros, siete de los 15 que conforman el gabinete, tienen en común un perfil técnico que los aleja en principio de las frecuentes pugnas políticas. Destaca el regreso de Pedro Pablo Kuczynski a la cartera de economía y finanzas,¹ lo que supone continuidad en la política económica. El funcionario desempeñó el mismo cargo en el primer gabinete de Toledo, de julio de 2001 a junio de 2002, y renunció después de que su política de privatizaciones desató manifestaciones de protesta que provocaron la primera gran crisis de ese gobierno.²

La quinta remodelación del gabinete se precipitó por la difusión de una cinta de audio grabada a fines de 2001 con una conversación telefónica entre César

1. "Toledo nombra su quinto gobierno en dos años para frenar la crisis en Perú", *El País*, 17 de febrero de 2004.
 2. "El gabinete de consenso de Toledo no convence", *Milenio*, 17 de febrero de 2004.

Almeida, asesor legal de Toledo, y el general Óscar Villanueva, considerado el tesorero de la red de corrupción que dirigía Vladimiro Montesinos. Según la grabación Almeida ofreció al general intervenir para mejorar su situación jurídica e intentó convencerlo de una serie de acuerdos para favorecer a personajes cercanos al gobierno. Después del escándalo el general Villanueva se suicidó. Poco después se dio a conocer que presuntamente el vicepresidente Raúl Díez Canseco había favorecido con exenciones fiscales al padre de su pareja. Éste fue un duro golpe para el gobierno de Toledo, que enarbó la lucha contra la corrupción como elemento central de su campaña. Si bien el mandatario no estaba directamente involucrado, la opinión pública se preguntaba cómo era posible que no advirtiera que sus más cercanos colaboradores ejercían las mismas prácticas reprobables del gobierno anterior. Después de recomponer su gabinete, Toledo señaló que constituían hechos aislados que no comprometían al gobierno y que "los funcionarios corruptos serían tratados sin ninguna contemplación de acuerdo con la ley".³

Ya no son tan frecuentes las marchas y las movilizaciones de protesta como hace dos años, pero el descontento con el gobierno de Toledo se manifestó en encuestas que revelan que sólo 7% de la población respalda su gestión.⁴ Algunos analistas opinan que el más reciente cambio de gabinete es la última oportunidad de Toledo para demostrar que puede gobernar al país hasta el fin de su mandato.⁵ Sin embargo, la mayoría de los actores políticos no desean su destitución porque no se vislumbra otra figura capaz de sacar adelante al país.

Al gobierno de Toledo se le critica sobre todo por no haber cumplido sus promesas

de campaña: los beneficios del crecimiento económico no llegan a la mayor parte de la población ni se han generado suficientes empleos.⁶ Además, persiste un ambiente de ingobernabilidad y se han registrado pocos avances en la lucha contra la corrupción.⁷ Para entender la inestabilidad política y social de Perú, es necesario examinar cómo llegó Alejandro Toledo a la presidencia.

Antecedentes del sistema político

Perú nunca se ha caracterizado por partidos políticos muy institucionalizados, con una ideología bien establecida, reglas coherentes y una vida propia aun sin la presencia de su líder actual o sus fundadores.⁸ En los años ochenta había cuatro: la Izquierda Unida (UI), la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), Acción Popular (AP) y el Partido Popular Cristiano (PPC). De ellos en la actualidad sólo sobrevive el APRA, con el liderazgo de Alan García.

La historia ha demostrado que los partidos políticos en Perú están dispuestos a destruirse los unos a los otros sin considerar la viabilidad del sistema como un todo. El APRA no supo aprovechar la oportunidad que tuvo en 1985 con la presidencia de Alan García pues una vez que controló el sistema político, el partido y sus dirigentes mostraron su incompetencia, sectarismo y

corrupción. Nunca lograron someter a los grupos terroristas, lo cual generó frustración y permitió el surgimiento de otras figuras como Mario Vargas Llosa y Alberto Fujimori. Este último tuvo el mérito de desmembrar al temido Sendero Luminoso que durante muchos años ejerció con saña la violencia política y la intimidación, con los correspondientes abusos por parte de los grupos militares que combatían la subversión. La combinación del colapso económico y la violencia sociopolítica trajo consigo grandes índices de pobreza, desempleo, problemas de salud pública y otras dolencias sociales.⁹

De los 27 millones de habitantes que tiene Perú, 54.8% vive en condiciones de pobreza y 24.4% en pobreza extrema. Esta población ha sufrido la violencia política, la exclusión económica y la manipulación electoral. A pesar de que todos los partidos políticos han enarbó la bandera de la lucha contra la pobreza para ganar sus votos, este índice no ha disminuido, ni los pobres tienen mayor interés en proyectos que no sean la supervivencia diaria.¹⁰

Así, los cuatro partidos más importantes del país no fueron capaces de ganar la lealtad de la población. Cuando los problemas económicos del gobierno de Alan García empezaron a crecer de manera incontenible a finales de los años ochenta, casi todos los militantes abandonaron el partido.

