

Documentos CIDOB América Latina; 26

La democracia incompleta. Una retrospectiva a la gobernabilidad de Perú después de la transición democrática.

Jans Erik Caveró Cárdenas

documentos



Serie: América Latina

Número 26. La democracia incompleta: Una retrospectiva a la gobernabilidad de Perú después de la transición democrática

© Jans Erik Cavero Cárdenas

© Fundació CIDOB, de esta edición

Barcelona, septiembre de 2008

Edita: CIDOB edicions

Elisabets, 12

08001 Barcelona

Tel. 93 302 64 95

Fax. 93 302 21 18

E-mail: publicaciones@cidob.org

URL: <http://www.cidob.org>

Depósito legal: B-20.689-2004

ISSN: 1697-7688

Imprime: Color Marfil, S.L.

Distribuye: Edicions Bellaterra, S.L.

Navas de Tolosa, 289 bis, 08026 Barcelona

www.ed-bellaterra.com

«Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra»

LA DEMOCRACIA INCOMPLETA
Una retrospectiva a la gobernabilidad de Perú
después de la transición democrática

Jans Erik Caveró Cárdenas*

Septiembre de 2008

*Becario FPI adscrito al Instituto de Dirección y Gestión Pública (ESADE).

Candidato a Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid y especialista en Derecho Político y Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

Sumario

Introducción	7
Parte primera	
La gobernabilidad: la necesidad de redefinir el concepto	11
Gobernabilidad: Algunas aproximaciones teóricas.....	11
Un concepto de gobernabilidad para América Latina.....	14
Gobernabilidad y gobernanza.....	16
Parte segunda	
La gobernabilidad en Perú después de la transición democrática	19
El factor político institucional	20
<i>La forma de gobierno</i>	21
<i>El sistema electoral</i>	28
<i>El sistema de partidos</i>	35
El factor económico	44
<i>Producto Interno Bruto y PIB per cápita</i>	45
<i>La inflación y la balanza comercial</i>	50
<i>La deuda externa</i>	53
Gasto público y desarrollo social.....	55
<i>Gasto público en educación, salud y programas sociales</i>	58
<i>Infraestructuras y acceso a servicios públicos</i>	62
<i>Pobreza y desempleo</i>	66
Conclusión	73
Anexos	77
Referencias bibliográficas	83

Introducción

En Perú, el proceso de transición democrática se produjo como respuesta al Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas, instaurado en el poder desde el golpe militar del 3 de octubre de 1968 hasta 1980. Desde entonces, se han sucedido siete gobiernos constitucionales, además del período de transición bajo el mandato de Valentín Paniagua Corazao, quien asumió la presidencia el año 2000 tras la renuncia de Alberto Fujimori, en su calidad de presidente del Congreso.

A pesar de que no ha habido otro quiebre democrático en el país, salvo el autogolpe del 5 de abril de 1992, estas dos últimas décadas están marcadas por dos acontecimientos clave: la crisis del sistema de partidos y el cambio de modelo económico. Si bien el primero se gestó en la postrimería de los ochenta, y el segundo a partir de 1992, ambos hechos cobraron relevancia en los noventa. En efecto, en 1990 llegó al poder por primera vez un *outsider* de la política, un rector universitario que, sin militancia partidaria, obtuvo la más alta magistratura del Estado.

Al margen de que obtuvo la victoria electoral en *ballotage*, tuvo que lidiar férreamente con una oposición parlamentaria mayoritaria que, a la postre, devino en la ruptura del orden político. Gracias al discurso antipolítico y populista, al éxito de la política antiterrorista y al modelo económico neoliberal instaurado, que en el corto y medio plazo supuso el control de la inflación y el crecimiento macroeconómico de los distintos sectores productivos, el respaldo ciudadano fue evidente.

Bajo estas consideraciones, el siguiente trabajo intenta responder a la interrogante ¿De qué manera la interdependencia de los factores políticos, económicos y sociales han influido en la gobernabilidad del sistema político peruano durante el período 1980-2001? La pregunta no es casual si consideramos que algunos países de la región están atravesando una crisis política que podría devenir en conflictos similares a los acaecidos en Bolivia, Colombia y Ecuador.

La estrecha vinculación entre los factores políticos, económicos y sociales me lleva a sostener la hipótesis de que en condiciones de precario desarrollo humano y social, y en medio de un debilitamiento del sistema de partidos, el crecimiento económico es una condición necesaria pero insuficiente para garantizar la gobernabilidad de un Estado.

Sugerir tal hipótesis supone redefinir el concepto de gobernabilidad para adaptarlo al contexto político de Latinoamérica, máxime si lo que se quiere es contrastarlo empíricamente. Recurrir exclusivamente a variables políticas para determinar la gobernabilidad de un sistema político obedece a una visión reduccionista que no se condice con la realidad latinoamericana. Por esta razón, el aporte de la presente investigación radica en la consideración de variables económicas y sociales, cuyo significado no deberían ignorar los politólogos y académicos interesados en América Latina.

Desde esta perspectiva, se ha estructurado el trabajo en dos partes. En la primera, se repasan las distintas aproximaciones teóricas que versan sobre la gobernabilidad. Se han considerado a los autores más importantes, cuyos análisis doctrinales –con matiz propio y con distintos enfoques metodológicos– han sido de utilidad para intentar una redefinición de *gobernabilidad* que responda a los propósitos de la investigación.

La segunda parte, más bien de tipo empírico, se subdivide en tres componentes: en el primero, se describe y explica el factor político de la gobernabilidad a partir de tres variables: la forma de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos. Los poderes presidenciales, el control político, la composición del gobierno en el Parlamento, la proporcionalidad del sistema electoral, los resultados de las elecciones presidenciales y parlamentarias, y el nivel de apoyo en los partidos son los indicadores utilizados para verificar la hipótesis planteada.

El segundo y tercer componente están referidos al factor económico y social, respectivamente. Dentro del factor económico se examinan algunos indicadores macroeconómicos como el Producto Interno Bruto (PBI), la renta per cápita, la balanza comercial, la inflación y la deuda

externa. Se omiten otros indicadores vinculados a políticas cambiarias, políticas monetarias, tasas de interés, sueldos y salarios, dadas su complejidad y manejo.

Finalmente, dentro del factor social, se analiza el significado que supone el desarrollo social y humano para la gobernabilidad del sistema político. En este último apartado se apela a tres indicadores de capital importancia: el gasto público asignado a los sectores de educación, salud y otros programas sociales, el nivel de acceso ciudadano a los servicios básicos de agua, electricidad y saneamiento, y los índices de pobreza y desempleo.

La particularidad de que en la región exista una realidad multicultural invita a pensar que la cultura política influye también en la gobernabilidad de los países. Los procesos de integración regional, la internacionalización de los estados, la configuración territorial del poder y el factor geoestratégico y ambiental también son elementos que ponen en entredicho la monocausalidad de los fenómenos políticos. Lo cierto es que en medio de un clima de manifiesta ingobernabilidad, o crisis de gobernabilidad, en el que las reivindicaciones sociales no pueden ser respondidas por la incapacidad de los gobiernos, la democracia estará en jaque permanente y desasosiego continuo.

Parte primera

La gobernabilidad: la necesidad de redefinir el concepto

Desde el punto de vista de la politología, son varias las investigaciones que abordan el tema de la gobernabilidad, si bien con distintos matices conceptuales y enfoques particulares guiados por los propósitos de cada autor¹. Aunque el problema no es nuevo, el concepto es reciente². Los cambios culturales de los años setenta, la creciente interdependencia entre estados, la pluralidad social, las expectativas puestas en la democracia, el Estado de bienestar y el comportamiento de la economía pusieron a prueba la capacidad de los gobiernos para enfrentar los nuevos desafíos de las transformaciones sociopolíticas (Salazar, 2005: 387).

Gobernabilidad: algunas aproximaciones teóricas

Así como confluyen distintas corrientes de pensamiento sobre la democracia, la gobernabilidad tampoco ha tenido un tratamiento homogéneo sobre su contenido, y más bien se le ha otorgado una connotación política para explicar las situaciones de crisis en los sistemas políticos. Merece recordar,

1. Más que sentar teorías políticas sobre *gobernabilidad*, los trabajos se han esforzado por medir el grado de gobernabilidad de un Estado, en base a ciertos indicadores. Son ilustrativos: Robert Putnam, *Making democracy work*, 1993; Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, *Governance matters III*, 2003; Borner, Bodmer y Kobler, *Institutional efficiency and its determinants. The role of political factors in economic growth*, 2004.
2. En la literatura académica hay consenso en reconocer que el concepto de gobernabilidad fue utilizado por vez primera (1973) en el trabajo realizado por Crozier, Huntington y Watanuki, titulado: "*The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*".

en todo caso, que democracia no es sinónimo de gobernabilidad. Ambas tienen un origen distinto, responden a fenómenos diferentes, y gozan de una convivencia cuestionada, al menos en los estados latinoamericanos.

Al margen de las distintas teorías que sobre ella se han bosquejado a lo largo de la historia política, puede sostenerse que la democracia se refiere a la forma de gobierno que adopta un Estado para ejercer el poder. La “gobernabilidad”, en cambio, es el resultado de la interdependencia de factores institucionales, sociales y económicos, cuyo vector es sin duda el ejercicio de gobierno. Por tal razón, no toda democracia implica buen gobierno, como tampoco todo país gobernable satisface necesariamente los presupuestos básicos de la democracia.

A menudo tiende a relacionarse “gobernabilidad” con “estabilidad”³, de manera que se proclama que un Estado es gobernable en tanto y en cuanto no haya padecido ruptura del orden constitucional o de su sistema político. Se dice que la mayor estabilidad de los períodos de gobierno ininterrumpidos, elegidos por sufragio, hace que un Estado sea gobernable. No obstante, no son los gobiernos inestables los que erosionan la democracia, sino más bien los gobiernos impotentes o malos en el ejercicio del poder (Sartori, 1997: 177).

Resulta plausible, entonces, que la estabilidad de un gobierno, o su período de duración no garantiza un gobierno eficaz. Al subrayar que el problema de la gobernabilidad no reside en la longevidad sino en la acción de gobernar, el postulado teórico de Sartori parece reducirse al ámbito de las relaciones de poder entre Gobierno y Parlamento, por lo que cabe entender que un país es gobernable si el Poder Ejecutivo cuenta con mayoría parlamentaria.

3. Un análisis exhaustivo sobre estabilidad política ofrecen: Hurwitz, Leon, *Contemporary approaches to political stability*, 1973; Ake, Claude, *Modernization and political instability: a theoretical exploration*, 1974; Sanders, David, *Patterns of political instability*, 1981; Dowding y Kimber, *The meaning and use of political stability*, 1983; Erson y Lane *Political stability in European democracies*, 1983.

Es evidente que un gobierno con mayoría parlamentaria no tendrá mayores inconveniente para ejecutar las políticas públicas que apruebe; pero de tal armonía partidista, derivada de un juego de poder poco o nada conflictivo, no puede deducirse *per sé* la calidad de gobernable del sistema político. Por lo tanto, no comparto la posición de vincular, exclusivamente, *gobernabilidad* con la existencia de una “democracia mayoritaria”, expresión manejada por el politólogo norteamericano Arend Lijphart.

Otros autores han intentado conceptuar la gobernabilidad a partir del establecimiento de indicadores que dan cuenta de su contrario: “ingobernabilidad”. La movilización o protesta ciudadana, la ineficacia de la burocracia y clase política, el incumplimiento de la ley, así como la incapacidad de la élite partidista para preservar el poder político, son indicadores que denotan ingobernabilidad (Schmitter, 1988: 375).

Coppedge (1993: 13), en cambio, considera que la gobernabilidad comprende la aceptación de los compromisos asumidos por los actores sociales y políticos, la promoción y fomento de mayorías partidistas, la vigencia de representación política, la representatividad de los distintos grupos de interés, y el compromiso de la clase política para dirimir sus diferencias en base a un diseño institucional determinado.

Tanto Coppedge como Schmitter proponen indicadores que permiten medir el grado de gobernabilidad de un Estado, si bien la eficacia como característica del buen gobierno aparece muy difusa en el primero. Cosa distinta ocurre con el concepto propuesto por Arbós y Giner (1996: 13), para quienes “gobernabilidad” es la cualidad de una comunidad política, según la cual sus instituciones actúan eficazmente (logro de objetivos), de un modo considerado legítimo (legitimidad electoral y de ejercicio del poder) por la ciudadanía.

