
Eduardo Morón y Cynthia Sanborn

**LOS DESAFÍOS DEL *POLICYMAKING* EN EL PERÚ:
ACTORES, INSTITUCIONES Y REGLAS DE JUEGO**



**UNIVERSIDAD
DEL PACÍFICO**
CENTRO DE INVESTIGACIÓN

© Universidad del Pacífico
Centro de Investigación
Avenida Salaverry 2020
Lima 11, Perú

Los desafíos del *policymaking* en el Perú:
actores, instituciones y reglas de juego
Eduardo Morón y Cynthia Sanborn

1a. edición: febrero 2007

Diseño: Ícono Comunicadores

I.S.B.N.: 978-9972-57-108-4

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2007-01039

BUP-CENDI

Morón Pastor, Eduardo

Los desafíos del *policymaking* en el Perú: actores, instituciones y reglas de juego /
Eduardo Morón y Cynthia Sanborn. -- Lima : Centro de Investigación de la Universidad
del Pacífico, 2007. -- (Documento de Trabajo ; 77).

/ELABORACIÓN DE POLÍTICAS/POLÍTICA ECONÓMICA/ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA/
INSTITUCIONES POLÍTICAS/ESTADO/PARTIDOS POLÍTICOS/ PERÚ/

35(85) (CDU)

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (Apesu) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (Eulac).

El Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico.

Derechos reservados conforme a Ley.



Índice

Introducción	7
1. Legados históricos y reglas cambiantes	11
1.1 Legados históricos	11
1.2 La transición a la democracia y la reelaboración de las reglas: 1978-1992	15
1.3 Desafíos a la democracia (1980-1992): coyunturas críticas y la política en tiempos de crisis	19
1.4 La década de Fujimori: 1990-2000	25
1.5 Transición (retorno) a la democracia: 2000-2006	30
2. Las políticas públicas en el Perú: características y casos	33
2.1 Discusión teórica	34
2.2 Principales características	35
2.3 ¿Escapando de la maldición o adaptándose a ella?	43
3. Elaboración de políticas desde 1980: escenarios y patrones ...	47
3.1 Distinguiendo escenarios	47
3.2 ¿Cómo funciona?	50
3.3 ¿Por qué funciona de esta manera?	58
4. Instituciones y actores	65
4.1 El Ejecutivo	65
4.2 El Congreso	68



4.3 El Poder Judicial	72
4.4 Los partidos políticos	75
4.5 La sociedad civil	79
4.6 La burocracia del sector público	83
4.7 Las Fuerzas Armadas	85
5. Conclusiones	89
Bibliografía	93
Apéndice: casos para comprender el PEP peruano	101



Introducción*

La política en el Perú ha sido siempre volátil. Desde su independencia en 1821, el Perú ha tenido trece constituciones, por lo menos 26 golpes de estado efectivos y 109 gobiernos diferentes, 20 de los cuales fueron elegidos y solo 10 de estos concluyeron sus mandatos. Mientras que el poder oligárquico permaneció enquistado hasta bien avanzado el siglo XX, la gobernanza ha sido con frecuencia turbulenta, y las Fuerzas Armadas han intervenido reiteradamente para resolver las disputas de la élite y reprimir la protesta social. Durante el último cuarto de siglo, esta volatilidad ha continuado, con dos constituciones, tres cambios completos de régimen, y por lo menos cuatro revisiones generales de los reglamentos electorales y cuatro recambios del sistema de partidos y el liderazgo político imperante.

Hasta bien entrado el siglo XX, la política peruana fue también una actividad exclusiva en la que la mayoría de la población permaneció fuera del juego. El legado colonial de violencia y racismo, combinado con la historia errática de desarrollo orientado por la exportación primaria, más la alta concentración de riqueza, afianzaron los patrones de desigualdad económica y exclusión social que tuvieron su contraparte en la esfera política.

* Traducción al castellano del texto *The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game*, Inter-American Development Bank, Research Network Working Paper R-511, April 2006. Los autores agradecen a Eliana Carranza y Dania Muñiz por su excelente trabajo de asistencia de investigación, a John Carey y Carol Wise por sus generosos comentarios y consejos, a Gregory Schmidt, Martín Tanaka y Fernando Tuesta por sus muy útiles observaciones y sugerencias, y a Eloy Neira por su excelente traducción.



Los partidos peruanos multclasistas –populistas y reformistas– fracasaron en la construcción de coaliciones de ancha base, del tipo que permitió a sus pares de Argentina, Brasil, México y Venezuela alcanzar el poder, modernizar el aparato estatal e implementar fundamentales reformas agrarias, laborales y sociales. A lo largo de la década de 1960, a grandes sectores de la población –en especial a los pobres rurales e indígenas– se les negó incluso los derechos ciudadanos básicos. La democracia con sufragio universal fue introducida por primera vez en 1980.

Durante años los analistas tendieron a culpar del desarrollo político errático del Perú a factores estructurales e históricos, incluidos los *shocks* económicos externos, los desastres naturales y las derrotas en las guerras. Si bien estos, en efecto, han sido desafíos fundamentales para la gobernanza, análisis recientes han trasladado su atención hacia la debilidad de las instituciones y del liderazgo en el país. Tal como señalan Schmidt, Cameron y Mauceri, McClintock, Kenney y otros, las élites peruanas han tendido a promover intereses particulares, de corto plazo, mientras que la construcción de instituciones para mediar en el conflicto, aliviar los *shocks* externos y suministrar los bienes colectivos, han tenido por lo general una baja prioridad (Schmidt 2004: 3)¹. Si bien las constituciones han variado en su forma, la tradición política predominante ha sido la de una alta concentración de poder en el Ejecutivo y, como resultado, un ejercicio del poder arbitrario y personalista, lo que inhibe la construcción de coaliciones y brinda pocos controles efectivos para la elaboración de políticas. Al mismo tiempo, conflictos políticos mutuamente destructivos y tensiones sociales han llevado a repetidas crisis tanto en tiempos de democracia como bajo las dictaduras. En tales contextos, los peruanos han seguido apostando por individuos antes que por instituciones, en especial por carismáticos líderes populares –tales como el general Juan Velasco en 1968 y Alberto Fujimori en 1990– que prometen suspender la política competitiva con el objetivo de lograr que se «hagan las cosas».

1. En particular, véanse Schmidt (1996, 2004), Cameron y Mauceri (1997), y Kenney (2004).



Es claro que en el Perú existe una suerte de círculo vicioso, en el que las restricciones históricas contribuyen a perpetuar las debilidades institucionales y, a su vez, estas inhiben las reformas. No obstante, en los últimos veinticinco años se han presentado nuevas oportunidades para que la acción política reduzca tales restricciones e introduzca nuevas formas institucionales. Sin embargo, hasta la fecha se han realizado pocos esfuerzos para analizar estas oportunidades y la magnitud en la que los cambios en los marcos institucionales posteriores a 1980 han afectado la naturaleza y la elaboración de políticas. Este documento de trabajo representa un paso inicial en tal dirección². En la sección 1 resumimos brevemente algunos de los legados históricos y las nuevas oportunidades encaradas por la democracia instalada en 1980. Luego examinamos la evolución del régimen político y las «reglas de juego» formales existentes desde 1980, y la forma en la que diferentes líderes aplicaron, desafiaron o cambiaron las reglas. Esto brinda un telón de fondo para comprender la naturaleza de las políticas públicas y la elaboración de políticas durante este período.

En la sección 2 pasamos a identificar algunas características generales de las políticas públicas desde 1980, así como algunas importantes excepciones. En la sección 3 pretendemos analizar el proceso de elaboración de políticas (PEP) en diferentes períodos desde 1980, destacando tres escenarios distintos. Estos escenarios están relacionados no solo con el tipo de régimen formal sino con otras variables políticas, incluyendo los resultados electorales, la naturaleza del sistema de partidos, las ambiciones y preferencias de líderes específicos, y las circunstancias excepcionales generadas por la crisis. Sin duda, este es un esfuerzo ambicioso que busca simplificar miles de complejas experiencias de elaboración de políticas, pero intentamos ilustrar algunas tendencias generales con ejemplos específicos. La sección 4 brinda información más detallada acerca de cada una de las instituciones clave mencionadas, mientras que la sección 5 extrae conclusiones generales y discute posibles alternativas para terminar con el patrón errático del Perú.

2. Los fundamentos analíticos para este artículo incluyen a Spiller y Tommasi (2003) y Weyland (2002).



1. Legados históricos y reglas cambiantes

«Péndulo», «laberinto», «calidoscopio», «espejismos», «enigmas» y «entornos cambiantes»¹ son unos cuantos de los términos empleados por los investigadores que intentan caracterizar la historia política y económica contemporánea del Perú. El consenso es que este es un lugar donde la política es compleja y siempre cambiante, donde la crisis es la norma y la política nunca es rutinaria –en otras palabras, donde las reglas formales no se aplican necesariamente–. Al mismo tiempo, las élites peruanas han invertido un tiempo considerable en la elaboración de constituciones, códigos electorales y otras formas de legislación, con la esperanza de que cambiando las reglas puedan cambiar la realidad. Tal como Schmidt ha señalado recientemente, si bien esta meta se ha mostrado esquiva, su legado institucional es complejo y escasamente comprendido (2004: 52).

1.1 Legados históricos

Como se ha mencionado al inicio, el Perú siempre ha tenido una sociedad profundamente desigual. La conquista española reforzó e institucionalizó las disparidades geográficas, étnicas y culturales existentes, provocando el surgimiento de una profunda grieta entre una pequeña élite europea gobernante y una masa de indios y esclavos africanos, cuya

1. Véanse, por ejemplo, *Gonzales de Olarte (1991)*, *Cameron y Mauceri (1997)*, *Schmidt (2004: 87–127)*, *Tanaka (1998)*, *Tuesta (1996a)* y *Parodi (2002)*.



fuerza laboral en las grandes haciendas, minas y talleres generaron la riqueza de las clases gobernantes. A diferencia de los vecinos países de Chile y Argentina, el Perú post-independencia careció de una clase gobernante capaz de brindarle al Estado un liderazgo firme y de unificar la nación. En cambio, una serie de caudillos militares lucharon por el control del país durante sus primeras tres décadas, formando alianzas cambiantes con terratenientes y comerciantes, mientras que dejaban intacta la estructura racial y de clase subyacente a la sociedad colonial. Las élites civiles y sus aliados militares permanecieron luchando por el control del Estado hasta entrada la década de 1960 (véase el cuadro 1.1).

La inestabilidad política y la exclusión social fueron exacerbadas históricamente por el errático patrón de desarrollo económico peruano. Si bien una serie de *booms* de exportaciones primarias generaron riqueza para un pequeño grupo, este fue históricamente renuente a redistribuir los beneficios de tales bonanzas. Cuando los sindicatos, las organizaciones campesinas y los partidos reformistas ingresaron a escena a principios del siglo XX, se enfrentaron en gran medida con la represión antes que con la incorporación –tal como ocurrió en los países vecinos a principios de siglo–. Incluso en la década de 1960, cuando buena parte de la región buscaba alternativas más desarrollistas y democráticas, las élites peruanas en el poder mantuvieron su adhesión al modelo primario exportador y a un estado minimalista, y fueron inflexibles ante las demandas de reforma agraria, un bienestar social más amplio y una más amplia participación política. Como resultado, el Perú tuvo uno de los patrones de distribución de ingresos más desiguales de América Latina, y a grandes sectores de la población se les negó incluso el derecho básico al sufragio (véase el cuadro 1.2).

Antes de 1968, el Perú contó con un poderoso partido reformista –el APRA– que representaba a importantes segmentos de la población, incluyendo a estudiantes, trabajadores del sector moderno y clases medias emergentes. Sin embargo, el APRA fue incapaz de liderar un esfuerzo exitoso de reforma debido, en parte, a factores estructurales –incluidos el poder persistente de los grandes terratenientes, el tamaño pequeño y



Cuadro 1.1
Clasificación de los regímenes latinoamericanos (1945-1999)

D = democrático		S = semidemocrático		A = autoritario	
Argentina	1945	A	Honduras	1945-1956	A
	1946-1950	S		1949-1954	S
	1951-1957	A		1955-1956	A
	1958-1961	S		1957-1962	S
	1962	A		1963-1970	A
	1963-1965	S		1971	S
	1966-1972	A		1972-1981	A
	1973-1974	D		1982-1993	S
	1975	S		1994-1999	D
	1976-1982	A		México	1945-1987
Bolivia	1983-1999	D	Nicaragua	1988-1999	S
	1945-1955	A	1945-1983	A	
	1956-1963	S	1984-1999	S	
	1964-1981	A	Panamá	1945-1947	S
Brasil	1982-1999	D	1945-1955	A	
	1945	A	1956-1967	S	
	1946-1963	D	1968-1989	A	
	1964-1984	A	1990-1993	S	
Chile	1985-1999	D	1994-1999	D	
	1945-1972	D	Paraguay	1945-1988	A
	1973-1989	A	1989-1999	S	
	1990-1999	D	Perú	1945-1947	S
Colombia	1945-1948	S	1948-1955	A	
	1949-1957	A	1956-1961	S	
	1958-1973	S	1962	A	
	1974-1989	D	1963-1967	D	
	1990-1999	S	1968-1979	A	
	Costa Rica	1945-1948	S	1980-1982	D
1949-1999		D	1983-1984	S	
1945-1947		A	1985-1987	D	
Ecuador	1948-1960	D	1988-1991	S	
	1961-1962	S	1992-1994	A	
	1963-1967	A	1995-1999	S	
	1968-1969	S	República Dominicana	1945-1965	A
	1970-1978	A	1966-1973	S	
	1979-1999	D	1974-1977	A	
El Salvador	1945-1983	A	1978-1993	D	
	1984-1991	S	1994-1995	S	
	1992-1999	D	1996-1999	D	
	Guatemala	1945-1953	S	Uruguay	1945-1972
1954-1986		A	1973-1984	A	
1986-1999		S	1985-1999	D	
Haití		1945-1999	A	Venezuela	1945
			1946	S	
			1947	D	
			1948-1957	A	
			1958-1999	D	

Nota: los autores codificaron el año de un régimen de transición como perteneciente a un nuevo régimen. Por ejemplo, si bien la dictadura militar argentina duró de 1976 a 1983, el año 1983 fue calificado como democrático porque el nuevo régimen empezó en diciembre de ese año.

Fuente: Mainwaring *et al.* (2001: 49).



Cuadro 1.2
Perú: evolución del derecho al sufragio
(elecciones presidenciales)

Año	Electores hábiles	Tipo de voto	Electores/ población
1896	Hombres alfabetos, contribuyentes mayores de 21	Opcional, indirecto y público	0,2 %
1931	Hombres alfabetos mayores de 21	Obligatorio, directo y secreto	6,7 %
1956	Hombres y mujeres alfabetos mayores de 21	Obligatorio, directo y secreto	18,2 %
1980	Hombres y mujeres alfabetos y analfabetos mayores de 18	Obligatorio, directo, secreto y universal	37,4 %

Fuentes: Transparencia (2005), Tuesta (2001), portal electrónico del INEI, Mainwaring y Scully (1995).

la dispersión de los movimientos laborales, y una ciudadanía altamente restringida– y, en parte, debido a errores tácticos de los líderes partidarios, incluidos el enfrentamiento con los militares y una serie de pactos –destinados al fracaso– con las fuerzas conservadoras, realizados con la intención de acceder al poder del Estado a cambio de abandonar su agenda social (Sanborn 1991, Adams 1984). Pero incluso esta meta se mostró esquiva, y los breves períodos en los que el APRA dominó el Congreso (1945-1948, 1963-1968) estuvieron signados por explosivos conflictos entre el Ejecutivo y el Legislativo, y por la ulterior intervención militar.

Cuando Acción Popular (AP), un partido más moderado, también se mostró incapaz de establecer un programa de reformas a través de medios pacíficos, hubo una sensación generalizada de que las élites civiles eran incapaces de forjar una integración genuina y de transformar las injustas estructuras de esta sociedad. En cambio, el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA) asumió estas tareas por su propia cuenta. Llegado al poder mediante un golpe de estado en 1968, el general Juan Velasco Alvarado ofreció acelerar el crecimiento económico y mejorar radicalmente la distribución, fortalecer el Estado e integrar la nación, eliminar el conflicto de clases sociales y superar la dependencia externa. Para hacerlo, el GRFA decretó las radicales reformas agraria y laboral, nacionalizó una buena porción de los sectores primarios exportador y



financiero, confiscó los medios de comunicación, y prohibió los partidos políticos y las contiendas electorales.

A fin de cuentas, los militares no pudieron lograr sus objetivos, dejando a sus sucesores civiles un país que todavía estaba lleno de desigualdades y conflictos sociales, así como una deuda externa sin precedentes y una crisis económica que se agravaba. No obstante, la «revolución militar» también dejó a su paso algunos cambios fundamentales en las estructuras sociales y políticas. Estos incluyeron la eliminación de la vieja oligarquía como fuerza política dominante, la consolidación de las Fuerzas Armadas como un actor poderoso y autónomo, un aparato estatal con una mayor incidencia en las esferas económica y social, y el surgimiento de importantes nuevos actores políticos y sociales. Estos últimos incluyeron a dinámicos nuevos grupos empresariales, a más amplios sectores de clase media y profesional, y a un amplio espectro de organizaciones laborales, campesinas y populares, cuyas demandas de justicia social e inclusión económica ya no podrían ser ignoradas por los subsiguientes gobiernos.

En resumen, luego de doce años de régimen militar, en 1980 el Perú todavía tenía que superar los legados históricos del autoritarismo y la desigualdad. No obstante, había realizado importantes progresos orientados hacia la expansión de la inclusión social y la reducción de diversas barreras históricas para la democracia. El desafío sería el de diseñar un conjunto de instituciones políticas efectivas y representativas, capaces de reflejar y extender estos cambios.

1.2 La transición a la democracia y la reelaboración de las reglas: 1978-1992

En 1978, los gobernantes militares del Perú llamaron a elecciones para una Asamblea Constituyente, como el primer paso para un retorno a un régimen civil. Esta Asamblea tuvo una composición sin precedentes. Mientras que más de un tercio de los cien escaños le correspondieron al Partido Aprista –y su fundador histórico, Víctor Raúl Haya de la Torre,



la presidió-, veinticinco escaños fueron para el nuevo y derechista Partido Popular Cristiano (PPC), y un sorprendente número de veintiocho escaños (treinta por ciento del voto popular) fueron para cuatro nuevas listas de candidatos de izquierda, el mayor voto para una izquierda marxista de América Latina fuera de la Unidad Popular de Chile. Por primera vez en la historia peruana, partidos de izquierda, derecha y centro tuvieron la oportunidad de competir libremente por el apoyo del electorado, y cada uno participaría en la definición de nuevas instituciones y reglas de juego que condicionarían su propio comportamiento en los años siguientes (Sanborn 1991).

La Constitución de 1979 estableció un régimen básicamente presidencialista que prevaleció hasta 1992, y la siguiente Constitución de 1993 retuvo muchos de sus principales elementos. Estableció un Poder Ejecutivo con un presidente que también es jefe de Estado, un Legislativo con dos cámaras (reducida a una en 1993) y un Poder Judicial independiente; estableció también la elección de gobiernos municipales y autoridades regionales elegidos por voto popular. El Presidente y todo el Congreso son elegidos simultáneamente cada cinco años a través de elecciones populares directas con sufragio universal. A partir de 1985, el Presidente es elegido por una mayoría del cincuenta por ciento de votos más uno o los dos candidatos con mayor votación deben enfrentarse en una segunda vuelta (balotaje), mientras que los miembros del Congreso son elegidos en la primera vuelta. Un sistema de representación proporcional por lista abierta, conocido como «doble voto preferencial» (DVP), fue también introducido en 1985.

En 1979, uno de los pocos objetivos que generó amplio consenso entre todos los partidos políticos fue la intención de promover un Ejecutivo más fuerte y más proactivo, en particular en el campo de la elaboración de políticas económicas y sociales². A los elementos parlamentarios de la

2. Según el constitucionalista Enrique Bernaldes: «Existió un pleno consenso acerca de este tema entre todos los grupos representados en la Asamblea Constituyente porque este fue un tema demandado por la propia realidad y [...] porque las instituciones modernas han aceptado la delegación [de poderes legislativos al Ejecutivo] como una institución que se desprende del desarrollo del estado contemporáneo» (Bernaldes y Rubio 1985: 336).



anterior Constitución (1933) se les culpó ampliamente del bloqueo hecho por una alianza entre el APRA y la derecha a los esfuerzos de reforma democrática de Belaunde, lo que provocaría la intervención militar de 1968. En particular, la anterior Constitución otorgaba al Congreso mayores poderes presupuestales, y no estipulaba el veto presidencial cuando el Legislativo censuraba a ministros o provocaba una crisis fiscal (Kenney 2004). La Constitución de 1979 otorgó al Ejecutivo un mayor control sobre las finanzas nacionales, amplió los poderes legislativos y de urgencia del Presidente, redujo el poder congresal de censura a los miembros del gabinete, y estableció por lo menos un débil veto presidencial (Kenney 2004).

Si bien se otorgó más autoridad al Ejecutivo en la Constitución de 1979, sus redactores no querían que los presidentes fuesen dictadores; por tanto, retuvieron una serie de contenidos formales referidos al equilibrio de poderes. Estos incluyeron algunas medidas importantes respecto del control congresal sobre los presidentes y el establecimiento de un Poder Judicial formalmente independiente. Una mayoría de oposición en ambas cámaras del Congreso podía anular un veto presidencial, bloquear la legislación iniciada por el Ejecutivo, negarle poderes legislativos extraordinarios, censurar ministros del gabinete, procesar al Presidente (un proceso largo) o declarar la vacancia presidencial, un procedimiento relativamente rápido (Kenney 2004). En efecto, estos elementos han llevado a que algunos analistas ubiquen al régimen peruano en una categoría híbrida o «semi-presidencial»³.

Sin embargo, las élites contendientes no se pusieron de acuerdo con respecto a los objetivos de las reglas electorales, y esto se ve reflejado en su naturaleza y evolución. Mientras que la elección presidencial directa y la representación proporcional han permanecido constantes desde 1980, otras reglas han variado de manera considerable, incluyendo aquellas

3. Véanse Martínez (1998) y Sardón (2004). Sin embargo, la mayoría de analistas ubica al Perú como un régimen presidencial, incluidos Mainwaring y Shugart (2002), Carey y Shugart (1998), y Tuesta (1996b), sobre la base de los sistemas electorales y de partidos, y la naturaleza dependiente del presidente del Consejo de Ministros y del gabinete.



que establecen el tipo de circunscripción, el número de representantes elegidos, el número de cámaras y reglas para elegir cada una, el voto preferencial, la simultaneidad de las candidaturas para la presidencia y el parlamento, y la reelección presidencial inmediata. Durante la década de 1980, nuevas reglas disminuyeron las barreras para la participación electoral, permitiendo que cualquier grupo de ciudadanos formase un partido si obtenía las firmas del uno por ciento de los electores registrados en una circunscripción dada. Si bien estas barreras también cambiaron a lo largo del tiempo, la tendencia ha sido hacia una expansión de la competencia. La Constitución de 1979 también amplió el sufragio para incluir a los analfabetos, y disminuyó la edad de votación de veintiún años a dieciocho, medidas que aumentaron la población electoral de 1980 en un estimado de 150 por ciento con respecto a las últimas elecciones de 1963, y esta seguiría expandiéndose significativamente en las siguientes dos décadas⁴.

¿Cuál fue el impacto de estas nuevas reglas e instituciones? Si bien esto es tratado con más detalle en las secciones 3 y 4, podemos decir que ciertas reglas electorales alentaron el llamado «efecto arrastre» (*coat-tail effect*), y los presidentes disfrutaron de mayorías en el Congreso durante la mayor parte de las siguientes dos décadas, una situación que les permitió ejercer considerable poder y tener un impacto significativo en el PEP. Sin embargo, la introducción de un sistema de segunda vuelta únicamente para la elección presidencial dejó la puerta abierta para un Legislativo de oposición, un resultado que ya se ha presentado tres veces (1990-1992, 2001-2006, y en el 2006). Mientras tanto, otras reglas alentaron el pluralismo y las posibilidades de escoger del votante, pero a costa de la unidad y disciplina partidarias. Si bien las debilidades y fragmentaciones de los partidos peruanos se deben a una serie de factores, incluidos los desacuerdos ideológicos y estratégicos, los enfrentamientos personales y las crisis de sucesión, los analistas tienden a argumentar que las reglas electorales han agravado esta situación.