Por su parte, Acción Popular dependía casi por completo de Fernando Belaúnde y de

6. Sobre las críticas al gobierno de Toledo véase "Down in the Mire", *The Economist*, 7 de febrero de 2004; Sydney Weintraub, "Peru's Perennial Problems Pop Up Again", *Issues in International Political Economy*, núm. 45, septiembre de 2003.

7. En una encuesta acerca de la corrupción en Perú, la institución más afectada resulta ser el poder judicial, seguido de la policía nacional, el Congreso y el gobierno central. Además, la corrupción se encuentra tan enraizada que 60% de la población considera que es normal robar luz o agua, proporcionar datos falsos en los documentos, copiar en un examen, sobornar a un policía o hacer llamadas de larga distancia en un teléfono ajeno sin pedir permiso. "Ya pues, jefe, ¿cómo es para evitar la multa?", *Tiempos del Mundo*, 19 de febrero de 2004.

8. Henry Dietz y David Myers, "El proceso de colapso de sistemas de partidos: una comparación entre Perú y Venezuela", *Cuadernos del Cendes*, núm. 50, Caracas, mayo-agosto de 2002.

9. Tras la caída del régimen de Alberto Fujimori se creó la Comisión de la Verdad, en cuyo informe final se establece que el número de muertos y desaparecidos durante los 20 años de guerra interna asciende a 69 280 personas, además de medio millón de desplazados. Se calcula que 54% de las víctimas se atribuye a Sendero Luminoso y 37% a los agentes policíacos. "Las víctimas rompen el silencio", *El País*, 16 de marzo de 2004.

10. El crudescimiento de la guerrilla obligó a desviar recursos cada vez mayores hacia operaciones militares y de reconstrucción. La falta de recursos para proyectos sociales ocasionó, por ejemplo, que en materia de educación pública Perú ocupase uno de los lugares más bajos de América Latina.

3. "Toledo asegura que el escándalo político de su asesor no afecta al gobierno", *El País*, 2 de febrero de 2004.

4. "Tiene Perú otro gabinete", *Reforma*, 17 de febrero de 2004.

5. "Reciben con críticas al nuevo gabinete de Alejandro Toledo", *El Universal*, 17 de febrero de 2004.

sus cualidades personales como candidato, pero sus deficiencias se hicieron evidentes en sus dos periodos de gobierno (1963-1968 y 1985-1990). Igual que otros gobernantes, mostró poca disposición para controlar o destituir a algunos de sus allegados de confianza corruptos.

Cuando Fujimori llegó al poder la política electoral se había convertido casi por completo en un juego de personalidades, debido al resentimiento contra los partidos por parte del electorado peruano. A fin de cuentas, ninguno de los cuatro partidos identificados con el sistema pudo demostrar en 1990 que poseía la capacidad para superar el liderazgo personalista.

A medida que avanzaban los años noventa, el sistema de cuatro partidos se colapsaba, pues Fujimori impidió que éstos obtuvieran algún tipo de ayuda por parte del Estado. Ningún partido de los años ochenta desempeñaba un papel importante en los noventa. Así, las elecciones de 2000 se condujeron con base en personalidades: Fujimori contra Toledo. Las banderas de los partidos importaban muy poco y el sistema político se encontraba muy desacreditado.

Recuento de los procesos electorales 2000-2001

A principios del siglo XXI Perú era un país convulsionado por los conflictos sociopolíticos. Durante todo el decenio de los noventa Fujimori encabezó un régimen autoritario donde el estado de derecho era sólo una formalidad que encubría una enorme centralización del poder, con pocas opciones para la competencia y el pluralismo. Como consecuencia, el proceso electoral de 2000 se dio en un entorno injusto, desigual y controlado.¹¹ La oposición se presentó dividida a las elecciones y sin un proyecto claro de

política económica. Además de la debilidad de la oposición, Fujimori contaba con el voto de los sectores más pobres que se había ganado con la aplicación de una política asistencial, la firma de la paz con Ecuador, la solución de algunos problemas fronterizos con Chile y la captura de Abimael González, principal líder de Sendero Luminoso. El desmantelamiento de la guerrilla y de las organizaciones terroristas contribuyó de manera decisiva a la recuperación económica durante el gobierno de Fujimori; todo ello influyó para que algunos sectores de la población le dieran su voto. Por el contrario, Alejandro Toledo no era tan conocido (un político independiente que ya había competido para la presidencia en 1995), pero a falta de otros candidatos fuertes en él se concentró casi todo el voto de la oposición.

