

Crecimiento económico, crisis de la democracia
y conflictividad social

Notas para un balance del toledismo

Eduardo Ballón

Presentación

El Perú de Toledo nos confrontó los últimos cinco años con un escenario paradójico, en el que simultáneamente asistimos a una gran estabilidad macroeconómica, una profunda incapacidad de la política y un descontento social creciente, en el que se multiplicaron los reclamos antes que las demandas, que suponen intereses que pueden ser negociados. El gobierno, que inició su gestión en medio de las expectativas que generó la caída del fujimorismo y que, inicialmente, fue un espacio en disputa por la positiva pluralidad de su composición, terminó naufragando en su incapacidad para construir una alianza con la población por su contradictoria pretensión de avanzar en la democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y simultáneamente mantener las orientaciones de la política económica de su antecesor. Ello se dio a pesar su ofrecimiento de una política de reactivación basada en el incremento de la demanda.

Como resultado del divorcio preexistente entre política, economía y sociedad, que el toledismo fue incapaz de enfrentar, a lo largo de estos años, los temas de gobernabilidad democrática y buen gobierno, así como, más profundamente, la

propia sostenibilidad del régimen político, estuvieron en cuestión desde sus primeros meses del gobierno. La evolución del índice de popularidad del presidente Toledo grafica, en buena cuenta, la nueva frustración y el descontento ciudadanos ante el fracaso gubernamental: el primer año de su gobierno, cayó del 62 por ciento¹ a menos del 20 por ciento; en 2004, llegó a la cifra ínfima de 8 por ciento;² y, en el primer semestre de 2005, se recuperó ligeramente, superando el 30 por ciento.

Estas paradojas, conviene recordarlo, no son exclusivamente nacionales. Como lo demuestra un informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004a), toda América Latina se enfrenta a un escenario de democracias electorales que parecen consolidarse en medio de una pobreza que crece en números absolutos y adquiere creciente carácter étnico,³ así como de niveles de desigualdad que se profundizan, aumentando la insatisfacción ciudadana con la democracia y la política, y trayendo consiguientemente un efecto desestabilizador. Ciertamente, nuestro país muestra particularidades y rasgos propios, pero se inscribe en este contexto general.

En términos generales, la mayoría de analistas coincide en que los últimos cinco años estuvieron marcados por una precariedad institucional y una fuerte inestabilidad política que contrastaron con el importante dinamismo económico manifestado en el constante crecimiento, que a lo largo de 56 meses caracterizó la denominada transición democrática.

¹ Ese fue el porcentaje más alto que le adjudicaron las encuestadoras en agosto de 2001.

² La encuesta de Apoyo Opinión y Mercados del 15 y 16 de julio de ese año le dio ese índice de aprobación a la gestión del gobierno del presidente Toledo, mientras que, al mismo tiempo, le otorgaba un 88 por ciento de desaprobación.

³ Un reciente estudio del Banco Mundial (2006) señala que la población indígena percibe, en promedio, entre 46 y 60 por ciento de los ingresos de quienes no son indígenas.

Entre 2001 y 2005 hay por lo menos tres factores que marcan la gestión del gobierno que concluye y que merecen especial atención, dado que, desde nuestra perspectiva, establecen las principales tendencias del mediano plazo:

- (i) un crecimiento económico de «base estrecha», asociado a altos niveles de desigualdad e incapaz de responder a las demandas de empleo;
- (ii) una democracia anclada en un sistema político frágil y con escasa capacidad de representación, que se debilitó aún más por la inconsistencia del toledismo y por la incapacidad de autorreforma de los partidos políticos; y
- (iii) una fuerte crisis de integración social de raíces seculares, que alentó una importante conflictividad social manifestada en distintas protestas, movilizaciones y estallidos sociales de intensidad variable, que no fueron ni previstos ni atendidos por el gobierno.

1. La economía: crecimiento con desigualdad y desempleo

1.1. Una nueva fase expansiva

Durante 2005, la economía peruana siguió viviendo la nueva fase expansiva que se inició el segundo semestre de 2001. El crecimiento del producto bruto interno (PBI) alcanzó el 6,67 por ciento en relación con el año anterior y, con ello, la tasa más alta desde 1997, cuando alcanzó el 6,84 por ciento. Esta mejora se sustentó en el comportamiento dinámico de todos los sectores económicos, incluso de la actividad agropecuaria que alcanzó un incremento del 4,8 por ciento.

La evolución positiva de la economía se vio estimulada por un contexto mundial favorable, así como por la aceleración de

la demanda interna y la puesta en marcha de nuevos proyectos como el de Camisea y los distintos programas habitacionales. Dicha fase expansiva se afirmó al sostenerse en el aumento de la demanda externa (incremento de las exportaciones), en tanto que el crecimiento de la demanda interna (inversión privada) y del consumo privado estuvieron por debajo del incremento del PBI, 5,7 por ciento y 4,4 por ciento, respectivamente.

En 2004, el coeficiente de la inversión privada sobre el PBI llegó al 15 por ciento, muy por debajo del 20 por ciento alcanzado en el segundo quinquenio de los noventa. Como señala Verdera (2006) en un artículo reciente, una condición necesaria, no suficiente, para que el crecimiento económico resulte sostenible y se traduzca en un aumento del empleo es que aquel coeficiente se aproxime al 25 por ciento. Más allá de ello, de la revisión de las grandes cifras económicas del quinquenio concluido, que se consignan el cuadro 1, se hace inevitable pensar que el país puede estar entrando a un ciclo de crecimiento relativamente largo⁴ en el que, sin embargo, se observan problemas notorios, que trataremos más adelante.

El PBI, sin embargo, no es el indicador más adecuado para entender qué ocurre con los ingresos de la población, dado que incluye los pagos que se hacen a factores externos (intereses de deuda y remesas de utilidades). El cuadro 2 propone una aproximación complementaria al tema, en el que se puede observar la diferencia que existe en el crecimiento del producto bruto interno (14,3 por ciento) y la del producto nacional bruto (11 por ciento), que responde a los pagos de los factores externos que han pasado de 344 millones de dólares a 2.304 millones y que salieron tanto del incremento de las

⁴ Esta opinión es compartida por distintos economistas, entre los que destaca Félix Jiménez, quien en sucesivos artículos periodísticos, sostiene incluso que se han producido modificaciones significativas en el propio modelo económico.

Cuadro 1
Las grandes cifras de la economía peruana 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Producción-Real						
PBI (en miles de millones de nuevos soles)	185,4	188,3	198,9	211,5	234,3	257,5
PBI (variación porcentual real)	2,9	0,2	4,9	4,0	4,8	6,3
PBI por habitante (en dólares)	2.048	2.037	2.114	2.239	2.478	2.786
Sector externo-Balanza de pagos						
Balanza comercial (en millones de dólares)	-411	-195	292	836	2.793	4.790
Exportaciones (en millones de dólares)	6.955	7.026	7.714	9.091	12.617	16.900
Importaciones (en millones de dólares)	7.366	7.221	7.422	8.255	9.824	12.110
Sector público no financiero						
Presión fiscal (porcentaje del PBI)	14,9	14,4	14,4	14,9	15,1	15,9
Presión tributaria (porcentaje del PBI)	12,3	12,5	12,1	13,0	13,3	13,8
Resultado primario (porcentaje del PBI)	-0,8	-0,2	-0,1	0,4	1,0	1,3
Saldo de deuda pública						
Externa (porcentaje del PBI)	35,9	35,0	36,6	37,5	35,6	28,8
Interna (porcentaje del PBI)	9,5	10,7	10,3	10,0	5,5	9,7
Total (porcentaje del PBI)	45,4	45,7	46,9	47,5	45,1	38,5

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.

remesas de utilidades de las empresas extranjeras como de los pagos de la deuda externa. Los pagos a los factores del exterior llegaron a 5 por ciento del PBI en 2004, con lo que su promedio en la última década se ubicó en 3 por ciento.

Cuadro 2
Crecimiento 2002-2004 del PBI, PNB e ingreso nacional

	2002	2003	2004	2002-2004
PBI	4,9	4	4,8	14,3%
PNB	4,4	3	3,2	11%
Ingreso nacional bruto	4,6	3,4	5,3	13,9%

Fuente: Banco Central de Reserva del Perú 2004.

Los cuadros anteriores muestran una pauta seguida por la economía durante el toledismo: mientras que el valor de las exportaciones creció en 36,7 por ciento y el de las importaciones, en 23 por ciento —una demanda menor a la posible—, un porcentaje relativamente bajo de las divisas resultantes de las exportaciones se orientó al desarrollo de la economía nacional y el resto se dedicó a otros fines, distintos de la reactivación económica.

En 2005, las exportaciones totales crecieron en 33,6 por ciento y alcanzaron los 17.002,6 millones de dólares,⁵ monto que constituye un récord histórico. Como es obvio dados los precios internacionales, el sector más dinámico fue el minero, que alcanzó los 9.182 millones de dólares.⁶ Si bien la minería mantiene el

⁵ Ministerio de Economía y Finanzas, 2006.

⁶ El sector minero ha sido el más dinámico entre 2001 y 2005, ya que creció a un ritmo anual del 24 por ciento. De hecho, contribuyó en un 61 por ciento al crecimiento de las exportaciones durante ese período. Los productos más dinámicos en este

liderazgo de las exportaciones, hay que destacar el crecimiento de la actividad manufacturera y, en menor medida, de algunos segmentos del sector agropecuario.