4. En 1980 había aproximadamente 6,5 millones de electores hábiles. En 1990 fueron aproximadamente 10 millones y en el 2006 llegaron a 16,5 millones.



En suma, las nuevas estructuras y reglamentación electoral del nuevo régimen, vigentes a partir de de 1980, ampliaron las oportunidades de participación y de contienda para un vasto nuevo electorado, a la vez que reforzaron las debilidades de los partidos y la fragmentación y volatilidad del sistema de partidos. También alentaron un Ejecutivo centralizado y proactivo del que se esperaba que tomase muchas de las principales decisiones de política económica y social que afectarían a la nación, mientras que se incluían previsiones que podrían controlar –u obstruir– su capacidad de llevar a cabo esta tarea.

1.3 Desafíos a la democracia (1980–1992): coyunturas críticas y la política en tiempos de crisis

Las elecciones generales de 1980 instauraron una nueva fase de optimismo democrático en el Perú, con una nueva Constitución, un espectro partidario más amplio y una ciudadanía mejor organizada que nunca para defender sus nuevos derechos. Si bien el APRA esperaba una victoria histórica, los peruanos en última instancia optaron por devolverle el poder al mismo líder populista que fuera depuesto doce años antes –Fernando Belaunde–. El partido de Belaunde, Acción Popular (AP), obtuvo una mayoría absoluta en la Cámara Baja y estuvo muy cerca de alcanzar la mayoría en el Senado, donde una alianza con el PPC le otorgó el mandato congresal requerido para convertirse en el Presidente decidido, pero democrático, que los peruanos ansiaban tanto.

El contexto externo no era tan favorable para la nueva democracia peruana. Para 1983, el país enfrentaba serios desafíos generados por los cambios en la política económica de los Estados Unidos, la disminución de los precios de exportación durante la recesión mundial y la crisis de la deuda. El Perú experimentaba también severos desastres naturales relacionados con una de las más intensas corrientes El Niño de la historia reciente, y una insurgencia armada se sumaba a las preocupaciones de Belaunde. Desafortunadamente, el gobierno de Belaunde también asumió opciones políticas que exacerbaron las persistentes tensiones sociales



del país, sin lograr una mayor estabilidad o la muy necesitada reforma del sector público⁵.

Belaunde prontamente se dedicó a consolidar el poder del Ejecutivo, dándole al PPC el control de los ministerios de Justicia e Industria a cambio de una mayoría de apoyo en el Congreso. Pero Belaunde y sus partidarios –los «populistas», que incluían a la mayor parte de la bancada parlamentaria de AP– no tenían una amplia agenda propia de políticas y, en gran medida, este poder del Ejecutivo no estuvo concentrado para el propio uso del Presidente. Más bien sería usado en pro de las metas macroeconómicas iniciadas por un pequeño grupo de tecnócratas (los «técnicos») liderado por el presidente del Consejo de Ministros y ministro de Economía, Manuel Ulloa, inicialmente respaldado por el Presidente. El Congreso otorgó a Belaunde facultades legislativas extraordinarias para decretar un amplio espectro de reformas y, al finalizar el primer año, el Ejecutivo había promulgado 217 decretos legislativos. La mayor parte de estos incluía medidas de política económica, pero algunos también estaban diseñados para permitir que el Ejecutivo elaborase sus propios reglamentos de organización y función, en gran medida sin mayor supervisión (Sanborn 1991: 229-30).

Pero, a pesar de sus declaradas intenciones de revertir el legado estatista del régimen militar, de hecho, los técnicos no pudieron reformar la burocracia y privatizar las empresas públicas, ni llevaron a cabo una reforma seria de la ineficaz estructura tributaria del país. En cambio, este gobierno siguió el patrón tradicional de emplear la administración pública como un medio para recompensar a los partidarios, manteniendo así las empresas estatales como fuentes clave de patronazgo. En efecto, llegado este punto, los analistas argumentaban que el Estado peruano estaba, de hecho, debilitándose, a pesar de (o debido a) su creciente tamaño y responsabilidades.

5. Esta presentación del período 1980-1985 se basa en Schmidt (2004) y Sanborn (1991).



Al mismo tiempo que Belaunde buscaba activamente la consolidación de un Ejecutivo fuerte, los otros actores políticos principales contribuían a esta tendencia. Miembros del Congreso asumieron un papel en gran medida reactivo frente al Ejecutivo, uno que los recientemente restaurados medios de comunicación privados y los críticos políticos empezaron a denominar «Parlamento genuflexo» (Sanborn 1991: 232). Dominado por una mayoría progubernamental, durante la mayor parte de este período el Legislativo produjo pocas leyes de importancia y contribuyó escasamente a dar forma al debate público sobre cuestiones de importancia nacional. La temprana abdicación de sus poderes legislativos y de fiscalización estuvo acompañada por una falta de atención a la eficacia y modernización de la propia institución –lo que complicaría aún más la reafirmación de la autoridad parlamentaria en los años posteriores–, aun cuando un creciente número de políticos de oposición (y algunos de la alianza de gobierno) deseaban hacerlo. En cambio, la debilidad del Congreso reforzó la percepción del público con respecto a que el Ejecutivo necesitaba mayores poderes para que «se hicieran las cosas».

Si bien la debilidad del Congreso durante el gobierno de Belaunde se debió en gran medida al comportamiento de la mayoría AP-PPC, los partidos de oposición cargan también parte de la responsabilidad. Tanto el APRA como los partidos de la izquierda marxista atravesaron problemas internos hasta 1983, y se preocuparon escasamente por la consolidación de la nueva democracia y sus instituciones centrales. Cuando los partidos de oposición se reanimaron, descubrieron que el escenario parlamentario había devenido en relativamente marginal para la toma de decisiones políticas y que era ampliamente repudiado por la ciudadanía. A medida que caía el PBI, y el gobierno se veía obligado a implementar severas medidas de austeridad, los principales escenarios de oposición fueron los medios de comunicación y las calles, donde los paros generales y las protestas sociales de 1983 y 1984 contribuyeron a dar marcha atrás con respecto a algunas medidas de austeridad y a la renuncia de por lo menos un ministro de Economía.



Al igual que en el caso de los interludios democráticos anteriores, el gobierno de Belaunde terminó su mandato en medio de una crisis económica y descontento social, así como con una creciente violencia política. Pero, a diferencia del pasado, la insatisfacción ampliamente difundida con respecto al gobierno no trajo, en principio, el fin del régimen. Por el contrario, la mayoría de peruanos voltearon sus miradas hacia los líderes de la oposición en busca de respuestas. En 1983, el APRA y el frente Izquierda Unida encabezaban las encuestas mostrando un liderazgo renovado y una aparente unidad política. Si bien eran minorías en el Congreso, ambos partidos lograron victorias municipales importantes en 1983, y también participaron en amplias protestas sociales. En las elecciones generales de 1985, Alan García Pérez, el carismático nuevo líder del APRA, de 35 años, logró una victoria arrolladora con 53 por ciento de los votos válidos, alcanzando una mayoría en ambas cámaras del Congreso. Alfonso Barrantes Lingán, el popular alcalde de Lima y candidato de Izquierda Unida, llegó segundo con 25 por ciento del voto, y le dio un apoyo tácito a García; así, el 75 por ciento del electorado había votado por alternativas de centroizquierda –un resultado que parecía anunciar una nueva era de consenso político así como de cambio social–.

No obstante, al elegir a García la ciudadanía había, de hecho, elegido a otro líder populista, más ambicioso que su predecesor, y uno cuyo estilo arbitrario de gobierno y toma de decisiones políticas impetuosas conduciría al Perú al borde del colapso económico y político. El triunfo electoral de García se basó en su capacidad personal, si bien transitoria, de atraer a los no apristas, incluyendo a los trabajadores del sector informal, a los profesionales independientes y a importantes personajes del empresariado y de las Fuerzas Armadas cuyo respaldo él cultivó personalmente (Sanborn 1991, Graham 1992). No estuvo acompañado de una renovación institucional de su partido, el cual se hallaba mal preparado para el gobierno en la década de 1980 y se inclinaba a reproducir los patrones tradicionales de clientelismo y corrupción que predominaron durante el gobierno de AP. Durante su breve disfrute del poder, García se las arregló para distanciarse de muchos de sus nuevos amigos de la



izquierda y la derecha, del empresariado y de la clase trabajadora, así como también de muchos apriistas.

Este resultado no era predecible de inmediato. Las propuestas iniciales de García –limitar el servicio de la deuda externa, aplicar políticas económicas heterodoxas, construir consensos a través del diálogo regular (concertación) con los principales grupos de interés– generaron un insólito y amplio respaldo en el país y en el exterior. Este apoyo, junto con una firme y disciplinada mayoría en el Congreso, permitió a García concentrar un significativo poder personal y la rápida aplicación de políticas. En este caso, el Presidente adoptó un interés personal en virtualmente todas las áreas de políticas, desde la agricultura hasta la lucha antiterrorista. En un inicio, contó con la ayuda de las reservas acumuladas gracias a la suspensión del servicio de la deuda, lo que financió un *boom* de consumo e importación. A través de medidas populistas que tuvieron un impacto inmediato en la vida de los pobres, avivadas a través de manifestaciones y de ampliamente difundidos «balconazos», su popularidad superó el noventa por ciento en 1986, y el APRA logró importantes victorias a lo largo de todo el país en las elecciones municipales de 1986 (Sanborn 1991: 356-8).

A inicios de 1987, sin embargo, las reservas internacionales empezaron a agotarse, y llegó a ser evidente que García y sus asesores no contaban con planes coherentes para avanzar más allá del corto plazo. El *boom* del consumo y los incentivos al sector privado fracasaron en el intento de estimular el tipo de nueva inversión esperada por García; en cambio, se amplió el déficit en el sector público y la inflación nuevamente comenzó a crecer. La anunciada concertación tampoco se desarrolló como se había previsto. La negociación de la «concertación económica» fue conducida de un modo personalista por García y un pequeño grupo de líderes empresariales (apodados popularmente «los doce apóstoles»), prescindiendo de los gremios empresariales y generando considerable resentimiento entre quienes quedaron fuera. García también espantó al sindicalismo al priorizar sus encuentros con los empresarios y no intentar un esfuerzo tripartito.



Por último, la muy controvertida decisión de nacionalizar la banca privada en julio de 1987 generó una gran turbulencia económica y política, sin que García pudiese volver a ganar el apoyo popular que había previsto. De hecho, la expropiación de la banca fue aparentemente una decisión personal del Presidente, tomada sin la debida preparación y en contra de las advertencias de líderes partidarios clave. El escritor Mario Vargas Llosa lideró una fuerte oposición contra la medida, que adoptó el nombre de Movimiento Libertad, el cual movilizó no solo a los empresarios y a los políticos de centroderecha, sino también a muchos independientes de clase media que habían votado por García. Numerosos líderes apristas también se opusieron a la medida, y algunos destacados miembros del gabinete renunciaron por esa razón. Luego de un prolongado conflicto en las calles y de resistencia en el Congreso, la medida fue eventualmente detenida (Sanborn 1991, Graham 1992). Durante sus últimos dos años, el gobierno de García cayó en una parálisis política que recordaba el final del gobierno de Belaunde, aunque la rápida espiral económica descendente terminó en una crisis aun peor.

Es importante tener en cuenta que durante el curso de la década de 1980, dos movimientos armados –Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA)– también plantearon desafíos a la nueva democracia, como también lo hicieron el alarmante incremento de producción ilegal de cocaína y el del narcotráfico (Schmidt 2004: 31). La amenaza más seria provino de Sendero Luminoso, que lanzó su lucha armada a inicios de la década de 1980 y creció sostenidamente a lo largo de ella. En respuesta a la violencia, los gobiernos de Belaunde y García decretaron estados de emergencia en zonas cada vez más amplias del país, y entregaron la autoridad política, y también estratégica, a las Fuerzas Armadas –que ya estaban debilitadas por los doce años en el poder, la crisis económica y la desconfianza pública–. La ausencia de una efectiva estrategia de contrainsurgencia condujo a una amplia, y con frecuencia indiscriminada, violencia, y a la suspensión de las recientemente recuperadas libertades civiles. La debilidad y la corrupción del Poder Judicial, exacerbadas por la interferencia política, también hicieron que los jueces fueran vulnerables ante la intimidación de los grupos armados, y que



no estuvieran en condiciones de ejercer de manera consistente su autoridad sobre ninguna de las partes. A fines de la década de 1980, las zonas de emergencia cubrían cerca de un tercio de las provincias del Perú, y afectaban a más de la mitad de la población. Según la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR), un estimado de 69 mil peruanos murieron a consecuencia de la violencia política entre 1980 y 1999, y por lo menos 200 mil refugiados huyeron del campo hacia Lima y otras ciudades, incrementando las filas del precario sector informal (Schmidt 2004, CVR 2004).

Los desafíos externos que encaró García desde un inicio fueron exacerbados por la naturaleza arbitraria de la toma de decisiones, la incapacidad y corrupción del partido de gobierno, y la estructura de poder que García heredó y amplió hasta límites extremos. Hacia 1989, los votantes habían perdido confianza en virtualmente todas las instituciones políticas, y los partidos eran los menos respetados –el 77 por ciento de los ciudadanos desconfiaba de ellos–. Sin embargo, y sorprendentemente, el 61 por ciento todavía creía que la democracia era el mejor sistema de gobierno para su país (Schmidt 2004: 32). Lo que buscaban era un nuevo liderazgo, no necesariamente un nuevo régimen –lo que consiguieron fue ambos–.

1.4 La década de Fujimori: 1990–2000

«En el Perú no existen partidos políticos [...]. El poder soy yo, es verdad. Pero es un poder que me fue dado por el pueblo. Yo los represento».

Alberto Fujimori⁶

Hacia 1990, el público peruano enfrentaba otro vacío de liderazgo político. El puntero para llenar tal vacío era Vargas Llosa, quien lideraba una alianza de partidos e independientes (el Frente Democrático o Fredemo), con una agenda política neoliberal y un generoso respaldo de

6. El Comercio, 21 de junio de 1993, citado en *Ideele N° 71–72*, diciembre de 1994, p. 98.



prominentes miembros de las élites empresariales, políticas y eclesiásticas. En un inicio, las encuestas le daban el segundo lugar al izquierdista Alfonso Barrantes, y un distante tercer lugar al candidato del APRA Luis Alva Castro; pero a medida que el Fredemo mostraba sus contradicciones internas, los votantes buscaron otras alternativas. El candidato inesperado en la carrera fue Alberto Fujimori, un poco conocido profesor universitario, hijo de inmigrantes japoneses, que había entrado a la contienda en busca de un escaño en el Senado, sin un programa claro ni base partidaria. Prometiendo «honestidad, tecnología y trabajo», la campaña de Fujimori también enfatizaba el rechazo total a toda la élite política y social del Perú. En una celebrada segunda vuelta, Fujimori ganó por amplia mayoría⁷.

Fujimori empezó como uno de los presidentes más débiles de la historia peruana. Un neófito político, con minoría en el Congreso y en medio de un contexto de crisis económica y social extremas. En la primera vuelta, la alianza Fredemo ganó una mayoría en ambas cámaras, mientras que el APRA tenía la bancada partidaria más grande y la izquierda dividida contaba todavía con una importante presencia (Tuesta 2001). En contraste, la apresuradamente elaborada lista de Cambio 90, el partido de Fujimori, obtuvo solo 32 escaños en la Cámara Baja de 180 miembros, y 14 de los 60 escaños del Senado, y ninguno de sus seguidores era un legislador experimentado. No obstante, Fujimori contaba con la mayoría de los votantes a su favor, con un fuerte apoyo de los militares, más la legitimidad de ser un verdadero «outsider» incontaminado por la política tradicional.

En un comienzo, la amplia sensación de crisis y esta legitimidad inicial le permitieron a Fujimori dar curso a drásticas medidas políticas –de modo muy parecido a como habían hecho sus predecesores–. Una mayoría del nuevo Congreso también le dio a este presidente amplias facultades para aprobar decretos legislativos urgentes en las áreas de política

7. Para un excelente análisis de la victoria de Fujimori, véanse Schmidt (1998) y Degregori y Grompone (1991).



económica y de contrainsurgencia. Fujimori utilizó estos poderes para decretar el ajuste estructural, privatizar muchas empresas estatales, reanudar los servicios de la deuda externa y restaurar el crédito internacional. Lanzó también una amplia reforma de la autoridad tributaria, firmó un controvertido acuerdo antidrogas con los Estados Unidos, y le concedió una mayor autoridad a los militares y a las rondas de autodefensa campesina en la lucha contra Sendero Luminoso. Con estas medidas, Fujimori atrajo rápidamente a un gran número de ciudadanos acaudalados y de clase media que habían votado por el Fredemo, manteniendo al mismo tiempo su apoyo popular inicial.

Durante sus dos primeros años en el gobierno, Fujimori no intentó formar una coalición de gobierno con otros grupos representados en el Congreso, aferrándose a la imagen de independiente que lo había vuelto atractivo para los votantes. En cambio, él ridiculizaba constantemente al Poder Legislativo, al Poder Judicial y a los partidos establecidos; expresaba desdén por la política en general, y prometía soluciones prácticas y técnicas para los problemas de la nación. Si bien la mayoría liderada por el Fredemo en el Congreso apoyó sus iniciales políticas de ajuste, y las subsecuentes reformas de liberalización del mercado, los legisladores se opusieron a las acciones presidenciales que no se hallaban claramente dentro de los límites de la Constitución de 1979, en especial a los decretos legislativos del Ejecutivo que subvertían la legislación regular o que violaban las libertades civiles (Schmidt 2004: 35). Los desacuerdos con respecto al presupuesto de 1992 también fueron más intensos, puesto que los legisladores se opusieron a los nuevos impuestos y otras medidas propuestas por el Ministro de Economía (Kenney 2004). Los legisladores demandaron también mayor apoyo fiscal para el sector agricultura –declarado en emergencia por el Congreso–, y censuraron al nuevo ministro de Agricultura (McClintock 1993: 115). El conflicto llegó a su clímax a inicios de 1992, cuando el Congreso eligió a dos figuras de la oposición para reemplazar a los presidentes de Cambio 90 en ambas cámaras, y dejó sin efecto el veto de Fujimori a la promulgación de varios proyectos de ley, incluida una Ley de Control Parlamentario que



regulaba los subsecuentes usos de la delegación de poderes legislativos al Ejecutivo (Schmidt 1998, 2004: 35). El Tribunal de Garantías Constitucionales también dictaminó contra Fujimori con respecto al empleo de ciertas facultades en situaciones de emergencia.

El 5 de abril de 1992, el presidente Fujimori anunció intempestivamente la clausura del Congreso, la reorganización del Poder Judicial y el nombramiento de una comisión para redactar una nueva Constitución que sería sometida a consulta popular (Schmidt 2004: 36). Con el apoyo de los altos mandos militares, Fujimori confinó a los líderes de la oposición en sus casas y silenció momentáneamente a la prensa. Este autogolpe fue condenado por los principales partidos políticos –con la excepción de Cambio 90–, los principales medios de comunicación y por la mayoría de los grupos de interés –con la notable excepción de los gremios empresariales–. Sin embargo, la medida contó con el respaldo del público en general, y los índices de aprobación a Fujimori alcanzaron el 79 por ciento en la semana posterior al autogolpe, y permanecieron bastante por encima del 50 por ciento durante el resto de su primer gobierno, todo esto fortalecido por importantes logros en la estabilización económica y la lucha contrainsurgente. Si bien Fujimori quedó sorprendido por las negativas reacciones internacionales, respondió prometiendo restaurar las libertades civiles así como la realización de elecciones para una Asamblea Constituyente que también contaría con poderes legislativos. Las elecciones para el Congreso Constituyente Democrático (CCD) fueron boicoteadas por los partidos más grandes, y los candidatos elegidos «a dedo» por Fujimori obtuvieron el 49 por ciento de los votos válidos y 44 de los 80 escaños en la Asamblea, lo que le otorgó una sólida mayoría y el control sobre la redacción de la nueva Constitución (Schmidt 2004: 36).

En 1993, los peruanos aprobaron por un margen estrecho una nueva Constitución que, en lo esencial, mantenía la naturaleza presidencial del régimen de 1979, mientras que reducía el Congreso de dos cámaras a una y de 240 miembros a 120, y –algo importante para Fujimori– permitía la reelección inmediata del Presidente. Al mismo tiempo, reducía el papel



económico formal asignado al Estado, establecía controles sobre las facultades legislativas del Ejecutivo y eliminaba el papel del Ejecutivo en la elección de jueces. También creaba una Defensoría del Pueblo semiautónoma, e introducía medidas innovadoras de democracia directa y de rendición de cuentas por parte del gobierno. Si bien muchas de estas características serían ignoradas por Fujimori, algunas alcanzarían una renovada importancia luego de su defenestración en el 2000.

Desde 1992 hasta el 2000, Fujimori gobernó con mano dura, con un Congreso incondicional y un Poder Judicial purgado y políticamente dependiente. Durante este período, se apoyó también en su asesor de seguridad nacional, Vladimiro Montesinos, y en un creciente aparato de inteligencia clandestino dedicado a sobornar o intimidar a sus oponentes a la par que sostenía una fachada de legitimidad democrática. Si bien los votantes expresaron su preocupación acerca de los derechos humanos y ante las señales de altos niveles de corrupción, los resultados económicos y de seguridad bajo la supervisión de Fujimori mantuvieron en gran medida al público de su parte. Hacia finales de 1994, la violencia política había disminuido al 20 por ciento frente a los niveles de 1990, el PBI creció en 4,8 por ciento en 1993 y en 12,5 por ciento en 1994, mientras que la inflación cayó 15 por ciento en 1994 y 10 por ciento en 1995. «Estos logros –señala Schmidt– hicieron que el Perú de Fujimori fuese una “vitrina de exhibición” para el Banco Mundial, el FMI y la comunidad financiera internacional» (2004: 38). Mientras tanto, la oposición política permaneció dividida y desconcertada acerca de cómo enfrentar a este régimen. En 1995, Fujimori fue reelegido con el 64 por ciento de la votación, y su lista Cambio 90-Nueva Mayoría ganó 67 de los 120 escaños del Congreso unicameral.

Durante su segundo período, la capacidad de Fujimori de mantener el apoyo popular y una alianza cívico-militar estratégica sería puesta a prueba con más fuerza. La economía empezó a tomar un curso descendente, aumentaron las preocupaciones por los derechos humanos y los escándalos militares, y las encuestas sugerían que Fujimori perdería



una segunda reelección. A pesar de este apoyo decreciente, y no obstante las objeciones generales de sus oponentes y del Tribunal Constitucional a su candidatura para una segunda reelección, Fujimori casi logró un triunfo para un tercer término en el 2000. El fraude, la intimidación y el soborno dan cuenta de parte de esto, pero la naturaleza de la oposición –dividida en ocho diferentes candidaturas separadas– también hizo que fuera posible. Si bien Fujimori fracasó en su intento de alcanzar una mayoría en el Congreso en el 2000, estuvo inicialmente en condiciones de comprar o intimidar a suficientes miembros de otros partidos para que se pasasen a su bando. Sin embargo, cuando la copia de un video de una de sus transacciones fue filtrada a los medios de comunicación, la alianza de Fujimori comenzó a sucumbir y él huyó al Japón. La red de corrupción que posteriormente quedó expuesta era muchísimo más grande de lo que sospechaban incluso sus críticos más acérrimos (Schmidt 2004: 43).