Así las cosas, en los comicios presidenciales del 9 de abril de 2000 el presidente Alberto Fujimori se postuló por tercera vez consecutiva, ahora como candidato del partido Perú 2000.¹² En medio de protestas masivas por sospecha de fraude electoral, la Oficina Nacional de Procesos Electorales informó tres días después que el gobernante recibió 49.84% de los votos emitidos, mientras que Alejandro Toledo, candidato del partido Perú Posible, conquistó 40.31%, por lo que ambos debían competir en una segunda vuelta electoral.¹³

Por falta de garantías para llevar a cabo comicios "limpios y transparentes", Alejandro Toledo solicitó al Jurado Nacional de Elecciones el aplazamiento de la segunda vuelta electoral, programada para el 28 de mayo. El jurado rechazó la solicitud, por lo que Toledo anunció que no participaría, sin lo cual sería muy difícil para el gobierno justificar la legitimidad de los comicios. En señal de protesta, la Organización de Estados Americanos (OEA) retiró a la misión de observadores que había enviado, al tiempo que proliferaron

las protestas y movilizaciones callejeras en la Jornada contra el Fraude.

No obstante, Fujimori siguió adelante. Como estaba programado, el 28 de mayo se realizaron los comicios presidenciales con la única candidatura del gobernante en entredicho, quien resultó ganador con 51.22% de los votos; Toledo obtuvo 17.68% de los sufragios y se anuló 29.83% de las boletas, con la leyenda: "No al fraude". Al día siguiente en diversas ciudades del país estallaron protestas que el gobierno reprimió. Toledo planteó la anulación de los comicios y advirtió que iba a emprender una *resistencia civil pacífica*. Esta vez el espíritu de impunidad con el que actuaba Fujimori se encontró con una vigilancia más estrecha de la comunidad internacional, por lo que el 6 de junio se llevó el caso a la Asamblea General de la OEA que, al no poseer atribuciones jurídicas supranacionales se limitó a enviar a Lima una misión. Mientras tanto Alejandro Toledo emprendió una gira por Europa para exponer sus puntos de vista frente a algunos mandatarios, quienes sólo le manifestaron un leve respaldo.

El 8 de junio las Fuerzas Armadas reconocieron a Fujimori como jefe supremo y cinco días después la Junta Nacional de Elecciones le entregó la credencial que lo acreditaba como presidente constitucional para 2000-2005. Era evidente el control que mantenía el mandatario sobre todo el sistema gubernamental.

A fines de mes llegó la misión de alto nivel de la OEA, que elaboró un documento en el que recomendaba reformar la administración de justicia, fortalecer el estado de derecho y la separación de poderes, garantizar la libertad de expresión, realizar una reforma electoral y fiscalizar los poderes judicial y militar.

A pesar de todo, el 28 de julio se inició el tercer mandato quinquenal consecutivo de Fujimori en medio de intensas protestas sociales por el controvertido proceso electoral. A la toma de posesión asistieron sólo dos gobernantes latinoamericanos: el boliviano Hugo Bánzer y el ecuatoriano

11. Martín Tanaka, "Perú, elecciones 2000 y los conflictos post electorales", *Nueva Sociedad*, núm. 169, Caracas, septiembre-octubre de 2000.

12. Fujimori había reformado la constitución política peruana para poder reelegirse.

13. "Recuento latinoamericano", *Comercio Exterior*, vols. 50 y 51, varios números, México, 2001.

Gustavo Novoa. La deslucida ceremonia ponía en evidencia la falta de legitimidad del régimen y su deteriorada imagen internacional. Mientras tanto Alejandro Toledo encabezó otras movilizaciones opositoras, entre ellas la multitudinaria *marcha de los cuatro suyos*.

Pese a que Fujimori ponía en juego todos sus recursos, legales e ilegales, para mantenerse en el poder, su cuestionado gobierno recibió un golpe mortal con la difusión de un video grabado el 14 de septiembre donde su asesor y jefe del Servicio de Inteligencia Nacional, Vladimiro Montesinos, aparecía pagando a un congresista opositor para incorporarlo a las filas del oficialismo. Poco antes se habían mostrado evidencias de que Montesinos era el autor intelectual de tráfico de armas desde Jordania para las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en 1999 mediante una red mafiosa que involucraba a personalidades militares. Ante la evidencia incuestionable de corrupción por parte de uno de sus colaboradores más cercanos, Alberto Fujimori anunció, a 50 días de iniciar su tercer mandato presidencial, que convocaría a nuevas elecciones generales en las que no se presentaría como candidato.

Alejandro Toledo llamó a crear un frente único que presentara su candidatura común en las nuevas elecciones, pero los otros partidos rechazaron la propuesta. La oposición estaba fraccionada y enfrentaba conflictos internos entre grupos carentes de organización e ideología.¹⁴

En lo que coincidieron todos los partidos fue en pedir la inmediata destitución, detención y procesamiento de Montesinos, la desaparición del Servicio de Inteligencia Nacional y la integración de un gobierno transitorio que organizara los nuevos comicios. Aferrado al poder, Fujimori manifestó su respaldo a Montesinos,

anunció que se mantendría en la presidencia hasta el 28 de julio de 2001 y que él dirigiría las elecciones anticipadas. El alto mando militar respaldó al presidente, lo cual provocó una creciente indignación pública contra la continuidad de un régimen que tenía demasiados negocios sucios, en contubernio con una fuerza militar corrupta.

