

Perú Hoy

Democracia inconclusa:
transición y crecimiento



desco

*Democracia inconclusa:
transición y crecimiento*

Perú Hoy

Democracia inconclusa: transición y crecimiento

Javier Azpur

Eduardo Ballón

Sigfredo Chiroque

Julio Gamero

Romeo Grompone

Liliana La Rosa

Raúl Mauro

José Oscátegui

Martín Paredes

Alfredo Schulte-Bockholt

Luis Sepúlveda

Juan Tokeshi

Alberto Vergara

Cynthia Zavalla

Mario Zolezzi

Compiladores: Eduardo Toche / Martín Paredes

Código 12836

PAREDES, Martín y Eduardo TOCHE, compiladores.

Perú Hoy, Democracia inconclusa: transición y crecimiento. Lima:
, 2006.

492 pp.

Democracia / Descentralización / Medios de comunicación /
Corrupción / Alejandro Toledo / Empleo / Políticas sociales /
Vivienda / Educación / Política tributaria

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo
León de la Fuente 110. Lima 17 ☎ (511) 613-8300
www.desco.org.pe
Julio de 2006

Tirada: 1000 ejemplares. Primera edición

Corrección de estilo: Óscar Hidalgo Wuest ☎ (511) 433-0611

Carátula y diagramación: Juan Carlos García M. ☎ (511) 226-1568

Foto de carátula: Javier Zapata (cortesía de la revista *Caretas*)

ISBN: 9972-670-65-1

Hecho el depósito legal 2006-5205 en la Biblioteca Nacional del Perú

Impresión: ali arte gráfico publicaciones srl.

Américo Vespucio 110 Covima, La Molina ☎ (511) 349-6636

Contenido

PRESENTACIÓN	9
CRECIMIENTO ECONÓMICO, CRISIS DE LA DEMOCRACIA Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL. NOTAS PARA UN BALANCE DEL TOLEDISMO Eduardo Ballón	17
LOS ACELERADOS CAMBIOS POLÍTICOS EN EL PERÚ DE ESTOS DÍAS Romeo Grompone	65
CHICHAS Y LIMONADAS, O DEL FUTURO POLÍTICO DEL PAÍS Alberto Vergara	117
LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA DEMOCRACIA Javier Azpur	149
LA CORRUPCIÓN COMO PODER Alfredo Schulte-Bockholt / Luis Sepúlveda	177
NOS HABÍAMOS PELEADO TANTO. ALEJANDRO TOLEDO, LA PRENSA Y UN LARGO ADIÓS Martín Paredes	209

EL EMPLEO EN EL PERÚ: ENTRE LA INCLUSIÓN Y LA DESIGUALDAD Julio Gamero	251
RECAUDACIÓN: ¿AUMENTO SIN REFORMA? UN BALANCE DE LA POLÍTICA TRIBUTARIA DE ALEJANDRO TOLEDO Cynthia Zavalla	291
¿SIERRA EXPORTADORA O DESARROLLAR LA SIERRA? José Oscátegui	325
UNA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES DEL GOBIERNO DE TOLEDO Raúl Mauro	339
POLÍTICA DE VIVIENDA 2001-2006. NUEVOS RUMBOS SIN SOLTAR VIEJAS AMARRAS Juan Tokeshi / Mario Zolezzi	381
PERÚ 2001-2006: CUANDO LA EDUCACIÓN TODAVÍA ES ESPERANZA Sigfredo Chiroque	419
POLÍTICAS DE JUVENTUDES EN EL PERÚ: LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LA EXIGIBILIDAD DE DERECHOS HUMANOS COMO PRIORIDADES Liliana La Rosa	459
NOTAS DE LOS AUTORES	489

Presentación

Garantizar la transmisión del mando, culminado el periodo gubernamental, ha devenido en una curiosa virtud de los presidentes peruanos. Ocurrió con Alan García en 1990, cuando en medio de violencias galopantes e incontrolada hiperinflación se introdujeron los rumores de golpes e, incluso, autogolpes de Estado como mecanismo corrector ante la creciente sensación de descontrol en que terminó su gobierno.