La evocación a la eficacia y legitimidad en la definición de Arbós y Giner no es exclusiva. También Manuel Alcántara reconoce que su definición de “gobernabilidad” se aproxima a la eficacia y legitimidad, aunque agrega que su evaluación no debe obviar la influencia que sobre ella ejerce la percepción de la sociedad. “Gobernabilidad” sería

sinónimo de “acción de gobernar” o “gobernación”, a la que se añade una obligada expectativa positiva que culmina en el “buen gobierno” (Alcántara, 1994: 41).

Un concepto de gobernabilidad para América Latina

Tomando en cuenta las posturas teóricas descritas intentaré definir el concepto de “gobernabilidad”, tarea nada simple dado que su contenido varía de un contexto político a otro. Considero prudente advertir que los factores desencadenantes de crisis de gobernabilidad en Europa o Estados Unidos no pueden extrapolarse ciegamente a realidades disímiles y democracias precarias.

Lo cierto es, y vale la pena recordar, que el aparente divorcio entre “democracia” y “gobernabilidad” fue soslayado por los críticos del Estado de bienestar, los opositores a la burocracia weberiana, y las perspectivas neoliberales que consideraron al Estado social como germen de ingobernabilidad. En efecto, la creciente participación ciudadana podría incrementar las demandas sociales, de manera que rebasaran la capacidad de los Estados para responder de manera eficaz y eficiente.

Pero tal argumentación no puede sostenerse para el contexto latinoamericano, donde la existencia de estados de bienestar resulta más que cuestionable. A mi juicio, considero tres razones que han impedido una aproximación adecuada a la gobernabilidad en Latinoamérica.

La primera, la tendencia a estandarizar u homogeneizar la realidad política de los estados que la componen, cuando la región demuestra asimetrías evidentes.

Sólo en Sudamérica conviven realidades diversas. Chile por un lado; los países del MERCOSUR por el otro (Brasil, Argentina, Uruguay, Paraguay); y, finalmente, la “Comunidad Andina” integrada por Perú, Ecuador, Colombia, Bolivia, y, en su momento, Venezuela. Aunque existe un proceso de integración en marcha, la “Comunidad Sudamericana de Naciones”, la iniciativa es muy prematura. Si a ello se

suma la realidad de los países centroamericanos y los países del Caribe, la heterogeneidad de la región es más que demostrada.

La segunda razón apunta al intento por concebir la gobernabilidad en base a patrones e indicadores diseñados para otras experiencias democráticas liberales, las cuales no padecen significativas brechas sociales y un preocupante déficit en desarrollo humano. Urge, entonces, disponer de otros criterios para entender realidades singulares que, sin resistirse a la mirada de la indagación científica, se han probado reacias a ser conocidas a través de la aplicación mecánica de fórmulas conceptuales que describen adecuadamente contextos diferentes (Valdés, 2005: 7).

La última razón radica en la utilización de diversos enfoques metodológicos a la hora de abordar los estudios. Da la impresión de que la mayoría de las investigaciones apelan a un análisis sistemático de los elementos propios de un solo factor y no a un enfoque estructuralista de la gobernabilidad. Ello explica la suficiencia del factor político o institucional para concebir una realidad determinada, que omite la implicación de otros factores trascendentes como el económico y el social.

Si la apuesta es, además, buscar una convivencia armoniosa entre democracia y gobernabilidad, estimo que ésta, en el contexto latinoamericano, debe responder a la interacción de tres elementos: que los legítimos gobiernos respeten la institucionalidad y los presupuestos de la democracia; que sean capaces de encarar, eficazmente, las reivindicaciones sociales que claman por la provisión de servicios públicos básicos y estándares mínimos de desarrollo humano; y, que adopten decisiones en el marco de procesos deliberativos, concertados, o consensuados, con otros actores políticos y sociales.

Cuando la institucionalidad política es formal y no real, cuando las decisiones que involucran amplios sectores sociales se adoptan sin participación ciudadana, cuando la brecha social se agiganta, o cuando no hay respuesta a las demandas sociales básicas, o es deficiente o excluyente, estamos frente a lo que Guillermo O'Donnell (2004: 44) denomina democracias condicionales o potenciales, o democracias incompletas según nuestra acepción.

Un gobierno incapaz de promover e impulsar el desarrollo humano y social de sus ciudadanos generará crisis de gobernabilidad, incluso si tiene mínimos estándares de institucionalidad política y un crecimiento económico envidiable. De esta forma, cuando el desarrollo político, económico y social no muestra un progreso paralelo y en beneficio de la mayoría, se vive un mundo artificial en el que la grave descomposición social se solapa con períodos de bonanza económica, elecciones libres, dinamismo comercial o éxito mercantil.

De hecho, la situación descrita se viene suscitando en “poliarquías” latinoamericanas, donde se ha incentivado el respeto a los derechos humanos, los derechos de libertad y propiedad, pero se ha descuidado la promoción de la igualdad, la inclusión y el respeto a la diversidad multicultural. No en vano la región padece conflictos políticos y sociales que no sólo ponen en jaque al régimen democrático, sino que además cuestionan su vigencia.

Sin duda, las soluciones están más en manos de quienes detentan el ejercicio de gobierno que en creaciones intelectuales. Ello nos lleva a afirmar que la crisis latinoamericana podría reflejarse en el principio de la filosofía política clásica, según el cual las formas de gobernar siempre se degradan por el modo de gobierno (Medellín, 2006). Es decir, las formas institucionales, por perfectas que sean, siempre se degradan por los modos culturales de los gobernantes.

Gobernabilidad y gobernanza

Gobernabilidad y gobernanza tampoco son conceptos que puedan equipararse conceptualmente. La crisis financiera del Estado, el cambio ideológico hacia el mercado, la globalización, el fracaso del Estado todopoderoso, la nueva gestión pública, el cambio social y las complejidades crecientes han despertado el interés por la gobernanza (Peters y Pierre, 2000), hasta el punto de que se han ensayado sobre ella diversos conceptos formales y también normativos.

De todos ellos, el concepto que resulta útil es el sociopolítico (Kooiman, 2003), según el cual gobernanza alude a una forma de dirigir la sociedad, caracterizada por la presencia de diversos actores en red que interactúan, interdependiente y horizontalmente, para adoptar decisiones públicas relevantes para toda comunidad política. Se trata, por tanto, de superar la tradicional forma de gobernar un Estado, donde las políticas públicas eran el resultado de la actuación única y exclusiva de los gobiernos. Gobernabilidad sería, en cambio, el resultado de un buen gobierno que gobierna o dirige la sociedad en gobernanza.

Conviene subrayar que si bien la gobernanza puede garantizar la gobernabilidad de un sistema político, no necesariamente estamos ante una condición imprescindible, pues es factible que sociedades dirigidas tradicionalmente, es decir, sin el concurso de otros actores, sean perfectamente gobernables. No obstante, las comunidades políticas de hoy son más complejas, y las nuevas transformaciones económicas, sociales y tecnológicas están configurando escenarios en los que la actuación única del gobierno es de por sí insuficiente.

De esta manera, la gestión de las políticas públicas tendrá un valor agregado si en su formulación, discusión y puesta en práctica han intervenido otros actores distintos al gobierno: sociedad civil, grupos económicos, organizaciones sin fines de lucro, sindicatos y patronales, entre otros colectivos. Los partenariados públicos y privados, las redes, los presupuestos participativos, los jurados ciudadanos, y otras formas de colaboración, configurarán nuevas formas de dirigir las sociedades.

El Estado no ha sido, ni es, ni tiene que ser relegado. En gobernanza es aún el actor principal de la red, cuyo concurso resulta crucial para garantizar la participación, la deliberación y la concertación entre los demás actores. Expresiones sugerentes como “the hollowing of the state”, “governance without government” o “governing without government” constituyen reflexiones teóricas que se alejan de la realidad, porque si bien las funciones del tradicional Estado han cambiado, de ello no puede derivarse su exclusión para dirigir una comunidad.

Aunque sobre la gobernanza⁴ pesan distintas denominaciones, que van desde la gobernanza como Estado mínimo hasta la gobernanza como redes autoorganizadas, su contenido esencial está determinado por la concurrencia de los siguientes elementos: interdependencia entre organizaciones, interacciones continuas entre los miembros de la red, relaciones arraigadas en la confianza y reguladas por reglas negociadas entre todos y un grado significativo de autonomía del Estado (Rhodes, 1996).

Lo cierto es que la gobernabilidad será el resultado de esa nueva forma de gobernar, cuya dinámica tendrá mayor legitimidad y aceptación por la ciudadanía, cada vez más consciente de participar en un Estado moderno que se ha hecho más cooperativo (Mayntz, 1998), interdependiente, complejo, diversificado, menos jerárquico y acaso inclusivo.

4. El Libro Blanco sobre la gobernanza europea (2001) señala que su buen funcionamiento exige el cumplimiento de los siguientes principios: participación, transparencia, rendición de cuentas, eficacia y coherencia.

Parte segunda

La gobernabilidad en Perú después de la transición democrática

En las elecciones generales de 1963 el arquitecto Fernando Belaúnde Terry fue elegido presidente de Perú, donde derrotó a los candidatos de Unión Nacional Odríista (UNO), Manuel Odría, y a Víctor Raúl Haya de la Torre, del partido aprista (PAP). Ambos líderes vencidos, enemigos políticos acérrimos, se aliaron para formar la principal fuerza de oposición parlamentaria y llevar a cabo una política sistemática de bloqueo al nuevo Poder Ejecutivo.

El permanente enfrentamiento entre el Ejecutivo y el Parlamento, la censura de ministros del gabinete y el escándalo suscitado en torno al convenio suscrito entre el gobierno y la International Petroleum Company agravaron la crítica situación del país, contexto que aprovecharon las Fuerzas Armadas para dar el golpe de Estado el 3 de octubre de 1968⁵. Tuvieron que transcurrir doce años de dictadura militar para la restauración del orden democrático.

La transición se inició en 1978 con la convocatoria de una Asamblea Constituyente, cuyo fruto devino en la aprobación de la Carta de 1979, y concluyó con las elecciones generales en mayo de 1980, en las que fue elegido por segunda vez Fernando Belaúnde. Desde entonces, Perú no ha tenido golpes militares ni quiebres democráticos, salvo la ruptura del orden constitucional el 5 de abril de 1992 por el entonces presidente Alberto Fujimori Fujimori.

5. Un estudio detallado del gobierno militar ofrecen los trabajos de: Stepan, Alfred, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, 1978; Philip, George, *The Rise and Fall of the Peruvian Military Radicals, 1968-1976*, 1978; Booth y Sorj, *Military Reformism and Social Classes: The Peruvian Experience, 1968-1980*, 1983; Cotler, Julio, *Democracy and National Integration in Peru*, 1982.

En base a estas consideraciones examinaré los factores políticos, económicos y sociales que influyen en un sistema político, y de cuya sinergia puede determinarse el grado de gobernabilidad. Para cada uno de estos tres factores se ha establecido una serie de variables útiles para someter nuestra hipótesis a comprobación empírica.

El factor político institucional

Para entender el sistema político de un Estado resulta clave el análisis del comportamiento de las instituciones⁶ y su implicación en la esfera política y social. Si bien la gobernabilidad no depende exclusivamente de las instituciones, resulta plausible que, en un contexto de grandes transformaciones, mutaciones o cambios, el régimen de gobierno, el diseño electoral, el sistema de partidos y la distribución del territorio interactúan de manera concurrente.

El componente institucional es necesario, mas no suficiente. Existen factores contingentes como las tradiciones culturales, el comportamiento económico, el desarrollo humano y social, la cultura política y la propia historia que contradicen la validez de las teorías deterministas, universalistas y monocausales. De esta forma, los factores son dependientes unos de otros, y su comportamiento deriva del contexto específico en el que se desenvuelven.