1.5 Transición (retorno) a la democracia: 2000–2006

A medida que empezaba el siglo XXI, parecía haber un acuerdo significativo entre la élite política y económica del Perú con respecto a los errores del pasado reciente, incluyendo un amplio reconocimiento del daño que había sido infligido por la violenta confrontación política y por cambios erráticos y radicales en las políticas y prioridades nacionales. El 2001, un Acuerdo Nacional fue suscrito por los funcionarios del gobierno, los principales partidos de la oposición, y por representantes del empresariado y las organizaciones laborales y otras de la sociedad civil, todos los cuales se comprometieron a trabajar, durante los próximos veinte años, por el logro de veintinueve prioridades de política consensuadas.

Un breve gobierno de transición, presidido por el presidente del Congreso, Valentín Paniagua, gobernó en gran medida por consenso y empezó una serie de reformas para restaurar la democracia y el estado de derecho, así como la investigación de los abusos cometidos contra los derechos humanos y la denuncia de la corrupción de la era pasada. El 2001,



Alejandro Toledo –un líder de la oposición democrática a Fujimori– ganó la presidencia en una segunda vuelta frente al ex presidente Alan García. Si bien el partido débilmente articulado de Toledo, Perú Posible, no ganó una mayoría en el Congreso en el 2001, inicialmente forjó una con el Frente Independiente Moralizador (FIM) y otros grupos menores. Toledo también disfrutó de una amplia autoridad inicial, para proseguir con la re-democratización y otras reformas iniciadas por el gobierno de transición, e, igualmente, lanzó un nuevo esfuerzo de regionalización con la colaboración del Congreso. Su gobierno mantuvo las políticas económicas liberales, y la economía creció más de cuatro por ciento anual entre los años 2000 y 2006.

Sin embargo, la incapacidad del Presidente para honrar otras promesas de campaña, así como su aparente falta de visión o decisión, además de crecientes signos de corrupción en su entorno, condujeron a una caída drástica de su popularidad y a desmoronar su débil alianza congresal. Durante su mandato fueron pocas las políticas del Acuerdo Nacional que se aplicaron, y el gobierno de Toledo encaraba una creciente e impaciente oposición tanto en las calles como en el Congreso. De hecho, a mitad del camino de su mandato de cinco años, el desencanto público con la clase política se había precipitado tan hondo, que los analistas especulaban si el siguiente paso sería un cambio de Presidente (por **vacancia**), de gobierno o del propio régimen. Al final, los principales actores políticos optaron por el camino electoral al cambio, pero en el 2006 ni Perú Posible ni el FIM pudieron presentar candidatos presidenciales, y un nuevo *outsider* –el ex militar nacionalista Ollanta Humala– surgió para disputar el sillón presidencial con la conservadora Lourdes Flores y el ex presidente García, logrando ganar la primera vuelta y colocar a su alianza electoral como la primera mayoría en el Congreso del período 2006-2011. Un análisis adecuado de la estrecha victoria de García sobre Humala en la segunda vuelta, sobrepasa los límites de este trabajo, pero será motivo de breves reflexiones finales.



2. Las políticas públicas en el Perú: características y casos

Dado el sinuoso camino seguido por el desarrollo institucional y político del Perú, no llama la atención que el proceso de elaboración de políticas públicas, si se le puede llamar así, haya reflejado oscilaciones erráticas en numerosos frentes: entre democracia y dictadura, entre modos de gobernanza más inclusivos y excluyentes, y entre políticas económicas más orientadas al mercado y aquellas que favorecen la intervención estatal. En el largo plazo, el daño infligido por estas oscilaciones ha sido notable, no solo en la capacidad del Perú de sostener el crecimiento económico sino también por su fracaso en la consolidación del estado de derecho y el logro de una mayor equidad social –objetivos que son fundamentales para el país, si es que alguna vez ha de romper el ciclo histórico de populismo fracasado, crisis, autoritarismo y crisis nuevamente–.

Es importante notar, sin embargo, que desde 1990 se han dado también algunos éxitos de política significativos. Durante la década de 1990, los hacedores de política han avanzado de manera considerable en el logro de una estabilidad financiera general y el fortalecimiento de las políticas orientadas al mercado. Desde el año 2000 en adelante, se realizaron importantes avances en las áreas de descentralización política, así como también en la protección de los derechos humanos y las libertades civiles. Si bien nosotros analizamos por qué algunas políticas específicas han tenido éxito o han fracasado, nuestra preocupación principal aquí es por qué el patrón general de elaboración de políticas permanece tan errático y cortoplacista.



Para este propósito, identificamos ciertas características generales de las políticas públicas a lo largo del tiempo, que constituyen el núcleo de esta sección. Dicho en términos generales, las políticas públicas han sido elaboradas de manera arbitraria, han sido volátiles, y tienden a ser fácilmente revertidas. También tienden a ser de baja calidad y se hacen cumplir débilmente. Esta es, por cierto, una generalización, una preocupante, que requiere de mayor definición y elaboración.

2.1 Discusión teórica

En primer lugar, siguiendo a Pritchett (2004), definimos una **política** (*policy*) como una función condicional desde las interacciones políticas y económicas hacia una acción concreta. Una **acción política** (*policy action*), por tanto, es el resultado específico de la aplicación de dicha función, y, a su vez, un **resultado de política** (*policy outcome*) es la consecuencia (intencional o de otro tipo) de la aplicación de una acción política específica dentro de un contexto particular del mundo real.

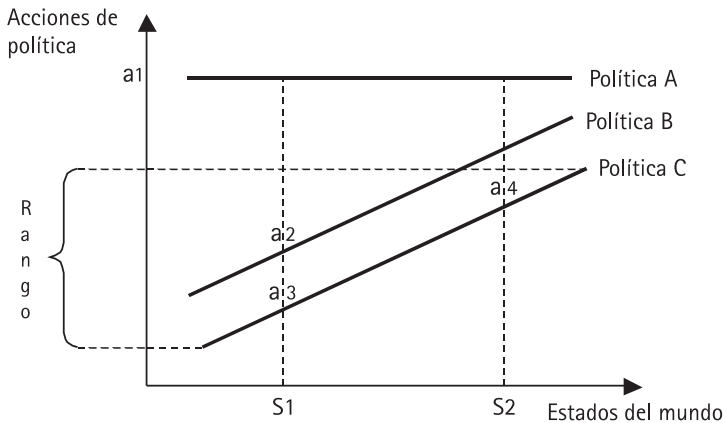
Dada esta definición de una política como una función condicional, es importante resaltar que no todos los cambios en las acciones políticas realizadas requieren ser interpretados como volátiles. Si observamos una acción política diferente debido a un cambio en el estado del mundo, estamos observando una política flexible¹. Por ejemplo, en el gráfico 2.1 tenemos $S1 \rightarrow a3$ y $S2 \rightarrow a4$ con la misma política C. Sin embargo, cuando se dan cambios en una acción política en ausencia de cambios en las circunstancias subyacentes, nosotros identificaríamos esto como un giro de política volátil. Tal volatilidad política es mostrada en el paso de $a3$ a $a2$, donde S1 permanece constante pero la política actual cambia de C a B. Bajo esta configuración, definimos una política inflexible como política A, la cual permanece en $a1$ independientemente del estado del mundo relevante. Por contraposición, podemos decir que una política es fácilmente reversible si tiende a cambiar de la política A a B y a C, o al revés.

1. Esta distinción entre políticas volátiles y flexibles fue también enfatizada en una comunicación personal con John Carey, quien nos brindó aportes valiosos para el análisis de este caso.



En la mayoría de los casos observados aquí, no estaremos en condiciones de observar la función de políticas en un campo temático dado, sino más bien las acciones políticas. Al proceder así, tendremos en cuenta estas definiciones y haremos uso de la información provista al discutir las características de las políticas públicas que surgen del proceso de elaboración de políticas (PEP) en el Perú.

Gráfico 2.1
Las políticas como funciones



2.2 Principales características

(a) Arbitrarias, volátiles y fácilmente reversibles

La elaboración de políticas en el Perú parece ser, sobre todo, un proceso arbitrario, determinado por la voluntad y preferencias del gobierno de turno o por líderes individuales, y fácilmente reversible en un corto período de tiempo. Esto genera un alto nivel de incertidumbre, lo que inhibe las inversiones de largo plazo y erosiona la confianza pública.

Tal como se señaló antes, la volatilidad involucra la incapacidad de articular y de ceñirse a metas centrales. Como tal, es un anatema para cualquier



sistema político. La reversibilidad es la probabilidad de observar un cambio en la dirección de una política. Cuanto más alta es la volatilidad, más fluctuante e impredecible es la política. La elaboración de políticas en el Perú tiende a seguir este último camino, puesto que tanto las metas centrales como los medios para alcanzarlas son frecuentemente puestos en cuestión. Por razones que analizaremos más adelante, las decisiones de política bajo regímenes democráticos o autoritarios han sido, en su mayor parte, impredecibles, y han estado sujetas a reversiones no previstas.

Estas características se reflejan más notoriamente a nivel macroeconómico. Basándonos en información de Spiller, Stein y Tommasi (2003), el Perú se encuentra en el grupo de ingreso medio, con un PBI per cápita anual de cerca de US\$ 2.000, pero es caracterizado también como una de las economías más volátiles de América Latina en términos de la fluctuación de las tasas del PBI (véase el cuadro 2.1), y por sus tasas de inflación históricamente altas².

Cuadro 2.1

Volatilidad en América Latina

Desviaciones estándar de la tasa de crecimiento por década

Pais	1980	1990
Argentina	5,6	5,5
Bolivia	2,9	1,0
Brasil	4,6	3,0
Chile	6,4	3,5
Colombia	1,5	3,3
Costa Rica	4,5	2,4
Ecuador	4,5	3,4
El Salvador	5,7	1,9
Guatemala	2,7	0,8
Honduras	2,5	2,5
Haití	2,9	6,4
México	4,4	3,6
Nicaragua	5,4	2,3
Panamá	6,5	2,6

(continúa)

2. La tasa de inflación promedio en el Perú entre 1980 y el 2001 fue de 586,2 por ciento, mientras que el promedio de los países latinoamericanos en el mismo período fue de 203,9 por ciento. Véase la base de datos de Eclac.



(continuación)

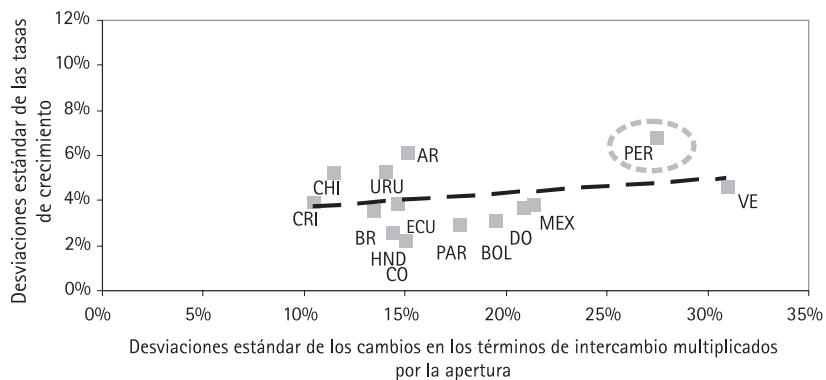
Perú	8,4	5,2
Paraguay	5,3	1,5
República Dominicana	2,7	4,4
Uruguay	6,6	2,8
Venezuela	4,8	5,0
Promedio no ponderado	4,7	3,3
Promedio ponderado	4,6	3,5
Mediana global	4,6	3,0

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial (2002).

Esta volatilidad es usualmente atribuida al hecho de que el Perú es una pequeña economía abierta que ha estado expuesta a *shocks* externos frecuentes y sustanciales; en efecto, la evidencia (véase el gráfico 2.2) muestra que el Perú tiene el PBI más volátil de la región, y que se encuentra entre los grupos de países para los cuales la volatilidad del PBI no podría ser explicada solo por los términos de intercambio volátiles (condicionados por la apertura).

Gráfico 2.2

Volatilidad del PBI frente a volatilidad de los términos de intercambio en los países latinoamericanos (1981–2000)



Fuentes: Indicadores Mundiales de Desarrollo (portal electrónico del Banco Mundial), Reseña de la Economía Mundial (portal electrónico del FMI).



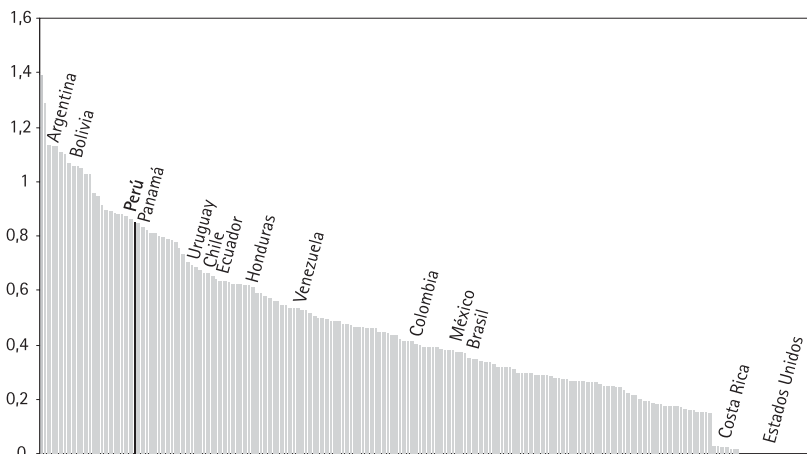
Una posible explicación de esta volatilidad residual podría ser atribuida al desempeño de las instituciones políticas y a los procesos de toma de decisiones. Otro indicador de la volatilidad del Perú es el constante cambio en las clasificaciones del índice de libertad económica del Instituto Fraser. Según este índice, el Perú pasó de ocupar el puesto 43º en 1970 al 109º en 1985, y nuevamente al 41º en el 2000 (véase el gráfico 2.3)³.

Es claro, estos tipos de oscilaciones políticas tienen un costo para la capacidad del país de sostener el crecimiento económico y, en especial, en las percepciones y prácticas de los actores económicos privados. En el gráfico 2.4, por ejemplo, mostramos cómo los inversionistas internacionales perciben correctamente que estos vaivenes traen como resultado que el costo de hacer negocios en el Perú sea especialmente alto.

Gráfico 2.3

Volatilidad de las políticas económicas

Desviación estándar del índice de libertad económica ajustado (1973-1974 al 2000-2001)

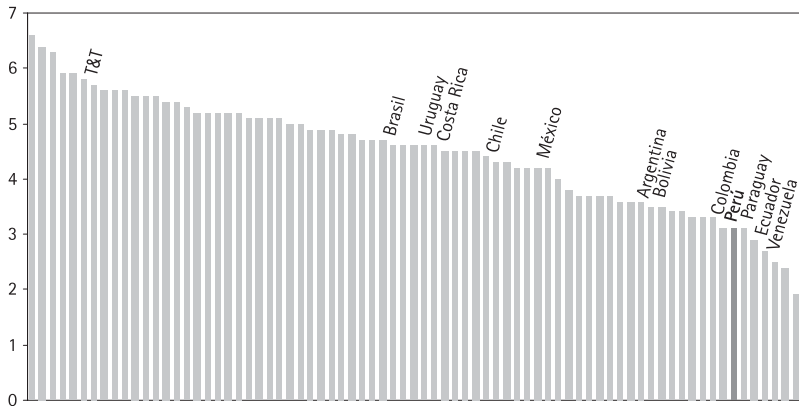


Fuente: Heritage Foundation (varios años). Index of Economic Freedom. Disponible en <<http://www.heritage.org/index/>>

3. Véase el reciente «*Economic Freedom of the World 2004 Annual Report*», disponible en la página web <<http://www.freetheworld.com/>>.



Gráfico 2.4
Costo del cambio de política



Nota: cambios legales o políticos durante los últimos cinco años (1 = la capacidad de planificación de su firma está severamente disminuida, 7 = no tuvo ningún efecto).
Fuente: Spiller *et al.* (2003).

(b) Baja calidad, ineficiente e ineficaz

El resultado de una acción política particular está determinado tanto por la calidad de la formulación de la política como por la manera en que es aplicada. En el caso peruano, los resultados tienden a ser políticas de baja calidad que son mejor descritas como ineficaces. Con demasiada frecuencia, y en la mayoría (si bien no todos) de los sectores, los objetivos de las políticas públicas son alcanzados solo de manera parcial, incluso cuando existe un amplio consenso entre las diferentes partes interesadas. Más aún, en diversos sectores encontramos que las políticas son aplicadas de una manera ineficiente, tanto en términos de cobertura como de uso de recursos.

Algunos de los ejemplos más serios de esta tendencia se dan en el área de servicios básicos, incluidos la política educativa y los programas de nu-



trición y de lucha contra la pobreza. Estudios recientes muestran, por ejemplo, que en el Perú menos de treinta centavos de cada dólar presupuestado para los programas sociales llegan a las poblaciones objetivo⁴. Un caso específico es el programa del Vaso de Leche, creado en 1985, el cual es financiado por el gobierno central y administrado por los gobiernos locales. Al ser un esfuerzo de apoyo alimentario directo, dirigido a los niños extremadamente pobres y a las madres lactantes, este programa es uno de los más importantes en el sector social en términos de su alcance, requerimientos presupuestarios, y consecuencias políticas y sociales. No obstante, estudios recientes muestran que el 71 por ciento de las más de 6 millones de personas que pertenecen a la población objetivo no está cubierto, y que un 42 por ciento de quienes reciben el «Vaso de Leche» no pertenece a la población objetivo. Problemas similares, de filtración a beneficiarios no focalizados y falta de cobertura para los más necesitados, se dan en el caso de los comedores populares⁵.

Estos resultados reflejan las fallas más amplias de las prestaciones de servicios sociales en el Perú, las cuales son obstaculizadas por una ausencia de objetivos claros y por la dispersión de responsabilidades entre quienes están a cargo. Con una considerable duplicidad en la aplicación de programas a través de los sectores y ámbitos de gobierno, y con una baja capacidad para evaluar y reformar las políticas cuando es necesario, sería difícil exagerar las debilidades inherentes a la política social del Perú. Una mejor comprensión de este círculo vicioso se halla en un análisis de los incentivos que movilizan el PEP, que serán discutidos en la sección 3.

Otros ejemplos de políticas de baja calidad se encuentran en la esfera educativa⁶. Si observamos las tasas de matrícula, vemos que el Perú se ubica en segundo lugar en América Latina, después de Uruguay. Sin

4. Véase Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial (2002: 62).

5. Para más detalles, véase Vásquez (2003). *El control y el financiamiento de estos programas están programados para ser transferidos a los nuevos gobiernos regionales en el 2004.*

6. Para una exhaustiva discusión acerca de las políticas educativas en el Perú, véanse Wu et al. (2000) y Banco Mundial (1999).



embargo, cuando se toma en consideración otros indicadores de la calidad de la educación pública, el Perú se ubica mucho más abajo. Una razón principal de esta situación es que el Perú gasta muy poco de su presupuesto en educación (cerca del 2,4 por ciento del PBI frente a 4,5 por ciento en el resto de América Latina), y lo que gasta se hace sin establecer prioridades claras para la distribución ni mecanismos de rendición de cuentas⁷. Como consecuencia, si bien las tasas de matrícula pueden estar marchando a un ritmo respetable, las tasas de repetición y de deserción son relativamente altas⁸, los niveles de comprensión estándar y de desempeño académico son muy bajos⁹, y el analfabetismo funcional mantiene su prevalencia a pesar del acceso generalizado a las escuelas públicas¹⁰.

(c) Debilidad para hacer cumplir las políticas

Tal como Grindle y Thomas (1991) han señalado acertadamente, la **aplicación** de políticas es un proceso tan interactivo y dinámico como la propia acción inicial de elaboración de políticas. Una de las características más sorprendentes del caso peruano, sin embargo, es la limitada capacidad de todas las ramas del gobierno para poner en práctica las decisiones de política y para conferirles los mecanismos adecuados de evaluación y supervisión. Esto es evidente en el área del cumplimiento de contratos, por ejemplo, puesto que se requieren 441 días para hacer cumplir uno, independientemente de la participación del Poder Judicial, según un informe reciente del Banco Mundial (2004). En este informe, el Perú se ubicó en el puesto 105° entre 127 países de esta lista.

7. Por ejemplo, el gasto per cápita en la educación terciaria equivale a seis veces el gasto en la educación primaria. Véase Wu et al. (2000).

8. De acuerdo con un estudio del Banco Mundial de 1999, solo 40 por ciento de los estudiantes terminó la escuela primaria sin repetir un año, y el 43 por ciento de los estudiantes de secundaria se retiraron.

9. En pruebas estandarizadas de lenguaje y matemática aplicadas en el 2000, el Perú se ubicó entre los últimos tres en comparación con el resto de países latinoamericanos. Véase Willms y Somers (2000).

10. Ha disminuido de 10,6 a 9,5 por ciento entre la población de quince años y mayor en el período 1999-2002. Véanse los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial, disponibles en la página web <<http://www.worldbank.org>>.



Otras dos esferas de actividad en las que es notoria la débil capacidad para hacer cumplir la ley, son las políticas tributarias y laborales. En ambos casos, algunos consideran que las políticas oficiales son muy costosas para poder ser cumplidas, mientras que la capacidad del Estado para hacerlas cumplir de manera consistente y amplia ha sido limitada. Los incentivos son tales que a lo largo del tiempo han existido altos niveles de evasión tributaria y bajos niveles de cumplimiento de las normas laborales con relación a cuestiones tan básicas como el sueldo mínimo, la regulación de las horas de trabajo, el pago de cesantía y la provisión de un plan de jubilación. Por ejemplo, los empleadores del sector privado se quejan acerca de las contribuciones obligatorias de cesantía requeridas por ley (en ausencia de un plan nacional de seguro por desempleo), y si bien un tercio de los trabajadores ubicados en el sector privado formal tienen derecho a este beneficio, los estudios indican que menos del cuatro por ciento de quienes son despedidos lo reciben en la práctica¹¹.

Este bajo cumplimiento de las políticas establecidas también se debe a la falta de mecanismos de supervisión eficientes, incluido un sistema confiable de incentivos y sanciones. Por tanto, el cumplimiento es bajo, aun cuando no se perciba que las políticas sean muy costosas. Esta deficiencia es endémica a través de toda la burocracia estatal, incluyendo los ministerios de línea responsables de un determinado sector, las agencias reguladoras autónomas relevantes, la autoridad tributaria y el Poder Judicial. Un ejemplo lo da el sistema privado de pensiones, donde las regulaciones establecidas a inicios de la década de 1990 permiten que las empresas inscriban a sus trabajadores en el régimen de administración privada de pensiones (AFP), y que depositen un pago mensual correspondiente a favor del trabajador en su cuenta de pensión individual, en lugar de utilizar el sistema público de pensiones. Sin embargo, más de la mitad de las empresas peruanas formalmente registradas no realizan sus contribuciones legalmente obligatorias, y tampoco las AFP ni los traba-

11. Véase el cuadro 5 en Maclsaac y Rama (2001). Es importante notar que no todas las personas que pierden sus puestos de trabajo tienen derecho a recibir este beneficio.



jadores tienen el poder para hacer cumplir las obligaciones de las firmas negligentes. Las autoridades estatales no han encontrado una forma más eficiente de hacer cumplir los pagos que mediante los juzgados regulares, los cuales, como veremos más adelante, se encuentran entre las instituciones más ineficientes del país.

En cualquier caso, los ejemplos antes mencionados sugieren cómo es que esta debilidad para hacer cumplir las decisiones y reglamentos de política puede desencadenar un círculo vicioso. Tanto el pobre diseño de políticas como la baja exigencia de su cumplimiento alientan una conducta evasiva, la que a su vez conduce a la expansión de una inmensa economía informal como la fuente principal de creación de nuevo empleo en este país –un sector que, por definición, perpetúa la violación de las obligaciones legales básicas tanto con los trabajadores como con el Estado–.

2.3 ¿Escapando de la maldición o adaptándose a ella?