El 24 de septiembre Montesinos solicitó asilo político al gobierno de Panamá, que le permitió permanecer algún tiempo en el país sin otorgarle un asilo formal. Para cualquier gobierno resultaba comprometedor proporcionar asilo a semejante personaje, pero Panamá se vio presionado ante la posibilidad de un inminente golpe de estado en Perú.

Como Fujimori tenía el apoyo político del gobierno de Estados Unidos, cuatro días más tarde viajó de manera sorpresiva a Washington para solicitar respaldo internacional para su propuesta de solución política. Dialogó con la secretaria de Estado Madelein Albright y con el secretario general de la OEA, César Gaviria, quienes le ofrecieron un apoyo político cauteloso condicionado a encauzar la crisis de acuerdo con las recomendaciones del organismo americano, así como a acelerar el proceso electoral.

El 12 de octubre movilizaciones sociales en varias ciudades peruanas exigieron la renuncia del presidente Fujimori, el establecimiento de un gobierno de transición y la convocatoria a nuevas elecciones. En la mesa de diálogo del gobierno con la oposición, auspiciada por la OEA, Fujimori propuso una ley de amnistía para absolver a los militares de todo tipo de delitos como condición para aceptar un nuevo calendario electoral. El mandatario todavía se sentía lo suficientemente fuerte como para imponer condiciones.

El 23 de octubre se agravó la tensión política por la renuncia del vicepresidente Francisco Tudela, tras el retorno a Perú del controvertido Vladimiro Montesinos. Ante las presiones internas e internacionales Fujimori anunció la dimisión de los comandantes del ejército, la marina y la

Antes de la caída de Fujimori, Alejandro Toledo encabezaba la oposición en las manifestaciones populares y representaba una posibilidad de cambio frente a un régimen autoritario y corrupto como el de su antecesor. No obstante, una vez en el poder las protestas sociales continuaron

14. César Arias Quincot, "El gélido invierno del fujimorato", *Nueva Sociedad*, núm. 177, Caracas, enero-febrero de 2001.

fuerza aérea que se consideraban sus partidarios. Mientras tanto, en la mesa de diálogo continuaron las negociaciones, en las que se acordó realizar elecciones presidenciales anticipadas el 8 de abril de 2001, así como aprehender a Montesinos para procesarlo por diversos delitos.

El 2 de noviembre de 2000 el congreso aprobó una reforma constitucional con dos disposiciones transitorias para prohibir la reelección presidencial inmediata y acortar de cinco años a uno el mandato de Fujimori y los legisladores. Con ello se allanó el camino para las elecciones generales programadas para abril. Al día siguiente el gobierno de Suiza denunció las varias cuentas bancarias secretas de Montesinos, que provenían presuntamente del lavado de dinero. La opinión pública se inclinó por suponer la complicidad entre éste y Fujimori, pues todo parecía indicar que los dos personajes, amparados en sus altos cargos, actuaban de manera conjunta.

Cuando Fujimori vio todo perdido, emprendió una gira oficial por países asiáticos el 19 de noviembre de 2000 y renunció desde Tokio a la presidencia del país. El congreso peruano no aceptó la dimisión, a la vez que destituyó a Fujimori por *permanente incapacidad moral*. Luego de largos debates acerca de la nacionalidad del presidente fugitivo, el 11 de diciembre el gobierno de Japón determinó que éste era ciudadano nipón y no atendería peticiones de extradición por parte de las autoridades peruanas.

Hasta ese momento el gobierno de Estados Unidos había apoyado el proyecto político de Fujimori, razón por la cual éste se sentía tan seguro a pesar de que ya se habían ventilado en la prensa mundial los atropellos y vicios de su gobierno. Tanto el presidente Clinton como la mayor parte de los funcionarios estadounidenses opinaban que el gobierno de Fujimori debía continuar, a pesar de que la gran mayoría de los peruanos pensaba lo contrario.¹⁵

15. Cynthia McClintok, "Perú: el viejo cuento de la estabilidad", *Foreign Affairs en Español*, ITAM, México, primavera de 2001.

Poco después la presidenta del congreso fue sustituida por Valentín Paniagua, quien asumió la presidencia interina hasta la asunción en junio del gobierno que surgiría del proceso electoral. El nuevo titular del poder ejecutivo declaró que su principal tarea consistía en garantizar la transparencia de los comicios, respetar los compromisos internacionales de Perú y construir un gobierno de unidad y reconciliación nacional.