En esa oportunidad, los temores no llegaron a realizarse y la transmisión del mando ocurrió como estaba previsto. Resultado de ello fue que García pasó a la historia como el conductor del peor gobierno del siglo xx, aunque democrático, al fin y al cabo, a pesar de El Frontón, Cayara y el comando Rodrigo Franco.

Con Alberto Fujimori la historia fue diferente. «No soy un caído del palto», advertía sin mucha credibilidad cada vez que era requerido por una decisión que no quería o no podía tomar. Mientras tanto, a pesar de las señales sobre su inclinación a una solución que pusiera de lado la agónica institucionalidad democrática de inicios de los noventa, no se quiso ver lo evidente, aunque nadie pareció sorprenderse cuando ocurrió. El autogolpe de 1992 contó con una amplia aceptación de la población peruana.

De allí hacia delante lo que tuvimos fue un periodo en el que la democracia se redujo a un espectáculo de farsas y comparsas, en el que ni siquiera lo formal fue impedimento para los diarios estropicios que cometieron los acólitos del régimen en los poderes Legislativo y Judicial e, incluso, en entidades como el Tribunal Constitucional o las que constituían el sistema electoral.

Para entonces, ni los partidos políticos ni las organizaciones sociales pudieron convertirse en protagonistas; y permitieron, con ello, que el fujimorismo copara para sí solo el escenario. Asimismo, fue el momento más vergonzoso para los medios de comunicación, con gran parte de sus empresarios y periodistas vendidos abiertamente al régimen. Después sabríamos que en este asunto, como muchos en el Perú, la realidad puede superar ampliamente a la imaginación.

De igual manera, fue la edad de oro para los poderes fácticos del país. Nadie aplaudió más la transnacionalización y reprimarización de la economía peruana que los grandes empresarios. En las antípodas del modelo schumpeteriano, este viraje neoliberal no pareció importarles mucho cuando desde siempre sabían que los grandes negocios del país no estaban en producir más, ni en ejercer presión para que se formulen marcos que posibilitaran la inversión, sino en la capacidad de acometer a los aparatos del Estado mediante la corrupción y la privacidad, como quedó ampliamente mostrado con los «vladivideos».

Las fuerzas armadas también debieron pagar su compromiso con la aventura autoritaria y sufrieron una profunda crisis institucional, generada por la corrupción y el narcotráfico, así como por el incumplimiento de sus responsabilidades en la lucha contrasubversiva, que ejecutaron con flagrantes violaciones de los derechos humanos. Mientras tanto, la jerarquía de la iglesia católica, luego de los intentos del cardenal Vargas Alzamora para

convertirse en una resistencia moral que evitara los desbordes del fujimorismo, también devino en una instancia altamente funcional para el régimen de entonces.

Por otro lado, el autoritarismo rampante de los años noventa fue ocasión para ver, una vez más, la inoperancia del sistema hemisférico e internacional, uno y otro complacientes en grado sumo con los eventos que se producían en el Perú, incluso auspiciando y financiando procesos que a todas luces iban a desembocar en resultados contrarios a cualquier sentido democrático. Un ejemplo palpable de ello fue la denominada «reforma judicial» que impulsó el fujimorismo desde 1996.

Finalmente, el régimen se desmoronó poniendo en evidencia sus endeble bases. Aun así, su agonía algo larga tuvo mucho que ver, una vez más, con el cumplimiento de las formas. Las elecciones de 2000, realizadas en medio de un ambiente fraudulento, contaron con la rápida aprobación externa y la casi resignación interna, y ello, a pesar de las intensas movilizaciones antiautoritarias previas que se impulsaron desde los segmentos universitarios y las regiones del interior del país, y a pesar de los preocupantes informes del jefe de la Misión de Observadores de la OEA, Eduardo Stein, rápidamente puestos de lado por el Secretario General de esa instancia hemisférica, César Gaviria, que hizo gala de una extrema sensibilidad hacia la real politik.