Por el lado de las *exportaciones no tradicionales*, los sectores que tuvieron importante crecimiento fueron el textil (82 por ciento), el agropecuario (150 por ciento), el químico (162 por ciento) y siderometalúrgico y joyero (80 por ciento). También observaron importantes incrementos el sector maderas y papeles (104 por ciento), el pesquero (84 por ciento) y el de minerales no metálicos (155 por ciento).

Durante el período 2001-2005, todos los sectores económicos lograron crecimiento, pero destacaron los sectores no primarios, que crecieron en 4,0 por ciento como promedio anual, en tanto que los primarios lo hicieron en 4,2 por ciento. Los sectores de mayor dinamismo fueron minería e hidrocarburos, que creció 8,6 por ciento en promedio y manufactura, 4,1 por ciento. Asimismo, destaca la mayor recaudación de impuestos.

Resalta, así mismo, la mayor recaudación de impuestos que obedece a mejoras administrativas de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (mejora en retenciones, percepciones y detracciones), al alza del impuesto general a las ventas (de 18% a 19%), al impuesto a las transferencias financieras y al impuesto a los activos netos, pero especialmente a la excepcional alza de los precios internacionales de minerales e hidrocarburos. No se avanzó, sin embargo, en una reforma tributaria integral que eleve la presión tributaria al 18 por ciento

período fueron el cobre (234 por ciento), el oro (151 por ciento) y el molibdeno (3.474 por ciento). Se observaron importantes avances también en los casos del zinc (56 por ciento), el estaño (66 por ciento), la plata refinada (51 por ciento) y el hierro (223 por ciento). Los avances son resultado tanto del incremento internacional de precios como del aumento de volúmenes.

del PBI, como lo establece el Acuerdo Nacional.⁷ En consecuencia, queda pendiente una reforma que implique que paguen más los que más tienen: regalías mineras, impuesto a las sobreganancias mineras y petroleras, pero, sobre todo, eliminación de las exoneraciones tributarias al sector financiero (impuesto general a las ventas a los seguros de vida, exoneración a las ganancias de capital en la bolsa de valores, pago de intereses de los tenedores de bonos —excluidas las Administradoras de Fondos de Pensiones— y depósitos superiores a 700.000 soles).

El *sector agropecuario* creció en el período en 2,5 por ciento como promedio anual, pero registró una pérdida de dinamismo en 2003 y 2004, específicamente en la producción tradicional, como resultado de las diversas anomalías climáticas y de algunas plagas, en especial en el caso de la papa. Sobresalió la producción de determinados cultivos no tradicionales como los espárragos, la alcachofa, la páprika y las frutas, que se destinaron principalmente a la exportación. En 2005, el sector volvió a registrar un crecimiento (4,8 por ciento), sustentado en las mejores condiciones climáticas existentes en la campaña agrícola 2004-2005.

El *sector pesquero* registró un crecimiento promedio anual de 2,4 por ciento. Este bajo resultado se debió al comportamiento variable que mostró la actividad durante el período, especialmente la pesca para consumo industrial que disminuyó 3,7 por ciento en promedio debido a la menor captura en 2001 y 2003. En efecto, anomalías térmicas presentadas en la superficie del mar afectaron la disponibilidad de las principales especies hidrobiológicas (la anchoveta, entre ellas). La disminución en

⁷ El Marco Macroeconómico Multianual 2007-2009 proyecta que la presión seguirá en 13,9 por ciento del PBI, muy por debajo del promedio de América Latina, de 17 por ciento.

la pesca para harina y aceite se atenuó con una mayor extracción de especies destinadas al consumo humano directo, actividad que se incrementó 6,4 por ciento en promedio. En 2004, el sector se recuperó y tuvo un crecimiento de 30,5 por ciento, que se sustentó en el mayor volumen de extracción de anchoveta registrado en los últimos cuatro años. Se estima que, en 2005, la actividad se contrajo levemente (-1,0 por ciento) debido al descenso de la pesca industrial (-6,7 por ciento).

La *manufactura* durante el período 2001-2005 creció 4,1 por ciento en promedio, debido a la mayor producción manufacturera no primaria que aumentó en 4,9 por ciento. Este crecimiento se sustentó en la expansión de las exportaciones y la recuperación de la demanda interna. Como resultado de ello, se registró un mayor crecimiento, específicamente en las industrias textiles (9,2 por ciento), de prendas de vestir (6,1 por ciento) y de sustancias químicas, básicamente vinculadas a la demanda externa (6,9 por ciento). Por su parte, el crecimiento de los minerales no metálicos (10,7 por ciento), imprenta (14,7 por ciento), papel (11,4 por ciento) y muebles (23,1 por ciento) estuvieron influenciados por el dinamismo del mercado interno.

Finalmente, luego de caer alrededor de 7,8 por ciento en promedio anual entre 1999 y 2001, el *sector construcción* comenzó, a partir de 2002, a mostrar una tendencia positiva y sostenida, creciendo a una tasa anual promedio de 6 por ciento entre dicho año y 2005.

1.2. Los cuellos de botella del crecimiento logrado

A pesar de los resultados presentados, 2005 evidenció, una vez más, el divorcio absoluto que existe entre las dimensiones macro y micro, entre la economía y la gente, y ello, a pesar de que entre 2000 y 2005, se destinó, en promedio, un 25 por ciento

Cuadro 3
Gasto anual ejecutado del presupuesto de la República
(en millones de dólares)

Año	Gasto corriente		Gasto de capital		Servicio de deuda		Total	
	Dólares	Porcentaje	Dólares	Porcentaje	Dólares	Porcentaje	Dólares	Porcentaje
2000	4.603	57	1.498	18	2.018	25	8.119	100
2001	6.699	67	1.302	13	2.024	20	10.024	100
2002	6.819	68	1.118	11	2.108	21	10.045	100
2003	7.344	61	1.756	15	2.871	24	11.971	100
2004	8.335	65	1.368	11	3.189	25	12.893	100
2005	8.239	61	1.369	10	3.967	29	13.575	100
Promedio	7.007	63	1.402	13	2.696	24	11.105	100

del presupuesto público al gasto social, que se incrementó en un promedio cercano al 8 por ciento anual. Este divorcio guarda relación, sin duda, con algunas de las opciones asumidas en la política económica: la reducción gradual del coeficiente de endeudamiento, la búsqueda de una menor vulnerabilidad en el contexto financiero internacional y, especialmente, la decisión de «blindar» la inversión extranjera como la única vía para atraerla y garantizarla. Para entender el alcance de estas prioridades es útil observar el gasto anual ejecutado del presupuesto de la República, los últimos 5 años, en el que se observa con claridad el crecimiento de los gastos por servicio de deuda, así como el significativo decrecimiento de los gastos de capital.

En lo que hace a la situación del empleo, el crecimiento inercial de la población económicamente activa (PEA) es del 3,5 por ciento, mientras que la relación empleo-producto es de 0,5, porque la inversión de los últimos años se ha concentrado en los sectores de minería, petróleo, electricidad, telecomunicaciones, servicios financieros y servicios comerciales, que no inciden en la generación de empleos. Ello obliga a que, para mantener estable la tasa de desempleo abierta, se necesite un crecimiento de 7 por ciento, bastante por encima del que se observó en 2005 y del que se prevé hasta 2008.

La inversión pública que podría impulsar actividades más intensivas en empleo actúa hace años como variable de ajuste, privilegiando la reducción del déficit fiscal. El resultado es que el gobierno mantuvo una altísima segmentación del mercado laboral: 68 por ciento del empleo es informal (Chacaltana 2005), mientras que el desempleo abierto mantiene una tasa cercana al 10 por ciento, aunque ligeramente por debajo del promedio regional.

Si observamos la evolución del PBI por tipo de ingreso, constatamos que la tendencia a la baja en la participación de

los salarios que se iniciara a mediados de los setenta, cuando llegaba a 50 por ciento del PBI, continuó. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), entre 1991 y 2004, la misma cayó de 30,1 por ciento a 22,9 por ciento. Como es obvio, lo contrario ocurrió con las ganancias que en el mismo período crecieron del 52,7 por ciento hasta el 60,6 por ciento del PBI, mientras que los impuestos y la depreciación se mantuvieron prácticamente en los mismos rangos. En otras palabras, durante la gestión toledista se mantuvo claramente una lógica que viene desde atrás y que consiste en trasladar los ingresos del trabajo hacia las ganancias del capital.

En el medio rural, la confirmación de un modelo de modernización agraria sustentado en las exportaciones marchó en los últimos cinco años, en la práctica, en desmedro de la agricultura orientada al mercado interno, que concentra al mayor número de productores y comunidades campesinas del país. Dado que las áreas rurales representan un tercio de la población total del país que confronta altos y seculares niveles de exclusión y pobreza (76,4 y 49,7 por ciento de pobreza extrema), esta opción del gobierno explica, en buena cuenta, el «estancamiento» de su situación.