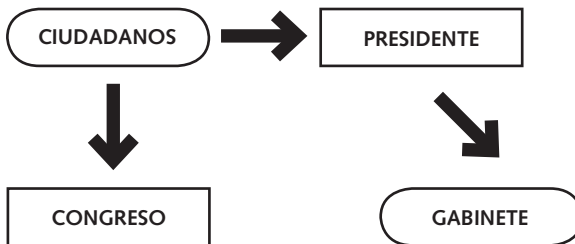
6. En el ámbito de las ciencias sociales el "institucionalismo" es una teoría que, para explicar ciertos comportamientos políticos, pone énfasis en el estudio de las instituciones, a las que atribuye sus causas. Frente a otras teorías explicativas como el "conductismo" o la "elección racional", el interés por las instituciones, sobre todo a partir de finales de los ochenta, ha cobrado un nuevo brillo, y hoy, superadas las dificultades del institucionalismo clásico, se habla de "neoinstitucionalismo", cuyas variantes no merecen mayor comentario.

Las tres variables que se han considerado dentro del factor político institucional, no únicas por cierto, son la forma de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos. Si bien la delimitación temporal de la investigación abarca el período 1980-2001, apelaré a los resultados electorales de 2006 con el fin de observar la tendencia cinco años después del límite propuesto.

La forma de gobierno

Mucho se ha especulado en torno al sistema político de Perú, y en lo que hay consenso es que no cuenta con un régimen parlamentario. Las cartas fundamentales de 1979 y 1993 establecieron un sistema presidencial, que a su vez introdujeron elementos parlamentarios que han distorsionado el régimen. Perú, y en general Latinoamérica, es tributario del régimen presidencial, si bien el modelo seguido por los ordenamientos de la región⁷ se aleja del modelo americano.

Gráfico 1. Régimen presidencial



Elaboración propia.

7. Son ilustrativos los casos de las constituciones uruguayana (1966), guatemalteca (1985), colombiana (1991), peruana (1993), argentina (1994), ecuatoriana (1998) y venezolana (1999).

Del gráfico 1 se puede ensayar una aproximación conceptual del régimen presidencial clásico⁸. En éste el Poder Ejecutivo es monista, es decir, las calidades de jefe de gobierno y jefe de Estado recaen en el presidente de la República; el gobierno no nace del Congreso, no requiere su confianza para gobernar, por lo que no existe responsabilidad política; y el presidente de la República es elegido por sufragio directo, o indirecto, para un período fijo de mandato.

Al lado de estos rasgos definitorios, con cierto matiz en la responsabilidad política, el sistema constitucional de Perú introdujo elementos propios del modelo parlamentario como la cuestión de confianza, la interpelación ministerial, la figura del primer ministro, el referendo ministerial, el voto de censura y la disolución del Congreso. Esta complementariedad tuvo el objeto de garantizar el equilibrio de poderes entre el Ejecutivo y Parlamento, el mismo que fue resquebrajado con la Constitución de 1993.

De 1980 a 2006 Perú tuvo cinco presidentes, que gozaron de poderes diferentes. Fernando Belaúnde y Alan García ejercieron el gobierno en el marco de la Constitución histórica de 1979, si bien tuvieron apoyo parlamentario distinto. Por el contrario, Alberto Fujimori, Valentín Paniagua y Alejandro Toledo gobernaron al amparo de la Carta de 1993, en cuya virtud el poder presidencial se incrementó desmesuradamente. En ambos supuestos, la potestad discrecional del presidente para determinar la composición del gobierno fue clave en la configuración del sistema (Shugart y Carey, 2003: 19).

8. A lo largo del presente trabajo voy a referirme, indistintamente, al presidencialismo y al régimen presidencial, aunque diversos autores han resaltado la existencia de diferencias basadas en la exacerbación de los poderes presidenciales que evidencia el primero.

Cuadro 1: Poderes presidenciales en los países andinos

	Bolivia	Chile	Venezuela	Colombia	Ecuador	Perú
Poderes de acción						
Decreto	0,00	0,33	0,33	0,67	0,33	0,67
Presupuesto	0,27	0,73	0,64	0,64	0,73	0,73
Poderes de reacción						
Veto	0,85	0,85	0,08	0,31	1,00	0,15
Veto parcial	0,00	0,85	0,08	0,31	0,69	0,15
Iniciativa exclusiva	0,33	0,67	0,00	0,67	0,33	0,33
Poderes de plebiscito	0,00	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
Total	0,24	0,68	0,31	0,57	0,62	0,49

Elaboración propia.

Fuentes: Jones, 2006; PNUD 2004.

El cuadro 1 muestra un detalle evidente: en la región andina, el presidente peruano y el colombiano concentran un fuerte poder de legislación mediante decretos de urgencia y decretos legislativos, instrumentos normativos que tienen rango de ley. En el ámbito presupuestario el predominio del Ejecutivo ha sido incuestionable. Entre 1980 y 2005 el Parlamento tuvo mayor protagonismo en la aprobación de las leyes anuales de presupuesto, equilibrio financiero, endeudamiento público y cuenta general de la República⁹.

El principio de interdicción en la iniciativa de gasto ha operado de manera inflexible, y las objeciones parlamentarias sobre el monto global del presupuesto, o sobre las partidas asignadas a cada pliego presupuestario, han sido nulas en sus resultados. Los créditos suplementarios, las habilitaciones de partidas y las transferencias se aprobaron tal cual fueron planteadas previamente por el Consejo de Ministros.

9. El año 2000 el presupuesto público no fue aprobado por el Parlamento dentro del límite previsto por la Constitución (30 de noviembre), razón por la que fue aprobado por el gobierno por el decreto legislativo 909.

Aunque el poder de veto es muy débil en el plano formal, las observaciones del presidente a las leyes aprobadas por el Congreso normalmente fueron acatadas. Los Parlamentos de Alan García y Alberto Fujimori fueron condescendientes con el oficialismo en virtud a las mayorías sólidas que tuvieron en las cámaras. Es más, con la supresión del Senado en 1993, el poder presidencial para designar altos funcionarios del Estado y hacer aprobar iniciativas legislativas salió potenciado.

No en vano la constitución y el reglamento del Congreso reservan para el Ejecutivo la iniciativa legal exclusiva en materias clave como el presupuesto, las finanzas públicas, la demarcación territorial, los tratados internacionales, el consentimiento para el ingreso de tropas extranjeras, la prórroga del estado de sitio, la declaración de guerra y la firma de paz, y todo aquello que pueda ser objeto de legislación delegada.

La legitimación dual del presidencialismo sólo fue problemática entre 1990 y 1992. En efecto, en 1990 el gobierno no tuvo mayoría parlamentaria, y aunque el conflicto era salvable, el 17,0% de apoyo del Congreso resultó ínfimo para impulsar determinadas políticas públicas. Este escenario adverso llevó al presidente Alberto Fujimori a romper el orden democrático, por lo que disolvió el Parlamento y otras instituciones del Estado el 5 de abril de 1992.

Cuadro 2: Relación Gobierno-Parlamento

		Porcentaje de escaños del Gobierno							
		1980	1985	1990	1995	2000	2001	2006	Prom.
Partido gobernante	C. Baja	39,0	50,0	17,0	51,0	42,0	26,3	20,6	36,7
	Senado	40,0	51,0	22,0	-	-	-	-	37,6
Coalición gobernante	C. Baja	49,0	50,0	17,0	51,0	42,0	37,5	49,0	42,2
	Senado	49,0	51,0	22,0	-	-	-	-	40,6

Elaboración propia.

Fuente: Tuesta, 2001.

En 1980 el gobierno conservó la mayoría parlamentaria tras su alianza con la democracia cristiana, mientras que en 1985 y 1995 el gobierno tuvo mayoría absoluta. Por su lado, el pacto entre Perú Posible y el Frente

Independiente Moralizador, en 2001, permitió al gobierno contar con un 37,5% de apoyo parlamentario. A partir de 2006, el pacto informal APRA-Unidad Nacional-Nueva Mayoría Cambio 90, permitió al primero gobernar plácidamente aunque sólo poseyera el 20,6% de los escaños.

La sensibilidad ciudadana ante la corrupción sistemática descubierta en el año 2000, el compromiso de los grupos políticos después de la renuncia de Alberto Fujimori, y sobre todo la política económica impulsada no le generaron mayores contratiempos a Alejandro Toledo, dado que con el apoyo del grupo parlamentario de la derecha, y de algunos independientes, el número de votos requeridos para adoptar decisiones políticas estaba garantizado.

El juego de suma cero y la ausencia de responsabilidad política del presidente fueron contraproducentes para la gobernabilidad. Al tratarse de un cargo unipersonal las elecciones generales arrojan siempre un ganador único, quien se lleva todo sin posibilidades de compartir el poder y con exoneración de responsabilidad política. El primer gobierno de Alan García y el de Fujimori después de 1992 evidencian una mayor concentración de poder, más moderado, en cambio, bajo los mandatos de Fernando Belaúnde y Alejandro Toledo.

Pero además, el ordenamiento está diseñado para eludir toda responsabilidad penal del jefe de gobierno durante el ejercicio del cargo, salvo traición a la patria, impedimento de elecciones generales para cargos públicos representativos, disolución parlamentaria inconstitucional y obstaculización en las funciones del Congreso u órganos que comportan el sistema electoral. Tuvo que esperarse a la conclusión del período fijo de mandato para exigir la responsabilidad de los presidentes salientes (Linz, 1997: 46)¹⁰.

10. El asilo otorgado por Francia impidió que Alan García fuera procesado por delitos cometidos en su primera gestión. Alberto Fujimori se encuentra procesado por múltiples delitos tras su extradición de Chile. Alejandro Toledo, si bien no cuenta con imputaciones penales por lesa humanidad u homicidio calificado, tiene procesos pendientes por falsificación de firmas para la inscripción de su partido político.

Si en el parlamentarismo el jefe de gobierno es responsable político, en el modelo presidencial de Perú la responsabilidad recae en el primer ministro, llamado también presidente del Consejo de Ministros. Después del presidente no hay duda de que quien ostenta el poder de gobierno es el primer ministro, caracterizado no por ser un *primus inter pares* respecto a los demás ministros, sino un primero por encima de sus iguales (Sartori, 1997: 174).

Cuadro 3: Control político en los países andinos

	Bolivia	Chile	Venezuela	Colombia	Ecuador	Perú
Censura*	1,00	1,00	0,25	0,00	1,00	0,00
Disolución del Congreso**	0,00	0,00	0,13	0,00	0,00	0,25

* 4= no hay censura; 3= censura restringida; 2= hay censura pero con disolución como contrapartida; 1= voto constructivo; 0= poder irrestricto de censura.

** 4= irrestricta; 3= restringida por el objetivo o frecuencia; 2= requiere una reelección presidencial; 1= restringida sólo como respuesta a una censura; 0= sin normativa.

Elaboración propia.

Fuentes: Jones, 2006; PNUD, 2004.

De acuerdo con el cuadro 3, los parlamentos de Perú y Colombia gozan de un poder irrestricto de censura. Sin embargo, trascendiendo el plano formal, las censuras ministeriales han sido la excepción en el primer Estado. Durante el gobierno de Alan García ningún ministro fue censurado. En 1991 el ministro de Agricultura, Enrique Rossl Link, fue censurado, y en el quinquenio 2001-2006 el único que corrió similar suerte fue Fernando Rospigliosi¹¹.

11. El conflicto social acaecido en Puno, que tuvo como consecuencia la muerte del alcalde de la provincia del Collao, Cirilo Robles Callomamani, fue la razón por la que se le exigió responsabilidad política.

La falta de exigencia de responsabilidad obedece más al papel débil del Parlamento frente al Ejecutivo que a la fuerza de los ministros. El poder del que están investidos los secretarios es nominal, porque la figura del jefe de gabinete no está pensada para compartir el poder o descentralizarlo, sino para desconcentrar funciones presidenciales (Vanossi, 1995: 348). Asimismo, la censura como instrumento de control político genera escepticismo respecto a sus resultados, puesto que su aprobación sólo fuerza a cambiar de gabinete, una parte de él, o a un ministro en particular, pero nunca supone un cambio de gobierno o la alteración de la composición parlamentaria.

La disolución del Congreso¹², también tomada del régimen parlamentario, evidencia el gran poder que tiene el presidente peruano. El 0,25 que arroja el cuadro 3, por encima de Venezuela (0,13), encumbran a Perú y a Uruguay como los países sudamericanos que gozan de tal prerrogativa. Ningún otro Estado latinoamericano ha regulado la disolución parlamentaria como atribución constitucional del jefe de Estado.