Solo después de los ritos de la tercera reelección anticonstitucional, en la que Fujimori cumplió «democráticamente» con pasarse los símbolos presidenciales a sí mismo, gracias a una interpretación auténtica de sus congresistas, sobrevino la catástrofe para el autoritarismo. Los gemelos Fujimori-Montesinos ya no pudieron convivir más, al destaparse el grave escándalo en torno al caso del contrabando de armas hacia Colombia, que generó enorme molestia en los Estados Unidos.

Partiendo de bajo cero

Con este enorme pasivo, los peruanos nos abocamos a construir democracia. La voluntad que se expresó en 2001, sin embargo, no encontró instrumentos adecuados para su plasmación. Sin partidos políticos legítimos —incluso, el recién elegido presidente Toledo no pertenecía a uno que mereciera el nombre de tal—, ni sostenidas movilizaciones sociales, pareció que el encanto inicial debía dar paso al realismo, y ello tomó forma en una especie de minimalismo, en el que no se pudieron ni siquiera bosquejar los lineamientos de largo plazo, capear las urgencias del momento y, a su vez, promover el desarrollo de realidades sostenibles.

Apenas iniciado el régimen de Toledo, empezó a expresarse una fuerte demanda social. Es cierto que fue específica e inmedatista, y ofreció pocos argumentos para visualizar, en ella, los gérmenes de movimientos sociales consistentes. Sin embargo, las respuestas dadas indicaban que la habilidad y claridad exigidas a los gobernantes democráticos ante tales escenarios no iban a mostrarse.

Los «arequipazos» y las manifestaciones de los campesinos cocaleros, para citar dos de los acontecimientos que inauguraron el periodo presidencial de Toledo, se reprimieron sin haber provocado vías de entendimiento valederas, más allá de los conciliábulos circunstanciales que establecieron los dirigentes políticos nacionales y regionales. Todo ello expresaba claramente que la gobernabilidad democrática no había generado formas para incorporar el conflicto social y empezó a sospecharse del peligro que significaría la formación de situaciones que podían convertirse en inmanejables por simple incapacidad para procesarlas.

En efecto, así ocurrió. Día tras día, durante cinco años, diversos grupos de peruanos se aprestaban en pos de una respuesta que satisficiera sus reivindicaciones. Los campesinos cocaleros pudie-

ron conversar en una efímera mesa de diálogo, rápidamente torpedeada por las presiones ejercidas desde el exterior. Las poblaciones que veían deteriorar su medio ambiente por las actividades mineras fueron signadas como probables terroristas. Las tantas roturas de los gasoductos en el sur y oleoductos en el norte fueron tratados como simples anécdotas, así como también lo fue el hecho de que la Organización Internacional del Trabajo (OIT) denunciara al Perú como uno de los países en que existía trabajo esclavo, gracias al nulo control que se ejercía sobre las empresas madereras.

Se sumaron, a lo anterior, los hartazgos de las localidades del interior con sus autoridades elegidas. Alcaldes que llegaron a sus cargos con una mínima votación pronto se vieron deslegitimados entre su propia inoperancia y la intensidad de los conflictos faccionales para cuya mengua la democracia servía poco o nada. Así, el momento culminante de esta situación fue Ilave que, como se recordará, fue cubierto por los medios de comunicación como una mera demostración de salvajismo imperante para, de esa manera, evitar mostrar las lacerantes verdades del país.

Todo ello ocurría en medio de una recuperación económica y crecimiento continuo, luego de una larga recesión que se había iniciado en 1998. Las pautas seguidas por la política económica siguieron siendo las mismas que se vieron durante el fujimorismo, es decir, preocupadas exclusivamente por los indicadores macroeconómicos y sin conmovirse por la cuota de sacrificio que se debía pagar para obtenerlos. Si, por un lado, el Perú fue puesto como ejemplo de cómo debe manejarse la economía, por el otro, las cifras sociales nos ponen a la zaga de Latinoamérica.

La ineficacia para enfrentar las crecientes desigualdades dio pie a un bizantino debate entre técnicos y políticos sobre las décimas más o décimas menos de los porcentajes de pobres existentes

en el país. Luego, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) nos demostraría, en densos y voluminosos estudios, que la democracia no se condecía con la pobreza.