Tal como hemos señalado antes, en algunas áreas clave se han dado esfuerzos significativos para reducir el rango de posibles vaivenes de la política, y también para mejorar la calidad y la eficacia de los resultados de políticas. Un ejemplo de aquello es la política cambiaria. En las cinco décadas pasadas, el Perú osciló entre sistemas de tasa de cambio flexible y de tasa fija, y todas las posibles opciones intermedias, y entre un mercado de tasa de cambio unificado y un sistema de tasa de cambio múltiple (con diecisiete tasas de cambio diferentes). Sorprendentemente, en medio de la peor inflación que se haya visto (1990), el Perú optó por un régimen de tasa de cambio flotante que ha sobrevivido hasta ahora a pesar de una serie de *shocks* externos y regímenes políticos. Y, lo que es más importante, el viejo debate sobre la necesidad de emplear esta política como un instrumento clave para impulsar el desarrollo, prácticamente ha desaparecido. Casi no existe ningún agente en el juego político que proponga cambios sobre esta decisión. Tal resultado se debe a una combinación de opciones estratégicas; lo primero, y lo más importante, fue el otorgamiento de independencia política al Banco Central; lo se-



gundo, el hecho de que todos los agentes llegaran a comprender que existen otras formas para mejorar su protección efectiva sin intervenir con la tasa de cambio.

En este tipo de contexto político, sin embargo, algunos actores preferirán intentar reducir la incertidumbre de los vaivenes arbitrarios de política recurriendo a mecanismos para bloquear todas las rutas de cambio de política. Un ejemplo de tal mecanismo lo dan los contratos de estabilidad tributaria que algunas grandes empresas suscribieron con el gobierno de Fujimori durante la década de 1990. Obviamente, estos actores percibieron los cambios en los códigos tributarios como una fuente de potencial interferencia en su flujo de caja, mientras que tales contratos les garantizaban que futuros cambios tributarios no serían aplicados a sus empresas¹². Durante la década de 1990, la mayor parte de la inversión extranjera directa que entró al Perú gozó de tales contratos de estabilidad, incluidos los intereses multinacionales en minería y telecomunicaciones¹³. Sin embargo, en el contexto más competitivo post-Fujimori, existen numerosos políticos que intentan no solo evitar la renovación de tales contratos sino que también cuestionan su validez.

Este ejemplo apunta a la cuestión más amplia de la volatilidad observada frente a la latente, que discutimos con más detalle en nuestro ejemplo de políticas acerca de las pensiones (véase el apéndice 1). Desde nuestro punto de vista, la presencia de una toma de decisiones arbitraria no siempre conduce a una volatilidad observada o a una reversión de políticas, sino más bien a una volatilidad latente, una situación en la que la mayoría de actores **se comporta** como si las políticas fuesen volátiles y

12. Por lo mismo, la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep), la máxima asociación de las principales empresas peruanas, fue el grupo más interesado en promover el Acuerdo Nacional como un factor disuasivo frente a las oscilaciones de política. Sus afiliados esperaban utilizar el Acuerdo como un instrumento para bloquear posibles iniciativas congresales que condujesen a mayores oscilaciones de política.

13. Durante la década de 1990, se firmaron más de quinientos «convenios de estabilidad». Para más detalles, véase la página web de Proinversión: <<http://www.proinversion.gob.pe>>. Tales convenios fueron seriamente cuestionados en el período post-Fujimori, lo que explica el número relativamente pequeño de nuevos convenios firmados luego del año 2000.



reversibles. En tales escenarios, resulta óptimo contar con un mecanismo que reduzca el nivel de incertidumbre sobre dicha política.

Existen otros ejemplos en los que las políticas han sido diseñadas o aplicadas para evitar la ineficiencia o el bajo cumplimiento. Un ejemplo es el reciente empleo de las capacidades del sector privado para mejorar la recaudación tributaria. Mientras que el impuesto general a las ventas (IGV) debería producir el nueve por ciento del PBI, en la actualidad solo da cuenta del seis por ciento, y la diferencia se debe básicamente a la magnitud de la evasión tributaria. En los últimos dos años, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat), la agencia encargada de la recaudación de impuestos, ha delegado en las grandes firmas del sector privado el papel de recaudación tributaria, obligándolas a retener impuestos a sus proveedores y sometiéndolas a multas si cometen errores. De ese modo, los ingresos tributarios han venido creciendo a más del diez por ciento anual en términos reales, reduciendo así la brecha de evasión tributaria.



3. Elaboración de políticas desde 1980: escenarios y patrones

Dadas las reiteradas oportunidades del Perú para la gobernanza y el consenso democráticos en torno a metas nacionales de desarrollo, ¿cómo podemos explicar estos resultados de política mayoritariamente desfavorables? ¿Por qué los actores principales en esta historia por lo general se muestran incapaces de cooperar entre ellos, hacer reformas decisivas bajo reglas democráticas y darles continuidad en el tiempo? Esta sección analiza el proceso de elaboración de políticas (PEP) en el Perú desde 1980, resaltando cómo funciona así como aquellos factores que perpetúan este mayor nivel de volatilidad y que inhiben los esfuerzos de cooperación. Lo último incluye legados históricos, variables políticas e institucionales contemporáneas, el carácter y la ideología de líderes específicos, y las excepcionales circunstancias generadas por la propia crisis.

3.1 Distinguiendo escenarios

Con el objetivo de comprender el proceso de elaboración de políticas a lo largo de los últimos veinticinco años, empezamos estableciendo tres distinciones fundamentales.

Primero, debemos distinguir dos tipos básicos de régimen político –democracia constitucional y régimen semiautoritario–. La elaboración de políticas es intrínsecamente diferente bajo un régimen formalmente democrático, con competencia partidaria abierta, una prensa libre y activa, y un respeto general por el estado de derecho (1980-1992 y



2001-hasta el presente); que bajo un régimen autoritario en el que los contendores son hostilizados, silenciados o mantenidos fuera de juego, y la Constitución es suspendida o desechada por líderes autocráticos (1992-2000).

En segundo lugar, en el contexto de los regímenes democráticos, podemos también distinguir dos situaciones políticas –cuando los presidentes han disfrutado de una mayoría en el Congreso (1980-1990) y cuando no la han tenido (1990-1992 y 2001-2006). En este caso, la diferencia no se basa en reglas formales sino más bien en diferentes variables electorales y partidarias.

En la primera situación, cuando los presidentes contaron con una mayoría en el Congreso, se les otorgó amplios poderes para tomar decisiones políticas sin una deliberación previa en el Legislativo, y los congresistas estuvieron reticentes a controlar las facultades legislativas del Ejecutivo. Este fue el caso durante los gobiernos de Belaunde y García (y llegó a un extremo durante el gobierno de Fujimori post-1992). Por otro lado, cuando los presidentes no cuentan con una mayoría partidaria, enfrentan un mayor escrutinio del Congreso y mayores restricciones para sus acciones. Históricamente, esta última situación ha durado poco tiempo, y ha sido marcada por el conflicto político agudo y la ruptura de la democracia. Pero este resultado no es inevitable, y el marco constitucional post-1979 tuvo la intención de contribuir a la prevención de esta situación. Al terminar el mandato constitucional de presidente Toledo en el 2006, fue la primera vez en la historia peruana que un presidente sin una mayoría clara lo hubiera logrado (Schmidt 2004: 103).

Algunos analistas destacan una tercera distinción sobre la base de la fortaleza relativa del sistema de partidos y el papel de la ideología¹. Según este punto de vista, durante la década de 1980 la existencia de cuatro partidos principales o bloques (APRA, AP, PPC, Izquierda Unida), con estructuras institucionales identificables, ideologías y vínculos con

1. Fernando Tuesta y Martín Tanaka destacaron esta distinción en conversaciones con los autores.



la sociedad civil, así como líderes que eran políticos profesionales, brindó algunos controles a la autoridad del Ejecutivo –si bien estos controles fueron con frecuencia extraparlamentarios–. En contraste, a finales de la década de 1980, la pérdida de credibilidad y fragmentación de estos partidos, la crisis del socialismo (democrático o no), y el surgimiento de movimientos electorales transitorios dirigidos por políticos independientes, debilitaron la capacidad del sistema de partidos per se de influir en las políticas o proporcionar controles al gobierno.

Si bien esta es una distinción relevante, es importante no sobreestimar el papel de los partidos durante la década de 1980. Estos también estaban cargados de debilidades internas, su arraigo en la sociedad civil era poco profundo, y, en la práctica, las ambiciones de los líderes individuales con frecuencia tuvieron precedencia sobre las ideologías y los programas. Al mismo tiempo, no han desaparecido del paisaje político, y, tras la huida de Fujimori, los partidos de la década de 1980 –y sus principales líderes– han vuelto a ganar presencia electoral. Alan García del APRA y Lourdes Flores del PPC compitieron por el segundo lugar, detrás de Toledo, en las elecciones del 2001, y en el 2006, Alan García y el APRA lograron una segunda oportunidad para gobernar el país.

A partir de estas distinciones, podemos identificar tres escenarios básicos para el PEP a lo largo de los últimos veinticinco años:

Escenario 1: un proceso fuertemente presidencialista pero formalmente democrático, en el que el Ejecutivo con mayoría en el Congreso toma importantes decisiones de política y ejerce poderes considerables, incluyendo el uso frecuente de la facultad de legislar a través de decretos, con poca interferencia de las otras ramas del gobierno. Los principales controles sobre su poder son propias débiles estructuras partidarias, una prensa libre y activa, y la movilización de la sociedad civil, así como sus propias ambiciones (1980-1990).

Escenario 2: un proceso presidencialista más atenuado, en el que el Ejecutivo opera según reglas similares a las del escenario 1, pero con



minoría en el Congreso. En esta situación, se le otorga por lo general un período de «luna de miel», durante el cual también ejerce una autoridad considerable mediante la delegación de facultades legislativas y los decretos de urgencia (1990-1992 y 2001-2006). Sin embargo, el Legislativo puede ejercer una mayor supervisión y es más probable que se distancie o desafíe la facultad legislativa del Ejecutivo si los congresistas no están satisfechos con las propuestas del Presidente. En teoría, esto puede crear un deseable equilibrio de poder en el que los presidentes deben negociar con otros actores y construir consensos, y los parlamentos deben deliberar acerca de asuntos importantes que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos. En la práctica, este no fue el caso durante el período 1990-1992, pero se aplicó parcialmente en el período 2001-2006.

Escenario 3: «presidencialismo desenfrenado», en el que un Presidente elegido popularmente ejerce un fuerte poder arbitrario sobre las otras ramas del gobierno, ya sea a través de medios constitucionales o extraconstitucionales (1992-2000). Un telón de fondo de severa crisis económica y una insurgencia armada incrementan el apoyo popular al Presidente y a su capacidad inicial para promulgar amplias reformas, pero la ausencia de una base institucional o de alianzas mella la capacidad de sostener el poder cuando la crisis se prolonga.

Entre 1980 y el 2006, el Perú estuvo diez años en el escenario 1, ocho años en el escenario 2, y ocho años en el escenario 3.

3.2 ¿Cómo funciona?

En cada uno de estos escenarios, los principales cambios de política son iniciados por el Ejecutivo y frecuentemente mediante la facultad legislativa delegada –el cuadro 3.1 nos ofrece un esquema de esto–. En los últimos veinticinco años, el sesenta por ciento de toda la legislación involucró decretos de urgencia o la delegación de facultades legislativas por parte del Congreso. Si bien el régimen de Fujimori fue único en muchos sentidos, debe señalarse que la percepción de crisis acompañó a



cada uno de los presidentes peruanos durante sus primeros años en el poder (con la excepción parcial de Toledo), y cada uno disfrutó de un período de «luna de miel» inicial apuntalado por dichas percepciones. Durante tales períodos, el Congreso puede ser considerado obstruccionista si no otorga al Presidente un poder discrecional, y el público espera que los presidentes empleen estos poderes de manera decidida para terminar con la crisis, y que promulguen reformas audaces.

Por ejemplo, según la ley 23230, al gobierno de Belaunde se le otorgaron amplios poderes por 180 días para que legislara a través de decretos con respecto a un amplio abanico de temas, y más de 200 de los 348 decretos legislativos emitidos durante su período de cinco años fueron promulgados durante este lapso inicial. En 1990, una mayoría opositora en el Congreso le concedió también a Fujimori amplios poderes discrecionales, y el 92 por ciento de toda la legislación de este período involucró la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo, incluidas la agenda inicial de reformas económicas generales y las políticas de contrainsurgencia. En este período, a Fujimori se le otorgó el poder sobre todos los asuntos de política tributaria (ley 25276), y así reorganizó la autoridad tributaria nacional; de igual manera, asumió un mayor control sobre la defensa nacional y estableció medidas en favor de la inversión privada (ley 25327).

En el escenario 1, el Presidente permanece liderando la elaboración de políticas más importantes más allá del período de «luna de miel», sacando ventaja de una mayoría partidaria relativamente sumisa para así controlar el Congreso y de un Poder Judicial históricamente débil y políticamente manipulado, y de la debilidad de otros actores (véase la sección 4). Tal como hemos visto, en el período 1980-1985 Belaunde obtuvo una mayoría en la Cámara de Diputados y forjó una alianza con el PPC, partido de centroderecha, para asegurar una mayoría en el Senado.

En el escenario 2, los presidentes enfrentan mayores dificultades para lograr sus objetivos de política una vez que la «luna de miel» se desgasta. Luego de un año de su primera elección, por ejemplo, la mayoría empe-



zó a desafiar y revocar los poderes discrecionales de Fujimori, a medida que él intentaba aplicar reformas estructurales más amplias y recortar las libertades civiles. Si bien el Movimiento Perú Posible de Toledo formó en el 2001 una alianza poselectoral con el FIM –y otros grupos minoritarios– para forjar una mayoría inestable, en julio del 2004 una alianza de oposición ganó las elecciones internas del Congreso, desafiando el equilibrio de poder para un Presidente que, en contraste con Fujimori, era impopular y percibido como ineficaz.

En ambos escenarios, una razón frecuente para delegar las facultades legislativas al Ejecutivo es que los representantes simplemente no quieren hacerse cargo de ciertos temas, y prefieren, por tanto, evitar la deliberación pública. Esto es comprensible cuando se trata de cuestiones bastante técnicas, como es el caso de aspectos de la política económica, o con una parte de la legislación en la que los detalles son muy importantes para producir una ley consistente (por ejemplo, la reforma del Código Civil). Sin embargo, también ocurre cuando los legisladores no quieren asumir la responsabilidad de iniciativas de políticas controvertidas, como en el caso del incremento de impuestos.

Tal como se ha señalado, desde 1980 todos los presidentes han tenido la oportunidad de emprender reformas audaces. En los tres escenarios, por tanto, las ambiciones y preferencias personales de cada líder también son factores importantes para explicar cómo ciertas reformas fueron (o no) implementadas. Belaunde estaba interesado principalmente en restaurar una prensa libre y de propiedad privada, y en supervisar las ambiciosas obras públicas y programas de vivienda, y ambas políticas fueron aplicadas –la última a pesar de una inminente crisis de la deuda y de los altos costos para el cada vez más empobrecido tesoro público–. Inicialmente, apoyó también un importante programa de liberalización económica, dejándolo en manos de Manuel Ulloa, presidente del Consejo de Ministros y ministro de Economía, y un equipo de tecnócratas. Sin embargo, su propia voluntad política de apoyar estas reformas se desvaneció a medida que crecía el descontento popular y sus propias bases partidarias dejaban de mostrarse entusiastas con él.



Cuando una vez más comenzó la crisis económica, todos –incluido el Presidente– le echaron la culpa a las reformas económicas liberales, las cuales fueron interrumpidas.

El presidente García comenzó asimismo con reformas drásticas en un contexto de crisis, vinculando el servicio de la deuda externa al diez por ciento de los ingresos por exportaciones. Él también inició la descentralización política e intentó nacionalizar la banca privada. Sin embargo, una amplia oposición cívica, liderada por Mario Vargas Llosa y el Movimiento Libertad, junto con una resistencia interna de parte sus propios partidarios en el Congreso, fue decisiva para la aprobación de una versión suavizada de la iniciativa de García. La propia iniciativa fue en última instancia bloqueada, y marcó el principio del fin de la popularidad del Presidente. Por su parte, Fujimori condujo reformas promercado integrales, y tomó drásticas medidas de contrainsurgencia, el éxito de las cuales le permitieron ampliar su período de «luna de miel» con la ciudadanía a pesar de la resistencia del Congreso, y, en última instancia, le permitieron cambiar el régimen.

El gobierno de transición de Valentín Paniagua (noviembre del 2000-julio del 2001) fue algo así como una «luna de miel» de ocho meses, en la que la acción decidida pero democrática, junto con la colaboración ejemplar entre las élites democráticas, le permitieron al gobierno deshacer algo del daño hecho por Fujimori y restaurar el estado de derecho. Algunos han sostenido que este período de transición estropeó la «luna de miel» de Toledo en el 2001, puesto que en el momento en que el nuevo Presidente fue elegido, el público estaba ansioso por más avances en el frente social, algo que no se veía venir. Sin embargo, Toledo presidió un importante nuevo esfuerzo de descentralización que contó con la colaboración del Congreso.

¿Cómo retienen los presidentes sus mayorías leales en los escenarios antes descritos? Esto requiere una breve alusión a la estructura y disciplina partidarias. En principio, se podría esperar que la disciplina legislativa hubiese sido más sólida cuando el APRA estuvo en el poder, dado



que se trata del partido peruano más organizado y más antiguo; y más difícil de sostener entre los partidos caracterizados por estructuras más débiles y por la ausencia de una ideología o una agenda clara (véase la sección 4). Al mismo tiempo, la naturaleza de todo el «juego» parecería alentar horizontes de corto plazo y comportamientos oportunistas de parte de los legisladores sin importar sus identidades partidarias. Desafortunadamente, existe poca evidencia empírica o análisis disponibles acerca del comportamiento de los partidos políticos o del comportamiento congresal en el Perú que permitan medir definitivamente estas variables. Sin embargo, las entrevistas con líderes partidarios y con ex autoridades principales del Ejecutivo describen la elaboración de políticas en el escenario 1 como relativamente fácil, por lo menos en el área de políticas macroeconómicas.

Un factor es la medida en la que las políticas aplicadas van en contra de la propia agenda del partido gobernante. Durante el período de Belaunde, parte de la liberalización proyectada fue bloqueada por presión del ala populista de Acción Popular (Sanborn 1991: 234). Sin embargo, algunos de los grandes proyectos de inversión pública, que eran muy apreciados por Belaunde, también fueron bloqueados por el equipo económico, con el argumento de que simplemente no había dinero o crédito disponible para financiarlos (Webb 1999: 101). Los ministros de Economía fueron depuestos por un presidente contrariado, y como una respuesta a las huelgas y protestas populares. Durante el período de García, la situación fue distinta por el hecho de que sus impetuosas políticas se hallaban más en concordancia con las preferencias de su partido (y sus aliados tácticos en la izquierda). Sin embargo, el punto de quiebre llegó en 1987, cuando importantes líderes partidarios se opusieron a la nacionalización de la banca –nuevamente, una medida que recibió amplias manifestaciones extraparlamentarias de protesta provenientes de la sociedad civil y de los medios de comunicación independientes–.

Otros medios para mantener a los seguidores en línea son el patronazgo y el «favoritismo» –controlados por el Ejecutivo y distribuidos por operadores partidarios en el Congreso–. El mecanismo más sencillo en la



década de 1980 fue el reparto de puestos de trabajo en el sector público, que predominó durante los gobiernos de Belaunde y García. En 1980 existían más de doscientas empresas públicas y cerca de trescientos mil puestos de trabajo en el sector público². Para 1990, el número de puestos en el sector público superaba los setecientos mil (Ugarte 2000: 391). Si bien las empresas estatales fueron vendidas bajo el régimen de Fujimori, y el número de puestos de trabajo en el sector público disminuyó sustantivamente en un inicio, hoy en día el número total de puestos ronda el millón –cifra sujeta a controversia–. Si bien la evidencia sugiere que el gobierno de Toledo intentó mantener unida su frágil alianza a través de medios similares, estos esfuerzos con frecuencia tuvieron efectos contraproducentes debido a la amplia crítica proveniente de la oposición política, los medios de comunicación, y las investigaciones anticorrupción iniciadas durante el gobierno de Paniagua.

Por supuesto, promulgar una legislación de reforma importante fue incluso un proceso más sencillo en el escenario 3, cuando Fujimori ejercía un control firme sobre las otras ramas de gobierno y su mayoría en el Congreso era en gran medida incondicional (el término empleado en el Perú fue «controlada por *beeper*»). ¿De qué manera el Presidente mantuvo en línea a sus seguidores? También a través del patronazgo y de una corrupción generalizada. El número total de congresistas que Fujimori tuvo que patrocinar en este período fue recortado a la mitad, y, además de los puestos de trabajo en el sector público para los amigos y seguidores, Fujimori les ofreció mayores salarios, beneficios y privilegios adicionales. La ausencia de una estructura partidaria facilitó este proceso, puesto que la mayor parte de los fujimoristas, sin la aprobación del Presidente, eran unos «don nadie» políticos. Sin embargo, luego de su controvertida tercera elección en el 2000, la mayoría fujimorista ya no era tan sólida (43 por ciento), e inicialmente se pasó a sobornar a los oponentes para incrementar la filas oficialistas. Tal como McMillan y Zoido (2004) muestran en detalle, el ex jefe de espio-

2. Estas cifras fueron empleadas durante el discurso de presentación del presidente del Consejo de Ministros Ulloa ante el Congreso, el 27 de agosto de 1980.



naje de Fujimori, Vladimiro Montesinos, sobornó a los miembros del Congreso para que se mantuvieran en línea (o cruzaran la línea), así como lo hizo con jueces, dueños de medios de comunicación, prominentes líderes empresariales y militares, forzándolos a firmar contratos como si su afiliación política fuera un activo negociable. Muchas de estas transacciones fueron registradas en video y su exhibición fue el principio del fin del régimen.

¿Cómo se establecieron las políticas macroeconómicas –aquellas que más preocupan a las instituciones financieras internacionales y a los inversionistas privados–? Típicamente, el Ejecutivo lidera el proceso, empezando con el diseño básico de política. En este caso, el Ejecutivo ha evolucionado de manera significativa en las últimas dos décadas, si bien no en una única dirección. Con Belaunde, Fujimori y Toledo, un equipo económico central, elegido o aprobado por el Presidente, ha involucrado normalmente a unas diez personas, quienes por lo general no son miembros activos del partido y ostentan buenas credenciales técnicas. Con García se hizo lo mismo, pero sin las credenciales o capacidades requeridas (Graham 1990). Las decisiones más importantes fueron discutidas en ese círculo cerrado. A fines de la década de 1990, el Ministerio de Economía y Finanzas se convirtió en una unidad más técnica, y el proceso de toma de decisiones llegó a involucrar a un grupo algo más grande que incluye no solo a los asesores del ministro sino también a un conjunto de tecnócratas.

Dependiendo del presidente, él dejaba que el equipo económico trabajara los detalles (Belaunde, Toledo) o se involucraba personalmente en ellos (García, Fujimori). En cualquier caso, el Presidente firma, el Gabinete refrenda, y el siguiente paso es convertir la iniciativa en ley, a través de una de tres vías. El Ejecutivo puede hacerla aprobar en el Congreso, solicitar facultades para legislar a través de decretos, o apelar a los decretos de urgencia. Como se ha señalado, hasta el 2001 la mayor parte de las políticas económicas fue establecida a través de las dos últimas vías. En los escenarios 1 y 3, el Congreso rara vez cuestionó tales



decretos, los presidentes vetaron menos del diez por ciento de la legislación proveniente del Congreso, y pocos de estos vetos fueron desestimados (ninguno en el gobierno de Belaunde, cinco por ciento en el de García). Tal como se ha mencionado, en el escenario 2 (1990-1992), Fujimori vetó 52 por ciento de todas las leyes aprobadas por el Congreso y vio desestimado el 23 por ciento de estos vetos (Kenney 2004).