La pobreza rural, por cierto, presenta diferencias históricas según las regiones geográficas. Estas se asocian a su disposición de capital humano, a la integración a los mercados y al acceso a bienes y servicios públicos; y se mantuvieron, si no se agravaron, como resultado de las orientaciones predominantes para el agro: así, la incidencia de pobreza en la sierra rural (81 por ciento) y en la selva rural (71 por ciento) resulta bastante más alta que la que se observa en la costa rural (62 por ciento). En general, y como consecuencia de este modelo iniciado en la década del noventa con el fujimorismo y mantenido durante los últimos cinco años con ligeras variantes, el

medio rural muestra distintos efectos entre los que destacan los siguientes:

- (i) una tendencia a la concentración, aún moderada, de la propiedad de la tierra;⁸
- (ii) la centralización de las inversiones en las empresas agroexportadoras, que les permitió modernizar su gestión y, de este modo, profundizó la distancia entre ellas y los demás productores, incluidos los de la costa, que orientan su producción al mercado interno; y
- (iii) la profundización de la brecha entre aquellas empresas y las demás.

Como resultado final, por si fuera necesario decirlo, el modelo terminó afirmándose como excluyente e incapaz de estimular el desarrollo rural.

A pesar de los signos evidentes de las limitaciones del modelo económico primario exportador que se afirmó en los últimos 15 años en el país, así como de los distintos «cuellos de botella» que este muestra —deuda externa crecientemente impagable;⁹ incremento de la desigualdad, que alcanzó el 0,55 según el coeficiente de Gini (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 2004b); y estancamiento de la pobreza—, la política económica del toledismo ratificó el dogmatismo ortodoxo predominante y se reafirmó en tres apuestas centrales:

- (i) la conclusión y la firma del tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos;¹⁰

⁸ Fernando Eguren (2006) estima que aproximadamente 10 por ciento de las tierras de cultivo de la costa están en manos de empresas de quinientas o más hectáreas de extensión.

⁹ Al final de 2005, la deuda pública total del país (externa e interna) ascendía a 30.033 millones de dólares.

¹⁰ Al respecto, véase Sirumbal 2004.

- (ii) el privilegio a los grandes actores empresariales y a los grandes proyectos de exportación; y
- (iii) el mantenimiento de una lógica de ajuste fiscal para que este pase del -1,8 por ciento al -0,7 por ciento del PBI en el período 2003-2007.

Esta se mantuvo porque el servicio de la deuda se ha estabilizado en niveles muy altos (de 3,7 por ciento del PBI en 2004 hasta 4,3 por ciento en 2008) y una parte importante de esta descansa en bonos emitidos en el mercado internacional (desde 2001, 3.750 millones de dólares), que representan el 13 por ciento de la deuda pública total.

En síntesis, hay que señalar que ni el gobierno aprovechó una coyuntura favorable para expandir la inversión pública y el gasto social (crecimiento económico, altos precios internacionales y apreciación de la moneda), ni la oposición tuvo propuestas alternativas, a diferencia de lo ocurrido en Argentina y Uruguay, donde los críticos del modelo impulsan la idea del «país productivo». El corolario es el de una coyuntura económica de recuperación con desempleo, sustentada en una base vulnerable por su concentración, su incapacidad para generar empleo, la indiferencia ambiental que supone y su enorme dependencia del contexto internacional, a pesar de los esfuerzos realizados en sentido contrario.

En este escenario, la eventual firma del TLC, atrás del cual están el gobierno y los principales sectores empresariales,¹¹ tendría un impacto neto sobre el empleo de no más de 18.000 puestos de trabajo (Bruno y Molina 2004). En términos de actividad económica, los sectores más sensibles —agro y textil/confecciones— solo serían viables si fortalecen articulaciones

¹¹ Si bien hay una creciente resistencia social, es claro que esta sigue siendo fuertemente sectorial y carece de impacto en la opinión pública que, sin información, sigue siendo mayoritariamente favorable a la firma del tratado.

intersectoriales, cadenas productivas y eslabonamientos. A pesar de ello, algunos sectores como el agro andino (maíz, cebada y trigo) serían afectados grandemente por las importaciones de los Estados Unidos. Los más perjudicados serían los sectores de menor desarrollo relativo —las microempresas y el agro—, que absorben mayor cantidad de mano de obra pero de bajos ingresos (Gamero 2005). Asimismo, se verían severamente afectados por el impacto del TLC sobre la salud. Aunque distintos estudios muestran que el efecto más grave sobre el precio de los medicamentos se produciría entre 2011 y 2017, estos tendrían, desde el primer año, un incremento del 9,6 por ciento, y eso significaría que, en los cinco primeros años del TLC, entre 700 mil y 900 mil personas quedarían fuera de la atención de salud (Ministerio de Salud 2005).

En resumen, si se mantiene la misma política económica y no se producen cambios dramáticos en la economía mundial que no parecen previsibles en el corto plazo, el escenario económico peruano seguirá siendo el de un crecimiento de «base estrecha», con algunos «bolsones de progreso», y eso profundizará la exclusión de amplios sectores de la población y la creciente dualización que ya observamos hoy día.

2. El sistema político: democracia débil y crisis de representación

El país vivió los últimos cinco años en medio de una transición democrática bloqueada por la debilidad y la fragilidad institucional, pero también por la incapacidad de autorreforma del sistema de partidos, que se mantuvo severamente erosionado como lo demuestran distintos indicadores:

- (i) somos el país con mayor volatilidad electoral del último período democrático de América Latina (44,6 por ciento frente al 23,2 por ciento de la región);

- (ii) el segundo país con mayor volatilidad de los escaños controlados por los principales partidos (52,2 por ciento frente al 24,7 de la región); y
- (iii) somos el segundo país con menor grado de afinidad de los ciudadanos con los partidos.

Todo ello hace que seamos la nación con el menor índice de institucionalización de partidos políticos y con el mayor y más persistente cuestionamiento a los políticos y a la política, en general.

Grado de confianza en las distintas instituciones (febrero de 2006)

- Presidencia de la República: 14%
- Gobierno: 15%
- Congreso de la República: 4%
- Poder Judicial: 12%
- Partidos políticos: 8%
- Medios de comunicación de masas: 52%

Fuente: Palestra 2006

Nuestra precariedad institucional, como es obvio, tampoco ha sido remontada. El Congreso de la República, el Poder Judicial, el sistema electoral, el Estado en suma (parte significativa de este), es cada vez más débil e incompetente, más distante de la gente y objeto permanente de la pequeña corrupción.

En este escenario, el Ministerio de Economía y Finanzas se ratificó como el gran poder fáctico, el garante de la subordinación de la política a la economía y el «ordenador» último de un Estado exánime, incapaz, por su debilidad y la de los partidos políticos, de garantizar siquiera una aceptable negociación de demandas y conflictos sociales en años de crecimiento económico. Esta situación, cabe consignarlo, se vio significativamente incrementada por el bajísimo grado de aceptación de la gestión presidencial.

2.1. La incapacidad para reformar el Estado

Una de las mayores frustraciones generada por la gestión toledista tiene que ver con la reforma del Estado, habida cuenta de que entre sus compromisos centrales estuvo su modernización y democratización, objetivo que suponía un conjunto de cambios institucionales que lo hicieran más efectivo y más próximo a la gente. Esta oferta, que hacía necesario deshacer las alianzas políticas tradicionales y construir otras distintas para hacerla posible, naufragó casi desde el inicio, porque el presidente Toledo no advirtió la precariedad de su organización política, ni la inexistencia de un sistema integrado de partidos, y optó por establecer una alianza entre Perú Posible y el Frente Independiente Moralizador como mecanismo para resolver las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso.¹² De este modo, desaprovechó la posibilidad de realizar la reforma del Estado y su relación con la sociedad, una oportunidad que no tuvo ningún gobernante elegido antes.

Los distintos desafíos que debían abordarse en esta materia —modernización de la administración pública, planeamiento estratégico, reorganización del sector defensa, seguridad interior, lucha contra la corrupción, reorganización del Poder Judicial, descentralización, etcétera— se asumieron sin mayor estrategia y con muy poca convicción, al extremo que puede afirmarse que la descentralización fue la única reforma estatal de significación.

En lo que hace a la modernización de la administración pública, la conducción del premier Dañino (2001-2002) intentó poner orden en el sector público, un sector en que conviven distintos regímenes laborales y administrativos (cuadro 4),

¹² Romeo Grompone (2005) desarrolla con lucidez este argumento, que se deriva de la fragmentación política que caracteriza a nuestro país.

Cuadro 4
Trabajadores del sector público por régimen laboral

Régimen laboral	Activo	Pensionistas	Servicios no personales	TOTAL
Decreto legislativo 276	456.697	-	-	456.697
Decreto legislativo 728	35.798	-	-	35.798
Fuerzas armadas y policiales	130.524	-	-	130.524
Sin régimen	-	688.366	61.357	749.723
TOTAL	623.019	688.366	61.357	1.372.742

Fuente: Villarán 2006.

como punto de partida para fortalecer la formulación e implementación de políticas nacionales y sectoriales, mejorar la gestión de recursos humanos, avanzar hacia el gobierno electrónico e implementar una nueva política de compras estatales.

La estrategia inicial, que se plasmó en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado y continuaba la política de «islas de eficiencia» impulsada por el gobierno anterior, fue ampliada por Carlos Ferrero en su paso por el premierato con el objetivo de abordar una reforma general de la contratación de personal, las remuneraciones, los ascensos, etcétera. El esfuerzo, a pesar de la importancia crucial del tema, terminó, en sentido estricto, en un «parto de los montes», al extremo que, a la fecha, el Congreso de la República no aprueba aún ni la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo ni la Ley del Empleo Público.

