

Perú Hoy



Institucionalidad
bajo ataque

desco

Institucionalidad bajo ataque

Perú Hoy

Institucionalidad bajo ataque

Alberto Adrianzén M. José María Guerra-García
Germán Alarco T. Nicolás Lynch G.
Eduardo Ballón E. Raúl Mauro M.
Humberto Campodónico Sánchez Armando Mendoza Nava
Jennie Dador T. Carlos Monge S.
Alejandro Diez H. Maximiliano Ruiz R.
Alejandra Dinegro M. Giovanna Vásquez L.
Marisa Glave R. Eduardo Vega L.

Eduardo Toche M.
(compilador)

desco

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo - 2024

Código: 14395

TOCHE M., Eduardo; compilador

Perú Hoy, Institucionalidad bajo ataque. Lima: desco, 2024. 347 p

Agro / América Latina / Corrupción / Crisis / Democracia /
Derechos / Descentralización / Diversidad / Economía / Educación
/ Género / Interculturalidad / Modelo económico / Política /
Proceso constituyente / Progresismo / Puno /
Resiliencia económica / Perú

Primera edición, febrero del 2024

Tirada: 300 ejemplares

Corrección de estilo: León Portocarrero Iglesias

Coordinación: Mónica Pradel S.

Composición de carátula y diagramación:

Juan Carlos García M. ☎ (51) 99735-4618

Fotos de carátula: Andina / Andrés Valle

Fotos de interiores: Andina

ISBN: 978-612-5009-20-3

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-01221

Impreso en Aleph Impresiones S.R.L

Jr. Risso 580, Lince. Lima - Perú ☎ (511) 634-5000

© **desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo

Jr. Huayna Cápac 1372, Lima 11 - Perú ☎ (511) 309-2875

www.desco.org.pe

Febrero del 2024

Contenido

Presentación 9

Parte I Política y gobernabilidad

¿El fin de un ciclo? Incertidumbre e imprevisibilidad
Eduardo Ballón E. 23

La democracia, la crisis y la excepcionalidad
Alberto Adrián M. 43

Antielitista más que progresista: América Latina hoy
Marisa Glave R. 61

Negación y actualidad del proceso constituyente en el Perú
Nicolás Lynch G. 73

Perú hoy: a 20 años de la descentralización
Maximiliano Ruiz R. 91

Parte II Sociedad y democracia

El imposible Perú sin diversidad
Alejandro Diez H. 123

Sociedad y democracia: «el año en que los derechos...»
Jennie Dador T. 141

2022: grave retroceso en la lucha contra la corrupción
Eduardo Vega L. 157

El Puno hirviente de estos días
Carlos Monge S. y José María Guerra-García 177

Voluntad política, políticas públicas y lucha contra
las desigualdades de género: de Castillo a Boluarte
Alejandra Dinegro M. 205

Parte III

Economía y gestión de recursos

Narrativas económicas frente a la crisis sociopolítica en
el Perú 2022-2023
Germán Alarco T. 231

Notas para el análisis del modelo económico.
Carrera de caballos, parada de borricos
Humberto Campodónico Sánchez y Armando Mendoza Nava 255

Una radiografía de la resiliencia económica en el Perú
Raúl Mauro M. 279

Tarde, mal y nunca: financiando la educación
Armando Mendoza Nava 301

Crónica de una crisis agraria anunciada
Giovanna Vásquez L. 323

Notas de autoras y autores 341

Presentación

*Fernand Braudel personificó uno de los momentos en que se revolucionó la manera de escribir la historia durante el siglo XX. Visto desde la actualidad –y teniendo en cuenta los drásticos cambios que ha tenido el quehacer histórico desde entonces–, su crítica radical a lo que denominó *histoire événementielle* (historia de los acontecimientos), aunque profundamente observada, no termina de salir del escenario conceptual de las y los dedicados a estos menesteres¹.*

Ciertamente, los acontecimientos por sí mismos no explican nada, pero tampoco se pueden desechar sin más. Sin embargo, a menudo los usamos sin tamices, como, por ejemplo, cuando buscamos armar alguna comprensión de nuestro sistema político y terminamos teniendo entre manos algo parecido a las «historias de tijeras y goma» que tanto criticó Robin G. Collingwood².

¹ Braudel, Fernand. *Las ambiciones de la Historia*. Barcelona: Crítica, 2002.

² Collingwood, Robin G. *Idea de la Historia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica (FCE), 2004.