Como conclusión puede advertirse que el régimen presidencial no ha supuesto una ruptura en la democracia desde la transición de 1980. Ello no significa, en modo alguno, que haya sido neutral respecto a la gobernabilidad del sistema político, muy por el contrario, su extralimitación fue patente cada vez que los presidentes contaron con mayorías parlamentarias. El control político del Parlamento, su labor de fiscalización y la actividad legislativa fueron desdibujados con los amplios poderes que contaron los presidentes, sobre todo a partir de 1993.

12. La disolución del Congreso opera sólo si se ha censurado sucesivamente, o se ha negado la confianza, a dos consejos de ministros. En este supuesto, se convoca a elecciones generales para elegir una nueva cámara de representantes. El presidente de la República, salvo que acorte su mandato, conserva inalterable el poder hasta que el período de cinco años concluya.

El sistema electoral

El sistema electoral peruano¹³ no ha sufrido mayores alteraciones en sus reglas de juego durante los últimos veinticinco años. Si bien se modificaron el número de representantes, la configuración de distritos electorales, la forma de votación, los órganos electorales y las reglas de procedimiento, algunos elementos como la conversión de votos en escaños y el tipo de representación son los mismos desde la Constitución de 1933.

Los elementos del sistema electoral se complementan mutuamente, de cuya sinergia deriva la composición partidaria de las cámaras legislativas, reflejada luego en la correlación de fuerzas entre los distintos grupos parlamentarios. La forma de representación depende de dos principios básicos: el principio de elección mayoritaria y el de elección proporcional; mientras que la asignación de escaños es un elemento cuyas variantes devienen de un procedimiento técnico que tiene por objeto transformar los votos en escaños.

Cuadro 4: Formas de representación electoral

Tipo básico	Fórmula decisoria	Objetivo de representación
Representación por mayoría	Gana la mayoría	Formación de mayorías
Representación proporcional	El porcentaje decide	Reflejar al electorado

Fuente: Nohlen, 2004.

13. Desde 1931 los hombres tienen derecho a voto, secreto y obligatorio; en 1955 se otorgó el derecho de sufragio a las mujeres; y en 1979 se extendió el sufragio a los analfabetos. Hoy, tienen derecho a sufragio activo y pasivo los ciudadanos peruanos mayores de 18 años.

En el sistema de mayoría¹⁴, basado en el principio de elección mayoritaria, el partido vencedor en un distrito electoral –en caso de que se trate de circunscripciones con más de un representante– se lleva todos los escaños asignados. El ganador puede ser absoluto, si obtiene la mitad más uno del total de votos válidos, o relativo, si obtiene mayor votación porcentual por encima de sus competidores.

En el sistema proporcional, basado en el principio de elección proporcional, el número de escaños asignados a un distrito se divide entre los partidos en función del porcentaje de votos que hayan conseguido. No hay un ganador único sino varios, aunque dependiendo de los votos logrados algunas organizaciones políticas se quedan sin representación en el Congreso¹⁵.

Latinoamérica ha adoptado el sistema proporcional. Dado que el régimen presidencial supone una legitimación dual, se producen elecciones presidenciales y parlamentarias no necesariamente concurrentes¹⁶. Para la competición de 1980 la Constitución de 1979 estipuló el sistema de dos vueltas con un umbral reducido de un 36%, en caso contrario el Congreso decide entre los dos candidatos más votados¹⁷. Belaúnde no tuvo inconveniente y ganó la elección con el 46,5% de los votos.

14. El sistema de representación mayoritaria funciona generalmente con distritos electorales uninominales, según el cual el número de distritos electorales coincide con el número total de escaños, en los que cada circunscripción tiene una sola representación parlamentaria.
15. El sistema proporcional funciona con distritos plurinominales, en los que cada distrito tiene más de una representación asignada de acuerdo con su población electoral. Sería contradictorio a toda lógica un sistema proporcional con distritos uninominales.
16. Solamente Colombia, El Salvador y República Dominicana tienen elecciones no concurrentes.
17. Véase la tercera disposición general y transitoria de la Carta de 1979.

Las elecciones presidenciales y parlamentarias entre 1980 y 2006 fueron simultáneas, con mandatos de cinco años. Estuvo prohibida la reelección presidencial inmediata, pero el constituyente de 1993 la introdujo con la intención de perpetuar en el poder a Alberto Fujimori, quien fue reelecto dos períodos (1995 y 2000). El año 2000 dimitió, tras los conocidos los escándalos de corrupción en los que estuvo involucrado su entorno más cercano. Ningún presidente peruano del siglo XX logró semejante proeza¹⁸.

Cuadro 5: Sistema electoral y elecciones presidenciales

Características del sistema	Promedio de votos obtenido por el primer y segundo lugar *		
		1°	2°
Reelección no inmediata**			
Mayoría absoluta con dos vueltas	1980	46,0	28,0
Elecciones generales simultáneas	1985-2001	47,3	25,3
Duración: cinco años	2006	25,6	20,4

* Primera vuelta.

** Entre 1993 y 2000 hubo reelección inmediata.

Elaboración propia.

El sistema electoral vigente prevé que el presidente y el vicepresidente se elijan por sufragio directo, en distrito electoral único, y por un período de cinco años¹⁹. No hay reelección inmediata, y si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta de los votos válidos habrá un *ballotage* entre

18. En su segundo gobierno, Augusto B. Leguía estuvo once años en el poder (1919-1930), y Manuel A. Odría tuvo un mandato de ocho años. Tanto el "onceño" como el "ochenio" fueron regímenes de facto.

19. En Latinoamérica, el mandato en México es de seis años; en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, República Dominicana de cuatro años; y en Bolivia, Perú, Venezuela, Paraguay, Uruguay, Panamá, Nicaragua y El Salvador de cinco años.

los dos más votados²⁰. El fundamento para contar con dos vicepresidencias radica en evitar que otro poder del Estado, distinto al Ejecutivo, asuma el gobierno en caso de vacancia.

No obstante, la crisis del sistema de partidos, la dificultad de los gobiernos para contar con mayoría parlamentaria, así como la invitación de personalidades no políticas, opacan la figura de los vicepresidentes. El partido o alianza del vacado difícilmente apoyará al apolítico que pretenda asumir el gobierno. Por lo tanto, la declaración de vacancia por incapacidad moral hará de los presidentes del Parlamento presidentes interinos de gobierno.

En 1980, 1985, 1990, 1995, 2000 y 2001 los vicepresidentes fueron figuras decorativas. Después de la renuncia de Alberto Fujimori (por fax desde Japón), Francisco Tudela, el primer vicepresidente, debió asumir la jefatura del Estado, quien también presentó su renuncia en medio del escándalo, dejando el camino para que Ricardo Márquez, el segundo vicepresidente, asumiera el cargo. La presión política y social también lo llevó a renunciar, y fue el presidente del Congreso, Valentín Paniagua Corazao, quien asumió el gobierno de transición²¹.

Por otro lado, los parlamentarios son elegidos en distrito electoral múltiple, con derecho a reelección inmediata y por un período de cinco años. La configuración de la cámara viene determinada por la primera vuelta electoral y se estructura tomando en consideración la división administrativa del territorio: los 24 departamentos del país más la Provincia Constitucional del Callao.

20. El sistema de mayoría simple impera en México, Venezuela, Panamá, Honduras y Paraguay. Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, República Dominicana y Uruguay tienen el sistema de mayoría absoluta a dos vueltas. Si bien Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua tienen también segunda vuelta, el umbral para acceder a ella es reducido. En Bolivia, si ninguno de los candidatos obtiene mayoría absoluta, la segunda vuelta la decide el Parlamento.

21. En Perú, el Congreso es el último eslabón de la cadena en materia de sucesión presidencial. No existe la posibilidad de asunción del presidente de la Corte Suprema de Justicia como ocurre en Bolivia, Colombia o Chile.

Cuadro 6: Sistema electoral y elecciones parlamentarias

Tipo de sistema electoral		Índice de desproporcionalidad	Asignación de escaños	Papeleta de votación Umbral	
Representación:	Proporcional				
Tamaño de circunscripción:	Pequeña	8,87	D'Hondt	Cerrada, no bloqueada	5%
Magnitud promedio:	4,8				
Distritos con cinco escaños o menos:	88,8 %				

Elaboración propia.
Fuente: Jones, 2006.

En el período 1980-1990 los 60 miembros del Senado fueron elegidos en circunscripción nacional única. La elección de diputados fue por distrito múltiple, y se asignó a cada distrito una representación fija más un número de escaños congresales en proporción a la población electoral. Al mismo tiempo, la papeleta fue, y es hoy, cerrada, lo que otorga al elector –desde 1984– votación preferencial por dos candidatos de la misma lista.

Para el período 1993-2000 el presidente Alberto Fujimori impuso la elección congresal por distrito único, pues era evidente que con distrito múltiple no habría obtenido, como en la elección de 1990, mayoría parlamentaria. Siendo Lima metropolitana la capital del país y la circunscripción que concentra mayor población electoral, la composición del Parlamento fue centralista, y el 70% de Perú quedó sin representación.

Asimismo, el Congreso Constituyente de 1993, en manos del oficialismo, instauró la unicameralidad, porque para la élite limeña en el Congreso y para las aspiraciones del presidente Fujimori era contraproducente la presencia de un Senado, cámara territorial que representaba a otras regiones del país. Para las elecciones congresales de 2001 y 2006, sin embargo, se retornó al distrito múltiple, y quedó pendiente el debate sobre la bicameralidad.

Al mismo tiempo, como ya se explicó anteriormente, se permite al elector una doble votación preferencial, con lo cual las listas presentadas por los partidos desde el año 2001 no son inmodificables. Estas reformas electorales, o en su caso la colación de fórmulas ya existentes antes de 1993, tuvieron el propósito de eliminar o corregir los artilugios que permitieron al gobierno fujimorista perpetuarse en el poder. Pese a tales esfuerzos, cabe esbozar algunas observaciones al sistema vigente.

La configuración de distritos electorales adolece de serias limitaciones, la más significativa es la vinculada con la exclusión de importantes sectores sociales. La diferencia cultural entre las zonas urbanas y las rurales de un mismo distrito electoral contribuye a la elección de representantes provenientes de la capital del departamento, por lo que las comunidades campesinas, nativas, indígenas y afro peruanas quedan sin representación.

En términos de representación política, no se han corregido las distorsiones que el sistema arrastra desde 1980. Muy por el contrario, parece que ha habido un retroceso. Si entre 1939 y 1963 el número de escaños osciló entre 139 y 145, en el período 1980-1990 el número se fijó en 180 escaños, a pesar del incremento poblacional. Sin embargo, desde 1995 el número de escaños se redujo a 120, por lo que cabe concluir que la ciudadanía está subrepresentada, ya que hay un representante por cada 125.000 representados.

Cuadro 7: Particularidades de un sistema de representación proporcional

Número de escaños por circunscripción	Tamaño de circunscripción	Umbral de representación	Efecto proporcional
2 a 5	Pequeña	Alto	Bajo
6 a 9	Mediana	Medio-alto	Medio-alto
10 y más	Grande	Bajo	Alto

Elaboración propia.
Fuente: Nohlen, 2004.

Si consideramos, además, que el número promedio de escaños desde 1980 hasta 2006 nunca fue superior a cinco, salvo para los distritos electorales de Lima metropolitana (30), La Libertad (7) y Piura (6), el efecto proporcional del sistema es bajo. Como el número de distritos con cinco o menos escaños supone el 88,8%, según el cuadro 6, el índice de desproporcionalidad es del 8,87%. Por lo tanto, Perú presenta distritos pequeños con una magnitud promedio del 4,8%.

De otro lado, la centralización exacerbada ha dado lugar a la siguiente paradoja: distritos administrativos de Lima como San Juan de Lurigancho, Villa el Salvador y Comas poseen más electores que los departamentos de Ucayali, Amazonas, Tumbes y Madre de Dios, y, sin embargo, carecen de representación, porque no ostentan la categoría administrativa de departamentos ni son distritos electorales independientes de Lima metropolitana.