El 3 de junio de 2001 se llevó a cabo la segunda vuelta electoral para elegir presidente. Con una participación de 81.4% de los 14.9 millones de personas con derecho a voto, Alejandro Toledo, candidato de Perú Posible, obtuvo por fin el triunfo con 53.8% de los sufragios, mientras que Alan García, candidato de la APRA, consiguió 46%. Estos resultados indican que los viejos partidos de Perú no se habían recuperado, con excepción de la APRA, pero queda la interrogante de si el éxito electoral se debió a las cualidades atractivas de Alan García como candidato, a las dudas sobre sus principales oponentes o a la restauración de la APRA.

El 28 de julio Alejandro Toledo asumió la presidencia para cumplir un período de cinco años. El nuevo mandatario prometió combatir la pobreza, la corrupción, el narcotráfico y otros flagelos, defender el régimen democrático, crear empleos dignos y suficientes, ampliar las oportunidades de desarrollo y mejorar los servicios básicos. Los objetivos sociales del nuevo gobierno, precisó Toledo, se conciliarían con una política económica responsable, encaminada a reanimar las actividades productivas y mantener un entorno de estabilidad con una inflación a la baja. Algunas de estas promesas resultaban muy ambiciosas para un país tan castigado como Perú y el tiempo demostraría la dificultad para cumplirlas. Sin embargo, en ese momento prevalecía la esperanza.

El 24 de junio, casi nueve meses después de haber huido de Perú, capturaron a Montesinos en Caracas y lo trasladaron a su país, donde se le confinó en la prisión



de máxima seguridad de El Callao. Desde entonces el exasesor de inteligencia se enfrenta a un gran número de procesos penales por delitos contra los derechos humanos, lavado de dinero, narcotráfico, extorsión, secuestro, tráfico de armas, usurpación de funciones, corrupción y enriquecimiento ilícito.¹⁶

Asimismo, continuaban las gestiones para llamar a cuentas a Alberto Fujimori. El 2 de agosto la Corte Suprema de Perú emitió una orden de captura internacional contra el expresidente por abandono de cargo. A finales de mes, además, el congreso acusó al exmandatario por homicidio, desaparición de personas y lesiones graves en dos matanzas perpetradas durante su gestión. Sin embargo, nada afectó a Fujimori, ya que residía en Japón. Hasta la fecha, Fujimori se ampara en esa nacionalidad para evadir los requerimientos de la justicia peruana e incluso el gobierno de Toledo ha con-

16. En enero de 2004 se inició una nueva audiencia de juicio para avanzar en la investigación de las ramificaciones de la red de corrupción construida durante 10 años por el régimen de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos. "El Parlamento de Perú investiga la red de corrupción de Montesinos", *El País*, 18 de febrero de 2004.

PERÚ: PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS, 2001-2003

Tasa de variación anual	2001	2002	2003 ^a
Producto interno bruto (PIB)	0.2	4.9	4.0
Precio al consumidor	- 0.1	1.5	1.9 ^b
Salario real ¹	- 0.9	4.6	-
Dinero (M1)	0.8	13.6	8.7
Tipo de cambio real efectivo ²	- 2.6	1.8	4.9 ^c
Relación de precios del intercambio	- 4.1	3.0	2.2
<i>Porcentaje promedio anual</i>			
Tasa de desempleo urbano	9.3	9.4	9.3 ^d
Resultado fiscal del gobierno central/PIB	- 2.8	- 2.2	- 1.9
Tasa de interés real pasiva	7.7	2.1	2.1 ^e
Tasa de interés real activa	25.2	19.1	19.5 ^e
<i>Valor (millones de dólares)</i>			
Exportaciones de bienes y servicios	8 517.0	9 192.0	10 238.0
Importaciones de bienes y servicios	9 618.0	9 932.0	10 791.0
Saldo en cuenta corriente	- 1 184.0	- 1 206.0	- 1 245.0
Cuenta de capital y financiera	1 601.0	1 987.0	1 546.0
Balanza global	417.0	781.0	300.0

1. Obreros del sector privado en la zona metropolitana de Lima.

2. Una tasa negativa significa una apreciación real.

a. Estimaciones preliminares.

b. Variación entre noviembre de 2002 y noviembre de 2003.

c. Variación entre diciembre de 2002 y octubre de 2003.

d. Estimación basada en el promedio de enero a octubre.

e. Promedio de noviembre de 2002 a octubre de 2003, anualizado.

Fuente: CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2003*, CEPAL, 2003.

corrupta y que prevalecen estigmas raciales contra un presidente de origen indígena.²¹

Crecimiento económico sin equidad social

Una de las críticas más fuertes contra el gobierno de Toledo es que el crecimiento económico no ha beneficiado a la mayoría de la población, a pesar de que en su programa en esta materia el gobierno señaló que el objetivo central era combatir la pobreza y el desempleo.