Por esta vía podemos llegar a conclusiones omnicomprendivas, del tipo «todo está mal», «todos son corruptos», «nadie me representa», «que se vayan todos». Esto es sumamente peligroso, sobre todo porque de esa manera se liquida cualquier posibilidad de cambio y solo se proyecta un fatalismo en el que nada de lo que se haga será suficiente. Si observamos bien el escenario, ese es el punto en el que intuitivamente ha tomado posiciones la derecha más antidemocrática del país, que busca, cada vez con más éxito, que la política se desarrolle en este tipo de escenarios.

Sin embargo, esto no puede desplegarse automáticamente. La derecha peruana necesita cancelar cualquier comprensión y debate de los procesos contemporáneos para darle algún «sentido» a los mantras –«terruco», «caviar», derechos humanos– que dirige a quienes se les opone. En esa línea, ¿cómo responder a esas mentiras, que no se proponen para entablar un debate sino para descalificar al adversario/adversaria? La respuesta no puede ser reactiva ni bajo el supuesto de medir nuestras fuerzas argumentales con la de ellos/ellas. De ninguna manera.

Así, lo que debiera evitarse es que, en efecto, se cancele la posibilidad de revisar lo ocurrido durante el último medio siglo y, en ese ejercicio, diseccionar las mentiras sobre la cual la derecha peruana ha construido sus aparentes justificaciones políticas.

Entonces, preguntémonos, para acercarnos algo más a los sentidos que adquiere nuestra actual «cuestión democrática»: ¿por qué estalló en mil pedazos, en 1992, la experiencia democrática iniciada en 1980? ¿Acaso Sendero Luminoso fue la exclusiva explicación, cuando, recordemos, la casi unanimidad de peruanos y peruanas manifestamos nuestros desacuerdos y crecientes malestares hacia los partidos políticos (llamados entonces «políticos

tradicionales»), señalados estos como los culpables, entre otras cosas, de la desbocada inflación de entonces?

Algo íntimamente correlacionado con las respuestas que demos a las anteriores preguntas serán, seguramente, los motivos que permitieron la facilidad y rapidez con la que se impuso el neoliberalismo en el país, no solo como modelo económico sino, sobre todo, como encuadre de la discusión política y, fundamentalmente, como un marco desde el cual organizaríamos nuestras vidas con un «poco más de seguridad». Léase, ideología hegemónica.

De esta manera, seguramente, es plausible entender el ciclo democrático iniciado en el 2000 lejos de la idea de una ruptura tajante con el momento autoritario que significó el fujimorismo de los años 90 y, tal vez, más cerca a la noción de una continuidad soft de este régimen. En todo caso, en estos últimos 25 años, no pareció haber intentos serios de cambiar la Constitución de 1993, de cuestionar el predominio tecnocrático asentado en el Estado peruano ni en rebatir la centralidad del Producto Bruto Interno (PBI) como argumento de «buen gobierno».

Resta por saber cuáles eran las intenciones políticas de quienes auspiciaron las acciones y se movilaron en el año 2000, además de dar fin a como dé lugar al régimen fujimorista que, desde ya, era necesario terminar, pero seguramente insuficiente para levantar desde allí un sistema político que afianzara una noción de democracia más legítima. Lo cierto es que una vez asentado el nuevo momento y en la medida que se aclaraba la bruma, veíamos de manera cada vez más nítida que grandes porciones de la antigua infraestructura institucional (por ejemplo, el sistema educativo, el servicio civil, las Fuerzas Armadas, el Poder Judicial) estaba sin reformar y que las personas que eran parte de estos espacios no solo

evitaron allanarse a las nuevas circunstancias, sino que, más bien, con entusiasmo creciente utilizaron sus posiciones atrincheradas para sabotear la endeble e indefinida democracia, bajo la perspectiva de devolverle al país el gobierno autoritario que se dibujaba desde el pasado inmediato.

En esa línea, pocas cosas han sido tan valiosas para estas/ estos actores políticos no democráticos que la vigencia exitosa de las fantasías –tal como las entiende Slavoj Žižek³– que instalaron a inicios de los años 90 para sostener el sistema político y que mantienen su vigencia hasta hoy. En suma, el terrorismo senderista y el fantasma de la inflación fueron tomando forma en la imaginación de los peruanos y peruanas como los factores más importantes que generaron la «catástrofe» presente en esos años e impedían un «futuro mejor».

Como ejemplo de estas operaciones y su vigencia a través del tiempo, decíamos en 1998, a propósito de cómo el régimen de entonces agregó una nueva amenaza –el «crimen organizado»– para que la delincuencia incontrolada de entonces tomara una forma más siniestra, que solo podía ser enfrentada con medidas excepcionales⁴.