El gobierno de Toledo no calza plenamente en este cuadro. A pesar de haber forjado una inicial coalición de mayoría poselectoral, el Ejecutivo no lideraba el proceso legislativo e hizo menor uso de los decretos legislativos que sus predecesores. Entre el 2001 y el 2006, el Congreso produjo ochenta por ciento de toda la legislación (véase el cuadro 3.1), y delegó facultades legislativas solo dos veces. Si bien un conjunto de leyes producidas por el Congreso fueron triviales o meramente declarativas, la mayoría incluyó actividades normales como aprobar los viajes presidenciales y el nombramiento de funcionarios de alto rango, la aprobación de medidas tributarias y presupuestales, y la modificación de los marcos legales de las otras ramas de gobierno. Más aún, las pocas reformas importantes realizadas por dicho gobierno parecen haber sido aprobadas por el Congreso y no de espaldas a él. Tal fue el caso de la descentralización –la creación de nuevos gobiernos regionales– que Toledo prometió, y sobre la que el Congreso ha legislado en gran medida. Otras reformas aprobadas por el Congreso incluyen una nueva Ley de Partidos Políticos, y leyes para promover la transparencia y el acceso a la información pública, requerir la elaboración de presupuestos participativos a los gobiernos locales, reformar el sistema público de pensiones (DL 20530), y exigir nuevas regalías a la actividad minera privada. En este caso, la evidencia sugiere que ni el Presidente ni su partido tuvieron una agenda más ambiciosa de reformas. Sin embargo, es notable que Toledo haya ejercido su facultad de **veto** más que cualquiera de sus predecesores, devolviendo casi un tercio de todas las leyes elaboradas por el Congreso, y que este haya desestimado muy pocos de estos vetos (véase el cuadro 3.1). Desafortunadamente, al final de su gestión, la percepción pública acerca de ambas ramas



del gobierno era extremadamente negativa, puesto que no se percibía que ninguna de ellas encarara de manera efectiva las cuestiones de mayor interés para el electorado (Apoyo 2004, 2006)³.

3.3 ¿Por qué funciona de esta manera?

Durante la mayor parte del último cuarto de siglo, los presidentes tomaron las decisiones de política más importantes de modo arbitrario y personalista, y los frenos y contrapesos formales de la política no funcionaron bien en la práctica. ¿Por qué ocurrió esto? En el gráfico 3.1 intentamos bosquejar los diversos factores que contribuyen a este resultado. Tal como se mencionó al principio, esto refleja en un grado considerable viejos legados históricos, incluyendo la tradicionalmente alta concentración de poder, con la consiguiente tendencia hacia su ejercicio autoritario –con frecuencia en manos de caudillos populares–, y la proclividad a resolver las disputas mediante la confrontación antes que la negociación. Las profundas desigualdades sociales y económicas en el Perú han servido durante mucho tiempo para sostener esta dinámica, y para debilitar los partidos de masas y organizaciones de la sociedad civil que podrían desafiarla de manera efectiva.

Reconociendo el peso del pasado, no obstante, sostenemos que cambios importantes en la década de 1970 redujeron algunas de esas restricciones estructurales, creando condiciones más favorables para la construcción de la democracia y para una toma de decisiones más colaborativa. Sostenemos también que las decisiones y acciones de los actores principales en las últimas dos décadas han contribuido a perpetuar, antes que a revertir, los legados históricos subsistentes.

Tales acciones comenzaron con las nuevas constituciones y reglas de contienda electoral, que contienen elementos explícitamente diseñados para fortalecer el poder del Ejecutivo, incluyendo la delegación de fa-

3. En febrero del 2006, la gestión de Toledo tuvo un 75 por ciento de desaprobación en el ámbito nacional, mientras que el Congreso tuvo un 84 por ciento de desaprobación (Apoyo 2006).



cultades presupuestales y tributarias. Igualmente importantes son las decisiones de las mayorías parlamentarias para fortalecer aun más el poder presidencial mediante la delegación de facultades legislativas al Ejecutivo en un amplio rango de otros temas de política. Sin embargo, las constituciones peruanas también proporcionan mecanismos formales para el equilibrio de poderes entre las diversas ramas de gobierno, los cuales, tal como hemos visto en otros casos, están sujetos a diversos grados de influencia y control de parte de los partidos políticos, los grupos de interés organizados y/o los niveles más bajos de la autoridad pública. Tal es el caso, por ejemplo, del Poder Judicial en Brasil, y los gobiernos federales y jefes de partidos locales en Argentina⁴. No obstante, en la práctica, durante la mayor parte del último cuarto de siglo, ni el Congreso ni el Poder Judicial, ni los niveles más bajos de gobierno o de la burocracia estatal, han jugado sus papeles previstos, ya sea generando insumos de política, ejerciendo la debida supervisión o proporcionando contrapesos efectivos al Ejecutivo.

¿Por qué esto es así? La respuesta se encuentra en parte en el predominio de las mayorías partidarias que consolidaron muy temprano la dominación del Ejecutivo. Pero también yace en la persistente debilidad de los partidos políticos y del sistema de partidos en el Perú, y de la mayor parte de organizaciones de la sociedad civil, así como en los débiles vínculos entre ambos, lo que, a su vez, impide que estos actores ejerzan una efectiva influencia sobre las diversas ramas de gobierno. Si bien el sistema de partidos que empezó en 1980 incluía cuatro opciones claras a través del espectro de izquierda-derecha, los partidos en general permanecieron institucionalmente débiles y actuaron en gran medida como vehículos de caudillos en competencia (de todas las tendencias ideológicas), con escasos incentivos para construir bases sociales duraderas, sostener programas o agendas políticas consistentes, o involucrarse en acuerdos de cooperación con otros.

4. Véase Alston et al. (2004); y Spiller y Tommasi (2003), primer borrador.



Ellos también tuvieron una limitada capacidad para mantener la disciplina en sus propias filas, y se vieron debilitados por conflictos y divisiones mutuamente destructivos. En la década de 1990, estas características fueron exacerbadas por el surgimiento de múltiples movimientos «independientes» que incluso están menos institucionalizados o son políticamente menos efectivos que los viejos partidos, y las preferencias del electorado a través de este espacio en expansión se convirtieron en extremadamente volátiles. Mientras tanto, las organizaciones laborales, campesinas y urbano-populares que emergieron desde la década de 1970, fueron subsecuentemente devastadas por factores externos –crisis económica, violencia política, impacto de los ajustes estructurales–, y por la incapacidad de los partidos de defenderlas en la esfera política.

¿Por qué han sido tan débiles los partidos peruanos? En este caso, su comprensible inexperiencia en 1980 (luego de doce años de régimen militar) fue exacerbada por las reglas y políticas electorales que influyeron sobre subsecuentes comportamientos partidarios y sobre las motivaciones de los políticos individuales. Entre tales reglas se incluyen la elección del Presidente por una mayoría del cincuenta por ciento más uno o **balotaje**, las bajas barreras para la competencia electoral, las candidaturas presidenciales y parlamentarias simultáneas (para 1993), el voto preferencial, el distrito electoral único (1993–2001), y cláusulas que permitían a los legisladores individuales (en lugar de los partidos) auspiciar legislación. Actuando al unísono, sirvieron para alentar los conflictos y divisiones intrapartidarias, reforzaron la conducta política personalista por encima del desarrollo institucional y programático, facilitaron el ingreso de competidores poco preparados, y desalentaron las alianzas y coaliciones interpartidarias.



Cuadro 3.1
Perú: decretos y legislación (1980–2006)

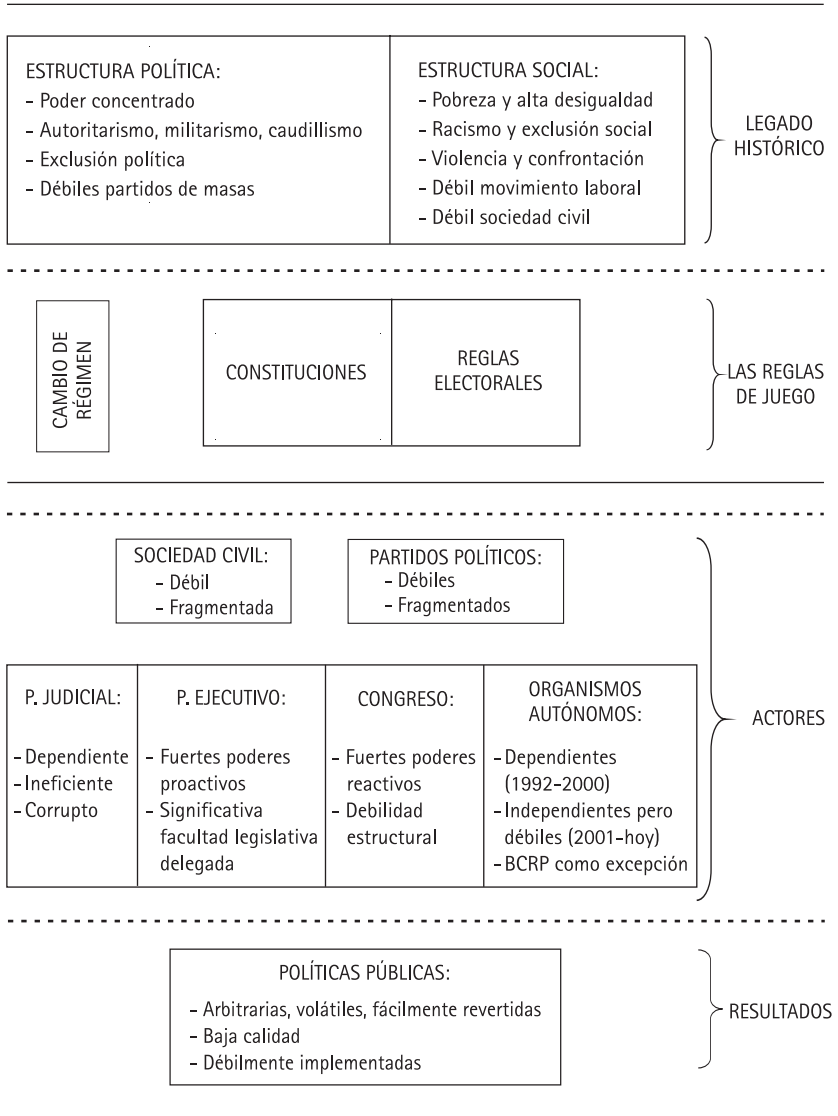
Instrumento legal	Fernando Belaunde	Alan García	Alberto Fujimori			Valentín Paniagua	Alejandro Toledo	Total							
	1980-1985 %	1985-1990 %	1990-1992 %	1992-1995 %	1995-2000 %	2000-2001 %	2001-2006 %								
Decretos legislativos	348	263	13	156	20	174	15	119	9	10	4	41	3	1.111	
Decretos de urgencia	667*	38	1.033*	53	562*	72	744	62	507	38	122	49	210	15	3.845
Leyes	724	42	665	34	67	9	275	23	725	54	117	47	1.122	82	3.695
Legislación total	1.739	100	1.961	100	785	100	1.193	100	1.351	100	249	100	1.373	100	8.651
Leyes vetadas (% del total de leyes aprobadas por el Congreso)	38	5,2	60	9	35	52,2	46	17	88	12	16	14	320	29	

(*) Antes de 1993, este tipo de legislación no era conocido formalmente como «decretos de urgencia», sino como «medidas extraordinarias bajo el amparo del artículo 211 inciso 20», aunque ambos tienen la misma fuerza de ley.

Fuente: Delgado Guembes (1992: 43, 226); Schmidt (1998: 110, 118) y Archivo Digital de la Legislación en el Perú (disponible en la página web <<http://www.leyes.congreso.gob.pe>>).



Gráfico 3.1
Perú: breve anatomía del PEP





La interacción de los factores antes mencionados –legados históricos, estructuras constitucionales, reglas y resultados electorales, partidos y organizaciones de la sociedad civil débiles– produjeron un Ejecutivo que ha sido poderoso respecto de las otras ramas del gobierno, así como presidentes que han gobernado con un alto grado de autoridad personalizada y escaso apoyo efectivo de sus gabinetes y ministros. Produjeron también un Congreso con limitaciones estructurales frente al Ejecutivo, y con limitaciones políticas para el ejercicio de la considerable autoridad constitucional que posee.

¿Qué hay acerca de los otros componentes del gobierno? Tal como veremos más adelante, si bien el Poder Judicial tiene debilidades institucionales propias, su capacidad de ejercer una influencia autónoma sobre el diseño de políticas en las décadas de 1980 y 1990 fue restringida principalmente por la interferencia y manipulación política constante de otras ramas, en especial del Ejecutivo. Y si bien se creó un conjunto de entes constitucionalmente autónomos para regular el sistema y defender las reglas de juego –incluyendo los organismos electorales relacionados (JNE, ONPE, Reniec), el Tribunal Constitucional, la Contraloría General, la Defensoría del Pueblo y el Banco Central de Reserva–, en la práctica solo los dos últimos han jugado este papel por razones que parecen ser *sui generis*. Por último, a diferencia de Brasil y Chile, el Perú nunca ha tenido un servicio civil profesional, uno que se ubique por encima de la manipulación política y que pueda, por tanto, mantener los asuntos de Estado por un derrotero mínimamente estable.

En resumen, con escasas excepciones, los presidentes del Perú han tomado decisiones importantes de política con pocos insumos de parte de, o responsabilidad frente a, los otros actores presentes en el juego político. Este es el resultado de legados históricos, de alternativas estratégicas tomadas por los actores principales, y de las reglas que ellos diseñaron, las cuales han perpetuado estos legados a través del tiempo. El resultado ha sido una toma de decisiones arbitraria y errática, una incapacidad de emprender reformas fundamentales de segunda generación y una ten-



dencia a la confrontación y a la crisis. En tanto las instituciones fundamentales no se cambien, y no sean aplicadas las reformas urgentes de manera efectiva, el público seguirá confiando en «salvadores de la patria», quienes perpetuarán el círculo vicioso de crisis y cambio de régimen –la predecible volatilidad que caracteriza al caso peruano–.



4. Instituciones y actores

El propósito de esta sección es brindar un análisis más detallado del PEP desde 1980.

4.1 El Ejecutivo

Desde 1980, el Poder Ejecutivo ha sido el responsable en gran medida del establecimiento de la agenda política nacional y de iniciar las principales reformas. Los presidentes, junto con sus gabinetes y asesores personales nombrados «a dedo», han tomado la mayoría de las principales decisiones de política, en particular en los campos de la política macroeconómica, la política social, la seguridad nacional y la reforma del Estado.

Durante este período, los regímenes constitucionales peruanos han sido presidencialistas. El Presidente, quien es jefe de Estado y cabeza del gobierno, es elegido directamente por un período de cinco años, junto con todo el Parlamento. A partir de 1985, el Presidente necesita ganar una mayoría del cincuenta por ciento más un voto o encarar una segunda vuelta electoral, mientras que los congresistas son elegidos en primera vuelta. Hasta 1993, los candidatos presidenciales y vicepresidenciales podían lanzarse simultáneamente para un escaño en el Senado. La reelección presidencial inmediata fue prohibida en la Constitución de 1979, medida que fue eliminada de la versión de 1993, pero nuevamente incorporada en el 2001 mediante una enmienda constitucional.



El Ejecutivo cuenta con fuertes poderes proactivos, incluidos un significativo control sobre las finanzas nacionales y facultades para legislar mediante decretos legislativos y de urgencia, y un poder parcial de veto sobre las decisiones que toma el Congreso¹. El Presidente cuenta con la autoridad formal para crear, modificar y eliminar tributos, así como con iniciativa en el proceso presupuestario. Con respecto a este último, el Ejecutivo presenta una propuesta inicial de presupuesto que será modificada y aprobada por el Congreso, pero el Congreso no puede crear ni aumentar los gastos públicos. Además, si el Congreso no aprueba un presupuesto para una determinada fecha, la propuesta original del Ejecutivo se convierte en ley para el siguiente año². Más aún, el Presidente puede dictar «decretos de urgencia» en asuntos económicos y financieros que tienen fuerza de ley³.

El otorgamiento de facultades legislativas a los presidentes se presenta en diversas formas y grados, incluida la extensión de las facultades legislativas formales previstas en la Constitución, y la delegación temporal por parte del Congreso de sus propias facultades (Carey y Shugart 1998; Schmidt 1998). Ambos patrones han estado presentes en el Perú y los resultados son dramáticos. El cuadro 3.4 muestra que, entre 1980 y 2001, la mayor parte de la legislación fue aprobada a través de decretos legislativos del Ejecutivo. Notablemente, 77 por ciento de estos decretos concernían al ejercicio de la facultad legislativa directa prevista en la Constitución (decretos de urgencia), antes que a aquella delegada por voto del Congreso con propósitos y períodos de tiempo específicos. La mayoría de esos decretos ha estado relacionada con las políticas presupuesta-

1. Véase Payne et al. (2002). En términos de poder presidencial formal, el Perú aparece en el segundo lugar entre el conjunto de países latinoamericanos.

2. Para una discusión amplia acerca del proceso presupuestario, véase Morón et al. (2003).

3. El artículo 118 (19) de la Constitución de 1993 autoriza al Presidente a «Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materias económicas y financieras, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo a dar cuenta al Congreso» (énfasis de los autores). El Congreso, posteriormente, puede modificar o derogar estas medidas. Si bien la Constitución de 1979 no contempló formalmente la delegación de poder al Ejecutivo para legislar mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, el gobierno de Belaunde se basó en un inciso similar del Artículo 211° (20), el cual le permitiría al Presidente dictar medidas extraordinarias en asuntos económicos y financieros, y en la práctica estas fueron tratadas como leyes (Schmidt 1998: 116).



ria y económica (incluidas las reformas tributarias y comerciales), seguidas por defensa nacional y seguridad.

Mientras que la capacidad del Ejecutivo de asumir poderes legislativos ha sido facilitada por mayorías congresales pro gobierno, los presidentes con minoría también han justificado tales medidas como necesarias y urgentes para responder a situaciones de crisis, y para promulgar ciertas iniciativas de políticas importantes y controvertidas. Incluso durante el álgido conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo del período 1990-1992, por ejemplo, **92 por ciento de toda la legislación involucró la facultad legislativa del Ejecutivo**, incluida la agenda inicial de reformas económicas liberales. Otras importantes iniciativas lanzadas por Fujimori a través de la delegación de poderes por un Congreso liderado por la oposición, fueron la reorganización de la autoridad tributaria nacional (Sunat), la creación del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes), la liberalización de precios, y la promulgación de medidas que alientan la participación de los inversionistas privados en las empresas públicas. Los acreedores internacionales del Perú también alentaron esta tendencia, por razones similares de urgencia y eficiencia para el logro de objetivos de política⁴.

El Presidente también tiene un mayor poder de veto sobre las acciones del Congreso que el que tuvo en tiempos pasados. La legislación aprobada por la mayoría parlamentaria, por ejemplo, puede ser vetada en todo o en parte por el presidente en un plazo de quince días. Formalmente este veto es débil, puesto que una mayoría absoluta del Congreso es suficiente para anularlo. En la práctica, sin embargo, tales anulaciones han sido poco frecuentes (véase el cuadro 3.4). Mientras tanto, la mayor parte de leyes aprobadas por el Congreso no pueden ser aplicadas sin los reglamentos de ley formulados por el Ejecutivo (Schmidt 2004, Kenney 2004).

4. En la década de 1990, el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales apoyaron programas de ajuste estructural en el Perú que generaron altos costos en términos políticos y sociales, los mismos que muchos legisladores podrían haber considerado necesarios, pero sin querer asumir la responsabilidad directa por ellos. Véanse Nelson (1997) y Campodónico (1997).



En términos formales, la Constitución requiere la validación de todos los actos presidenciales a través de un proceso de supervisión ministerial. El presidente del Consejo de Ministros (PCM) debe refrendar los decretos de urgencia y legislativos, y los ministros son legalmente responsables por los actos del Presidente que ellos refrenden. A diferencia del Primer Ministro en un sistema parlamentario, el PCM y todos los otros miembros del gabinete son nombrados y removidos de sus cargos por el Presidente, y no tienen autoridad política independiente. Ellos también deben rendir cuentas al Congreso, tal como se ha descrito antes, y los legisladores con frecuencia asumen puestos en el gabinete. En tiempos de gran crítica o protesta en contra de las políticas impopulares, los miembros del gabinete también se convierten en blancos fáciles para ser acusados tanto por los presidentes como por los opositores. Desde 1980, el período promedio de permanencia de un ministro en su cargo ha sido de 13,7 meses, y la permanencia promedio del PCM, de tan solo 10,4 meses.

4.2 El Congreso

El Congreso peruano tuvo dos cámaras y 240 miembros entre 1980 y 1992, y fue reducido a una sola cámara con 120 miembros luego de 1993. En ambos casos, los miembros del Congreso eran elegidos al mismo tiempo que el Presidente por un período de cinco años⁵. En términos formales, el Congreso ostenta poderes considerables –debatir y aprobar la legislación, aprobar el presupuesto nacional, crear comisiones investigadoras, censurar y entablar juicio político a miembros del gabinete, entablar juicio político al Presidente o declarar la vacancia presidencial–; sin embargo, el ejercicio de tales poderes ha sido intermitente y se ha visto limitado por otras variables políticas e institucionales.

Si bien solo el Ejecutivo cuenta con iniciativa de gasto, el Congreso puede enmendar esta propuesta durante el proceso de asignación presupuestal, y la Comisión Permanente debe aprobar cualquier gasto

5. Las fuentes para esta sección incluyen a Sanborn et al. (2000), Schmidt (1998) y Carey (2003).



suplementario o modificación del presupuesto mientras el Congreso esté en receso. Tal como se ha señalado, el Congreso también puede anular los vetos presidenciales a la legislación con una mayoría simple. Por tanto, una mayoría de legisladores puede revocar un decreto emitido bajo una delegación de facultades legislativas, y puede incluso anular o modificar los decretos de urgencia aprobando resoluciones que no pueden ser vetadas. La propia Constitución puede ser enmendada por una mayoría simple y un referéndum nacional, o por dos tercios de los miembros del Congreso en dos legislaturas consecutivas (Schmidt 2004: 55).

Si bien el Presidente selecciona el gabinete, el presidente del Consejo de Ministro y los otros miembros del gabinete están sujetos al voto de confianza del Congreso y pueden ser interpelados y censurados. El Presidente, los miembros del gabinete y otros altos funcionarios también pueden ser enjuiciados políticamente por una mayoría simple de la Comisión Permanente, y declarados culpables por una mayoría simple de los legisladores restantes (Schmidt 2004: 55). Si el Congreso censura a dos gabinetes consecutivos, el Presidente puede disolver el Congreso y convocar a nuevas elecciones, excepto durante su último año de gobierno. A su vez, con una mayoría simple, el Congreso puede declarar la vacancia presidencial debido a «incapacidad moral o física permanente». Esto ocurrió tras la huida de Fujimori a Japón en el 2000, y fue discutida en el 2003 como una manera de poner término a la impopular presidencia de Toledo.

En teoría, el sistema de lista abierta y representación proporcional (RP) para elegir a los miembros del Congreso, debe incrementar su receptividad y rendición de cuentas ante los votantes. Tal rendición de cuentas podría ser intensificada aun más mediante elementos tales como tableros electrónicos de control de votos y una página web del Congreso, establecidos a fines de la década de 1990, donde los ciudadanos puedan seguir las decisiones legislativas y los registros de votación de los congresistas (Carey 2003). En la práctica, sin embargo, desde 1980 la aprobación pública del Congreso se ha mantenido como una de las más bajas entre todas las instituciones públicas, y el recambio de los legisladores indivi-



duales es bastante alto⁶. Desde 1980, la experiencia legislativa promedio de un miembro del Congreso ha sido de 4,4 años. En 1985, solo veinticinco por ciento de los congresistas habían sido reelegidos, en 1990 solo veintitrés por ciento, y solo veintidós personas participaron en los tres congresos democráticos consecutivos entre 1980 y 1992. El Congreso de 2001–2006 estuvo compuesto por una mayoría de individuos sin experiencia previa en este campo⁷. Por su parte, en general, los medios de comunicación prestan poca atención a los registros de votación de cada uno de los congresistas, y pocos electores tienen acceso (o motivación) para revisar la página web de esta institución⁸.