La discusión nacional sobre el planeamiento estratégico se retomó en el marco del proceso de descentralización y regionalización que se iniciara en 2001. El Acuerdo Nacional, que nació en julio de 2001 y se suscribió un año después, definió como una de las políticas de consenso prioritarias el «impulsar las

acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concerte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo nacional» (Acuerdo Nacional 2002). La comisión de alto nivel creada por el gobierno propuso, finalmente, un sistema y un centro de planeamiento estratégico para conducirlo. El proyecto, trabado inicialmente por el propio Consejo de Ministros y, posteriormente, por el Congreso de la República, finalmente se aprobó en 2005, aunque aún no cuenta con partida presupuestal ni con un responsable nombrado (hecho, este último, que demuestra la pobre importancia que se asigna a la continuidad de las políticas públicas).

Toledo tuvo la gran posibilidad de reformar las fuerzas armadas, porque los militares, al inicio de su gestión, enfrentaban un escenario que les era desfavorable, afectada su imagen por los delitos de varios de sus mandos superiores durante el fujimorismo y cuestionada por las responsabilidades que tuvieron en la guerra interna. La Ley Orgánica del Ministerio de Defensa de 2002 avanzó en la posibilidad del control civil sobre los militares, pero el gobierno no pudo doblegar las resistencias de los mandos castrenses a los cambios y, posteriormente, para empeorar la situación, el Ejecutivo distorsionó en distintas oportunidades la política de ascensos de los altos mandos y la subordinó a una lógica clientelista, impulsada por el propio Presidente.¹³

Otro tanto ocurrió con los cambios que se pretendieron implementar en el Ministerio del Interior. Los ministros Rospigliosi y Costa pretendieron denunciar los múltiples casos de corrupción y abuso que se instalaron en el sector, y proceder a su modernización y racionalización administrativa, además de fortalecer sus vínculos con las municipalidades y reformar la

¹³ Sobre el tema de las fuerzas armadas véase Instituto de Defensa Legal 2005.

instrucción de los policías. De la misma manera que en el caso del sector defensa, Toledo cedió a las presiones y a las resistencias internas y terminó, finalmente, por desactivar las distintas modificaciones que trataron de implementar los ministros mencionados.

La suerte de la lucha contra la corrupción no fue mejor. En la práctica, el gobierno de Perú Posible desactivó las bases del sistema que se empezó a constituir durante la gestión del presidente Paniagua. Debilitada inicialmente la Procuraduría General en sus atribuciones y procedimientos, la sucesión de importantes escándalos políticos que tocaban el seno del gobierno —la falsificación de las firmas de Perú Posible o el caso Almeyda y la compra de Backus & Jhonston— terminó por desbaratar el sistema.

La vinculación de distintas figuras del entorno familiar del Presidente en diversos casos de corrupción y hasta en delitos comunes, así como el comportamiento de varios congresistas ligados al partido de gobierno, terminaron confirmando la imagen de una gestión que naufragaba en materia de corrupción. Por lo demás, el protagonismo que mantuvieron estos años distintos personajes ligados al fujimontesinismo terminó por demostrar el fracaso más dramático en materia institucional del gobierno que concluye el 28 de julio. A dicha valoración abonó, de manera decisiva, la nula reforma del Poder Judicial, que estuvo sistemáticamente en el ojo de la tormenta, al afectar, a través del Consejo Nacional de la Magistratura, otros campos de la acción pública como ocurriera en el caso de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).¹⁴

¹⁴ Nos referimos, por ejemplo, a la manera poco transparente y confusa en la que se descalificó a Fernando Tuesta del concurso que le habría permitido seguir al frente de dicho organismo.

Por último, se debe mencionar el tema de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), constituida también por el gobierno de transición y ampliada en su composición por el propio presidente Toledo. Sus recomendaciones, presentadas en agosto de 2003, focalizaban su atención en tres campos: la judicialización de distintos casos representativos de violaciones a los derechos humanos, la creación de un programa de reparaciones y una reforma del Estado para vincularlo mejor con la sociedad y para promover políticas inclusivas para los grupos secularmente postergados.

De los 47 casos presentados por la CVR al Ministerio Público para su judicialización, avanzan lentamente apenas 22, en medio de una fuerte ofensiva político-castrense lanzada a fines de 2005 y que involucra a figuras importantes del gobierno como el premier Kuckzynski, cuya participación en esta campaña tuvo su punto más alto en la propuesta del congresista Iberico (FIM) para amnistiar a los militares que estén «procesados indebidamente». En lo que se refiere a las reparaciones, aunque se creó una Comisión Multisectorial de Alto Nivel (2004) y se aprobó el Plan Integral de Reparaciones, el Consejo respectivo aún no funciona y el Estado ha destinado apenas 10 millones de soles para esta materia, cuando se estimaba que se requería por lo menos 100 millones para iniciar el proceso.

La resistencia a las medidas necesarias para vincular al Estado con los grupos postergados se explican por las dificultades de la gestión que concluye para enfrentar las inercias burocráticas y el funcionamiento de sectores importantes de la Administración, pero se entienden más cabalmente por la falta de voluntad política y de compromiso real del gobierno. En consecuencia, la descentralización, materia de una reflexión más amplia en este libro,¹⁵ termina siendo la única reforma

¹⁵ Véase, en este mismo libro, un balance sobre la descentralización de Javier Azpur.

estatal de significación, y ello, a pesar de que surgió improvisadamente a partir de un anuncio del Presidente en el Congreso, cuando aún se carecía de ideas claras sobre sus objetivos más precisos y su diseño institucional.

En síntesis, la incapacidad exhibida por el Ejecutivo a lo largo de estos cinco años, marcados por constantes marchas y contramarchas, y por la ausencia de estrategias claras y compartidas, le deja al futuro gobierno una tarea grande en esta materia, en condiciones menos favorables, sin duda, a las que tuviera el presidente Toledo. En este resultado, es innegable, influyó la propia inseguridad del mandatario, que mantuvo relaciones conflictivas con los ministros que adquirieron protagonismo en estas materias (Dañino, Rospigliosi, Costa, Merino, etcétera)

2.2. Unas palabras sobre el Congreso de la República

En todo este proceso, el Congreso de la República, el partido de gobierno y las agrupaciones de la oposición tienen una responsabilidad sustantiva. Más allá de aquellas debilidades que se derivan de la fragmentación política y la escasa cohesión interna de los partidos,¹⁶ la actual representación parlamentaria hizo méritos sobrados para contribuir al desprestigio de las instituciones y al deterioro mayor de su imagen.

Fuertemente marcado por su carácter corporativo, que se expresó en reiteradas ocasiones alrededor de temas como las remuneraciones de sus miembros, la producción legislativa del Congreso, su función principal, aunque exageradamente profusa, fue de escasa calidad. Entre julio de 2001 y diciembre de

¹⁶ De los tres grupos políticos principales, el APRA fue el único que no sufrió desercciones. Perú Posible eligió 47 representantes y termina con 34; y Unidad Nacional, 17 y termina con 11.

2005, el Parlamento aprobó 4.116 normas (2 decretos legislativos, 3.703 leyes, 212 resoluciones legislativas y 199 resoluciones legislativas del Congreso)¹⁷ que contribuyeron a la innecesaria «inflación» normativa, pero también al desprestigio de la institución.¹⁸

Más allá de un inicial esfuerzo por «acercarse» a la ciudadanía a través de distintas oficinas departamentales, fue muy poco el contacto efectivo que mantuvo con aquella, aunque las audiencias públicas, las conferencias y las convocatorias a la sociedad civil se multiplicaron de manera significativa.

En lo que hace a su relación con el Ejecutivo, el Congreso que concluye su labor, más allá de su frecuente afán de control político por haber entendido así su función fiscalizadora y de un tono innecesariamente altisonante, porque en general no tuvo ni iniciativas, ni propuestas alternativas, tuvo escasos focos de tensión real, y estos se expresaron fundamentalmente en algunas leyes que fueron promulgadas por el Congreso contra la opinión del Ejecutivo.

2.3. La inoperancia de los partidos políticos

En general, los partidos políticos funcionaron estos últimos años básicamente como franquicias políticas. Las agrupaciones «nacionales y con historia» (APRA, Acción Popular y Partido Popular Cristiano), aunque con matices, se confirmaron débiles, muy limeñas en su funcionamiento, con un asentamiento limitado y con escasos cuadros «territoriales». Ello fortaleció la acción de los «operadores» políticos locales, que en los últimos 15 años hacen política «independiente» y «pragmática»,

¹⁷ Página web del Congreso de la República: <www.congreso.gob.pe>.

¹⁸ Recordemos, por ejemplo, que en más de cuatro oportunidades se denunció el «plagio» de normas de otros países.

reforzando un estilo clientelar en algunos casos y confrontacional en otros. Todo esto contribuyó a que figuras como la de Fujimori y candidaturas aparentemente antisistema como la de Ollanta Humala se mantuvieran como opciones políticas importantes, y eso planteó una incertidumbre mayor sobre el futuro de la democracia, porque el país no logra escapar del círculo vicioso que existe entre debilidad institucional y liderazgos fuertes.