Para el logro de sus objetivos el fujimorismo hizo a un lado el delicado problema institucional que conllevaba su estilo político, apelando a una supuesta eficacia que se asentó en el sentido común que avalaban las encuestas de opinión, en las que la ciudadanía mostraba su consentimiento a una política de «mano dura». El gobernante de entonces aprendió bastante bien que el cultivo de

³ Žižek, Slavoj. *El acoso de las fantasías*. Madrid: Akal, 2010.

⁴ Toche, Eduardo. «La emergencia permanente». *Quehacer*, n.º 113. Lima: desco-Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1998, pp. 30-85. Ver en: rb.gy/q99ga7

una imagen inflexible, cuando de enfrentar los problemas del país se trataba, tenía la indudable virtud de generar una sensación de efectividad de corto plazo.

Sin embargo, debió ocultar un vicio mayor: ya que buscaba impactar a la opinión pública, su foco de atención debía dirigirse hacia los síntomas y no hacia las verdaderas causas de los problemas. Así, el sesgo político al concepto de seguridad ciudadana vigente por esos años se dirigía fundamentalmente al control social que descansaba significativamente en la capacidad represiva del Estado, lo que, si bien no garantizaba una solución estable y permanente, sí estaba en capacidad de ofrecer resultados coyunturales que fortalecerían eventualmente la imagen del régimen. Además, al plantearse la figura de una «guerra» –en este caso, contra la delincuencia– la necesidad de un líder se hacía patente y, con ello, la figura presidencial adquiriría nuevos brillos ante la población.

Para Francisco Durand, Alberto Fujimori logró empatar una política de seguridad con una cultura autoritaria. Esta afirmación permite considerar que lo generado en la década de los 90 no fue únicamente producto de una política neoliberal de un caudillo autoritario, sino que, además, se necesitó de un campo social fértil desde donde lo autoritario podía surgir y consolidarse como mecanismo de control político y estatal. Según Durand:

[Fujimori] desarrolló una cultura política autoritaria que coincidía con lo que podría llamarse un autoritarismo de masas o un tipo de necesidad de orden, a cualquier costo –“córtale la cabeza, pégale, si roba debes cortarle las manos, si mata debes matarlo”⁵.

⁵ Francisco Durand. Entrevista realizada por Carla Toche en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), el 2017.

Entonces, Fujimori convirtió esta forma de relacionarse autoritaria que ya estaba establecida en la sociedad en una política de Estado.

Es decir, parafraseando a Christopher Browning⁶ cuando emite sus apreciaciones sobre la República de Weimar, el régimen iniciado en el 2001, aunque no estaba condenado, si fue una democracia «agobiada». Este aspecto, en medio de las expectativas generadas por la «nueva situación», no fue enfatizada en debida forma por los análisis de la coyuntura: al resaltarse la resistencia hacia el fujimorismo a fines de los años 90, pareciera haberse subestimado la extrema debilidad en la que se originó entonces el ciclo democrático y los graves daños que esto originaría con el transcurso de los años. Además, el crecimiento económico que robustecía sus cifras desde el 2004 fue, sin duda, otro de los factores importantes para que no se prestara la debida atención a las fragilidades del sistema.

En efecto, la democracia que buscaba sobrevivir desde el 2000 no se sostuvo ni en sólidas organizaciones políticas ni en líderes fuertes y capaces. Más aun, si cabe la afirmación, la etapa culminante del crecimiento económico coincidió con los gobiernos de Alan García (por segunda vez) y de Ollanta Humala, es decir, con la extrema corrupción y el sentido más amplio de ineficiencia que podía mostrar el Estado peruano. Cuando llegó inevitablemente la crisis, nuestra frágil democracia no tuvo manera de capearla.

Sin embargo, aparece como muy limitado suponer que el derrumbe de la democracia obedece solo a la corrupción y a la ineficiencia imperante. El llamado «piloto automático» al que se sujetaron todos los gobernantes peruanos desde el 2001 también

⁶ Browning, Christopher. «Fragile, Resilient Weimar». *nybooks.com*, New York, 8 de febrero del 2024. Ver en: rb.gy/c7n1d4

hizo lo suyo. El hecho de no haberse cuestionado y ofrecido una alternativa viable a un modelo del que todo el país fue testigo de un inmoral aumento de la disparidad de ingresos y de una concentración sin precedentes de la riqueza en la cima, y al que tanto el Congreso como el Ejecutivo y los tribunales de justicia evitaron aplicar regulaciones, por mínimas que estas hubiesen sido, para protegerse contra las calamidades autoinfligidas por la libre empresa descontrolada, debe haber contribuido significativamente a la intensa erosión de la credibilidad y legitimidad de los gobernantes. Es decir, el patrón de acumulación y concentración económica propio del neoliberalismo fomentó decididamente la fragilidad del sistema político y a hacerlo inmanejable.