Finalmente, con la intención de lograr mayor representatividad de los partidos menores, se estableció la fórmula D'Hondt, sin percatarse de que la fórmula del resto mayor es más representativa y favorecedora para los partidos pequeños. Para muestra, el siguiente caso:

Datos	Resultados electorales
Distrito electoral: Piura	Partido A: 12.420
Escaños asignados (E): 4	Partido B: 27.000
Total de votos válidos (V): 204.390	Partido C: 113.670
	Partido D: 37.800
	Partido E: 13.500

Fórmula de la media mayor: variante D'Hondt

Dividendos	Divisores (tantos como números de escaños asignados)			
	1	2	3	4
Partidos: votos				
A: 12.420	12.420	6.210	4.140	3.105
B: 27.000	27.000	13.500	9.000	6.750
C: 113.670	113.670	56.835	37.890	28.417,5
D: 37.800	37.800	18.900	13.900	9.450
E: 13.500	13.500	6.750	4.500	3.375

Fórmula del resto mayor

Dividendos Partidos: votos	Divisor = $Q = V/E$ $Q = 204.390 / 4 = 51.097,5$
A: 12.420	0,2430...
B: 27.000	0,5284...
C: 113.670	2,2245...
D: 37.800	0,7397...
E: 13.500	0,2642...

Nótese la diferencia en términos de representación, pues con esta segunda fórmula de conversión de votos en escaños el partido B obtiene un asiento parlamentario. Por lo tanto, aunque las reglas del sistema electoral han variado moderadamente desde 1980 hasta 2006, estamos frente a un sistema de escasa representatividad para una realidad multicultural, plural y variada.

La realidad debe encararse sin aversión alguna, pero tampoco en nombre del cambio hay que apelar a propuestas improvisadas de una minoría. Una competencia partidaria saludable requiere que las reglas básicas del juego electoral democrático sean reforzadas y no alteradas con mucha frecuencia (Lijphart, 1994: 151), máxime si los cambios obedecen a propósitos partidarios antojadizos, sujetos a criterios de oportunidad.

El sistema de partidos

El parlamentarismo clásico, apunta Caamaño (1992: 128), fue irreal, pues albergó a un Parlamento aristocrático al servicio de ciertos intereses pertenecientes a la clase dominante. El Parlamento era clientelar en esencia, pero iluminista en las formas. Esta representación oligárquica se verá circunscrita, posteriormente, en el Estado de partidos, como base de un Estado democrático. El modelo representativo liberal padeció un decaimiento con el auge de las organizaciones políticas a finales del siglo XIX e inicios del XX.

Los partidos²² asumirán una posición mediática entre los representados y el Estado. No se trata de un organismo especulativo o doctrinal, sino que recoge a un sector para canalizar un núcleo de opiniones (Pérez, 1984: 323). El fenómeno partidista trajo dos nuevas relaciones de representación: elector-partido, que denota la sustitución del representante por el partido (los electores votan por el programa político de la organización); y diputado-partido, referida a la pérdida de libertad del representante, al quedar su actuación sometida a las directrices del partido (Abellán, 1996: 173).

En Perú, con la transición a la democracia en 1980, los partidos retornaron a la escena política. Su concurrencia en la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, como expresión máxima del pluralismo político, fue prometedora durante la década de los ochenta, con un declive significativo en los noventa, que supuso, a la postre, una crisis sistémica aún vigente en el país, y de la que no escapa la propia región latinoamericana.

A continuación exploraré algunas dimensiones referidas a la institucionalización del sistema de partidos, dimensiones como la fragmentación, la competencia interpartidista y la legitimidad de los partidos. Prescindiré de otros elementos como el grado de polarización ideológica, debido a la complejidad de su medición. No obstante, comparto la afirmación de que una polarización alta dificulta el consenso y la negociación entre los distintos actores políticos.

22. Un estudio politológico de los partidos, individualmente considerados o como sistema, lo podemos encontrar en: M. Duverger, *Los partidos políticos*, 1957; Robert Michels, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 1969; M. Ostrogorski, *La démocratie et les partis politiques*, 1979; G. Sartori, *Partidos y sistema de partidos*, 1976; K. Von Beyme, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, 1986.

Cuadro 8. Resultado porcentual de elecciones presidenciales (primera vuelta)

	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2006
AP	46,0	7,0	-	2,0	0,0	-	4,83
PPC	10,0	12,0	-	-	-	-	-
APRA	28,0	53,0	22,0	4,0	1,0	25,8	20,41
IU	3,0	25,0	8,0	0,6	-	-	-
FREDEMO	-	-	33,0	-	-	-	-
UPP	-	-	-	22,0	0,0	-	25,69
Cambio 90/NM	-	-	29,0	64,0	50,0	-	6,24
Perú Posible	-	-	-	3,0	40,0	36,5	-
UN	-	-	-	-	-	24,3	19,98
FIM	-	-	-	-	-	9,9	-
RN	-	-	-	-	-	-	3,67
Otros	16,0	2,0	8,0	6,0	8,0	1,8	3,1

Elaboración propia.

Fuente: Tuesta, 2001; Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

Perú se caracteriza por tener un sistema multipartidista. En 1980 quince partidos se disputaron la presidencia, y se redujeron a nueve en 1985 y en 1990. En 1995 catorce candidatos compitieron. Si bien el número se redujo a nueve en las elecciones de 2000, la última elección (2006) contó con más de veinte partidos en contienda. Conviene resaltar que únicamente en 1995 el candidato vencedor ganó la presidencia en primera vuelta con el 60% de los votos.

Esta situación resulta paradójica, ya que quien había accedido al poder en 1990 se presentaba como un “outsider” de la política y con un discurso claramente antipartido. Aunque el APRA obtuvo en 1985 el 53,1% de los votos válidos, una interpretación de la Constitución de 1979 y de la ley 23903, bajo la expresión “válidamente emitidos”, le otorgaban solamente el 47,5%, lo que forzó un *ballotage* para alcanzar el poder. Finalmente no se produjo la segunda vuelta por la renuncia del candidato socialista Alfonso Barrantes Lingán.

Hubo también segunda vuelta en las elecciones de 1990, 2000, 2001 y 2006. En todas –salvo en la contienda de 2000, cuestionada por supuesto fraude– obtuvo la presidencia el candidato que había quedado segundo en la primera vuelta. En todo caso, respecto a las elecciones presidenciales, se observa una tendencia a la disminución porcentual del apoyo ciudadano en primera vuelta, reducción más acentuada en los años 1990, 2001 y 2006.

Es necesario advertir que no es lo mismo hablar del número de partidos en contienda, o con incidencia política permanente en períodos no electorales, que del número efectivo de partidos con escaños parlamentarios conseguidos. El primero, abordado en párrafos precedentes, tiene que ver, desde mi óptica, con la estructura del sistema en un modelo bipartidista o multipartidista, mientras que el segundo alude más bien a la fragmentación partidaria.

La fragmentación no es sino la consecuencia de la composición parlamentaria resultante de la primera vuelta electoral. Un candidato que alcance la presidencia en *ballotage* no necesariamente va a obtener mayoría en el Congreso. Sólo en 1985 y 1995 el APRA y Cambio 90/NM, respectivamente, obtuvieron mayoría absoluta en el Parlamento; mientras que en 1980, para gobernar sin mayores contratiempos, el presidente Fernando Belaúnde necesitó el respaldo de la derecha, y de este modo se configuró la alianza AP-PPC.

En 1990, el partido Cambio 90/NM obtuvo el 16,5% de escaños, porcentaje ínfimo para gobernar, por lo que Alberto Fujimori disolvió el Congreso en 1992 y convocó nuevas elecciones generales. En el año 2000 (segunda reelección de Alberto Fujimori), el gobierno alcanzó el 42,2% de las bancas congresales, cifra nada desdeñable, al cual se sumó el apoyo de tráfugas comprados por el asesor presidencial Vladimiro Montesinos Torres.

Cuadro 9: Resultado de elecciones para la cámara de representantes

	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2006
AP	39,6	7,7	-	3,3	2,0	4,2	7,0
PPC	9,2	11,2	-	3,0	-	-	-
APRA	27,0	50,4	25,0	6,5	6,0	19,7	20,5
IU	5,6	24,6	9,8	1,9	-	-	-
FREDEMO	-	-	30,1	-	-	-	-
UPP	-	-	-	14,0	3,0	4,1	21,1
Cambio 90/NM	-	-	16,5	52,1	42,0	4,8	13,0
Perú Posible	-	-	-	4,1	23,0	26,3	4,1
UN	-	-	-	-	-	13,8	15,3
FIM	-	-	3,9	4,8	8,0	11,0	-
RN	-	-	-	-	-	-	4,2
Somos Perú	-	-	-	-	7,0	5,8	-

Elaboración propia.

Fuente: Tuesta, 2001; Oficina Nacional de Procesos Electorales.

El Congreso de 2000 duró sólo un año merced al adelanto de las elecciones decretado por el presidente, como consecuencia de los vídeos de corrupción en los que estaba involucrado. El año 2001 el partido de gobierno obtuvo el 26,3% de los escaños, aun así pudo gobernar por la alianza postelectoral con el Frente Independiente Moralizador (FIM) y gracias al apoyo de la coalición de derecha Unidad Nacional (UN).

En las elecciones del año 2006 el gobierno sólo obtuvo el 20,59% de los escaños. El respaldo de la derecha y del partido del ex presidente Alberto Fujimori, al cual se sumó el caos de disciplina en el principal partido de oposición (PNP y UPP), permitió al segundo gobierno de Alan García aprobar decisiones políticas en diferentes ámbitos sectoriales. Al igual que ocurre con las elecciones presidenciales, se evidencia también una disminución del apoyo porcentual a los partidos y movimientos políticos de alcance nacional.

El cuadro 10 ilustra que el índice promedio de fragmentación en las elecciones de 1980 fue 3,85, índice parecido al de las elecciones celebradas en 1990 y 2000. La década de los ochenta contó con la presencia de cuatro partidos importantes: Izquierda Unida (IU), representando a una coalición nada armoniosa de grupos marxistas; el APRA, partido de centro izquierda; Acción Popular (AP), de tendencia centro derecha; y Partido Popular Cristiano (PPC), organización representante de la derecha peruana.

Si la fragmentación fue menor en 1985 y 1995, se observa un incremento a partir de 2001 (5,00), que llega en la última contienda electoral a 5,56.

Cuadro 10: Fragmentación partidista

Elección	Promedio del número efectivo de partidos	Umbral *
1980	3,85	-
1985	2,78	-
1990	3,71	-
1995	2,86	-
2000	3,45	-
2001	5,00	-
2006	5,56	4% nacional

* De acuerdo con la ley de partidos, para la elección de 2006 el umbral fue fijado en el 4%. Para elecciones futuras la valla será el 5% nacional.

Elaboración propia.

La década de los noventa fue la era dorada para los partidos antisistema, y oscura para las tradicionales organizaciones como el APRA, AP y PPC. El FREDEMO (AP+ PPC+ Movimiento Libertad), bajo la candidatura del conservador Mario Vargas Llosa, fue el vencedor en la primera ronda, pero sucumbió en la segunda vuelta ante un desconocido Alberto Fujimori Fujimori.

Respecto a este primer indicador, el sistema proporcional no ha sido el factor causal del multipartidismo. En cada elección han surgido diversas organizaciones políticas a pesar de la pérdida de apoyo ciudadano a los partidos. La flexibilización de la ley ha fomentado la constitución de

nuevos partidos²³, pero, además, las necesidades de los sectores sociales tradicionalmente excluidos y las expectativas ciudadanas por encontrar un colectivo que mejor los represente ha supuesto la aparición de múltiples agrupaciones políticas.

Cuadro 11. Competición interpartidaria

	Cámara baja		Voto presidencial		Total V. Media (A + B)
	Período	Volatilidad media (A)	Período	Volatilidad media (B)	
Chile	1989-2001	3,47	1989-1999	22,17	12,82
Uruguay	1984-2004	14,65	1984-2004	14,59	14,62
Paraguay	1989-2003	19,86	1989-2003	28,70	24,28
Argentina	1983-2003	18,35	1983-2003	31,70	25,02
Colombia	1978-2002	17,51	1978-2002	33,64	25,58
Brasil	1986-2002	28,67	1989-2002	36,35	32,51
Venezuela	1978-2000	28,98	1978-2000	37,04	33,01
Bolivia	1980-2002	29,09	1980-2002	38,68	33,88
Ecuador	1979-2002	32,55	1978-2002	46,26	39,41
Perú	1980-2001	51,83	1980-2001	52,21	52,02

Elaboración propia.