Las autoridades plantearon como metas mantener la estabilidad macroeconómica y mejorar las condiciones para el crecimiento. Así, se firmó un nuevo acuerdo con el FMI en el que se definieron las metas y las políticas para el bienio 2002-2003, las cuales se alcanzaron.²²

21. "Tendría mayor popularidad si gastara más", *El País*, 25 de febrero de 2004.

22. CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2002-2003*, Santiago, Chile, 2003.

Después de cuatro años de estancamiento de la actividad económica y a pesar del desfavorable entorno regional y global, Perú registró un importante repunte en 2002: tuvo un crecimiento económico de 4.9% derivado de las exportaciones mineras y del auge de la demanda interna favorecido por una política monetaria moderadamente expansiva. En 2003 creció 4% con una inflación dentro del rango establecido por la autoridad monetaria, y al final del año se ubicó en 2%. Gracias a las exportaciones mineras se registró el superávit comercial más alto desde 1990, mientras el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se mantuvo en 2% del PIB. Sin embargo el dinamismo del crecimiento económico se ha visto frenado por los niveles relativamente bajos de la inversión privada y por la contracción de la pública. Además, el efecto del crecimiento en el mercado de trabajo ha sido limitado y tanto los salarios como el desempleo registraron variaciones menores.²³

23. CEPAL, *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago, Chile, 2003.

Para disminuir el déficit fiscal en 2003 se continuó con la aplicación de medidas para expandir la base tributaria, por lo cual de enero a octubre los ingresos del gobierno central se incrementaron más de 8% respecto al mismo período del año anterior. Al mismo tiempo los conflictos sociopolíticos presionaron con fuerza para aumentar el gasto corriente, por lo que los gastos en salarios y pensiones del gobierno central crecieron más de 6% en términos reales.

Las exportaciones y la inversión privada fueron los principales motores del avance económico, con tasas de crecimiento superiores a 5% durante los primeros tres trimestres de 2003, mientras que el consumo privado se contrajo en comparación con el año anterior como consecuencia del menor dinamismo del mercado de trabajo. Destaca la expansión de la minería y de la industria manufacturera no primaria (4%). La agricultura y la construcción se expandieron menos que el año anterior (de 3 a 4 por ciento), mientras que la pesca retrocedió.

Gracias al incremento en las exportaciones, el superávit de la balanza comercial aumentó 16%. La expansión se concentró sobre todo en la minería (las ventas de oro crecieron 43%). Las importaciones aumentaron 11.5%, con mayor expansión en los insumos y bienes intermedios (sobre todo los combustibles) y en los bienes de capital. El déficit en la cuenta corriente se conservó en cerca de 2% del PIB.

La tasa de desempleo se mantuvo casi estable. De noviembre de 2002 a octubre de 2003 el ingreso por persona subió 1.7% en términos reales respecto al período anterior, a pesar de que en septiembre entró en vigencia un aumento al salario mínimo de 12 por ciento.

En la cuenta financiera destacan las emisiones de bonos soberanos por 1 250 millones de dólares, mientras que se redujo la inversión extranjera directa. Las reservas internacionales ascendieron a 10 400 millones de dólares a comienzos

de diciembre. La deuda externa bajó de 49.3% del PIB en diciembre de 2002 a 47.9% en septiembre como resultado de la disminución de la deuda del sector privado. El nuevo sol mostró una apreciación en relación con el dólar de 1% en términos reales durante los primeros 10 meses de 2003 en comparación con el promedio de 2002.

¿Por qué los buenos resultados macroeconómicos no se traducen en un bienestar para la mayoría de la población? El problema reside en buena medida en la falta de equidad en la distribución del ingreso. En Perú el 10% más rico de la población concentra cerca de 32% de los ingresos, mientras que el 10% más pobre recibe apenas 1.95% de ellos. Esta desigualdad es uno de los factores que explican la persistente inestabilidad sociopolítica del país.

Asimismo, la población en general se caracteriza por un bajo nivel de educación, poca calificación de la mano de obra y mala cobertura de salud, entre otras cosas, lo cual incide de manera negativa en la productividad. Además, la mayoría de la población no percibe la bonanza que muestran las estadísticas oficiales porque el crecimiento de la economía nacional se basa en el sector primario. Sólo una tercera parte de la población económicamente activa (PEA) (32.4%) labora en este sector, con una tasa de crecimiento de 9%, mientras que los restantes dos tercios trabajan en sectores que en promedio crecen a una tasa de 3.1%. En los extremos se encuentra la minería, que registra 22.7% de crecimiento, pero que beneficia apenas a 0.7% de la PEA y la pesca, con un decrecimiento de -20.2% que afecta a sólo 0.6% de la PEA. Sólo poco más de un tercio de la población se beneficia con las buenas tasas de crecimiento.²⁴