El robustecimiento del centro político como discurso durante estos últimos años fue la mejor muestra del total debilitamiento de los perfiles programáticos y las identidades políticas de los partidos. Antes que una estrategia electoral fue el reflejo de la inexistencia de proyectos políticos de cambio, claros y articulados. En general, las agrupaciones políticas mayores apuntaron a mantener el rumbo de la economía y a concentrarse en manejar mejor el vínculo mediático con la sociedad sin preocuparse, por ejemplo, por la indispensable reforma del Estado. Sin una izquierda socialdemócrata fuerte y sin una izquierda radical electoralmente consistente, el espectro político del país se trasladó tanto al centro derecha cuanto a la lógica supuestamente antisistémica, y eso debilitó aún más el sistema político, tanto por la uniformidad de las posiciones predominantes cuanto por el vacío de representación para un grupo elevado de peruanos y peruanas.

El partido de gobierno, Perú Posible, mostró, a lo largo de estos cinco años, los grandes límites de los movimientos «aluvionales». Sin programa y sin doctrina, su interés se centró fuertemente en ocupar posiciones en el Ejecutivo y acceder a puestos de trabajo en la administración pública, compitiendo con los asesores presidenciales y con una élite vinculada a distintas corrientes de opinión y de la que el Presidente reclutaba a los principales funcionarios públicos. Atravesada toda su gestión por un conflicto permanente entre los «históricos» —poco calificados— y los «advenedizos»

—indispensables para gobernar—, el partido del Presidente vivió estos cinco años administrando sucesivas rencillas y pugnas internas, las más de las veces por pequeñas posiciones de poder. El liderazgo del Presidente sobre su agrupación fue disminuyendo, aunque este, cada vez con más dificultades, logró imponer su criterio en una organización que careció de institucionalidad todo este tiempo.

El APRA —que contaba con 28 congresistas, 12 presidentes regionales y 235 alcaldes, y era, por tanto, la principal fuerza opositora— intentó, bajo el liderazgo indiscutido de Alan García, su modernización y relanzamiento. Este debía expresarse en un nuevo programa mínimo, la adecuación de la estructura organizativa y la democratización integral del partido. Distintos eventos de la agrupación de Alfonso Ugarte avanzaron en esa perspectiva. La renovación e institucionalización del partido, si bien cambió su estructura organizativa y ratificó su presencia territorial, fue incapaz de elegir, como estaba previsto y anunciado, un secretario(a) general. Los conflictos internos, que no pudieron ser escondidos a la prensa, y la competencia por un liderazgo distinto al de García terminaron con la designación de un colectivo que frenó los intereses, seguramente legítimos de Jorge del Castillo, Mercedes Cabanillas y Mauricio Mulder, entre otros. La presidencia indiscutida e indiscutible del ex Presidente, sin nadie que le haga sombra, fue el costo de una decisión que se tomó para evitar tensiones mayores en Alfonso Ugarte y fue también el reconocimiento de la gran distancia que existe entre Alan y los otros dirigentes apristas.

La modernización programática no avanzó mucho tampoco. El partido no mostró ofertas particulares para el país, y su esfuerzo, antes que en desarrollar propuestas para los temas centrales, estuvo concentrado en cómo mantener y ampliar las posiciones de poder ocupadas. La indefinición fue una

constante. Así, frente a la suscripción del tratado de libre comercio (TLC) con los Estados Unidos, oscilan entre la oposición —Luis Zúñiga, directivo de Convención Nacional del Agro Peruano (CONVEAGRO), y la congresista De La Puente son activos integrantes de la campaña «TLC, Así No»—, la simpatía expresada por Jorge del Castillo en distintas declaraciones a los medios y la crítica moderada del propio García. La prédica aprista de 2001, que tenía entre sus banderas centrales el control del abuso de los monopolios, la reconstrucción de la agricultura y la administración de justicia, fue languideciendo en la gestión parlamentaria.

A lo largo de estos cinco años, el APRA mantuvo en consecuencia, la adhesión estable de su militancia y, simultáneamente, aceitó su maquinaria electoral para superar el fuerte rechazo que genera, en particular su líder, en amplios sectores de la población.

Por su parte, el Partido Popular Cristiano, bajo el terco liderazgo de Lourdes Flores, no logró consolidar nunca Unidad Nacional, agrupación que durante los últimos cinco años pareció guiada por los particulares cálculos políticos de representantes como José Barba, Rafael Rey, Antero Flores Aráoz o el propio alcalde de Lima, Luis Castañeda. El socialcristianismo virtualmente se disolvió en una alianza con actores poco representativos y con agenda propia, por lo que resultó incapaz de moderar sus discursos y de emprender una conducción partidaria que fuera más allá de lo mediático.

El esfuerzo tardío de Lourdes Flores por acercar su persona y su mensaje al electorado fue insuficiente para cambiar la imagen de una agrupación que apareció a lo largo de la gestión toledista como centralmente preocupada por el orden y por atraer a la inversión privada.

En el caso de Acción Popular, los últimos cinco años hicieron evidente que las antiguas capas medias que impulsaron la

agrupación habían perdido toda vigencia en el país como resultado de los cambios que se sucedieron en las últimas décadas. Su principal activo fue la figura de Valentín Paniagua, asociada a la digna gestión que hizo en la transición. Sin liderazgo ni propuestas propias, el partido de Belaunde languideció en medio de los silencios y la abstención de su principal dirigente, carente de capacidad de incidir en la marcha de los acontecimientos del país.

Los intentos de la izquierda por reagruparse resultaron inconsistentes. La izquierda tradicional, finalmente agrupada en el Movimiento Nueva Izquierda y vinculada al gremio de los maestros, algunas universidades públicas y sectores relacionados con las rondas campesinas, se hizo visible en determinados momentos de protesta y movilización social, a partir de una «especialización gremial»,¹⁹ que tiene ámbitos de influencia limitados. El Partido Socialista y el Partido de la Democracia Social, por su parte, intentaron impulsar una renovación fuertemente anclada en algunas experiencias locales, pero esta no logró convertirse en nacional, no pudo resolver el desafío de la renovación de generaciones y no consiguió resolver la distancia existente entre los técnicos y profesionales que militan en esos proyectos y la movilización social que se dio en el país.

En este escenario, los denominados «partidos regionales», que despertaron alguna expectativa en el marco de las elecciones de 2002, exhibieron el límite de su estrategia, que implicó mostrar, en la mayoría de casos, una influencia local como base de una negociación, marcada siempre por la desconfianza, con agrupaciones políticas mayores. Más allá de la figura de Yehude Simon, la única que adquirió cierta proyección nacional, la mayoría de estos afanes —varios de ellos alentados por viejos

¹⁹ Tomamos esta caracterización de Romeo Grompone.

liderazgos izquierdistas— terminó atrincherándose en su simple presencia local.

Más allá de sus aciertos y limitaciones, la Ley de Partidos Políticos, aprobada en este período, no puede resolver el comportamiento concreto de los partidos políticos y su incapacidad de representar a una sociedad cada vez más distanciada y crítica de su accionar. Al cabo de cinco años, la debilidad y la falta de interés de las agrupaciones partidarias por elaborar políticas nacionales y organizarse en el conjunto del territorio deja abierta, en los próximos años, la posibilidad de recomposición o surgimiento de corrientes radicales como el etnocacerismo o el propio Sendero Luminoso.

3. La sociedad y el conflicto social: la crisis de integración social

3.1. Conflictividad social con poca articulación

A lo largo de los últimos años, las protestas sociales se incrementaron de manera significativa y se convirtieron en un factor más que afecta la gobernabilidad del país. Aquellas suponen una multiplicación de demandas de distintos grupos con una mínima articulación entre sus integrantes, que levantan exigencias sectoriales, reivindicativas y de corto plazo, expresando un estado de ánimo y de protesta antes que una propuesta.

En general, no buscaron articulación con otros sectores sociales, ni pretendieron darle sentido más amplio a sus demandas, por lo que su sucesión no impactó significativamente en el poder, aunque varias de las explosiones que se sucedieron hasta 2005 contribuyeron a la sensación de ingobernabilidad e incapacidad del Estado, que sigue siendo el vértice de la mayoría de conflictos.

De acuerdo con el carácter de las demandas que los motivaron se multiplicaron seis tipos distintos de conflicto:²⁰

- (i) la demanda sindical que se reactivó lentamente;
- (ii) las exigencias de los trabajadores estatales, especialmente los vinculados a Salud, Justicia y Educación;
- (iii) las movilizaciones de los cocaleros contra las políticas de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos;
- (iv) los conflictos entre la población de distintas localidades del país y diversas autoridades públicas, especialmente municipales;
- (v) las disputas crecientes en varias universidades; y
- (vi) los conflictos ambientales entre comunidades campesinas y los habitantes de diversas localidades y distintas empresas mineras que operan en ellas.