La disminución del tamaño del Congreso y su reestructuración después de 1993 son también mencionadas por algunos analistas como factores que contribuyeron a su falta de receptividad ante el electorado. En 1990 había un congresista por cada 30 mil electores. En 1995, el ratio se elevó a uno por cada 111.345 electores (o 206.675 residentes), el ratio más alto entre los países andinos, y para el 2001, se había incrementado a 122.087. Puesto que el número de congresistas está fijado constitucionalmente en 120, la distancia entre los ciudadanos y sus representantes continúa ampliándose. Durante el período 1993–2000, la transformación del sistema a distrito electoral único también parece haber disminuido la atención a los pedidos de los electores, así como la presencia de las provincias en el Congreso. Si bien eso ocasionó el retorno a la creación de veinticinco distritos en el 2001, algunos analistas políticos consideran que el tamaño y densidad de esas jurisdicciones sigue siendo una desventaja.

6. En el 2003 el Congreso contó con una tasa de aprobación pública de 10 a 12 por ciento (y de 6 a 9 por ciento para los partidos integrantes), y para el 2006 esta cayó a 8 por ciento. En 1989, la aprobación fue de 20 por ciento para el Congreso y de 17 por ciento para los partidos integrantes. Véase Apoyo, *Informe de opinión* (varios años).

7. El 62 por ciento de los legisladores elegidos para el período 2001–2006 no había sido miembros del Congreso antes, y el 85 por ciento tenía menos de cinco años de experiencia.

8. Si bien los medios de comunicación muestran poco interés en seguir los récords de votaciones, le prestan considerable atención a los «escandalosos» incrementos de sueldos y beneficios que se hacen los congresistas, reforzando la percepción pública acerca de que los legisladores son «rentistas» antes que servidores públicos.



¿Qué hacen realmente los legisladores peruanos, y por qué lo hacen? ¿Por qué su desempeño es tan pobremente evaluado? Estas no son preguntas fáciles de responder, y en este caso existe una notoria falta de estudios empíricos que ayuden a dar respuestas. Sabemos que los legisladores no siempre legislan –tal como muestra el cuadro 3.4, más de la mitad de toda la legislación entre 1980 y el 2001 fue emitida por el Ejecutivo, incluyendo la mayor parte de las principales políticas públicas que afectaron la economía, el mercado laboral y la prestación de servicios sociales; en otras palabras, aquellas políticas que impactan en las vidas diarias de los votantes–. El Congreso también tiende a funcionar pobremente como un foro para el efectivo debate público de los principales temas de política –la delegación formal de poder legislativo significa evadir la deliberación pública–. Cuando los congresistas en efecto legislan, como en el caso del Congreso del período 2001-2006, invierten grandes cantidades de tiempo en iniciar leyes de escasa importancia política, así como en la elaboración de numerosos proyectos de ley que tienen pocas esperanzas de ser aprobados⁹. Los reglamentos del Congreso, que permiten a los legisladores la iniciativa de presentar proyectos de ley a título individual, en lugar de por bancadas, parecen favorecer esta tendencia. Al mismo tiempo, los legisladores no tienen iniciativa de gasto y, por lo tanto, no pueden «repartir favores» o realizar las obras públicas que muchos electores esperan, excepto a través del uso de contactos y favores provenientes del Ejecutivo. Otra vía alternativa para burlar la prohibición a destinar recursos públicos es la aprobación de exoneraciones tributarias específicas, que al final son un gasto tributario.

Las encuestas y la evidencia cualitativa sugieren que los ciudadanos peruanos perciben en la actualidad a la mayoría de legisladores como ineficaces, y el sesenta por ciento del público los percibe como corruptos (Apoyo 2004). El estereotipo es un individuo que aspira a ser parlamentario con el objetivo de enriquecerse (tan rápido como sea posible, dada la volatilidad de la política en sí misma), obtener puestos de trabajo para amigos y familiares, y asegurar otras fuentes de ingresos y poder a través

9. En el período 2001-2006 fueron presentados más de 10 mil proyectos de ley (con poco más de 1.200 aprobados) ante el Congreso, en contraste con menos de mil en Colombia y menos de trescientos en Chile.



de contactos políticos o de una abierta corrupción. Si bien las motivaciones individuales de los congresistas son más complejas (y algunas, en efecto, están motivadas por ideología, militancia partidaria o compromiso de servicio público), el difundido clientelismo y la corrupción de los partidos en el poder durante los pasados veinticinco años tienden a confirmar estas impresiones.

4.3 El Poder Judicial

El sistema judicial peruano se ha caracterizado históricamente por la ineficiencia, la corrupción y la manipulación política. A pesar de los importantes cambios constitucionales de 1979 y, nuevamente, de 1993, este patrón permaneció vigente en gran medida a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. Debido a que el control político de parte del Ejecutivo –respaldado por un Congreso cómplice– también tendió a ser la norma, siguió siendo difícil para el Poder Judicial llevar a cabo las reformas institucionales requeridas y jugar un papel autónomo y constructivo en el PEP.

La rama judicial está organizada en una Corte Suprema y un conjunto de cortes superiores en cada distrito judicial, con jueces de primera instancia, y jueces de paz que están encargados de arbitrar delitos menores. Según Schmidt, la Constitución de 1979 estableció por primera vez el principio de la supremacía constitucional, y creó un poder judicial híbrido que combina una corte constitucional al estilo europeo, con el estilo estadounidense de revisión por apelación en las cortes regulares (2004: 55). La Constitución de 1979 estableció también el Ministerio Público como un órgano autónomo del Poder Judicial, y le asignó la tarea de conducir las investigaciones criminales y encabezar las acciones penales, entre otras funciones.

La administración de justicia bajo los gobiernos de Belaunde y García fue lenta y corrupta, con casos regulares atrasados durante años. A medida que los casos de terrorismo y abusos de derechos humanos comenzaron a escalar en la última etapa de la administración de Belaunde, las cortes no pudieron manejarlos y la inseguridad se acrecentó (Sanborn



1991: 233, Americas Watch 1984: 19). El gobierno de García aparentemente atiborró los juzgados con partidarios del APRA, sin mejorar la eficiencia general o su capacidad de contribuir al esfuerzo de contra-insurgencia. Si bien el Poder Judicial intentó ejercer su independencia en 1987 mediante la emisión de resoluciones en contra de la toma de los bancos privados realizada por el gobierno de García (y una vez más, a principios de la década de 1990, dictaminando que varios de los decretos emitidos por Fujimori antes del «autogolpe» eran inconstitucionales), su capacidad de acción se vio limitada por su politización e incompetencia (Schmidt 2004: 56). Estos factores fueron mencionados por Fujimori para justificar su intervención en esta rama en 1992.

En teoría, la Constitución de 1993 y un ambicioso programa de reforma de 1995 introdujeron importantes cambios en el sistema judicial, incluida la eliminación del papel presidencial en el nombramiento de magistrados y jueces (Schmidt 2004). En cambio, un Consejo Nacional de la Magistratura fue encargado del monitoreo, designación y destitución de los jueces. Los miembros de este Consejo debían ser designados por la Corte Suprema, los fiscales supremos, los rectores de las universidades privadas y públicas, y el Colegio de Abogados del Perú, excluyendo en teoría la participación directa del Ejecutivo y del Legislativo en este proceso. La Academia Nacional de la Magistratura fue la encargada de la selección de los postulantes para la judicatura y las promociones, y de la capacitación de los jueces en todos los niveles. El Tribunal de Garantías Constitucionales¹⁰ debía controlar la constitucionalidad de las leyes aprobadas. A una nueva Defensoría del Pueblo, formalmente fuera del Poder Judicial, se le confió la defensa de los derechos civiles, así como la supervisión de la administración pública y de la provisión de servicios públicos.

Sin embargo, en la práctica, las mayorías parlamentarias y la demanda urgente de reformas le permitieron a Fujimori mantener un alto grado de intervención política en el Poder Judicial hasta el año 2000. Luego del

10. El Tribunal de Garantías Constitucionales pasó a llamarse Tribunal Constitucional con el cambio de la Constitución en 1993.



«autogolpe», el Ejecutivo dismanteló el Poder Judicial, expulsó a trece miembros de la Corte Suprema, nombró a un gran número de jueces provisionales, y colocó formalmente al Poder Judicial bajo el control del Ejecutivo. Para 1997, el 73 por ciento de los jueces habían sido cambiados al estatus de «provisionales», convirtiéndolos en sujetos de destitución por parte del gobierno en cualquier momento y, por tanto, altamente susceptibles a las presiones políticas y económicas (McMillan y Zoido 2004: 13). En el régimen post-1992, los miembros del Poder Judicial eran coaccionados, intimidados y sobornados con el propósito de impulsar los objetivos políticos del Presidente y su núcleo principal de asesores.

Incluso el Tribunal Constitucional era políticamente vulnerable, y no ha tenido el tipo de poder necesario para revertir las políticas gubernamentales, como es el caso de sus contrapartes en Brasil y en otros lugares. Los siete miembros del TC son elegidos por el Congreso, sirven durante un período de cinco años que coincide con los del Presidente y el Congreso, no pueden ser reelegidos inmediatamente, y pueden ser destituidos mediante un juicio político en el Congreso. En 1996, una mayoría parlamentaria aprobó una ley que requería que el TC obtuviera seis votos de siete para declarar la inconstitucionalidad de una ley. Esto allanó el camino para que el Congreso aprobara una ley contradictoria, de discutible constitucionalidad, y así se aseguró la ejecución de su propia legislación. Más aún, cualquier decisión de inconstitucionalidad hecha por el TC debía ser determinada dentro de los seis meses de promulgada la ley. El Defensor del Pueblo también es nombrado por un período de cinco años, y puede ser destituido por una mayoría en el Congreso.

La manipulación más notoria del TC involucró los esfuerzos para allanar el camino de la segunda reelección del presidente Fujimori. En agosto de 1996, el Congreso aprobó la denominada «Ley de interpretación auténtica» del artículo 112º de la Constitución, con la que se calificaba el quinquenio 1995-2000 como el primer período de Fujimori, permitiéndole así postular nuevamente en el 2000. Cuando tres de los siete miembros del TC se atrevieron a declarar la inconstitucionalidad de la ley, el Presidente respondió haciendo que fueran destituidos, bloqueando así la



capacidad de operar del TC durante años. Solo en el 2002 el Congreso restituyó a estos tres miembros.

Durante el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua (2000-2001), fue desactivada la comisión ejecutiva que controlaba el Poder Judicial, y se encargó a otro consejo temporal la reforma de esta rama. Importantes procesos judiciales anticorrupción fueron iniciados en contra de destacadas figuras políticas y militares de la década de 1990, conducidos por respetados procuradores especiales que eran nombrados por el Ejecutivo y que permanecieron en funciones hasta el 2004, cuando empezaron a ser reemplazados por nuevas figuras (supuestamente debido a sus esfuerzos por iniciar investigaciones anticorrupción en contra de la actual administración). Desde enero del 2003, con un nuevo presidente de la Corte Suprema, la reforma judicial nuevamente adquirió prioridad, liderada por una **Comisión de Reestructuración del Poder Judicial**. Esto ha conducido a un conjunto de pasos positivos, incluida la reducción significativa del número de jueces provisionales. Al final del período de Fujimori, el 67 por ciento de los magistrados y el 73 por ciento de los fiscales eran provisionales; pero desde el restablecimiento de la democracia hasta el 2003, el índice promedio de magistrados y fiscales provisionales se redujo al 30 por ciento (Villavicencio 2003).

No obstante, la escasez de recursos y la acumulación de casos siguen siendo severas, esto unido a una situación de jueces y fiscales pobremente calificados, y al continuo uso de tecnologías y procedimientos obsoletos. Los incentivos para la corrupción siguen siendo grandes, y los expertos sugieren que pasará un tiempo considerable antes de que el comportamiento independiente de los juzgados se convierta en una norma¹¹.

4.4 Los partidos políticos

El términos formales, el Presidente y el Congreso son elegidos por, y rinden cuentas a, los electores mediante una competencia entre candida-

11. *Menos del dos por ciento del presupuesto nacional va al sector justicia en todas sus formas. Véanse Lovatón (2003) y Hernández (2003).*



tos presentados por varios partidos y movimientos políticos. No obstante, tal como se ha discutido antes, el Perú nunca ha tenido un sistema de partidos fuerte y consistente, en el que partidos con fuertes raíces en la sociedad negocien, se involucren en alianzas sostenidas, establezcan acuerdos intertemporales y garanticen su cumplimiento. Si bien los niveles de asociación y acción colectiva son altos en el Perú, la identificación partidaria es baja y los partidos son altamente impopulares, incluso para los estándares latinoamericanos. En efecto, el análisis comparativo ubica al Perú con el sistema de partidos más débil en la región (Mainwaring y Scully 1995: 16-7, Payne *et al.* 2002: 143).

Durante la mayor parte del siglo XX ha existido un solo partido con una organización de alcance nacional, con cuadros disciplinados y un liderazgo consistente –el APRA–. Al igual que en el caso del Partido Justicialista en Argentina, el APRA siempre ha contado con un núcleo de fervientes adherentes y una organización jerárquica, pero esta cohorte nunca superó un tercio del electorado; asimismo, los esfuerzos del partido por construir pactos han estado destinados al fracaso, y las fuerzas antiapristas en la sociedad y en las Fuerzas Armadas han sido igualmente pertinaces en su oposición. Durante la década de 1960, nuevos partidos reformistas y radicales, ubicados a la izquierda del APRA, surgieron para competir por el voto de los jóvenes, pero su desarrollo se vio truncado por el régimen militar.

La introducción del sufragio universal en 1980 modificó aun más el terreno de contienda electoral. Durante la década de 1980, tres partidos principales y una alianza (el frente marxista Izquierda Unida) pretendían la mayoría de votos, y cada uno tuvo la oportunidad de gobernar o de compartir el poder en algún momento a lo largo de la década¹². No obstante, cada uno estaba atravesado por agudas divisiones internas, liderazgos personalistas y caudillistas, y la preponderancia de cálculos

12. AP gobernó en el período 1980–1985, en alianza con el PPC para formar una mayoría parlamentaria y compartir puestos en el gabinete, y el APRA gobernó durante el período 1985–1990. La IU ganó las elecciones municipales de Lima y un conjunto importante de consejos municipales durante la década de 1980, y fue el segundo grupo más votado en el ámbito nacional en 1985.



electorales de corto plazo por encima del avance de metas programáticas o el fortalecimiento de las estructuras partidarias. Para las elecciones de 1990, ninguno retuvo genuinas raíces sólidas en la sociedad civil, y ninguno se mostró capaz de gobernar eficazmente.

Fue en este contexto que los descontentos electores peruanos viraron en masa hacia nuevos movimientos políticos y candidatos externos al sistema tradicional de partidos. Los ciudadanos eligieron primero a un popular animador de televisión, Ricardo Belmont, como alcalde de Lima en 1989, y su improvisado **Movimiento Obras** (como en «**obras y no palabras**») arrasó en numerosas municipalidades a lo largo del país. Si bien las bajas vallas para participar y otras reglas electorales facilitaron estos movimientos, fue el descontento del elector con el desempeño de los así llamados «partidos tradicionales» lo que convirtió en más atractivos a tales movimientos.

En 1990, el virtualmente desconocido Alberto Fujimori alcanzó la presidencia con una plataforma crítica de todos los partidos existentes, y propuso sustituirlos con un Ejecutivo más eficiente y mecanismos de «democracia directa» que vincularían al Presidente directamente con las masas. Esta propuesta tuvo eco en el electorado, y desde 1992 en adelante Fujimori y sus aliados procedieron a llevarla a cabo –a través de la reducción del tamaño y capacidad de representación del Congreso, y alentando la multiplicación de movimientos desarticulados–.

Como resultado, el Perú ingresó al siglo XXI con un sistema multipartidario fragmentado, en el que la virtud del pluralismo fue ensombrecida por la debilidad y volatilidad de los actores, rasgos que son perpetuados por el sistema electoral y otros elementos del juego político. En diversos grados, los partidos giran en torno a personalidades, tienen poco arraigo en la sociedad y son en gran medida vehículos puramente electorales, y sus líderes tienen pocos incentivos para congregar intereses y forjar alternativas programáticas y políticas claras¹³.

13. Incluso el APRA refleja estos rasgos, como atestigua el mayor nivel de apoyo que los votantes le conceden al partido cuando su carismático líder Alan García es candidato, que cuando no lo es.



Incluso los partidos más antiguos se han caracterizado por su falta de democracia interna, transparencia o verdadera vida institucional. La mayoría de los ciudadanos peruanos no participa, o siquiera se identifica, con algún partido específico; y el comportamiento electoral es bastante volátil. Estos rasgos, a su vez, refuerzan la debilidad política de la sociedad civil y la falta de receptividad del gobierno ante las demandas sociales organizadas. Por tanto, sigue sucediendo que maestros, médicos, poblaciones nativas, grupos comunitarios, y otros ciudadanos con quejas legítimas, deban hacer huelgas o realizar protestas orientadas a captar la atención de los medios de comunicación, para así ser escuchados por su gobierno.

Este es también un sistema en el que podría ser cada vez más difícil forjar mayorías funcionales, o implementar exitosamente acuerdos nacionales entre los principales contendores. Fujimori gobernó con mayorías disciplinadas entre 1992 y el 2000, pero en medio del contexto de un régimen semiautoritario basado en la corrupción y la coerción. Si bien los partidos más experimentados –APRA, AP y PPC–retornaron a la lid electoral en el 2001 y el 2006 (el último como parte de la coalición Unidad Nacional), ellos encararon una mayor competencia de una multiplicidad de pequeños movimientos cuyo atractivo es en gran medida mediático¹⁴. El propio presidente Alejandro Toledo era ajeno a la clase política tradicional, sin experiencia previa, y su movimiento Perú Posible sigue siendo una débil amalgama de intereses divergentes.

Durante más de veinte años, las propuestas a favor de una legislación más fuerte para reformar el sistema de partidos (incluyendo el financiamiento de las campañas) fueron frustradas en el Congreso. Según el politólogo y ex jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), Fernando Tuesta, existió un acuerdo implícito entre todos los contendores para evitar el establecimiento de reglas más claras y estrictas.

14. Un promedio de once partidos y movimientos fueron representados en el Congreso entre 1992 y el 2006. El movimiento Perú Posible de Toledo obtuvo el 39,2 por ciento de los escaños parlamentarios en el 2001, seguido por el APRA, con 23,3 por ciento, y por Unidad Nacional, con 12,5 por ciento.



tas en este campo (Tuesta 1996b). El 2003, sin embargo, el Congreso aprobó una nueva Ley de Partidos Políticos, la cual, si fuera aplicada eficazmente, podría con el tiempo tener un impacto racionalizador en las futuras contiendas. Esta ley está destinada a elevar las vallas para la formación de nuevos partidos, alentar las alianzas entre los movimientos más pequeños y con base local, impulsar la democracia interna y la rotación de líderes, y exigir mayor transparencia y rendición de cuentas en el área de financiamiento de las campañas. En 2006, sin embargo, veintiún partidos y movimientos presentaron candidatos en las elecciones generales, una cifra mayor que en el 2001 (cuando hubo ocho candidatos presidenciales y trece listas parlamentarias). Por cierto, algunos sostienen que el actual sistema de partidos se encuentra aún en transición, y que se podrá consolidar con el tiempo –asumiendo que el propio régimen sea capaz de hacerlo–.

4.5 La sociedad civil

La teoría política y la experiencia histórica sugieren que el desarrollo de una sociedad fuerte y autónoma es fundamental para sostener la democracia y un gobierno efectivo y representativo. En el Perú, como en buena parte de América del Sur, las asociaciones laborales y cívicas de diverso tipo jugaron un papel importante para presionar por la transición a la democracia en la década de 1970 y, nuevamente, a finales de la de 1990. Durante las dos décadas pasadas, las organizaciones de la sociedad civil parecen haberse incrementado en general, y el Perú cuenta con uno de los niveles más altos de actividad asociativa voluntaria en la región (Sanborn 2001). Dado el deterioro de la credibilidad de la mayor parte de instituciones políticas y partidarias, en la década pasada crecieron también las expectativas con relación a que esta densa sociedad civil asuma mayores responsabilidades para la expansión de la participación y la articulación de intereses en la esfera pública.

En términos de su influencia en el PEP, sin embargo, la mayor parte de organizaciones de la sociedad civil peruanas solo cuentan con una limitada capacidad para hacerlo. Una explicación completa de esto está fuera



del alcance de este documento¹⁵. En parte, esto se debe al legado histórico mencionado antes, a saber, las disparidades y fragmentación de la propia sociedad. La debilidad del sistema de partidos en términos de organización y representación de amplios sectores de la sociedad, es también un factor contribuyente. Más aún, el impacto combinado de la recesión prolongada y la crisis económica en la década de 1980, y el drástico ajuste estructural de la década de 1990, sirvieron para socavar las bases estructurales de las más importantes organizaciones laborales, campesinas y urbano-populares de los años anteriores.

Al igual que en muchos países latinoamericanos, el poder de los sindicatos en particular se ha erosionado en las últimas dos décadas; no obstante, ciertos líderes sindicales y confederaciones mantuvieron una presencia política en las marchas contra Fujimori, tuvieron un lugar en la mesa del Acuerdo Nacional y otros espacios de encuentro, y participaron en protestas sociales contra Toledo. Su declive en términos de poder real se debe a las amplias reformas económicas, incluida la desregulación del mercado laboral, y, en parte, a acciones políticas deliberadas. Los sindicatos fueron duramente golpeados por la recesión y la crisis de la década de 1980, las políticas orientadas al mercado de la década de 1990, y la desaparición de los partidos de izquierda que coparon su liderazgo. La afiliación a los sindicatos cayó desde más del diecisiete por ciento de la fuerza laboral, en 1981-1982, a aproximadamente el siete por ciento en el 2000; esta contracción del número de sindicalistas ha sido exacerbada por la creciente cuota de fuerza laboral ubicada en el sector informal (estimada en dos tercios del total). El Ministerio de Trabajo, de manera contundente, ha dejado de jugar un papel prominente en la resolución de disputas entre los empleadores privados y los trabajadores, y si bien los derechos básicos a la sindicalización, a ganar un sueldo mínimo, a contar con condiciones seguras de trabajo y acceder a beneficios de salud y jubilación, todavía son garantizados por la Constitución, estos derechos son rutinariamente violados.

15. Para un análisis en mayor profundidad de la sociedad civil en el Perú, véanse Panfichi (2002), y especialmente Kahatt (2002: 449-83) y Sanborn (2001).



Mientras que en años recientes los sindicatos perdieron mucho de su poder, la fuerza y presencia de los gremios empresariales se incrementó a fines de la década de 1980 y durante la de 1990. En términos históricos, el empresariado organizado no ha sido muy influyente en el proceso de elaboración de políticas, en la medida que las grandes firmas multinacionales y las familias más ricas del país preferían ejercer una influencia informal tras bambalinas. Mientras que algunos líderes empresariales fueron prominentes críticos del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA) en la década de 1970, e incluso apoyaron paros nacionales contra el régimen militar, los gremios en sí mismos mantuvieron un perfil bajo en los primeros años del nuevo régimen civil. Con el establecimiento de la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) en 1984, esta situación comenzó a cambiar. Tras el intento de nacionalización de la banca de 1987, la Confiep se convirtió en una vigorosa defensora de los derechos de la propiedad privada y en una fuerte partidaria de la candidatura de Vargas Llosa. Con un generoso apoyo de Usaid, el Banco Mundial y otros donantes externos, la Confiep también ha profesionalizado sus operaciones y ampliado su perfil en la sociedad. Sus miembros más poderosos incluyen a la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, y a la Asociación de Exportadores (ADEX).