24. Ulises Humala, "Globalizando al Perú", en Desco, *Perú hoy: Toledo, a un año de gobierno*, Lima, julio de 2002.

Crisis de gobernabilidad

La falta de equidad en la distribución del ingreso, que da como resultado una gran desigualdad social, es causa directa de los constantes conflictos sociopolíticos de Perú e incide en la actual crisis de gobernabilidad. Más allá de opiniones parciales o coyunturales, en varios estudios se postulan las causas profundas de esta crisis.²⁵

Eduardo Toche se remonta a la transición política de 2000 a 2001.²⁶ El cambio de gobierno se efectuó después de un decenio en el que se configuró un Estado que desplazó todos los mecanismos de intermediación con la sociedad y relajó los controles sobre sus funcionarios, lo que facilitó las prácticas mafiosas.²⁷ A finales de ese decenio el modelo empezó a mostrar signos de agotamiento y se manifestaron los vicios políticos ocultos tras el aparente éxito que difundían las agencias oficialistas. Sin embargo, comenzó a surgir una oposición que hacía cada vez más difícil monopolizar el escenario político, única forma para lograr sus objetivos. Esta resistencia protestó ante la gestión excluyente y abusiva del régimen, pero no pudo formular un proyecto alternativo en materia económica y social al del gobierno que intentaba cancelar. Por ello bastó un rápido ataque personal hacia los candidatos con mayores posibilidades para las elecciones presidenciales, de tal manera que Alejandro Toledo quedó como la única opción para encarnar el sentir antigubernamental.

25. Véase Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, Serie Perú Hoy núm. 3, *Perú Hoy. La economía bajo presión de la democracia*, Lima, julio de 2003; Francisco Zapata, "Las perspectivas de la democracia en América Latina con énfasis en los casos de Chile y Perú", *Cuadernos del Cendes*, núm. 45, Caracas, septiembre-diciembre de 2000, y Gabriel Ortiz de Cevallos, "Desafíos de las políticas sociales", *Economía y Sociedad*, núm. 48, Lima, abril de 2003.

26. Eduardo Toche, "¿Un presidente al garete o un sistema a la deriva?", en *Perú Hoy. La economía bajo presión de la democracia*, op. cit.

27. Carlos Iván Degregori, *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*, IEP, Lima, 2001.

Para aglutinar una oposición diversa se presentó una imagen del *cholo que logró triunfar en la vida*, cuya mayor virtud consistió en representar a la mayoría de la población. Así, la lucha electoral contra Fujimori se dio en el campo de las promesas electorales, lo que actuó en contra de Toledo ya como presidente, pues no las pudo cumplir.

La secular pobreza de un país cuya población pertenece en su mayoría a grupos indígenas que no participan en la economía formal, así como la aplicación de un modelo económico que ejerce una presión disciplinaria sobre el sector laboral, dio como resultado una importante masa de desempleados frente a la cual sólo quedó el recurso de la asistencia social. Ésta se pagaba con el producto de las privatizaciones y el cobro de impuestos a los sectores medios y bajos, mientras que al gran capital no se le tocaba. Todo ello favoreció el clientelismo político, por el que la asignación de los recursos del Estado era un eficaz instrumento para sujetar a la población más pobre a los intereses políticos del gobernante. Una vez en el gobierno, Toledo no tuvo suficientes recursos para cumplir las promesas electorales y no encontró una fórmula capaz de sustituir el clientelismo como forma política de vinculación con la sociedad. De alguna manera siguió reproduciendo el mismo modelo de Fujimori, pero ahora casi sin recursos para distribuir. En las elecciones de 2001, al quedar fuera Alberto Fujimori, sus masas de electores pobres se volcaron hacia Perú Posible en busca de recomponer las alianzas clientelistas. El nuevo gobierno que surgió en 2001 tenía la obligación de establecer una institucionalidad democrática que no sólo debía recomponer el sistema político luego de un decenio de autoritarismo, sino superar los vicios habituales de la política peruana. Sin embargo, la transición no renovó las relaciones entre las fuerzas sociales y sus representaciones políticas, no presionó para una definición ideológica ni fomentó la necesidad de reconstruir el sistema de partidos. Ello fue así por la descomposición del tejido social después de muchos años de crisis económicas y violencia política, a las que se sumaron los peores efectos de una política económica neoliberal y una larga lucha militar contra grupos subversivos.