La movilización social «nacional» más significativa que se produjo entre 2001 y 2005 fue el paro nacional realizado el 14 de julio de 2004. Convocado por la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), contó con el concurso de otras organizaciones nacionales como la Coordinadora de Frentes Regionales, la Confederación Campesina del Perú, la Confederación Nacional Agraria y el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP). Como se ha señalado en distintos análisis (Ballón 2004), la sumatoria de distintos sectores con sus propias plataformas hizo de aquel varios paros simultáneos. La plataforma con la que la CGTP convocó a la medida de lucha, que era centralmente política, exigía

²⁰ Para mayor información al respecto véanse Toche 2004 y Grompone 2005.

cambios en el modelo macroeconómico, una estrategia de integración regional distinta, la convocatoria a una asamblea constituyente como salida de la crisis política, la profundización de la descentralización y distintas políticas sectoriales. Ni esa, ni otras plataformas iban más allá de la protesta, ni parecían capaces de crear las bases políticas y desarrollar términos concretos para una negociación significativa con el modelo económico. Eso hacía de la paralización más protesta que programa. La protesta no fue el éxito que deseaban sus promotores, ni el fracaso que anunció el gobierno. La protesta más significativa fue la paralización de Arequipa contra la privatización de EGASA y EGESUR en 2002. Más allá de su amplitud, que alcanzó todo el sur del país, además de Apurímac, Ayacucho y Loreto, hay que destacar que fue, quizá, el único momento de articulación entre liderazgos sociales y dirigentes políticos, en el que, como resultado, se establecieron límites a la gestión futura del gobierno en materia de servicios públicos.

Paradójicamente, los conflictos sociales evidenciaron hasta ahora una doble situación:

- (i) la incapacidad absoluta del Estado y del gobierno de prevenir y resolver parte significativa de los conflictos que se sucedieron y que, frente a ello, frecuentemente se «radicalizaron»; y
- (ii) la gran complejidad de la situación social del país, que habla en buena medida de la crisis de integración social que vivimos, porque el crecimiento de la protesta social se basó en conflictos fragmentados, sin capacidad ni pretensión de articulación y con ausencia de propuesta.

Lo anterior, dicho sea de paso, no supone negar la existencia de nuevos movimientos sociales de clara raíz territorial y su eventual capacidad de promover liderazgos sociales distintos.

Entre los distintos conflictos que se sucedieron, los más visibles fueron los que se dieron entre distintas poblaciones y las autoridades públicas —73 conflictos que involucraron 21 departamentos, 20 provincias y 49 distritos, solamente en el último año— por la radicalidad de las medidas que supusieron —toma temporal de locales públicos (26 conflictos), distintas formas de enfrentamiento directo con la fuerza pública (46 casos), bloqueo de vías de comunicación (13 casos) e, incluso, retención de personas que llegó a 20 casos—.

Más allá de los motivos aducidos, en la raíz de estos conflictos encontramos distintas razones, desde aquellas estructurales que se relacionan con la secular exclusión y abandono de muchas de estas áreas, a las que solo se les presta atención en caso extremo, hasta otras que resultan de las enormes limitaciones de representación y de capacidad de gestión que tienen las municipalidades. En general, el gobierno mostró una incapacidad creciente para atender estos conflictos, que alentaban la desconfianza de la población en los plazos y procedimientos legales para atenderlos (Defensoría del Pueblo 2005). Esta situación ha llegado, en algunos casos, ha desenlaces trágicos como el de Ilave.

Las autoridades locales y regionales pueden ser elegidas con votaciones muy pobres. Los gobiernos de estas circunscripciones giran alrededor del alcalde, y la construcción de consensos y la participación ciudadana no tienen importancia en este esquema, que alienta escenarios polarizados. Independientemente del resultado obtenido, los vencedores tienen mayoría en los órganos de gobierno, en los que los representantes de las minorías carecen de capacidad de fiscalización.

Las movilizaciones señaladas muestran, simultáneamente, los efectos negativos de la disputa entre grupos de poder local, muchas veces motivados por controlar los recursos e influencias que su posición les permitía, así como la fragilidad de los mecanismos de participación ciudadana, que, más allá de sus problemas de diseño, evidencia la fragmentación y dispersión de nuestra sociedad civil. Finalmente, la mayoría de estos casos hace ostensible la crisis de representación y legitimidad de los partidos políticos, ausentes en amplias zonas del país e incapaces de articular intereses sociales diversos.

Buena parte de los conflictos ambientales también se dieron en espacios locales. La minería es un componente central del modelo económico y lo seguirá siendo.²¹ Por las características de esta actividad, pero también por su larga historia de enfrentamiento con la agricultura y las comunidades campesinas, resulta obvia su conflictividad. Dado que no todos eran similares y tenían motivaciones distintas (incumplimiento de acuerdos, defensa de recursos naturales, exploraciones mineras perjudiciales y demanda de mayores recursos del canon, entre otras), estos conflictos no llegaron a generar una movilización nacional, ni lograron poner el tema en el centro de la agenda nacional. A pesar de la radicalidad y la multiplicidad de los enfrentamientos (Majaz, Cerro Quilish, Tintaya, Tambogrande, etcétera), la debilidad de las organizaciones campesinas nacionales conspiró contra dicha posibilidad.

En general, el esquema de estos conflictos fue el mismo. Tras la intransigencia inicial de las autoridades y de las empresas se sucedieron enfrentamientos directos, que pasaban

²¹ Actualmente, existen por lo menos 25 grandes proyectos de inversión minera en cartera previstos para el período 2007-2011. Ellos suman una inversión estimada de 9.970 millones de dólares y se desarrollarán en Cajamarca (6), Moquegua (2), Cusco (2), Ica (1), Piura (4), Áncash (1), Apurímac (4), Junín (1), Pasco (2) y La Libertad (2).

luego a una mesa de negociación, que encontraba, en varios casos, soluciones parciales al enfrentamiento. Ciertamente, algunos conflictos mineros, como el de Tambogrande, se resolvieron violentamente.

Otro eje de conflictividad social fue la producción de hoja de coca. Particularmente difícil y complejo por las grandes limitaciones que existen para su solución, el tema sigue involucrando a miles de campesinos comprometidos con su producción de la hoja, pero muy alejados de los beneficios de su comercio ilegal (Duran 2005). Agrupados en distintas organizaciones, los productores a lo largo de estos cinco años tuvieron prioridades y discursos diversos. Mientras en Puno y Cusco, más vinculados a los gremios campesinos, orientaron sus demandas a ENACO, en el valle del río Apurímac-Ene y en el Alto Huallaga se concentraron especialmente en cuestionar las políticas vigentes de desarrollo alternativo y su vinculación con los Estados Unidos.

Las posiciones más radicales que sostienen la total libertad para el cultivo de la coca ganaron, sin duda, espacio y visibilidad en los últimos cinco años. Aunque nunca lograron articularse en una organización nacional, los distintos gremios cocaleros y sus respectivos liderazgos, frecuentemente en competencia, tuvieron, como punto de partida común, el reconocimiento del carácter sagrado de la hoja como parte de una herencia cultural, hecho que puede contribuir a darle un carácter étnico a este sector.

De lo dicho hasta acá es previsible que las tensiones y conflictos que se sucederán en los próximos años —y seguramente se instrumentarán en un sentido y otro— son varios y complejos:

- (i) el conflicto redistributivo, con sus múltiples caras (lucha sindical y demanda de recursos para regiones y localidades,

pero también conflictos intraestatales por la necesidad de contar con mayores recursos), seguramente se agudizará dada la lógica de la política económica;

- (ii) el conflicto ambiental que se expresará en el enfrentamiento recurrente y radical entre distintas comunidades campesinas y poblaciones enteras, y las empresas mineras, acicateado por el afán desmedido de maximización de las ganancias que seguirán mostrando aquellas;
- (iii) el conflicto cocalero que no tiene salida, dado el fracaso de las políticas de sustitución de cultivos; y
- (iv) los conflictos derivados del bloqueo de la descentralización, que previsiblemente girarán alrededor de la integración de regiones, las transferencias y la descentralización fiscal.

3.2. La sociedad y su interacción con el sistema político

En este escenario, es claro que la interacción de los actores sociales con el sistema político nacional fue relativamente pobre. No se puede desconocer que el gobierno actual, al establecer el Acuerdo Nacional como un espacio de diálogo y de definición consensual de políticas públicas de corto y mediano plazo, expresaba una voluntad en esa perspectiva.²² La participación de la CGTP, así como de la Coordinadora de Frentes Regionales incorporó a algunos actores sociales populares que compartieron ese espacio con la representación empresarial que se dio a través de la Sociedad Nacional de Industrias

²² Como en muchos otros casos se trataba de una voluntad contradictoria. Rápidamente, la gestión del presidente Toledo le dio a este espacio un carácter instrumental, y este fue uno de los factores que contribuyó a su inutilidad práctica. Los partidos políticos, no solo el PPC que abandonó dicho espacio, le dieron también escasa importancia.

(SNI), la Confederación Nacional de Industriales y Empresarios Privados (CONFIEP) y la representación de las Cámaras de Comercio. El Acuerdo Nacional, sin embargo, estuvo lejos de servir como canal para la discusión y la orientación de los principales conflictos que afectan al país, y devino en un espacio de intercambio de puntos de vista con escasa o nula influencia en las políticas públicas.