En la década de 1990, la apertura de los mercados y la privatización de las empresas públicas trajeron consigo un creciente vigor para ciertos sectores de empresas privadas. El gobierno de Fujimori mostró ser fuertemente pro empresarial, y los líderes de la Confiep jugaron un papel prominente en el gabinete, en los puestos de diseño de política económica, y entre las fuerzas pro gubernamentales en el Congreso. A su vez, la Confiep apoyó públicamente el «autogolpe» de 1992, y muchos líderes empresariales alentaron la reelección del Presidente en el 2000. Al «subirse al carro» de Fujimori, sin embargo, los líderes empresariales perdieron su credibilidad pública entre los actores demócratas y tuvieron que bregar para reconstruir la confianza luego de la huida y renuncia del Presidente. Mientras tanto, las acusaciones de corrupción y favoritismo que rodearon las privatizaciones, las concesiones de estabilidad



tributaria y otros contratos, y la aparición de cintas de video de figuras empresariales líderes negociando en privado con Montesinos para favorecer sus intereses particulares y proporcionar apoyo clandestino al intento de re-reelección, demostraron que el cabildeo tras bambalinas seguía siendo una forma usual de hacer negocios.

En contraste con la caída de los grupos de interés tradicionales, una variedad de nuevas organizaciones cívicas y sociales han ganado influencia política en esferas específicas. Estas incluyen a más de 65 mil organizaciones sociales de base que distribuyen apoyo alimentario y otros servicios a personas pobres, las ligas de autodefensa campesina, o rondas, que brindan seguridad en áreas rurales (se estima que contaban con 400 mil miembros en el 2001), organizaciones de comunidades afectadas por la minería y otras actividades extractivas, y más de 1.600 ONG de desarrollo que cuentan con personal en gran medida proveniente de las clases medias profesionales y que ofrecen una variedad de servicios en áreas tales como desarrollo urbano y rural, educación, salud, microempresa, apoyo a gobiernos locales y asesoría legal, así como en la incidencia legal y política (Portocarrero, Sanborn *et al.* 2002). La visibilidad de las ONG se ha incrementado en años recientes por cuanto las instituciones financieras internacionales y las autoridades de gobierno consideran algunas de ellas como socias atractivas en varias iniciativas de política.

La significativa comunidad de derechos humanos del Perú, con más de 65 organizaciones de base en el ámbito nacional, agrupadas en la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, es otro actor importante en la escena política. Respaldada por sectores de la Iglesia católica, y contando con aliados internacionales, los grupos y líderes de derechos humanos han sido fundamentales en la defensa del estado de derecho, la promoción de las reformas jurídicas, militares y policiales, y en liderar el esfuerzo anticorrupción (Sanborn 2001).



4.6 La burocracia del sector público

Lo que denominamos la burocracia del sector público incluye a los tradicionales ministerios sectoriales (Economía y Finanzas, Educación, Salud), y también a los denominados «organismos autónomos» establecidos durante la última década. En la década de 1980, los ministerios sectoriales jugaron un limitado papel en el PEP. Esto se debe en parte a que el Perú no cuenta con un servicio civil profesional altamente calificado, como es el caso de Chile y Brasil, y, en cambio, los gobiernos emplean abiertamente los puestos del sector público como una fuente de patronazgo político y clientelismo. Habiendo heredado del gobierno militar en la década de 1980 un ya inflado sector público, los gobiernos de Belaunde y García procedieron a triplicar nuevamente el tamaño de la burocracia, una tendencia más notoria durante el gobierno del APRA, cuando el número de empleados públicos se elevó de 282.400 en 1985 a 833.000 en 1990.

En la década de 1990, el gobierno de Fujimori modificó parcialmente esta situación mediante la creación de entes públicos especiales para llevar a cabo y monitorear las reformas prioritarias. Creados originalmente para apoyar las reformas del mercado y compensar las deficiencias históricas del sector público, estas nuevas «islas de eficiencia» tenían sus propios ingresos, así como regímenes laborales y administrativos especiales, y fueron manejadas por la Oficina de Instituciones y Organismos del Estado (OIOE, ahora Fonafe) dentro del ámbito del Ministerio de Economía y Finanzas (Ugarte 2000: 401). No obstante, tal como Wise y otros han señalado, con este proceso el aparato de Estado en el Perú adquirió una naturaleza dual. De un lado se sitúa un bloque superior altamente calificado de pequeños organismos, con autonomía administrativa y financiera, y que cuenta con profesionales calificados en los puestos de conducción, y con una pequeña y educada fuerza de trabajo con salarios que son de dos a seis veces más altos que aquellos que se pagan en los ministerios sectoriales. De otro lado, se halla un bloque inferior de ministerios sectoriales cuyas ineficiencias, limitaciones de



recursos y baja moral del personal han cambiado poco a lo largo del tiempo (Wise 2003).

Más allá del desempeño de los organismos específicos, la creación de este nuevo bloque de instituciones no formó parte de un proceso coherente o consistente de reforma del Estado; en cambio, fue un empeño casi accidental. Se crearon organismos de una manera errática, cada uno distinto del otro (por lo tanto, es bastante apta la analogía de «isla»), y con el propósito de implementar metas de reforma de mercado definidas en otros lugares. De cierto modo, su desarrollo refleja también las divergentes prioridades de los diversos acreedores multilaterales que contribuyeron a su financiación. Por tanto, fueron establecidos para racionalizar las finanzas públicas, reforzar los derechos de propiedad y facilitar la transferencia de ciertos bienes públicos en el corto plazo, pero no para llevar a cabo la reforma educativa, mejorar las condiciones laborales u otros cambios sociales de largo plazo. Si bien cada una de estas instituciones brindó un aporte técnico para la elaboración de nuevas reglas, y tuvieron a su cargo la aplicación de las que fueron aprobadas, su contribución general al PEP seguirá siendo limitada hasta que estas «islas» estén más estrechamente integradas a la más amplia burocracia pública.

Con la excepción del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que ha sido remozado como un «superministerio» (y que ahora ha internalizado la misma estructura dualista), y, en menor medida, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, buena parte de la restante burocracia del sector público refleja al sector tradicional de la economía peruana: mal pagada, ineficiente, pobremente utilizada y, si algo, un obstáculo para el efectivo funcionamiento del PEP, en el sentido de que bloquea las fases de implementación y ejecución. A pesar de la iniciativa de 1996 respaldada por las instituciones financieras internacionales (IFI) para modernizar los ministerios sectoriales y sus prácticas obsoletas de contratación, Fujimori «encarpetó» el plan por miedo a los costos políticos de mayores reducciones.



Durante la década de 1990, el Presidente promovió los organismos «autónomos» por razones pragmáticas, de corto plazo; no porque estuviera comprometido con la construcción de instituciones o con la reforma del Estado (Wise 2003). De igual manera, alentó la mediocridad en el resto del gobierno central por las mismas razones por las que alentó un Congreso débil –puesto que así eliminaba posibles desafíos a su autoridad–. Mientras tanto, a través del relanzamiento del Ministerio de la Presidencia y empleándolo para utilizar su propio fondo personal de patronazgo, fue capaz de evadir la rendición de cuentas públicas y la contienda política. El legado de este patrón es particularmente notorio en el área de inversiones en capital humano, donde una persistente negligencia de los ministerios de Salud y Educación constituye un enorme obstáculo para el compromiso del actual gobierno con la promoción del empleo y la mejora real de los niveles de vida.

4.7 Las Fuerzas Armadas

Ningún análisis del PEP peruano sería completo sin una mención de las Fuerzas Armadas, que han gobernado el país durante períodos mayores que cualquier gobierno civil, y han mantenido una considerable influencia en la elaboración de políticas incluso estando fuera del gobierno. Durante las últimas dos décadas, sin embargo, tanto las posiciones políticas como el poder relativo de los militares han sido tan volátiles como los de los actores civiles¹⁶.

Cuando las Fuerzas Armadas dejaron el poder en 1980, estaban considerablemente desunidas por sus doce años en el gobierno, y desacreditadas por el pobre desempeño económico y su represión de la protesta social. No obstante, durante la década de 1980, las Fuerzas Armadas retuvieron un considerable poder y autonomía, mientras que su papel principal de combatir a la guerrilla insurgente las hizo en gran medida inmunes al control civil. En 1992, doce años después de que finalizase el régimen militar, los generales volvieron al poder, pero esta vez como

16. Esta sección se basa en gran medida en Obando (1999) y Sanborn et al. (2000).



un componente fundamental del reinado de Fujimori. Los analistas han caracterizado esta relación no ortodoxa como un pacto cívico-militar, intermediado en gran medida por el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN). Este pacto le permitió al Presidente ejecutar el «autogolpe» de 1992, frustrar el subsiguiente intento de golpe, y derrotar a Sendero Luminoso. Un liderazgo militar leal respaldó al Presidente a cambio de protección contra procesos judiciales por corrupción, tráfico de drogas y violaciones de los derechos humanos. Al mismo tiempo, Fujimori, con la ayuda de su asesor de seguridad Vladimiro Montesinos, empleó el SIN para identificar y promover a los oficiales leales, retirar a los desleales, y distribuir el patronazgo y las oportunidades de enriquecimiento ilícito. Reformas institucionales clave también le permitieron a Fujimori una mayor injerencia respecto a las políticas relativas a las Fuerzas Armadas¹⁷.

Tras la debacle de Fujimori y las revelaciones, grabadas en video, de corrupción entre la jerarquía militar, el poder y la credibilidad de los militares nuevamente se vieron erosionados. Hasta la fecha, muchos generales que respaldaron al régimen se encuentran en prisión o el exilio. Aprovechando esta situación, el presidente transitorio Valentín Paniagua empezó a reestructurar las Fuerzas Armadas, destituyendo a los oficiales que habían colaborado con el régimen anterior, y demandó una disculpa formal ante el electorado peruano por el golpe de 1992. La Comisión de la Verdad y Reconciliación, también constituida en el 2001, sostuvo audiencias públicas donde fueron investigadas las atrocidades cometidas por los militares y por Sendero Luminoso en la década de 1980. Por tanto, dos generaciones completas de líderes militares han caído en descrédito y muchos todavía aguardan un juicio por violaciones de los derechos humanos cometidas en la década de 1980 y principios de la de 1990, y por la corrupción generalizada de la década de 1990.

17. En 1991, Fujimori eliminó el sistema de ascensos basado en antigüedad, y tuvo éxito en lograr la aprobación de una ley que autorizaba al Presidente a nombrar al jefe del Comando Conjunto, y que le permitía al nombrado servir durante todo el tiempo que el Presidente considerase conveniente.



Hoy en día los militares se hallan a la defensiva, con una legitimidad pública escasa, baja moral y serias restricciones presupuestales. Involucrados en campañas en contra de los narcotraficantes, los remanentes de Sendero Luminoso y otros pequeños grupos insurgentes, por el momento los militares no son vistos como la principal amenaza al régimen constitucional. No obstante, la cuestión fundamental del respeto de los militares al estado de derecho permanece como una pregunta abierta. No queda claro cuánto pueden avanzar los actuales esfuerzos de reforma, y queda por verse si una nueva generación de oficiales emergerá con un compromiso por el régimen constitucional mayor que el de sus predecesores.



5. Conclusiones

Desde finales de la década de 1970, las personas que redactaron las constituciones y los reglamentos electorales peruanos han buscado generar presidentes civiles fuertes y legítimos, que pudieran liderar de manera efectiva el país y llevar a cabo las muy necesitadas reformas sociales y económicas, evitando al mismo tiempo los *impasses* políticos y las intervenciones militares del pasado. Han buscado también diseñar congresos que pudieran brindar los necesarios frenos y contrapesos frente al poder del Ejecutivo, y han alentado un sistema de partidos pluralista que pudiese representar al gran y socialmente diverso electorado del país. Luego de las dramáticas transformaciones sociales de la década de 1970, se esperaba que tales cambios pudieran conducir a una democracia que fuese tanto más inclusiva como más efectiva en comparación con los esfuerzos del pasado.

Desafortunadamente, las decisiones tomadas desde ese tiempo contribuyeron a perpetuar los legados históricos de autoritarismo y personalismo, desigualdad social y conflicto. En este contexto, tal como hemos visto, un presidente formalmente fuerte también puede convertirse en uno «desenfrenado», con una mayoría dócil en el Congreso y débiles canales políticos para la rendición de cuentas. Esta situación puede generar abusos de poder generalizados y la perpetuación de políticas desencaminadas, tal como fue el caso con García en el período 1985-1990 y, aun peor, con Fujimori después de 1992. Alternativamente, un presidente sin una mayoría podría enfrentar a oponentes con pocos incentivos para cooperar con los objetivos de política de largo plazo, conduciendo a entrampamientos políticos



reminiscentes del pasado. En ambos casos, persiste la posibilidad de una crisis y un cambio de régimen.

En el período post-Fujimori, sin embargo, ha sido más difícil para los presidentes ganar mayorías, sostener alianzas y gobernar con el estilo autocrático de antaño. Esto puede ser un vuelco positivo, dado que requiere de un mayor debate y negociación públicos antes que de un ejercicio arbitrario del poder. Las reformas políticas específicas introducidas entre el 2001 y el 2006, aunque tentativas y parciales, buscan contribuir a mejorar la calidad de la representación política y la competencia electoral, ambas importantes para el PEP. Estas incluyen la introducción de veinticinco distritos electorales en el Congreso, el establecimiento de gobiernos regionales y la transferencia de nuevos recursos y programas en el ámbito regional, donde existe el potencial para la supervisión y participación ciudadana más directa. Asimismo, nueva legislación aprobada en el 2003 busca regular mejor a los partidos políticos, y otra del 2005 establece una valla electoral para que los partidos puedan mantener representación parlamentaria y vigencia legal. El propósito de ambas fue elevar las barreras para la participación, promover la institucionalización de los partidos y alentar un menor número de organizaciones más transparentes y disciplinadas.

Es todavía pronto para determinar el impacto de estas reformas en las dinámicas antes mencionadas, pero en el corto plazo fue bastante limitado. Desde el 2005, las encuestas de opinión indican que muchos peruanos desconfían de los partidos existentes y han estado buscando otros «salvadores». En las elecciones del 2006 se presentaron veintiuna listas –el número más alto en la historia del país– y Ollanta Humala, un candidato sin experiencia política y con cuestionables credenciales democráticas, ganó la primera mayoría. Su bancada, la alianza UPP-PNP, compuesta casi enteramente por novatos en política, comenzó a desintegrarse aun antes de juramentar sus cargos. La alianza conservadora UN también comenzó el nuevo período con serias debilidades internas, lo que deja la «cancha» bastante libre para el nuevo presidente García y el Partido Aprista, al menos en el inicio de su gestión.



Hay otras reformas políticas en la agenda del nuevo Congreso. En el 2006 se aprobó la presentación de proyectos de ley por bancada, en vez de a título personal. También están en debate la eliminación del voto preferencial y la sanción al «transfuguismo» (o el cambio de partido luego de la elección), lo que, en conjunto con una adecuada aplicación de la Ley de Partidos (que requiere elecciones internas transparentes para determinar a los candidatos), podría ayudar a aumentar la unidad partidaria sin reforzar el caudillismo del pasado. Con relación a mejorar la eficiencia y receptividad del Congreso, también están en la agenda la renovación por tercios (vista asimismo como una manera de forzar a los partidos a tener una vida más activa entre períodos de elecciones presidenciales), la ampliación del número de distritos electorales y el retorno a un sistema bicameral. En la actualidad, sin embargo, la opinión pública acerca de tales reformas es negativa.

En última instancia, no obstante la existencia de problemas de diseño que en teoría podrían ser encarados mediante una ingeniería política, queremos enfatizar que, en el caso peruano, el constante cambio de reglas y regímenes, per se, ha sido una traba para la construcción institucional de largo plazo y para la colaboración intertemporal. Puesto que los cambios de alto nivel han sido la norma antes que la excepción, los horizontes de todos los participantes en este juego son medianamente cortos. Cuando se han presentado coyunturas críticas y nuevas oportunidades para revertir la tendencia histórica, los actores han sido incapaces de superar esta suerte de «maldición de la volatilidad». Por lo tanto, es difícil predecir si en el Perú serán superados los escollos para la elaboración de políticas, o si el camino a la democracia y al desarrollo permanecerá plagado de baches.



Bibliografía

Abusada, R.; F. Du Bois; E. Morón y J. Valderrama (eds.) (2000). *La reforma incompleta. Rescatando los noventa*. Lima, Perú: Instituto Peruano de Economía / Universidad del Pacífico.

Adams, M. (1984). *The Partido Aprista Peruano and the Limitations of Peruvian Democratization: A Case Study*. Tesis de bachiller no publicada. Harvard University Department of Government.

Alston, J.; M. Melo, B. Mueller y Pereira (2004). "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil". Borrador preliminar. Paper for the Inter-American Development Bank/Latin American Research Network. Brasil: Instituto DataBrasil, Universidade Candido Mendes.

Americas Watch Committee (1984). *Abdicating Democratic Authority: Human Rights in Peru*. Nueva York: Americas Watch Committee. Octubre.

Apoyo Opinión y Mercado (2006). "Cuarta encuesta nacional sobre corrupción, Perú".

— (2004). "Tercera encuesta nacional sobre corrupción". Perú: septiembre.

Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial (2002). *Perú: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction. Public Expenditure Review*. Economic Report. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.



Banco Mundial (2004). *Doing Business: Understanding Regulation*. Washington, D.C., Estados Unidos.

— (2002) *Peru: Restoring Fiscal Discipline for Poverty Reduction. Public Expenditure Review*. Economic Report. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial.

— (1999). *Perú: Education at a Crossroads*. Volumen I: "Main Report". Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Mundial / Departamento de Desarrollo Humano.

Bernales, E., y M. Rubio (1985). *Constitución y sociedad política*. Lima, Perú: Mesa Redonda Editores.

Cameron, M. y P. Mauceri (eds.) (1997). *The Peruvian Labyrinth: Polity, Society, Economy*. University Park, Pa., Estados Unidos: Pennsylvania State University Press.

Campodónico, H. (1997). "Los nuevos mandatos del BID y del Banco Mundial: el caso de Perú". En: Tussie, D. *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires.

Carey, J. (2003). "Transparency versus Collective Action". En: *Comparative Political Studies* 36 (9), pp. 983-1006.

Carey, J., y M. Shugart (1998). *Executive Decree Authority*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.

Carranza, E., y E. Morón (2003). *Diez años del sistema privado de pensiones: avances, retos y reformas*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico.

Comisión de la Verdad y Reconciliación – CVR (2004). *Informe final*. Lima.

Degregori, C., y R. Grompone (1991). *Elecciones 1990: demonios y redentores en el nuevo Perú. Una tragedia en dos vueltas*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.



Delgado Guembes, C. (1992). *¿Qué parlamento queremos?* Lima: Cultural Cuzco.

Gonzales de Olarte, E. (1991). *El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

Graham, Carol (1992). *Peru's APRA: Parties, Politics, and the Elusive Quest for Democracy*. Boulder, Estados Unidos: Lynne Rienner Publications.

— (1990). "Peru's Apra Party in Power: Impossible Revolution, Relinquished Reform". En: *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 32 (3), pp. 75-115.

Grindle, M. y J. Thomas (1991). *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*. Baltimore, Maryland, Estados Unidos: Johns Hopkins University Press.

Hernández, W. (2003). *Indicadores sobre administración de justicia*. Lima, Perú: Consorcio Justicia Viva.

Kahatt, F. (2002). "Sociedad civil y gobernabilidad democrática en Perú". En: Panfichi (2002).

Kenney, C. (2004). *Fujimori's Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*. Indiana, Estados Unidos: University of Notre Dame Press.

Lawyers Committee for Human Rights (2000). *Building on Quicksand: The Collapse of the World Bank's Judicial Reform Project in Peru*. Nueva York, Estados Unidos: Lawyers Committee for Human Rights.

Lovatón, D. (2003). "Reforma judicial: El tiempo se agota (y la paciencia ciudadana también)". En: *Idéele* 160, pp. 69-75.

Maclsaac, D. y M. Rama (2001). *Mandatory Severance Pay: Its Coverage and Effects in Perú*. Policy Research Working Paper 2626. Washington, D.C., Estados Unidos: The World Bank, Development Research Group.



Mainwaring, S.; D. Brinks y A. Pérez-Liñán (2001). "Classifying Political Regimes in Latin America, 1945–1999". En: *Studies in Comparative International Development* 36 (1), pp. 37–65.

Mainwaring, S. y T. Scully (1995). *Building Democratic Institutions*. Stanford, California, Estados Unidos: Stanford University Press.

Mainwaring, S. y M.S. Shugart (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Martínez Martínez, R. (1998). *El semipresidencialismo: estudio comparado*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

McClintock, C. (1996). "La voluntad política presidencial y la ruptura constitucional de 1992 en el Perú". En: Tuesta (1996a).

— (1993). "Perú's Fujimori: A Caudillo Derails Democracy". En: *Current History* 92 (572), pp. 112–9.

McMillan, J. y P. Zoido (2004). "How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru". Stanford, California, Estados Unidos: Stanford University / Graduate School of Business.

Morón, E.; T. Hasegawa y C. Gonzales del Valle (2003). *Transparencia presupuestal en el Perú y América Latina: el divorcio entre lo formal y lo percibido*. Documento de Trabajo 54. Lima, Perú: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Nelson, P. (1997). "Transparencia, fiscalización y participación". En: Tussie, D. *El BID, el Banco Mundial y la sociedad civil: nuevas modalidades de financiamiento internacional*. Buenos Aires, Argentina: Universidad de Buenos Aires.

Obando, E. (1999). "Fujimori y las Fuerzas Armadas". En: Crabtree, J. y J. Thomas. *El Perú de Fujimori*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico / Instituto de Estudios Peruanos.



Panfichi, A. (ed.) (2002). *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*. Lima, Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Parodi, C. (2002). *Perú 1960-2000: política económica y entornos cambiantes*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico.

Payne, M.; D. Zovatto, F. Carrillo *et al.* (2002). *Democracies in Development*. Washington, D.C., Estados Unidos: Inter-American Development Bank and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Portocarrero, F.; A. Beltrán *et al.* (2000). *Gestión pública y políticas alimentarias en el Perú*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico.

Portocarrero, F.; C. Sanborn *et al.* (2002). *Más allá del individualismo: el tercer sector en el Perú*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico.

Pritchett, L. (2004). "Reform is Like a Box of Chocolates: Understanding the Growth Disappointments and Surprises". Borrador preliminar. Cambridge, Massachusetts: Harvard University / Kennedy School of Government.

Roggero, M. (1993). *Escoja usted*. Lima, Perú: Mario Roggero Villena.

Sanborn, C. (2001). *Civil Society and Democratic Transition: The Peruvian Case*. Paper presented in seminar on Philanthropy and Social Change in the Americas, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, April 3, 2001.

— (1991). "The Democratic Left and the Persistence of Populism in Peru: 1975-1990". Tesis de doctorado. Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos: Harvard University.

Sanborn, C.; F. Eguiguren y B. Kay (2000). "Democracy and Governance in Peru: An Assessment". Presentado por Management Systems International (MSI), bajo contrato de la Agencia para el desarrollo Internacional de los Estados Unidos.



Sanborn, C. y A. Panfichi (1996). "Fujimori y las raíces del neopopulismo". En: Tuesta (1996a).

Sardón, J. L. (2004). "¿Somos presidencialistas?". En: *Perú Económico*. Marzo. Editorial Apoyo.

Scartascini, C. y M. Olivera (2003). "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes. A Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics". Borrador preliminar. Design Paper 2. Washington, D.C., Estados Unidos: Inter-American Development Bank / Research Department.

Schady, N. (2000). "The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (Foncodes), 1991-95". En: *American Political Science Review* 94(2), pp. 289-304.

Schmidt, G. (2004). "Peru: The Politics of Surprise". Mimeo. Northern Illinois, Estados Unidos: Northern Illinois University.

— (1998). "Presidential Usurpation or Congressional Preference? The Evolution of Executive Decree Authority in Peru". En: Carey y Shugart (1998).