Así, el gobierno que entró en funciones en 2001 debió atender los problemas sobre el carácter de las relaciones entre la política y la sociedad, que al final no tomó en cuenta ninguno de los actores comprometidos. Por ello a la política peruana le falta claridad para establecer la competencia entre las personas y las ideas de manera adecuada. La orfandad ideológica entre los participantes en el escenario nacional impide que los conflictos y los acuerdos se puedan expresar y canalizar de manera institucional. Este asunto es importante pues los partidos representan los intereses y las opiniones con la premisa de evitar alternativas violentas. Si ello no ocurre, el debate se agota en asuntos de corto plazo sin ningún tipo de perspectiva. Eso explica por qué Perú Posible resultó ser, más que una organización política, un conglomerado de facciones y personas que no pudo configurar una opción viable. Tampoco hubo claridad en el resto de las organizaciones políticas que se incorporaron a la competencia democrática en 2000 y 2001. En suma, cuando cayó el régimen de Fujimori la debilidad de los actores políticos pronosticaba una transición democrática difícil. Era razonable esperar la formación de un consenso básico que permitiera la estabilización del proceso y la identificación de los problemas estructurales del sistema político que habían provocado, entre otras cosas, la legitimidad del autoritarismo de los años noventa. Sin embargo, el debate se orientó en asuntos inmediatos sin ocuparse de los de mediano y largo plazos. La inestabilidad política y social del país demuestra que Perú Posible no está cumpliendo con los requisitos para conducir el proceso, pero lo más grave es que ninguno de los otros partidos los satisface.²⁸

La representatividad de los partidos políticos

Como organismos que canalizan las relaciones entre la sociedad y el Estado, los partidos políticos deberían reflejar los intereses de los sectores sociales. Sin embargo, cada vez se hace más evidente que los actores y las dinámicas del ámbito social no están

representados en ellos. No es posible estabilizar procesos democráticos cuando la política se cuestiona de manera profunda.


En esta circunstancia se superponen dos procesos: uno de consolidación democrática y otro de crisis de las modalidades de articulación de intereses. Aun cuando esta realidad incluyó prácticas democratizantes, también reforzó las relaciones jerárquicas y asimétricas que se explicaban por la gran debilidad de los partidos políticos y la cuestionable representatividad del congreso. En Perú, la transición de los años ochenta se hizo, por un lado, con partidos políticos que ya mostraban signos de agotamiento programático y poca capacidad para adecuarse a los nuevos retos y, por otro, con la nueva presencia de una izquierda que había demostrado gran capacidad de actuación política en escala local, pero no podía ser una alternativa nacional. A ello se agregó la amenaza de la subversión que pronto se convirtió en uno de los ejes de la política peruana, al desnudar su débil estructura. Esta tensión, que se originó fuera del sistema y presionó sobre él, no se pudo canalizar por los partidos políticos, y la respuesta fue limitando los márgenes legales de actuación al dar paso a una militarización del Estado que se convirtió en una situación normal.

Asimismo, el cambio de modelo económico aplicado de manera paulatina desde los años ochenta significó la pérdida de seguridad laboral para los sectores populares del país, la disolución de los sistemas de organización social y la ampliación de la marginalidad. Los vínculos de los partidos con la sociedad empezaron a perder sentido. El resultado fue el deseo de consolidar el sistema democrático en un ambiente de inestabilidad e ilegitimidad política. Los partidos políticos no han podido reorganizarse con los nuevos parámetros exigidos por el modelo neoliberal, que restringe las capacidades operativas y materiales del Estado. Esta situación alejó a los ciudadanos de la actividad política y debilitó la legitimidad misma del sistema. Por consiguiente, se

hizo habitual la ineficiencia del sector público, el clientelismo extremo y la corrupción, asociados a la institucionalidad partidaria y utilizados para inducir aún más su desprestigio. En este ambiente, los derechos políticos y sociales que debe garantizar el Estado dejan de ser tales y pasan a ser favores concedidos por ciertos intercambios localizados, personales y asimétricos.

La combinación de estos factores redundó en el deterioro del débil entramado político que se había formado en los decenios anteriores. La función de gobernar era una prebenda más que se negociaba con los adherentes y amigos; con ello, se impidió que el buen desempeño de las funciones de gobierno se reflejara en los resultados electorales. Por el contrario, prevalece la sensación de que se gobierna a favor de un sector y de que la política es un instrumento para que unos pocos se beneficien a costa de la mayoría. Ante la ineficiencia del gobierno y su incapacidad para solucionar los intereses en pugna se propiciaron situaciones de extremo conflicto y violencia generalizada.

Por un lado se exageran los errores del presidente y del poder ejecutivo, como causantes directos y casi exclusivos de los problemas. Si bien les corresponde parte de la responsabilidad, lo cierto es que se intenta construir un sistema democrático sobre bases muy endebladas que sólo garantizan la reproducción de factores que terminan por socavarlo. No es posible aislar la democracia de la política y ésta sólo se puede ejercer mediante partidos orgánicos y representativos.²⁹

De esta manera, las continuas crisis que se presentan desde que Alejandro Toledo asumió la presidencia no se limitan al poder ejecutivo, sino que se extienden a todo el sistema político peruano. Mientras no se logre identificar el problema, de hondas raíces, tampoco se podrá encontrar la solución, por más que se cambie el gabinete o incluso se destituya al presidente. 

28. Eduardo Toche, *op. cit.*

29. *Ibid.*