Fuente: Mainwaring y Scully, 1995.

Sobre el modelo de competición interpartidista, el cuadro 11 demuestra que Perú es el país más volátil de Sudamérica, muy por encima de Bolivia, Ecuador y Colombia. Si tomamos en cuenta las elecciones simultáneas (Parlamento y Gobierno) el índice de volatilidad media total fue el 52,02%. Eso quiere decir que entre 1980 y 2001 más del 50% de asientos parlamentarios ha cambiado de un partido a otro.

23. De acuerdo con la ley de partidos políticos, Ley 28094, para constituir una organización de alcance nacional se requiere el 1% de las firmas del padrón electoral (aproximadamente 160.000 firmas) y la constitución de 65 comités provinciales en al menos 16 departamentos del país.

Finalmente, queda pendiente examinar la legitimidad que los partidos tienen como agentes fundamentales del sistema político. Si en la década de los ochenta gozaron de simpatía y aceptación, y si además se preocuparon por vincularse con organizaciones sociales, sindicatos y gremios, la década de los noventa supone un punto de inflexión. Es la época de los *outsiders*, del rechazo a los partidos como intermediarios de la voluntad ciudadana, del surgimiento de organizaciones no programáticas, poco ideológicas, pragmáticas y populistas. La crisis partidaria aún se mantiene en la actualidad.

Cuadro 12. Percepción ciudadana sobre los partidos políticos

	Identificación con partidos	Confianza en los partidos	Legitimidad de elecciones	Partidos como factor para el progreso del país
	(1996/97 y 2003)	(1996-2004)	(1996-2000)	(1997 y 2003)
Bolivia	20,2	12,7	28,0	30,3
Chile	15,7	21,8	74,8	36,1
Colombia	16,8	14,6	19,9	31,9
Ecuador	20,8	10,3	25,0	22,6
Perú	16,1	16,2	36,9	35,0
Venezuela	17,6	19,4	28,7	39,9

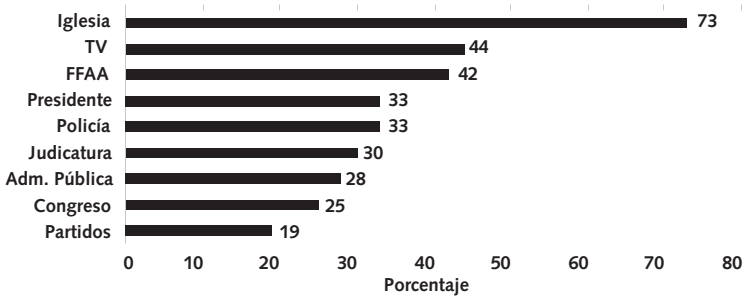
Elaboración propia.

Fuente: Latinobarómetro 1996-2004.

De acuerdo con el Latinobarómetro, en Perú el 16% de la opinión pública se identifica con los partidos, y si bien un 35% los considera agentes clave para el progreso del país, sólo el 16,2% confía en ellos. No obstante, el malestar se ha generalizado en el ámbito supraestatal²⁴. El escepticismo hacia los partidos políticos ha extrapolado la confianza ciudadana a otras instituciones, tal como lo evidencia el gráfico siguiente:

24. El presidente de Bolivia, Evo Morales, llegó al poder gracias a un movimiento social (MAS). Como líder sindical llegó al Parlamento por Izquierda Unida en 1997, fue desaforado del cargo el año 2002, y lo recuperó tras un proceso incoado ante el Tribunal Constitucional.

Gráfico 2: Confianza en otras instituciones: América Latina

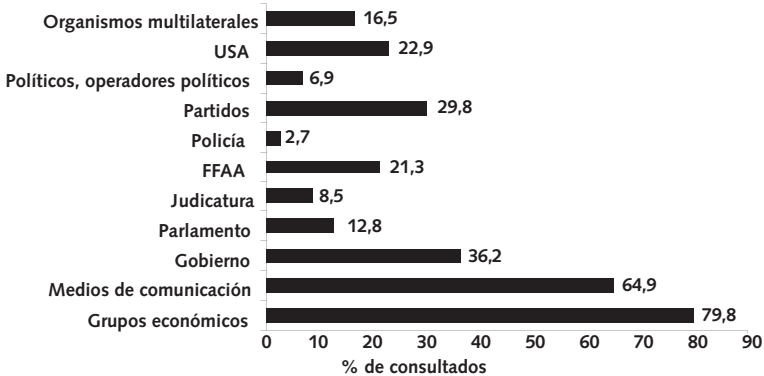


Elaboración propia.

Fuente: Latinobarómetro 1996-2004.

Mientras un alto porcentaje de las personas entrevistadas confía en la iglesia (73%), la televisión (44%), las fuerzas armadas (42%) e incluso en las organizaciones no gubernamentales (ONG), solamente un 19% cree en los partidos como instituciones clave del sistema político, porcentaje cercano a lo que la élite política de la región percibe en cuanto a ejercicio del poder.

Gráfico 3: ¿Quiénes ejercen poder en América Latina?



Elaboración propia.

Fuente: PNUD, 2004.

Aunque los líderes políticos integran organizaciones partidistas son conscientes de que los grupos económicos, los organismos multilaterales y los medios de comunicación ejercen poder e influencia en la vida política de sus estados. Los partidos con un 29,8%, el Gobierno con 36,2% y el Parlamento con un 12,8%, se encuentran en clara desventaja frente a los poderes fácticos.

Por lo tanto, el descrédito de los partidos en Perú, acentuado desde la década de los noventa, así como su controvertida eficiencia y eficacia institucional, no se debe a la fragmentación del sistema o al elevado número de grupos parlamentarios, sino a la incapacidad de sus voceros para consensuar políticas públicas, a la carencia de compromiso en torno a un proyecto nacional, a la corrupción en su seno y a una escasa profesionalización de sus militantes directivos. Ello repercute, sin duda, en la gobernabilidad del sistema político.

El factor económico

El análisis económico de un Estado puede hacerse a partir de la evaluación del comportamiento de indicadores macroeconómicos o de los indicadores micro. Si bien lo ideal es que el crecimiento del primero refleje un desempeño óptimo del segundo, la relación de ambos indicadores no siempre es directamente proporcional, como tampoco es simétrica la proporción en que ellos aumentan o se reducen.

En la década de los cincuenta, Seymour Lipset, desde un enfoque sociológico, sostuvo la hipótesis de que el crecimiento económico constituía un requisito de la democracia. Aunque resulte cuestionable el hecho de que Lipset (1959: 118) haya considerado el historial de elecciones libres como indicador de democracia en América Latina, su aporte a la ciencia política fue significativo para la discusión de la relación causal entre los factores económicos y políticos.

En efecto, para Edward Muller (1995: 966) la calidad de la democracia queda afectada no tanto por el crecimiento económico como por una desigual distribución de los ingresos públicos. Desde esta perspectiva, demostró empíricamente que, entre 1965 y 1980, 58 estados con

niveles intermedios de recursos económicos padecieron declives en sus democracias, consecuencia ineludible de un reparto poco equitativo de la riqueza. En un escenario como éste, el impacto del desarrollo económico no sería significativo.

Aunque la tesis de Muller parezca más convincente, creo que períodos de bonanza económica contribuyen a que un país sea gobernable, si bien se hacen indispensables, además, adecuados *policy makers*, sólida función pública, y decisores políticos responsables en el manejo de la *res* pública. La década de los noventa supuso para Perú un punto de inflexión político y económico, en el que el proceso de reformas pro mercado no ha frenado el aumento de la pobreza.

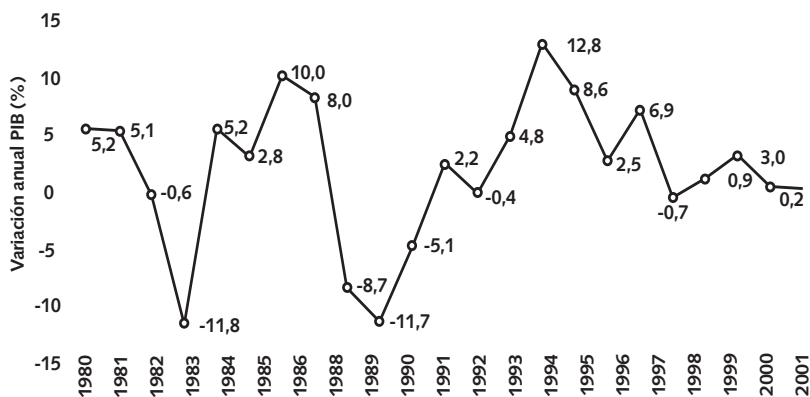
Los indicadores que a continuación analizaré son el PIB global, el PIB per cápita, la inflación, la balanza comercial y la deuda externa, factores necesarios para determinar la gobernabilidad de un país, aunque no exclusivos. Otros indicadores macroeconómicos vinculados a políticas cambiarias y monetarias, tasas de interés o salarios no serán considerados, aunque éstos tengan un significado también relevante.

Producto Interno Bruto y PIB per cápita

El producto bruto interno (PBI) o producto interno bruto (PIB) es la cantidad global de bienes y servicios que un país produce durante un año. Se trata de uno de los indicadores macroeconómicos más importantes que refleja el comportamiento de la economía. Tasas altas de producción tienden al incremento en las exportaciones, al aumento del empleo y un mayor consumo interno, lo que amplía, por tanto, la base impositiva y los ingresos tributarios.

El PIB, desde el gobierno militar, ha experimentado un incremento paulatino, si bien sufrió el impacto de la crisis del petróleo (1973) y de la recesión mundial de mediados de los setenta. Entre 1950 y 1975 el PIB real creció a una tasa promedio anual de 5,4%, crecimiento nada desdeñable que desde 1976 hasta inicios de los noventa padecerá un largo estancamiento (Marchini, 2004: 27).

Gráfico 4: Evolución del PIB (1980-2001)



Elaboración propia.

Fuente: Banco Central de Reserva de Perú.

De acuerdo con Marchini (2004: 28), el presidente Belaúnde mantuvo una política económica de estabilización ortodoxa, con un régimen cambiario fijo, tasa de interés controlada y un dinamismo comercial elevado. El 3,1% de PIB promedio no tuvo mayor impacto debido a tres flagelos: el fenómeno del Niño, desastre natural que afectó considerablemente la costa norte del país, específicamente Tumbes y Piura; la crisis de la deuda latinoamericana; y el inicio de la insurrección armada del grupo maoísta Sendero Luminoso.

Concluido el gobierno de coalición entre el centro derecha (AP) y la derecha (PPC), la asunción al poder de un partido de centro izquierda (APRA) significó un cambio en el manejo económico. En 1985 Alan García, en su intento por reactivar la economía, aplicó un modelo heterodoxo para controlar la inflación y la recesión. El alza de los precios se intentó frenar con la elevación de los salarios, la congelación de los pre-

cios y depósitos bancarios, así como la imposición de cargas arancelarias y controles cuantitativos a las importaciones.

En los dos primeros años del gobierno aprista la economía experimentó un sorpresivo crecimiento del PIB. El porcentaje que arroja el gráfico 4 es evidente: 5,2% de crecimiento promedio. Los años posteriores fueron de contracción económica, tres de los cuales estuvieron afectados por una recesión severa (Figueroa, 1998: 18). El problema del terrorismo se agudizó hasta el punto de emerger el grupo denominado Movimiento Revolucionario Túpac Amaru²⁵.

A partir de 1990, específicamente desde 1993, el papel del Estado fue relegado por el mercado a un rol meramente subsidiario en la economía. El gobierno de Alberto Fujimori se caracterizó por aplicar reformas estructurales para llevar adelante una estrategia de crecimiento primario exportador, similar al modelo que imperó durante la mayor parte de la historia económica peruana (Dancourt, 1997: 5).