Del conjunto de actores sociales, los que mantienen una interacción más directa con el sistema político son, sin duda, los empresarios. Tanto desde sus organizaciones gremiales —CONFIEP y SNI, fundamentalmente— cuanto desde las vinculaciones que mantienen con distintas parcelas del sistema político, en tanto distintos grupos económicos, su capacidad de negociación y presión es ostensiblemente mayor que la de cualquier otro sector. En general, es claro que entre los actores sociales no empresariales, quienes tuvieron mayor capacidad de interlocución con el Estado y el sistema político fueron la CGTP y la CONVEAGRO. La primera, a pesar de encontrarse fuertemente debilitada en su capacidad de representación y de movilización,²³ apareció —seguramente por su tradición— como un vértice ordenador de las principales organizaciones sociales del país. Por su parte, la segunda, una plataforma del sector agrario en la que participan tanto las organizaciones de medianos productores cuanto las más clásicamente campesinas —la Confederación Campesina del Perú (CCP) y la Confederación Nacional Agraria (CNA)—,²⁴ ha logrado un diálogo

²³ Los especialistas en la materia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señalan que la CGTP debe reunir a no más de 75.000 trabajadores sindicalizados, que incluyen a los de la Federación de Construcción Civil. A inicios de la década del ochenta, la Central declaraba tener más de un millón de afiliados.

²⁴ Ninguna de estas organizaciones campesinas clásicas, CCP y CNA, tiene capacidad propia significativa. La primera de ellas se debilitó aún más tras los conflictos que resultaron de su último Congreso Nacional, realizado a fines de 2005.

privilegiado con los sucesivos ministros de Agricultura y ha mostrado cierta capacidad de presión en el proceso de negociación del TLC. En cualquier caso, ambas organizaciones negociaron recurrentemente con el Estado, formando claramente parte del sistema político nacional.

Con un peso fuertemente sectorial y con relaciones muy contradictorias con el sistema político, encontramos varias organizaciones sectoriales como el SUTEP y la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú. Su diálogo se limitó fuertemente a la negociación de sus conflictos, y se dio, por lo general, una vez desatados aquellos. Con un estilo fuertemente confrontacional, estas organizaciones, más allá de la representatividad que pueden tener (especialmente el SUTEP), se autoperciben, en sentido estricto, en los márgenes del sistema político y se encuentran entre los críticos sistemáticos de la «democracia».

El conjunto de organizaciones agrupadas en el Frente de Productores Agrarios y Comunidades del Perú reunió coyunturalmente a una serie de organizaciones sectoriales de escasa o nula representatividad (con la excepción de la Confederación Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería), que desarrollaron, sin embargo, algunas acciones directas bastante radicales —bloqueo de carreteras, ocupación de locales y enfrentamientos con la policía— que les dieron alguna visibilidad. Convencidos de la «utilidad» de sus métodos para obtener resultados, no estuvieron interesados, en general, en la interlocución con el sistema político, del que desconfían grandemente.

Más complejo, sin duda, es el tema de las movilizaciones regionales y locales. Si bien la Coordinadora de Frentes Regionales agrupa a las principales organizaciones regionales (Arequipa, Cusco, Áncash, Loreto y Cajamarca), su capacidad de representarlas fue totalmente limitada y su vinculación a

los diversos movimientos locales fue prácticamente nula. La debilidad del Consejo Nacional de Descentralización, órgano encargado de la conducción del proceso que no incorpora una participación municipal significativa y que no incluye en su composición a la sociedad civil, conspiró también contra la canalización más efectiva de dichas demandas que encuentran, en la radicalidad, el vehículo más efectivo para su visibilidad nacional a través de los medios de comunicación de masas.

Cabe señalar, en general, que la enorme fragmentación de la sociedad civil nacional afectó las posibilidades de interlocución de los actores sociales, mayoritariamente débiles, con el sistema político nacional. El desinterés de los partidos políticos y su desvinculación de los actores sociales fueron otro factor que atentó contra esta posibilidad. El caso Ilave resultó bastante ilustrativo en este sentido: durante 26 días, la población de una provincia fronteriza, que tiene más de 70.000 habitantes, se movilizó y «capturó» la ciudad, exigiendo la renuncia del alcalde y las autoridades municipales sin que el Estado, pero tampoco la sociedad civil nacional, se involucraran en la resolución del conflicto a pesar de su ostensible y creciente gravedad.²⁵

Es claro que este panorama no se modificará necesariamente en los próximos años. Las debilidades de buena parte de estos actores tienen que ver con las relaciones establecidas entre Estado, mercado y sociedad en el marco del actual modelo económico. Salvo que desde la política surja un impulso muy fuerte de cambio, capaz de alentar su articulación, posibilidad que no se vislumbra en el mediano plazo, difícilmente estos actores sociales interactuarán con el sistema político de manera distinta a como lo vienen haciendo hasta ahora.

²⁵ Sobre este caso véase Degregori 2004.

En un contexto político futuro que eventualmente tendrá un fuerte sesgo de «orden y autoridad», la interacción que se plantea será fundamentalmente «defensiva»: algunos sectores sociales movilizándose en los marcos de la democracia y otros, desde sus extramuros pero con limitada capacidad de impacto.

4. Una nota sobre el peso de los medios en la definición de la agenda pública

En un escenario como el descrito, caracterizado por la crisis del sistema de partidos, las graves limitaciones de la representación política, la pobreza de la institucionalidad vigente y su distancia de la gente, así como la fragmentación de la sociedad civil, el peso de los medios de comunicación en la definición de la agenda pública —que se había afirmado durante el fujimorismo— se acentuó ostensiblemente. En efecto, la reificación mediática de la realidad cobró mayor vigencia, facilitada por la precariedad de la gestión del gobierno, incapaz de pautar una relación distinta a la del fujimorismo desde el primer momento. Asediado por los medios de comunicación, que en general no le dieron tregua en ningún momento, el toledismo pasó a la defensiva y les «concedió» la capacidad total de formar la opinión pública.

La pequeña corrupción, la frivolidad y el nepotismo que caracterizaron parte de la gestión que termina ocuparon el centro del espacio político. El escándalo y la denuncia cotidiana inundaron diarios, radios y televisión, y desplazaron de la agenda pública los temas sustantivos que condicionaban el fortalecimiento de la democracia. Las redes de la corrupción fujimontesinista encontraron, en el comportamiento y la línea de la mayoría de los medios escritos y hablados, instrumentos que las protegieron y permitieron su recomposición.

Involucrados en el centro del juego político y en la defensa de intereses particulares en la mayoría de los casos, los medios contribuyeron a generar una imagen permanente de ingobernabilidad y crisis a lo largo de estos últimos cinco años, alentando con mucha facilidad los discursos de orden y autoridad. En el proceso electoral, prácticamente todos los medios, con alguna excepción, «cerraron filas» contra Ollanta Humala, buscando movilizar distintos miedos del electorado y aumentando su atractivo al «victimizarlo». Al mismo tiempo, sacrificaron su supuesta objetividad y su teórica misión informativa al alentar mayoritariamente la candidatura de Unidad Nacional y de Lourdes Flores.²⁶

Bajo estas circunstancias, no debe llamar la atención que el 71,6 por ciento de los limeños confíe poco o nada en los medios de comunicación.

5. Conclusiones

La gestión del presidente Toledo culminará el 28 de julio sin mayor pena ni gloria. El país ha perdido, una vez más, la oportunidad para superar las brechas que lo separan y lo enfrentan. Lo que ha ocurrido, más bien, es que estas se han profundizado. Nuevamente, la población se vio forzada —como viene ocurriendo con frecuencia— a optar guiada por la idea del «mal menor» entre un candidato que hizo una gestión desastrosa

²⁶ Salvo *La República*, los medios de comunicación más importantes han apoyado cerradamente la candidatura de Unidad Nacional. El manejo de los medios ha sido tan poco objetivo que ha merecido una expresión de preocupación de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos. La Asociación Transparencia, a su vez, demostró como los principales medios condicionaron el voto, obstaculizaron el debate programático y dieron mayor cobertura a la campaña de la candidata del Partido Popular Cristiano.

15 años atrás y otro que, más allá de anunciar un cambio radical, no permite ninguna certidumbre.

La primera vuelta electoral determinó una lista larga de perdedores. Lo más significativo fue la derrota de Unidad Nacional, la coalición de la derecha tradicional. Tal como ocurriera en las elecciones de 2001, esta finalmente naufragó, a pesar de sus recursos y del apoyo irrestricto de la mayoría de los medios de comunicación de masas y las encuestadoras. Pero también perdió Acción Popular, el partido del ex presidente Paniagua, que con su incapacidad para construir una articulación de centro izquierda demostró que su gestión en la transición (2000-2001) fue apenas un accidente feliz. Con ellos, finalmente, fueron derrotados también la izquierda y el partido de gobierno. La primera, que participó con tres agrupaciones distintas (Concertación Democrática, Partido Socialista y Nueva Izquierda), descubrió tarde que las propuestas programáticas y el discurso más o menos renovado no bastan para recuperar la relación con la gente que perdieron a inicios de los noventa. El segundo, por su parte, salvó la valla electoral a duras penas y quedó reducido a su mínima expresión como era previsible.

Conviene señalar que entre los perdedores se encuentran también importantes líderes de distintos movimientos sociales y regionales clásicos (movimiento sindical, magisterial, campesino y frentes regionales), que postularon al Congreso de la República sin ningún éxito.

Los resultados electorales ratificaron algunos «datos» importantes de la geografía electoral del país. Desde la década del ochenta hay un tercio del electorado nacional que vota persistentemente por un cambio radical. Izquierda Unida —la primera agrupación política que lo expresó— perdió, en esa década, la posibilidad de representarlo y fue reemplazada, sucesivamente, por Fujimori, Toledo y, ahora, Ollanta Humala, que consolidó una figura cercana a la del «outsider exitoso».