— (1996). "Fujimori's Upset Victory in Peru". En: *Comparative Politics* 28 (3), pp. 321-54.

Shugart, M. y J. Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Designs and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Spiller, P.; E. Stein y M. Tommasi (2003). "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes: An Intertemporal Transactions Framework". Design Paper 1. Washington, D.C., Estados Unidos: Inter-American Development Bank / Latin American Research Network.

Spiller, P. y M. Tommasi (2003). "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina". En: *Journal of Law, Economics and Organization* (en prensa).



Tanaka, M. (2004). "Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano". En: *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: Internacional IDEA.

— (1998). *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.

Transparencia (2005). *Datos Electorales N° 1*, "América Latina: voto obligatorio o voto voluntario". Noviembre. Lima, Perú.

Tuesta, F. (2001). *Perú político en cifras*. Lima, Perú: Fundación Friedrich Ebert.

— (1996a). *Los enigmas del poder. Fujimori 1990-1996*. Lima, Perú: Fundación Friedrich Ebert.

— (1996b). "El impacto del sistema electoral sobre el sistema político peruano" En: Tuesta (1996a).

Ugarte, M. (2000). La reforma del Estado: alcances y perspectivas. En: Abusada, R.; F. Du Bois, E. Morón *et al.* (2000).

Vásquez, E. (2003). *Buscando el bienestar de los pobres*. Lima, Perú: Universidad del Pacífico.

Villavicencio, A. (2003). "La provisionalidad de los magistrados: a estas alturas, un mal menor". En: *Revista Idéele* 160.

Webb, R. (1999). *Una economía muy peruana*. Lima, Perú: Editorial del Congreso de la República.

Weyland, K. (2002). "Limitations of Rational-Choice Institutionalism for the Study of Latin American Politics". En: *Studies in Comparative International Development*. 37 (1), pp. 57-85.



Willms, J. y M. Somers (2000). "Resultados escolares en América Latina". Documento para la Unesco. Canadian Research Institute for Social Policy y University of New Brunswick.

Wise, C. (2003). *Reinventando el Estado: estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima, Perú: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

Wu, K.; P. Arregui, P. Goldschmidt *et al.* (2000). "Education and Poverty in Perú". En: Reimers, F. (ed.). *Unequal School, Unequal Chances*. Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos: Harvard University / David Rockefeller Center Series on Latin American Studies.

Páginas web

Banco Mundial
<http://www.worldbank.org>

Fondo Monetario Internacional (FMI)
<http://www.imf.org/weo>

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)
<http://www.inei.gob.pe>



Apéndice: casos para comprender el PEP peruano

1. Los programas de asistencia social: incentivos políticos frente a incentivos técnicos¹

Después del paquete de estabilización económica de 1990, el gobierno peruano se vio obligado a crear una serie de programas de compensación social para contrarrestar el impacto negativo de estas medidas en los sectores más pobres del país. La historia de cómo evolucionaron estos programas a lo largo de la década de 1990 refleja muchas de las características generales del PEP mencionadas desde el principio.

En primer lugar, estos programas se iniciaron con un serio «defecto de nacimiento». Si bien eran objetivamente necesarios como estabilizadores sociales, tales programas no eran algo que el presidente Fujimori o sus asesores hubiesen contemplado desde un inicio, y fueron adoptados sin entusiasmo debido a las presiones de las IFI. Dado que Fujimori no emergió a través de las filas de la competencia partidaria, en un principio tampoco percibió dichos programas como una fuente de capital político. Sin embargo, a lo largo de la década, ellos evolucionaron desde su condición original de programas de emergencia hasta convertirse en un mecanismo para canalizar fondos públicos hacia los pobres, y como un medio preferido para ejercer el patronazgo político. Los recursos para estos programas aumentaron desde 12 dólares per cápita en 1990 a 85 dólares per cápita en 1997. Este hecho no solo respondió a que estas iniciativas eran cada vez más ambiciosas, sino también al deseo del Presidente de aumentar su base popular y ganar la reelección.

1. Basado en Portocarrero et al. (2000), capítulo 4.



En 1993 el gobierno creó la CIAS (Comisión Interministerial de Asuntos Sociales), con el encargo de coordinar dichas políticas sociales. Entre 1991 y 1995, este organismo mostró un buen desempeño, y a los programas de compensación social se les atribuyó el haber contribuido a reducir la pobreza del 55 por ciento al 45 por ciento en dicho período. No obstante, los problemas de focalización estuvieron presentes desde un inicio, y más del 60 por ciento de los recursos fueron destinados a gente que no era considerada «pobre extrema». En 1996, estos programas ingresaron a una nueva fase que incluía una focalización más explícita de los potenciales beneficiarios. Fue contratado un equipo profesional altamente calificado para definir nuevos objetivos para estos esfuerzos: mejorar la eficiencia en el gasto social e incrementar la inversión en infraestructura básica (suministro de agua potable, desagüe, etcétera). No obstante, y quizá no sorprende, las recomendaciones hechas por tecnócratas políticamente ingenuos no fueron aplicadas, y los programas siguieron siendo una fuente de patronazgo y clientelismo político.

Un ejemplo es el Programa Nacional de Apoyo Alimentario (Pronaa), encargado de administrar el apoyo alimentario para satisfacer las necesidades nutricionales básicas de las personas en situación de pobreza extrema. En 1996, un nuevo grupo de tecnócratas limitó la población objetivo más explícitamente a niños de cero a tres años de edad y a madres dando de lactar que vivían en pobreza extrema, ello con el propósito de priorizar las necesidades sociales de largo plazo antes que las demandas de corto plazo de la población en edad de votar, incluyendo aquellas de los muy organizados «comedores populares», que formaban también parte de este esfuerzo antipobreza. Sin embargo, este esfuerzo enfrentó una resistencia política puesto que la propia distribución de alimentos se había convertido en un componente clave de la red de clientelismo del gobierno. A través del Pronaa, el gobierno recompensaba el apoyo de los comedores y los clubes de madres políticamente leales, y también favorecía a los agricultores y empresas leales comprándoles alimentos. Por lo tanto, si bien se implementaron sistemas de información y seguimiento, se definieron los indicadores de impacto y se formularon las medidas para descentralizar la ejecución de los programas, la mayoría



de estos cambios fueron de poca utilidad para mejorar los estándares nutricionales, y se los desmanteló una vez que los tecnócratas fueron obligados a renunciar.

El mismo tipo de incentivos políticos es documentado por Schady (2000) con respecto al Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes). En un principio, este programa se convirtió en la «niña de los ojos» de las IFI y en un modelo de cómo diseñar un fondo social. Pero Schady encontró que: (i) los gastos aumentaban significativamente antes de las elecciones nacionales; y (ii) los proyectos del Foncodes estuvieron orientados a las provincias donde se esperaba que el efecto político marginal de los gastos fuera el mayor.

2. La reforma del sistema privado de pensiones bajo ataque: el efecto de la volatilidad latente²

El problema fundamental de la volatilidad yace en su carácter impredecible. Uno puede imaginarse un caso en el que una economía cambia cada año desde la política A hasta la Z con una probabilidad igual a 1. En este caso, la certidumbre de este cambio de política le permitirá a cualquiera afectado por dicho cambio reaccionar de manera correspondiente. La razón principal que está detrás de este tipo de volatilidad en las políticas peruanas, es el alto grado de arbitrariedad en las decisiones tomadas para adoptarlas en primer lugar. La ausencia de frenos y contrapesos que controlen y limiten a quienes elaboran políticas en el Ejecutivo, conduce a un equilibrio en el que una política arbitraria es temporalmente sostenida, pero existe una fuerte sensación de que dicha política puede ser revocada. Un caso que ilustra este punto es la constante amenaza de reforma del sistema privado de pensiones.

La historia de esta reforma es digna de mención, dado que el Perú fue el segundo país en el mundo que adoptó un sistema privado de pensiones

2. Esto se basa ampliamente en el análisis de Carranza y Morón (2003) de los primeros diez años de la reforma del sistema privado de pensiones.



(1993), después de Chile (1983). Al igual que en muchos países, el sistema público de pensiones tuvo serios problemas de gobernanza y transparencia. Este sistema de retención fiscal (*pay-as-you-go* – PAYG) fue empleado rutinariamente por el gobierno central como una fuente de financiamiento. Puesto que los fondos no pertenecían a nadie en particular, las autoridades del gobierno los usaban arbitrariamente para lo que estimasen conveniente.

No debe sorprender que tales fondos fueran dilapidados por la hiperinflación del período 1988–1990 y que, por tanto, las pensiones fueran reducidas consecuentemente. Esta situación motivó una iniciativa de política para pasar de un sistema PAYG a uno plenamente financiado y administrado por empresas privadas (AFP)³. A diferencia de lo que sucedió en muchos países en los que se había introducido un sistema privado de pensiones, en el Perú el sistema nacional de pensiones (SNP) se mantuvo en forma paralela al nuevo de las AFP. Esto produjo una tensión ausente en otros países: la amenaza permanente de retorno al viejo régimen. El costo principal de esta amenaza es que las decisiones sobre inversiones de largo plazo son empañadas por las tensiones políticas.

Es importante enfatizar que los hacedores de políticas del gobierno tienen muchas maneras de reducir el manejo privado de este proceso de privatización. Pueden obligar a las AFP a aceptar bonos públicos con altos riesgos de incumplimiento, o confiscar abiertamente los fondos individuales intangibles al transferirlos a un fondo común –como en el sistema PAYG–.

¿Por qué algunos actores siguen promoviendo cambios en este sistema? La respuesta parcial es que para los políticos el beneficio en el corto plazo es alto. Las AFP son vistas como un blanco fácil de ataque, y para conseguir la atención de los medios de comunicación. Un fondo privado siempre creciente, al lado de un gobierno ávido de efectivo, es una combinación explosiva. La posibilidad de tener acceso a estos fondos podría

3. Un informe bastante detallado del proceso de adopción de esta política se halla en Roggero (1993).



ser suficiente para que el Ejecutivo le permita a un Congreso leal jugar con la idea de un retroceso de política significativo. Otra forma de comprender por qué esta amenaza permanente de cambio de política es atractiva para los miembros del Congreso, es que el número de beneficiarios potenciales del empleo de tales fondos es más grande que el grupo de actuales beneficiarios de dicha política.

Es claro que muchas de estas iniciativas de reforma entran en conflicto con la eficiencia, los derechos de propiedad y la sostenibilidad fiscal. No obstante, estos argumentos no son suficientes para los legisladores, quienes necesitan atraer la atención pública, y perciben este tipo de temas como una forma de promover sus carreras políticas. Tal oportunismo puede explicar que se hayan presentado tantas iniciativas para modificar la naturaleza de este sistema privado de pensiones, y que se hayan realizado muy pocos avances para ayudar realmente a que los trabajadores y sus familias se protejan a sí mismos luego de su jubilación.



Documentos de trabajo

- 1 Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *Lineamientos para un programa de estabilización de ajuste drástico*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 34 pp.
- 2 Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *El programa económico de agosto de 1990: evaluación del primer año*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 42 pp.
- 3 Portocarrero S., Felipe, *Religión, familia, riqueza y muerte en la élite económica. Perú 1900-1950*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 88 pp.
- 4 Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *Los problemas del orden y la velocidad de la liberalización de los mercados*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 60 pp.
- 5 Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *De la desinflación a la hiperestanflación. Perú 1985-1990*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 71 pp.
- 6 Portocarrero S., Felipe y Luis Torrejón, *Las inversiones en valores nacionales de la élite económica. Perú: 1916-1932*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1992, 57 pp.
- 7 Arias Quincot, César, *La Perestroika y el fin de la Unión Soviética*, Lima: CIUP, 1992, 111 pp.
- 8 Schwalb, María Matilde, *Relaciones de negociación entre las empresas multinacionales y los gobiernos anfitriones: el caso peruano*, Lima: CIUP, 1993, 58 pp.
- 9 Revilla, Julio, *Frenesí de préstamos y cese de pagos de la deuda externa: el caso del Perú en el siglo XIX*, Lima: CIUP, 1993, 126 pp.



- 10 Morón, Eduardo, *La experiencia de banca libre en el Perú: 1860-1879*, Lima: CIUP, 1993, 48 pp.
- 11 Cayo, Percy, *Las primeras relaciones internacionales Perú-Ecuador*, Lima: CIUP, 1993, 72 pp.
- 12 Urrunaga, Roberto y Alberto Huarote, *Opciones, futuros y su implementación en la Bolsa de Valores de Lima*, Lima: CIUP-Consortio de Investigación Económica, 1993, 86 pp.
- 13 Sardón, José Luis, *Estado, política y gobierno*, Lima: CIUP, 1994, 128 pp.
- 14 Gómez, Rosario, *La comercialización del mango fresco en el mercado norteamericano*, Lima: CIUP, 1994, 118 pp.
- 15 Malarín, Héctor y Paul Remy, *La contaminación de aguas superficiales en el Perú: una aproximación económico-jurídica*, Lima: CIUP, 1994, 88 pp.
- 16 Malarín, Héctor y Elsa Galarza, *Lineamientos para el manejo eficiente de los recursos en el sector pesquero industrial peruano*, Lima: CIUP, 1994, 92 pp.
- 17 Yamada, Gustavo, *Estrategias de desarrollo, asistencia financiera oficial e inversión privada directa: la experiencia japonesa*, Lima: CIUP, 1994, 118 pp.
- 18 Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *El programa de estabilización peruano: evaluación del período 1991-1993*, Lima: CIUP-Consortio de Investigación Económica, 1994, 44 pp.
- 19 Portocarrero S., Felipe y María Elena Romero, *Política social en el Perú 1990-1994: una agenda para la investigación*, Lima: CIUP-SASE-CIID, 1994, 136 pp.
- 20 Schuldt, Jürgen, *La enfermedad holandesa y otros virus de la economía peruana*, Lima: CIUP, 1994, 84 pp.
- 21 Gómez, Rosario y Erick Hurtado, *Relaciones contractuales en la agroexportación: el caso del mango fresco*, Lima: CIUP, 1995, 100 pp.
- 22 Seminario, Bruno, *Reformas estructurales y política de estabilización*, Lima: CIUP-Consortio de Investigación Económica, 1995, 153 pp.
- 23 L. Dóriga, Enrique, *Cuba 1995: vivencias personales*, Lima: CIUP, 1996, 94 pp.
- 24 Parodi, Carlos, *Financiamiento universitario: teoría y propuesta de reforma para el Perú*, Lima: CIUP, 1996, 138 pp.



- 25 Araoz, Mercedes y Roberto Urrunaga, *Finanzas municipales: ineficiencias y excesiva dependencia del gobierno central*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1996, 217 pp.
- 26 Yamada, Gustavo y José Luis Ruiz, *Pobreza y reformas estructurales. Perú 1991-1994*, Lima: CIUP-Consorcio de Investigación Económica, 1996, 116 pp.
- 27 Gómez Rosario; Roberto Urrunaga y Roberto Bel, *Evaluación de la estructura tributaria nacional: 1990-1994*, Lima: CIUP, 1997, 140 pp.
- 28 Rivas-Llosa, Roddy, *Los bonos Brady*, Lima: Universidad del Pacífico, 1997, 158 pp.
- 29 Galarza, Elsa (ed.), *Informe anual de la economía peruana: 1996*, Lima: CIUP, 1997, 116 pp.
- 30 Cortez, Rafael y César Calvo, *Nutrición infantil en el Perú: un análisis empírico basado en la Encuesta Nacional de Niveles de Vida 1994*, Lima: CIUP, 1997, 80 pp.
- 31 Yamada, Gustavo y Miguel Jaramillo, *Información en el mercado laboral: teoría y políticas*, Lima: CIUP, 1998, 104 pp.
- 32 Seminario, Bruno y Arlette Beltrán, *Crecimiento económico en el Perú 1896-1995: nuevas evidencias estadísticas*, Lima: CIUP, 1998, 330 pp.
- 33 Cortez, Rafael, *Equidad y calidad de los servicios de salud: el caso de los CLAS*, Lima: CIUP, 1998, 98 pp.
- 34 Cortez, Rafael, *Programas de bienestar e ingresos en los hogares de las madres trabajadoras*, Lima: CIUP, 1999, 78 pp.
- 35 Zegarra, Luis Felipe, *Causas y consecuencias económicas de la corrupción. Un análisis teórico y empírico*, Lima: CIUP, 1999, 71 pp.
- 36 Velarde, Julio y Martha Rodríguez, *Efectos de la crisis financiera internacional en la economía peruana 1997-1998: lecciones e implicancias de política económica*, Lima: CIUP-CIES, 2001, 74 pp.
- 37 Bonifaz, José Luis; Roberto Urrunaga y Jessica Vásquez, *Financiamiento de la infraestructura en el Perú: concesión de carreteras*, Lima: CIUP, 2001, 155 pp.
- 38 Cortez, Rafael, *El gasto social y sus efectos en la nutrición infantil*, Lima: CIUP, 2001, 92 pp.



- 39 Cáceres, Rubén, *Caminos al desarrollo: el modelo de integración transversal*, Lima: CIUP, 2001, 164 pp.
- 40 Espejo, Ricardo, *Teología en la universidad: ¿rezagos arqueológicos? Una propuesta desde la experiencia de la Universidad del Pacífico*, Lima: CIUP, 2001, 162 pp.
- 41 Cortez, Rafael y Gastón Yalonetzky, *Fecundidad y estado marital en el Perú. ¿Influyen sobre la calidad de vida del niño?*, Lima: CIUP, 2002, 106 pp.
- 42 Caravedo, Baltazar, *Cambio de sentido: una perspectiva para el desarrollo sostenible*, Lima: CIUP, 2002, 118 pp.
- 43 Zegarra, Luis Felipe, *La economía de la corrupción: hacia una comprensión de las causas de la corrupción y las estrategias para combatirla*, Lima: CIUP, 2002, 108 pp.
- 44 Araoz, Mercedes y Sandra van Ginhoven, *Preparación de los países andinos para integrar las redes de tecnologías de la información: el caso del Perú*, Lima: CIUP, 2002, 112 pp.
- 45 Araoz, Mercedes; Carlos Casas y Silvia Noriega, *Atracción de la inversión extranjera directa en el Perú*, Lima: CIUP, 2002, 108 pp.
- 46 Araoz, Mercedes; Carlos Carrillo y Sandra van Ginhoven, *Indicadores de competitividad para los países andinos: el caso del Perú*, Lima: CIUP, 2002, 105 pp.
- 47 Galarza, Elsa; Rosario Gómez y Luis Ángel Gonzales, *Ruta hacia el desarrollo sostenible del Perú*, Lima: CIUP, 2002, 108 pp.
- 48 Bonifaz, José Luis; Roberto Urrunaga y Jennifer Wakeham, *Financiamiento privado e impuestos: el caso de las redes viales en el Perú*, Lima: CIUP, 2002, 95 pp.
- 49 Morón, Eduardo; Carlos Casas y Eliana Carranza, *Indicadores líderes para la economía peruana*, Lima: CIUP, 2002, 68 pp.
- 50 Tarazona, Silvia y Elena Maisch, *El tránsito de la pérdida del empleo a la empleabilidad*, Lima: CIUP, 2002, 66 pp.
- 51 Naranjo, Martín; Emilio Osambela y Melissa Zumaeta, *Provisiones bancarias dinámicas: evaluación de su viabilidad para el caso peruano*, Lima: CIUP, 2002, 60 pp.



- 52 Vásquez, Enrique y Gerardo Injoque, *Competitividad con rostro humano: el caso del ecoturismo en Loreto*, Lima: CIUP, 2003, 94 pp.
- 53 Galarza, Elsa; Rosario Gómez y Luis Ángel Gonzales, *Implementación de tecnologías limpias en el Perú: el uso de GLP en taxis*, Lima: CIUP, 2003, 106 pp.
- 54 Morón, Eduardo; Claudia Gonzales del Valle y Tamiko Hasegawa, *Transparencia presupuestaria en el Perú y América Latina: el divorcio entre lo formal y lo percibido*, Lima: CIUP, DFID, 2003, 80 pp.
- 55 Tong, Jesús, *Evaluación de inversiones en mercados emergentes*, Lima: CIUP, 2003, 78 pp.
- 56 Tong, Jesús y Enrique Díaz, *Titulización de activos en el Perú*, Lima: CIUP, 2003, 138 pp.
- 57 Morón, Eduardo y Rudy Loo-Kung, *Sistema de alerta temprana de fragilidad financiera*, Lima: CIUP, 2003, 76 pp.
- 58 Schwalb, María Matilde y Emilio García, *Evolución del compromiso social de las empresas: historia y enfoques*, Lima: CIUP, 2003, 100 pp.
- 59 Pairazamán, Roberto, *El crédito de consumo en el Perú*, Lima: CIUP, 2003, 58 pp.
- 60 Alvarado, Betty; Brenda Rivera, Janet Porras y Allan Vigil, *Transferencias intergubernamentales en las finanzas municipales del Perú*, Lima: CIUP, CIES, USAID, 2003, 154 pp.
- 61 Cortez, Rafael, *Hábitos de vida, salud y productividad: una visión de responsabilidad social corporativa en las empresas peruanas*, Lima: CIUP, USAID, Perú 2021, 2003, 106 pp.
- 62 Mateu, Pedro y Jean Vilca, *Modelo de medición de impacto sobre el bienestar objetivo y subjetivo. Un análisis de caso del Proyecto de Reducción y Alivio a la Pobreza (PRA)*, Lima: CIUP, USAID, 2004, 98 pp.
- 63 Yamada, Gustavo, *Economía laboral en el Perú: avances recientes y agenda pendiente*, Lima: CIUP, 2004, 92 pp.
- 64 Schwalb, María Matilde y Emilio García, *Beneficios de la responsabilidad social empresarial y las inversiones socialmente responsables*, Lima: CIUP, 2004, 70 pp.



- 65 Rodríguez, Martha; Bruno Seminario, Carmen Astorne y Oswaldo Molina, *Efectos macroeconómicos del Acuerdo de Libre Comercio con los Estados Unidos*, Lima: CIUP, 2004, 83 pp.
- 66 Schwalb, María Matilde y Emilio García, *Instrumentos y normas para evaluar y medir la responsabilidad social empresarial*, Lima: CIUP, 2004, 105 pp.
- 67 Portocarrero, Gonzalo y Milagros Saenz, *La mentalidad de los empresarios peruanos: una aproximación a su estudio*, Lima: CIUP, Minga Perú, 2005, 59 pp.
- 68 Galarza, Elsa y Rosario Gómez, *Valorización económica de servicios ambientales: el caso de Pachacamac, Lurín*, Lima: CIUP, Grupo GEA, 2005, 85 pp.
- 69 Portocarrero S., Felipe; Hanny Cueva y Andrea Portugal, *La Iglesia Católica como proveedora de servicios sociales: mitos y realidades*, Lima: CIUP, 2005, 101 pp.
- 70 Cáceres, Rubén, *Instituciones, derecho y costos de transacción. El análisis económico del derecho en una sociedad no estructurada*, Lima: CIUP, 2005, 171 pp.
- 71 Yamada, Gustavo, *Horas de trabajo: determinantes y dinámica en el Perú urbano*, Lima: CIUP, CIES, 2005, 102 pp.
- 72 Ritter Burga, Patricia, *Beneficios potenciales y fallas comunes en la descentralización: una aproximación para América Latina*, Lima: CIUP, 2006, 126 pp.
- 73 Mindreau Montero, Manuel, *Seguridad e integración sub-regional andino-brasileña: perspectivas de política exterior para el Perú*, Lima: CIUP, 2006, 96 pp.
- 74 Galarza, Elsa, *La competitividad del cluster forestal de la madera: una aproximación*, Lima: CIUP, 2006, 144 pp.
- 75 Portocarrero S., Felipe; Bruno Tarazona y Luis Camacho, *Situación de la responsabilidad social empresarial en la micro, pequeña y mediana empresa en el Perú*, Lima: CIUP, 2006, 94 pp.
- 76 Franco Concha, Pedro, *Manual de diagnóstico. Indicadores CGS de responsabilidad social empresarial*, Lima: CIUP, 2006, 112 pp.