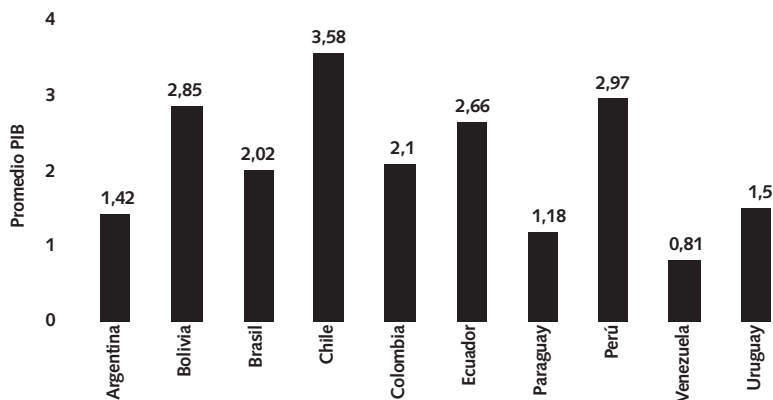
Después de arrebatárle el triunfo electoral a la derecha peruana, Fujimori, paradójicamente, implantó una política económica de libre mercado. Sobre la base de los postulados del Consenso de Washington aplicó una ola de reformas económicas centradas en la contracción del gasto, la reducción del aparato estatal, la dolarización del sistema bancario, privatizaciones indiscriminadas de las empresas públicas y una generosa apertura comercial.

El PIB de -5,1% en 1990 creció a 2,2% en 1991, cayendo a -0,4% en 1992. Desde 1993 hasta 1998 el ritmo de crecimiento promedio fue de

25. En 1990 la cúpula del MRTA y 47 de sus miembros se fugaron del Penal de Canto Grande por un túnel subterráneo. Sorpresivamente sólo escaparon integrantes del movimiento revolucionario. La ciudadanía atribuyó el escándalo a una supuesta complicidad del gobierno, habida cuenta que el líder guerrillero Víctor Polay Campos, ex militante aprista, cuyo padre había sido uno de los líderes históricos del APRA, había realizado estudios en Europa con su compañero y camarada Alan García Pérez.

5,81%, bonanza económica que a la postre justificó el quiebre democrático impuesto en 1992. A partir de 1998 el crecimiento promedio fue de un 2,97% anual, muy por encima de los demás estados sudamericanos, rendimiento superado solamente por Chile, con un envidiable 3,58% de promedio anual.

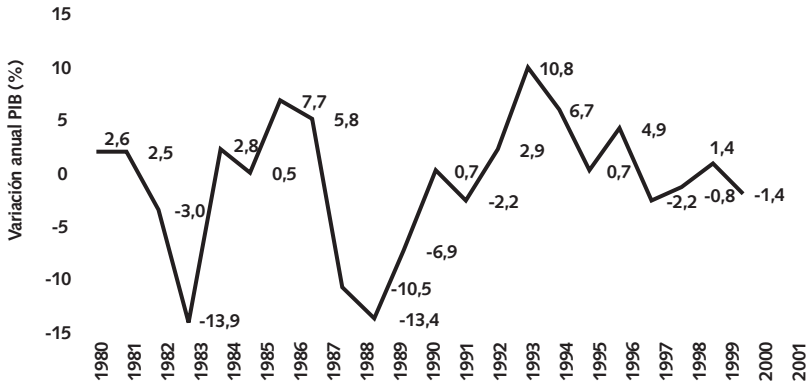
Gráfico 5: PIB promedio en Sudamérica (1998-2005)



Elaboración propia.
Fuente: INEI, 2007.

La tendencia del PIB global fue favorable, si bien hubo años con fluctuaciones decrecientes. Empero, si analizamos el PIB per cápita la situación no fue prometedora. Mientras Chile experimentó un crecimiento sostenible desde 1970, Argentina llegó a su pico máximo en 1998, y experimentó en años posteriores un descenso significativo debido a la crisis económica y a la inflación. La disminución del PIB per cápita en Perú se produjo a partir de 1981, con picos máximos de -13,9% en 1983 y -13,4% en 1989.

Gráfico 6: PIB per cápita de Perú (1980-2001)



Elaboración propia.

Fuente: Banco Central de Reserva.

Si bien los precios de los bienes y servicios se incrementaron a lo largo del tiempo, los salarios desembolsados durante el mismo período no fueron mejor que antaño. Fernando Belaúnde no logró superar las remuneraciones alcanzadas en la década de los setenta. El salario real fue pro-cíclico: subió en la recuperación de 1986-1987, bajó durante la recesión de 1988-1992 y volvió a subir en la recuperación de 1993-1996 (Figueroa, 1998: 21).

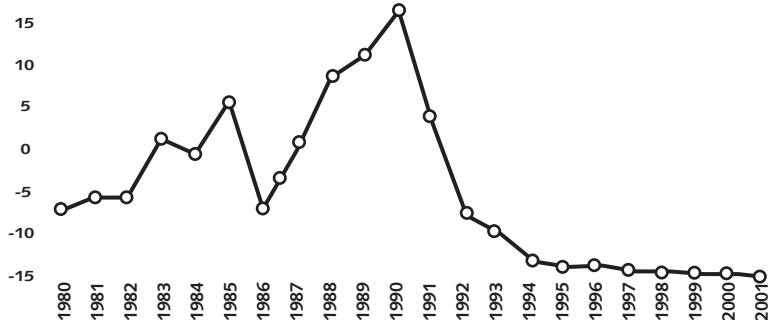
La importancia del PIB per cápita resulta clave para entender la economía de un país, a pesar de las limitaciones que posee como criterio de medición. Su relación con los salarios reales así como su vinculación con el nivel de riqueza nos aproxima al divorcio existente, para el caso de Perú, entre los períodos de bonanza económica y los altos índices de pobreza. Cuando el crecimiento macroeconómico no se refleja en los bolsillos del ciudadano los economistas tienen el reto de explicar tal paradoja.

La inflación y la balanza comercial

Altos índices de inflación perjudican la estabilidad de un crecimiento económico sostenido. En ocasiones, y así lo demuestra la historia del país, el control de la inflación a través de una serie de medidas estabilizadoras legitimó regímenes autoritarios como el de Alberto Fujimori. Al mismo tiempo, la captura del buró político militar de Sendero Luminoso, presidido por su líder Abimael Guzmán Reynoso, incrementaron el apoyo presidencial pese a los errores en la gestión pública.

Tal como muestra el gráfico 7, entre 1980 y 1985 la variación promedio de la inflación alcanzó el 88,56%, cifra nada comparable con el promedio logrado por Alan García durante su primer mandato. En efecto, luego de haber reducido la inflación a 62,9% en 1986, el porcentaje alcanzó cifras astronómicas de 1,722% en 1987, 2,775% en 1989, y 7,649% en 1990. Alberto Fujimori redujo la hiperinflación a porcentajes inferiores: 139,2% en 1991, 56,7% en 1992, 39,5% en 1993, y así sucesivamente hasta alcanzar el 3,7% en 2000.

Gráfico 7: Inflación (1980-2001)



Elaboración propia.
Fuente: INEI, 2007.

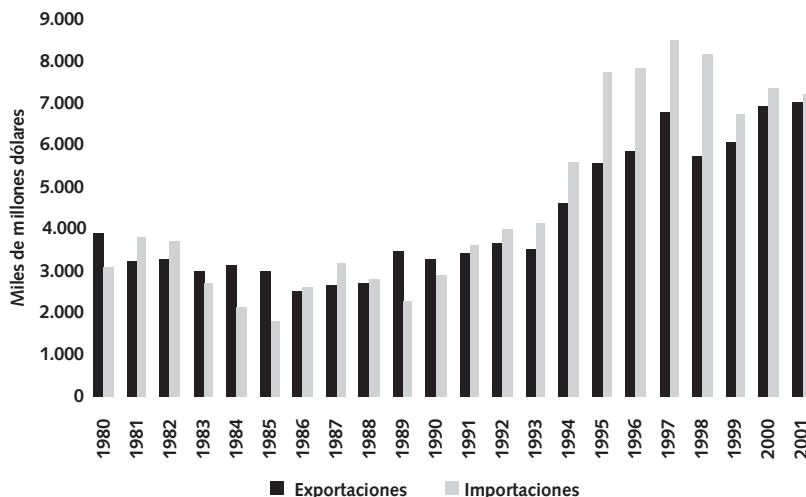
El presidente Alejandro Toledo redujo aún más el porcentaje de inflación, llegando a -0,1% en el año 2001 y dejando en 1,5% el año previo al término de su gobierno. De todas formas, desde una perspectiva comparada, la estabilización peruana tardó 37 meses, la argentina cuatro meses y la boliviana 13 meses (Dancourt, 1997: 21).

Por su lado, la balanza comercial²⁶ muestra que Perú ha sido un país importador, aunque el nivel de sus exportaciones se ha incrementado desde 2002 merced al incremento del precio internacional de los minerales. La liberalización del mercado y la apertura comercial han favorecido la importación de bienes y la inversión extranjera. Es fácil suponer que la reducción de aranceles, por un lado, y la eliminación de la protección a la industria local, por otro, favorecieron el ingreso de capital foráneo.

En el período comprendido entre 1980 y 1991 la balanza comercial arrojó un saldo positivo en los años 1980, 1983, 1984, 1985, 1989 y 1990, lo que produjo un superávit comercial. Por el contrario, los años restantes del citado período, y sobre todo durante todo el régimen de Alberto Fujimori, la superioridad del volumen de importaciones determinaron una balanza comercial negativa.

26. La balanza comercial es igual al volumen de las exportaciones menos las importaciones. Las exportaciones están constituidas por productos tradicionales (productos mineros, pesqueros, agrícola, etc.) y no tradicionales (químicos, siderúrgicos, textiles); mientras que los bienes de consumo, bienes de capital, y demás insumos, conforman el volumen de las importaciones.

Gráfico 8: Balanza comercial (1980-2001)



Elaboración propia.

Fuente: Banco Central de Reserva.

La proporción del sector primario –agricultura, petróleo y pesca– se mantuvo casi constante: 23,3% durante el gobierno de Alan García y 23,7% con Alberto Fujimori. El sector manufacturero mostró ligeros cambios: 22,8% y 22,4%, respectivamente (Figueroa, 1998: 19). Dentro del sector productivo, el comportamiento de la minería experimentó un despegue sorprendente, sobre todo durante la década de los noventa y los primeros años de 2000.

Entre 1992 y 2004 la minería casi triplicó el valor de su producción. Por el contrario, las actividades industriales en su conjunto y la construcción quedaron rezagadas, a pesar de que mostraron un modesto crecimiento en los últimos años. De esta manera, la contribución de la industria al PIB disminuyó de un 35,15%, en 1985, a un 30,3% en 1989, estableciéndose en 27,8% entre 1995-2002 (Marchini, 2004: 38).

La gran paradoja de la balanza comercial es que si bien los precios internacionales de los minerales aumentaron paulatinamente, el monto promedio de las exportaciones nunca fue superior al de las importaciones, ni con las concesiones graciabiles del entonces presidente Fujimori para con el sector. Las multinacionales mineras no sólo gozaron de convenios de estabilidad tributaria, sino que fueron beneficiadas con leyes que promovieron la reinversión de sus utilidades para dejar de pagar impuestos.

La falta de pago del impuesto a la renta supuso un ingreso por canon inexistente, que perjudicó a las comunidades campesinas, los distritos y las provincias en cuyo seno se explotaron los minerales. Hoy, la contaminación ambiental, los montos irrisorios por regalías mineras, la inexistencia de un impuesto a las sobre ganancias y la escasa contribución al desarrollo regional y local son causas desencadenantes de permanentes conflictos sociales.

Con el advenimiento del nuevo milenio ha aumentado paulatinamente las exportaciones, debido no sólo al buen comportamiento de la minería, sino también al impulso del sector agroexportador, al Acuerdo de Preferencias Arancelarias con Estados Unidos, y a los diferentes tratados de libre comercio que se vienen negociando. A ello se suma el volumen de las remesas que los emigrantes nacionales envían mensualmente desde el exterior.