Regiones íntegras del país (Cusco, Huancavelica, Puno, Apurímac y Ayacucho) han seguido ese recorrido; departamentos andinos y las poblaciones más pobres y excluidas constituyen su denominador común.

Simultáneamente, los comicios ratificaron el sólido asentamiento territorial aprista en la costa moderna (Ica, La Libertad, Lambayeque y Piura), así como el fuerte peso de la derecha tradicional en Lima, que concentra cerca de un tercio del electorado, único lugar en el que ganó su candidata. A la base de esta geografía electoral encontramos temas recurrentes de exclusión, pobreza y desigualdad, así como formas particulares de la relación entre Estado y sociedad civil, que el gobierno que concluye fue incapaz de modificar.

En sentido estricto, la mayoría del electorado demandó, con su voto, un cambio radical en el orden de las cosas. En ese contexto, Ollanta Humala expresó, con más claridad que nadie, los distintos «malestares» que se observan en la sociedad peruana. Los más pobres y excluidos encontraron, en la radicalidad de sus gestos, el principal argumento. Quienes rechazan a la clase política lo vieron como el único competidor significativo que aparecía desde fuera del sistema político²⁷ —un militar retirado que, para mejor, se había alzado en armas en 2000, en teoría contra la corrupción fujimorista— y que no cuidaba sus formas ni hablaba su lenguaje.

Simultáneamente, por su propia condición de militar y por el hecho de que su movimiento se asienta en reservistas del Ejército Peruano, por demás pobres y excluidos, Humala apareció, sin necesidad de decirlo, como una promesa de orden y

²⁷ En el caso de los candidatos de izquierda, todos, independientemente de su innegable valía personal, cargaban con el peso de ser parte del sistema político: una fue ministra y funcionaria pública; el otro, congresista jacobino por más de 20 años; y el tercero, dirigente sempiterno del maoísmo nacional.

autoridad en una sociedad en la que la seguridad es una preocupación creciente en la agenda de la gente. Esta imagen, combinada con un discurso que identificó en el «modelo económico neoliberal» la causa de los males peruanos y el «enemigo» a derrotar, constituyeron las razones centrales de su éxito. Su búsqueda explícita de una relación con la «izquierdización» regional (visitó a Kirschner, Lula, Morales y Chávez) le dio réditos, aunque el ostensible padrinazgo de Chávez y su grosera y torpe intromisión en el proceso peruano le generaron nuevas resistencias, incluso en sectores de su electorado.

Humala, en otras palabras, aprovechó la incapacidad de autorreforma y modernización de los partidos políticos (en especial del APRA y la izquierda); la enorme frustración causada por la gestión del presidente Toledo, que comprometió al sistema de partidos tradicional, dada su incapacidad para enfrentarla; así como su acertada lectura de la conflictividad social del país, que se convirtió en uno de los centros de su discurso. Con tales elementos, no necesitó de mayor propuesta programática y logró posicionar su imagen y su gestualidad como la alternativa que «buscan/demandan», desde hace años, amplios sectores de nuestra sociedad.

¿Significa todo lo anterior que Ollanta es una «creación» de la gente que busca un liderazgo fuerte como el que ejerció Fujimori en su momento? La respuesta es no. Humala y el Partido Nacionalista Peruano son simultáneamente un «invento» de la población y una construcción social y política. No olvidemos que, tras el alzamiento de 2000, los hermanos Humala, Ollanta y especialmente Antauro, organizaron un movimiento de reservistas que recorrieron el país durante cinco años difundiendo sus ideas a través del semanario *Ollanta*, y que eso les permitió una relación sistemática con la población. Además, tampoco debe olvidarse que produjeron un hecho

político de indudable impacto e interpelación al Estado y la sociedad —la captura de una comisaría en Andahuaylas y la muerte de cinco policías—, que los hizo «ganar» importante visibilidad en los medios de comunicación.

En todo este proceso, el líder del Partido Nacionalista Peruano se «benefició» y aprovechó la desproporcionada campaña mediática en su contra. Como no se había visto antes en nuestra historia, los medios de comunicación cerraron filas a lo largo de la campaña y lo anatemizaron de manera despiadada, acusándolo de distintos hechos, los más de ellos aún no demostrados. El resultado fue el opuesto al buscado: su candidatura creció y, convertido en «víctima», generó entre sectores del electorado más simpatía que rechazo, demostrando la enorme incapacidad de los medios para construir una opinión pública más o menos consistente en una sociedad como la nuestra.

El sustento organizativo de Ollanta Humala ha sido una alianza electoral entre su partido y Unión por el Perú, un frente político que articuló Javier Pérez de Cuéllar para enfrentar a Fujimori en 1995 y que en enero de este año no era más que una franquicia electoral que se benefició grandemente de su vínculo con un candidato «potente».

A lo largo de la campaña, en ese espacio se articularon personas y grupos de distinta historia política y personal. Allí convergen antiguos militantes de la izquierda que controlan la propuesta programática; ex militares que estuvieron vinculados al fujimorismo y, eventualmente, a la corrupción y a la violación de derechos humanos y que fueron parte del entorno más directo y cerrado del propio Humala; ex funcionarios del propio régimen anterior, relacionados con distintos casos de corrupción; empresarios que mantuvieron, en el tiempo, vinculaciones sucesivas con la Izquierda Unida, el APRA y

Toledo; y caciques políticos regionales, cuyo interés fundamental era llegar al Congreso de la República. En resumidas cuentas, un mosaico grande y contradictorio.

Como es obvio, esa variedad se expresó en las listas parlamentarias y en los congresistas que finalmente han resultado electos (47 de 120). Los hay dirigentes del movimiento cocalero, ex militantes de distintos partidos, pequeños empresarios con dificultades bancarias, técnicos y profesionales reconocidos, deportistas exitosos, etcétera. La pregunta de fondo, después del 4 de junio e independientemente del resultado electoral, es sobre las posibilidades de esta compleja amalgama para convertirse en un partido político real con capacidad de representar y articular. Los indicios que hasta hoy sirven para responder esta interrogante abonan a favor del escepticismo.

Bibliografía

ACUERDO NACIONAL

2002 *31 políticas del Estado*. En <www.acuerdonacional.gob.pe>.

BALLÓN, Eduardo

2004 «Los mil y un paros». *Quehacer*, n.º 148, Lima, mayo-julio.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ

2004 *Memoria 2004*. Lima: BCPR.

BANCO MUNDIAL

2006 *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Lima: Banco Mundial.

BRUNO, Seminario y Oswaldo MOLINA

2004 *Efectos del TLC con los Estados Unidos en el empleo*. Lima: PNUD y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo

CHACALTANA, Juan

2005 «Empleo y regulación laboral en el Perú». *Boletín Economía y Sociedad*, n.º 55, Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO

2005 *Octavo Informe de la Defensoría del Pueblo al Congreso de la República 2004-2005*. Lima.

DEGREGORI, Carlos Iván

2004 «llave: desafío de la gobernabilidad, la democracia participativa y la descentralización». Cuadernos Descentralistas n.º 13. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana..

DURAN, Anahí

2005 «El movimiento cocalero y su (in)existencia en el Perú. Itinerario de desencuentros en el río Apurímac». *Bulletin de l'Institut Français d'Etudes Andines*, n.º 34, IFEA, Lima, 2005.

EGUREN, Fernando

2006 «Un modelo de modernización agraria que prolonga la pobreza». En *Pobreza y desarrollo en el Perú. Informe anual 2005-2006*. Lima: OXFAM GB.

GAMERO, Julio

2005 «El empleo en el 2004: punto de inflexión o de reflexión». En *Pobreza y desarrollo. Informe anual 2004-2005*. Lima: OXFAM GB.

GROMPONE, Romeo

2005 *La escisión inevitable. Partidos y movimientos en el Perú actual*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL

2005 *Los nudos de la defensa. Enredos y desenredos para una política pública en democracia*. Lima: IDL.

MINISTERIO DE SALUD

2005 *Evaluación de los potenciales efectos sobre acceso a medicamentos del TLC que se negocia con los EE. UU. de América*. Lima: MINSA.

PALESTRA

2006 Portal de Asuntos Públicos de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

2004a *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Lima: PNUD.

2004b *Informe de Desarrollo Humano*. Lima: PNUD.

SEMINARIO, Bruno y Oswaldo MOLINA

2004 *El impacto del TLC sobre el empleo*. Lima: PNUD-MTPE.

SIRUMBAL, Luis Miguel

2004 «Perú: entre la integración y el libre comercio». En *Perú hoy: los mil días de Toledo*. Lima: .

TOCHE, Eduardo

2004 «La protesta social durante el toledismo». En *Perú hoy: los mil días de Toledo*. Lima: desco .

UNIVERSIDAD DE LIMA

2006 Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima, 27-28 de mayo. En <www.ulima.edu.pe>.

VERDERA, Francisco

2006 «Perú 2002-2005: crecimiento económico con desempleo». En *Pobreza y desarrollo en el Perú. Informe anual 2005-2006*. Lima. OXFAM GB.

VILLARÁN, Fernando

2006 *Modernización del Estado*. Lima: CIES-SASE Editores.