Una segunda cuestión que debiéramos tomar en consideración es que no se puede aspirar a la consolidación de un sistema democrático cuando predominan actores políticos no-democráticos y, de otro lado, las fuerzas democráticas aparecen débiles o desorganizadas. En esa situación, como vemos cotidianamente, los principios democráticos se entienden cada vez más como un estorbo y las normas no son diseñadas o interpretadas para defender la democracia, sino para destruir sus fundamentos, para, primero, parlamentarizar el poder y, luego, imponer una situación francamente autoritaria.

Por supuesto, todo ello busca justificarse con la manida frase «la democracia no se come», dicha alguna vez por Manuel A. Odría, nuestro tropical dictador de los años 50. Frase que, según las consideraciones de las expectativas ciudadanas, no sería totalmente inexacta, lo que conduce a otra dimensión del problema: además de mostrar síntomas específicamente peruanos, la democracia ha evidenciado sus nudos irresolubles desde el momento mismo

en que se propuso como el sistema político universal que debía acompañar a su símil económico –la economía de mercado–, luego de la desaparición del bloque socialista a fines de los años 80.

Francis Fukuyama aún estaba en su apogeo cuando los países que eran catalogados como «democracias consolidadas» empezaron a mostrar señales de crisis, sobre todo el desapego constante del pueblo soberano de sus gobernantes o, para ser más precisos, diría Emilio Gentili⁷, un creciente desapego de los gobernantes respecto al pueblo soberano. Años después, en el 2008, Larry Diamond⁸ definía la situación como una «recesión de la democracia» y, dos años después, el Democracy Index⁹ de The Economist tituló su informe anual como «democracia en retirada», reiterando la idea en el texto, llamándola «democracia en declive».

Para The Economist, al final de la primera década del siglo XXI, era evidente que la democracia estaba experimentando una profunda crisis. Luego de su vigencia triunfal durante los años 90, según esta publicación hubo una fase de regresión entre el 2006 y el 2008, a la que le siguió una fase de declive entre el 2008 y el 2011, concentrada fundamentalmente en los países europeos, mientras, de otro lado, se desvanecía el entusiasmo por la primavera árabe. Para el 2012, describió la situación como «una democracia en inercia», para caracterizarla como «una democracia de descontentos» al año siguiente y, en el 2014, pasar de la afirmación a la interrogante: ¿qué le ha ido mal a la democracia?

⁷ Gentili, Emilio. *La mentira del pueblo soberano*. Madrid: Alianza Editorial, 2018.

⁸ Diamond, Larry. *The Spirit of Democracy. The Struggle to Build Free Societies throughout the World*. New York: Griffin, 2008.

⁹ Ver: Democracy index, 2022. En: rb.gy/t8jl08

Entre quienes advirtieron de esta situación tempranamente, está Shmuel Eisensdadt¹⁰. En 1999, cuando aún se consideraba exitosa la oleada democrática iniciada 20 años atrás, Eisensdadt planteó el problema de las paradojas de la democracia, para referir a la extrema debilidad que mostraban en algunas ocasiones las democracias representativas y aparecer, en otras ocasiones, como muy resistentes al embate de sus enemigos y enemigas. Así, afirmaba, no eran las condiciones favorables para el funcionamiento de estas democracias, muchas de ellas establecidas como «indicadores» sagrados de las encuestas, las que garantizaban su consolidación, porque no dependían de esos valores, sino que la continua transformación de la sociedad y de las situaciones políticas creaba condiciones que debilitaban o fortalecían la legitimación y eficacia del sistema.

En esa línea, sospechó que a fines del siglo XX se estuviera escenificando una «desconsolidación» por efecto de procesos internos a las propias democracias, tales como el protagonismo cada vez mayor del Poder Ejecutivo, la burocratización tecnocrática, la sobreconcentración del poder en los procesos de producción, las restricciones cada vez mayores al acceso a la información, la profesionalización y tecnificación del proceso político, entre otros.