El pobre de carne y hueso, con nombre y apellido, lo sabe por experiencia cotidiana y lo expresó en las elecciones del presente año. Se adujo que era el resentimiento ante la postración lo que determinó el mapa electoral resultante y, para el caso, se desempolvaron vetustas tesis dualistas que fueron demolidas, en su oportunidad, por vigorosas y claras posiciones, alimentadas por un marxismo latinoamericano que entonces pugnaba por ser original. Pero, hasta donde se tiene conocimiento, no se ha tratado de comprender las raíces de ese resentimiento. ¿Qué sienten sus portadores? ¿No será la manera de expresar los miedos y los temores de una situación que se hace angustiosamente imprevisible y, por lo mismo, exige un orden sin importar sus costos?

Si fuera así, los intentos de hacer pasar lo viejo como nuevo son una manera de expresar decadencia e incapacidad para enfrentar los retos presentes. Explicar lo que ocurre en el país con modelos que tuvieron su momento estelar hace cuarenta o cincuenta años es preocupante, pero lo es más cuando el mensajero también tiene esa vigencia. La segunda vuelta escenificada en junio no fue, como sabemos, la oportunidad para escoger una alternativa entre dos propuestas de desarrollo. Ni siquiera pareció ser, en buena cuenta, una decisión por el «mal menor».

En su lugar, pudo haber sido un acto más del drama de un país que quiere superarse a sí mismo y no tiene opción sino de mirar el pasado para buscar allí el milagro de una solución. No parece otra cosa, en tanto fuimos invitados a presenciar la confrontación entre un aprismo que, a diferencia de décadas atrás, no renace de las catacumbas sino de la catástrofe, y un nacionalismo que, en sus vanos intentos de arraigo, intentó mostrarse —no

sin patetismo— como la continuidad del agotado reformismo militar de los setenta y de la desaparecida Izquierda Unida de los ochenta.

De esta manera, luego de cinco años, la promesa democrática sigue siendo eso. Pero ahora son mayores las premuras, y ese es un dato que tanto el gobierno entrante como la oposición deben asumir en toda su extensión. Es mucho lo que se ha dejado de hacer cuando vemos, por ejemplo, lo determinante que siguen siendo los poderes fácticos en la toma de decisiones y la estela de corrupción que dejan cuando el Estado es incapaz de imponerse sobre ellos. También están las cuentas pendientes en derechos humanos, la ausencia de mecanismos redistributivos que asienten una percepción de justicia, así como el desarrollo de una sólida institucionalidad, que haga de la democracia un régimen legítimo y capaz de absorber las demandas sociales.

No obstante, también hubo avances (aunque precarios y, en muchos casos, reversibles). Sin embargo, procesos como la descentralización, la regionalización, la reforma del Estado, la participación ciudadana y el fortalecimiento de las capacidades sociales, entre otros, deben profundizarse. En suma, la sostenibilidad de la democracia peruana sigue siendo una aspiración. Pero, aun así, no puede negarse que algo se ha avanzado y lo peor que podría suceder sería persistir en la costumbre de querer reiniciar todo al presentarse las primeras dificultades.

*Bajo esta perspectiva, ha considerado que el cambio de gobierno que se producirá en este mes de julio es una buena oportunidad para reflexionar sobre lo hecho, lo que no se hizo y lo que, debiéndose hacer, se dejó de lado. Por eso, la serie semestral **Perú Hoy**, que normalmente dedica su volumen del mes de julio a realizar un balance anual de las políticas gubernamentales, se ha abocado a reflexionar sobre lo sucedido en estos cinco años de*

democracia, con la finalidad de contribuir al indispensable debate sobre lo sucedido e intentar establecer algunas proyecciones sobre lo que podría ocurrir.

Para la ocasión, hemos reunido las contribuciones de amigos y compañeros de trabajo, quienes ofrecen, desde sus perspectivas, una comprensión de los acontecimientos políticos, económicos y sociales que esperamos ayude a entender mejor nuestro país.