De este escenario, lo que podíamos esperar era la «erosión» o el «derrumbe» de la confianza en la democracia, especialmente como resultado de los procesos de selección de liderazgos, que se llevaban a cabo lejos e incluso contra las expectativas de la población, para luego, las/los designados, tomaran decisiones guiadas por un

¹⁰ Eisensdadt, Shmuel. *Paradoxes of Democracy, Fragility, Continuity and Change*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Press, 1999.

sentido burocrático de la eficiencia y extraños a las expectativas de la ciudadanía.

A ello, decía Eisenstadt, debía añadirse los factores internacionales, «como la globalización económica y cultural, acompañada por nuevos antagonismos culturales, étnicos, nacionalistas y religiosos», que golpearían fuertemente al Estado nacional que, a su vez, ya presentaba fisuras, para entonces debido a la creciente fuerza centrífuga de la acción de sus facciones políticas y sociales.

Lo especialmente interesante de las interpretaciones y proyecciones de Eisenstadt fue que esta «desconsolidación» de la democracia aparecería como «una forma democrática en la que, aunque haya elecciones, no se respetan las garantías de libertad y legalidad de las instituciones de la sociedad, provocando así una reducción de la participación democrática con la proliferación de democracias no liberales».

Otro politólogo que sería importante tener en consideración es Colin Crouch¹¹. En el 2000 ya hablaba de la posdemocracia para referirse a la poca o nada consistencia real de la democracia, fundamentada casi exclusivamente en la participación electoral y dejando un amplio margen de maniobra para la acción de las/los detentadores del poder económico. Para Crouch, esta situación producía un deterioro definitivo a la noción de pueblo soberano como base del sistema. Sin embargo, sus cuestionamientos no finalizaban allí.

Si bien estábamos ante algo que solo se sustentaba en la programación de elecciones, incluso estas se habían convertido en algo muy defectuoso:

¹¹ Crouch, Colin. *Postdemocracy*. Cambridge: Polity Press, 2004.

Aunque las elecciones continúen desarrollándose y condicionando a los gobiernos, el debate electoral es un espectáculo sólidamente controlado, dirigido por grupos rivales de profesionales expertos en las técnicas de la persuasión, y se ejerce sobre un número restringido de cuestiones seleccionadas por estos grupos, mientras que los ciudadanos, desempeñan un papel pasivo, aquiescente, incluso apático, limitándose a reaccionar ante las señales que recibe. La política se decide en privado por la interacción entre los gobiernos elegidos y las élites que representan casi exclusivamente a los intereses económicos.

¿Habría alguna señal de este momento anómalo? Para Crouch sería la expansión de la corrupción, «un indicador evidente de la escasa salud de la democracia», porque resalta una clase política cínica, amoral y separada del control y de la relación con el público. Concluye –y nosotros con él– que «una triste lección» fue que los partidos de izquierda –en Bélgica, Francia, Alemania y Reino Unido– no fueron inmunes al fenómeno que sus movimientos estigmatizaban o que debieron estigmatizar.

Así llegamos a los gobiernos de Pedro Castillo y el de su inefable coda política Dina Boluarte, motivos ambos de las reflexiones que incluye este volumen de Perú Hoy. Y si bien las incapacidades de uno y otra son y fueron manifiestas, achacar exclusivamente a sus características personales y políticas las casi inexistentes cifras de aceptación ciudadana que tienen, la expansión sin límites de la corrupción y la presencia cada vez más visibles de organizaciones criminales en los procesos de toma de decisiones, es simplemente no tomar en cuenta que todos los presidentes de la república que se sucedieron al menos desde el 2001, estuvieron más que lejanos de algo que pudiéramos llamar «sintonía con la población», que la corrupción ha atravesado nuestra vida política durante las últimas décadas y que aún miramos absortos sin atinar a una definición

sobre qué es finalmente aquello que denominamos ilegalidad y criminalidad. De otro lado, como deja sentado Crouch y otros analistas, la política hay que verla siempre como hechos relacionales y, por lo mismo, no se explican solo por lo que un determinado actor haga o no. La forma correcta es comprender el resultado como la correlación que existe entre todas/todos los que están en la palestra. En este sentido, a la izquierda peruana le urge un ejercicio de balance y liquidación de lo que ha hecho al menos en las últimas cuatro décadas.

Por supuesto, ninguna comprensión de los procesos niega las responsabilidades personales de quienes ejercieron y ejercen poder. Pero, no somos jueces. El valor innegable de estos esfuerzos analíticos debe ser poner en evidencia las falsedades y las fragilidades desde las que se ha levantado nuestro sistema democrático. Por ahora, eso debiera ser suficiente.