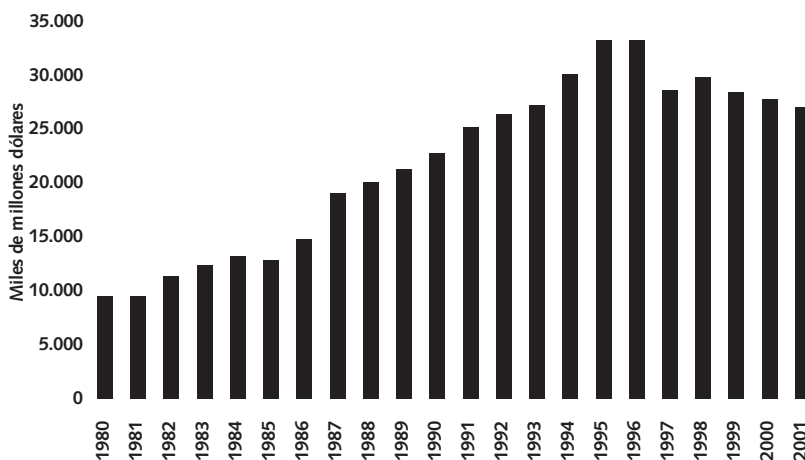
La deuda externa

La deuda pública es una fuente de financiamiento para los países en vías de desarrollo. En esa línea, Perú no ha sido ajeno a la suscripción de empréstitos internacionales. En cada período de gobierno los ministros de economía tuvieron que lidiar con distintos organismos multilaterales y otros acreedores para renegociar o volver a perfilar la deuda. Lo cuestionable, en todo caso, ha sido el abuso del endeudamiento y los excesivos montos presupuestados anualmente para honrar los compromisos suscritos.

Los conceptos de deuda externa y servicio de la deuda no son los mismos. El primero alude al monto global que Perú adeuda a diferentes acreedores internacionales, monto suscrito en base a la ley de endeudamiento público, y que supone el pago de amortizaciones e intereses en un plazo pactado; mientras que el segundo se refiere, específicamente, a las partidas presupuestarias anuales destinadas a cumplir los desembolsos adeudados.

El gráfico 9 ilustra el crecimiento permanente de la deuda externa. Belaúnde inició su gestión con algo menos de 9.000 millones de dólares y terminó con una deuda de casi 13.000 millones, a favor no sólo de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), sino también del Club de París, la banca internacional, algunos países latinoamericanos y otros estados de Europa del Este.

Gráfico 9: Deuda externa (1980-2001)



Elaboración propia.

Fuente: Banco Central de Reserva.

En 1985 Alan García asumió el cargo con 13.000 millones de endeudamiento y lo dejó con 22.000 millones. Al lado del ingente monto por deuda externa, el presupuesto público consignaba altos servicios de deuda, razón por la que declaró unilateralmente la moratoria de la deuda externa, indicando que los pagos no excederán el 10% de las exportaciones. Esta medida aisló a Perú de la comunidad financiera internacional (Marchesi, 2004: 27).

Por su lado, Alberto Fujimori contrajo el mayor servicio de la deuda durante los tres primeros años después del autogolpe de 1992. Para el año 2001 el monto se redujo de 2.117 millones de dólares a 1.961 millones. Al mismo tiempo, las partidas presupuestarias destinadas a su honra supusieron montos asombrosos de hasta el 10% del presupuesto, porcentaje superior a lo destinado para educación, salud, vivienda y programas de lucha contra la pobreza.

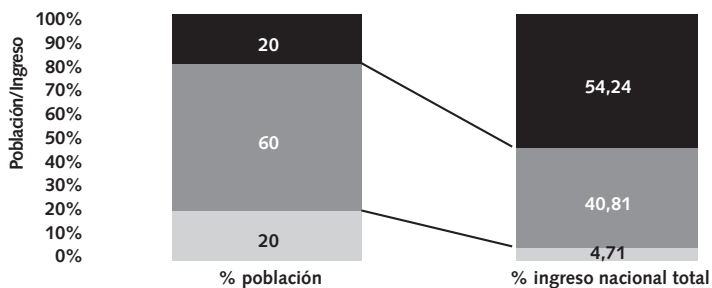
Al lado de los desembolsos a favor de los acreedores internacionales se creó un ambiente propicio para los *lobbies* y otros comportamientos típicos de un *spoils system*. El Ministerio de Economía terminó controlando varias superintendencias (tributaria, aduanera, banca y seguros). La compra secreta e innecesariamente prolongada de bonos de la deuda externa fue hecha cuando el ministerio había formado redes de influencia con el sector privado, mediante *puertas revolving* entre asesores legales y economistas que a su vez trabajaron para empresas y organismos privados (Durand, 2004: 127).

Gasto público y desarrollo social

Si la economía creció durante estos años, si el PIB global o el desagregado por sectores productivos mostró un desenvolvimiento alentador, entonces es lógico suponer que los ingresos generados sirvieron para cubrir las brechas sociales y económicas que aquejan Perú y Latinoamérica en su conjunto, salvo que la riqueza se haya destinado a fines ajenos a la erradicación de la pobreza o al desarrollo humano y social.

En América Latina el 20% de la población posee más de la mitad del ingreso nacional (54,24%), y el 45% restante queda en manos de una mayoría significativa (80%). Eso demuestra que el problema de la región no es tanto el estancamiento económico sino la distribución de los ingresos. Hay, por lo visto, un reparto poco equitativo. Un gran sector de la población no se beneficia de los ingresos que generan los estados latinoamericanos.

Gráfico 10: Concentración del ingreso en América Latina



Nota: La distribución del ingreso no suma el 100% porque dividida por quintiles y deciles para algunos países tampoco suma el 100%.

Elaboración propia.

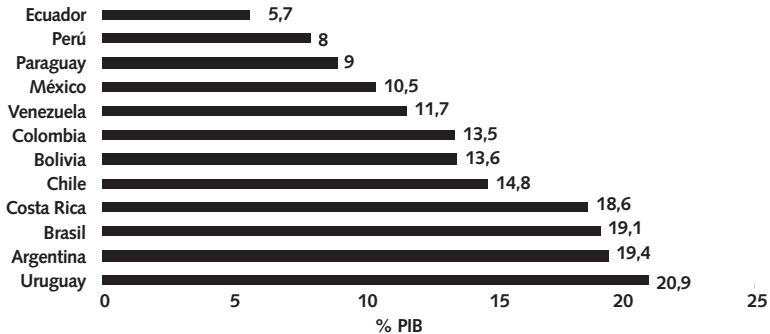
Fuente: PNUD, 2004.

El abismo económico que separa a unas personas de otras es la causa principal de la ingobernabilidad que azota a los regímenes democráticos. Sin una vida digna no tiene sentido pensar en términos de derechos. Por ello, hasta que un mínimo de derechos sociales no sea efectivamente garantizado seguirá pareciendo broma hablar de derechos de libertad y derechos políticos a lo largo del territorio latinoamericano (Salazar, 2005: 398).

Si la concentración de riqueza en pocas manos es de por sí injusta, el problema se agrava cuando el gasto público, por mínimo que sea,

no está destinado al desarrollo social en su real dimensión. Mientras Uruguay, Argentina y Brasil destinan entre el 19% y el 20% de sus PIB, Perú destina sólo el 8%, por lo que es uno de los países que menos atención presta al desarrollo social.

Gráfico11: PIB destinado al desarrollo social en América Latina



Elaboración propia.

Fuente: Instituto Apoyo, 2006

El escaso 8% destinado al desarrollo social, el reparto nada equitativo de la riqueza, así como la centralización extrema del poder en Lima metropolitana, han desencadenado asimetrías alarmantes dentro del mismo Estado. La costa peruana no es similar a la sierra o a la selva, ni en recursos económicos ni en infraestructuras, menos en desarrollo tecnológico. El desarrollo humano es dispar de una región a otra, y los menos favorecidos son los departamentos de la sierra cuyos territorios concentran extensas áreas rurales.

En efecto, los departamentos con mayor Índice de Desarrollo Humano (IDH), salvo Piura, son de la costa (véase el Anexo 3). Lima y

el Callao ostentan un IDH²⁷ de 0,703 y 0,710, respectivamente. Por el contrario, Puno (0,546), Cajamarca (0,540), Cusco (0,537), Huánuco (0,531), Ayacucho (0,528), Apurímac (0,520) y Huancavelica (0,492) son las regiones con menor desarrollo humano, a pesar de sus preciados recursos naturales.

En los siguientes apartados voy a referirme a tres cuestiones clave del factor social: el gasto público destinado a educación, salud y otros programas sociales; el acceso a servicios públicos básicos; y, el desempleo y la pobreza como gérmenes que impiden el desarrollo del país. Otros elementos adicionales del desarrollo social serán omitidos deliberadamente por razones puramente metodológicas.

Gasto público en educación, salud y programas sociales

Educación y salud constituyen los pilares básicos del progreso de una sociedad. Un Estado con ínfimos niveles en desarrollo educativo, con un sistema de sanidad deficiente y con sectores sociales olvidados y excluidos estará condenado al estancamiento y al subdesarrollo. No perdamos de vista que mantener un país en la ignorancia es la estrategia más eficaz para dominarlo o someterlo a intereses individualistas de diversa índole.

En el ámbito sudamericano el nivel educativo de Perú es el penúltimo de la región. La razón de tal desidia tiene múltiples causas que van desde la escasa atención presupuestaria al sector y la ausencia de adecuadas políticas públicas, hasta problemas vinculados a la calidad

27. El desarrollo humano puede ser medido a partir de un índice con tres componentes: extensión de vida (indicador: esperanza de vida); logro educativo (indicadores: alfabetismo y matriculación); acceso a recursos (PIB per cápita). El promedio de estos indicadores y su ponderación constituyen el Índice de Desarrollo Humano (IDH), el mismo que da cuenta del grado de desarrollo de un país.

en la formación magisterial, las irrisorias remuneraciones que percibe el profesorado, los planes curriculares anacrónicos, la insuficiencia de personal docente en zonas rurales, así como la ausencia de adecuados y permanentes planes de capacitación.

El cuadro 13 revela que los ingresos públicos destinados por el gobierno central al gasto social se han incrementado desde 1980 a 1990, sobre todo en los dos últimos años de la década. De 2 millones de nuevos soles en favor de la educación (1989) se elevó a 131 millones en 1990. En salud, de 727.000 se pasó a 40 millones de soles; mientras que en los demás sectores sociales el incremento fue de tres millones a 174 millones de nuevos soles.

Cuadro 13: Gasto del Gobierno Central (1980-1990)

	Educación	Salud	Sectores sociales
1980	181	65	275
1981	339	117	480
1982	499	158	699
1983	924	329	1.296
1984	2.013	730	2.845
1985	5.220	1.942	7.385
1986	12.543	3.609	16.599
1987	16.531	6.248	23.635
1988	104.574	33.087	140.704
1989*	2.688.400	727.500	3.531.500
1990*	131.413.000	40.394.000	174.539.000

* En miles de nuevos soles.

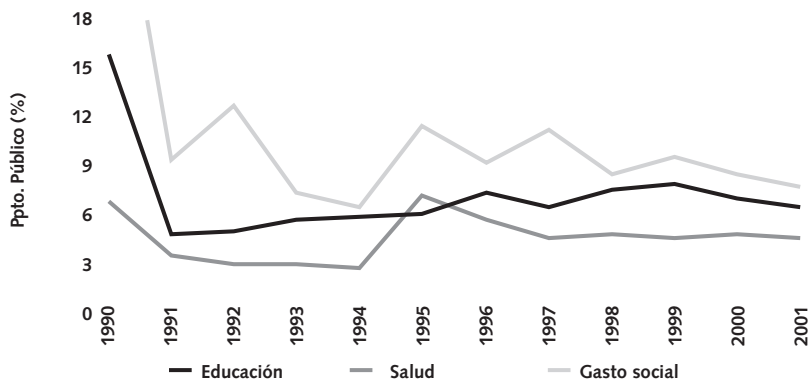
Elaboración propia.

Fuente: Cuánto, 1991-2006.

Mientras en la década 1980-1990 hubo mayor desembolso presupuestal, en la década 1990-2000 hubo un retroceso significativo. Ello se

observa cuando comparamos, para cada año, el significado porcentual de tales sectores respecto al presupuesto global del mismo período.

Gráfico 12: Asignación presupuestal porcentual (1990-2001)



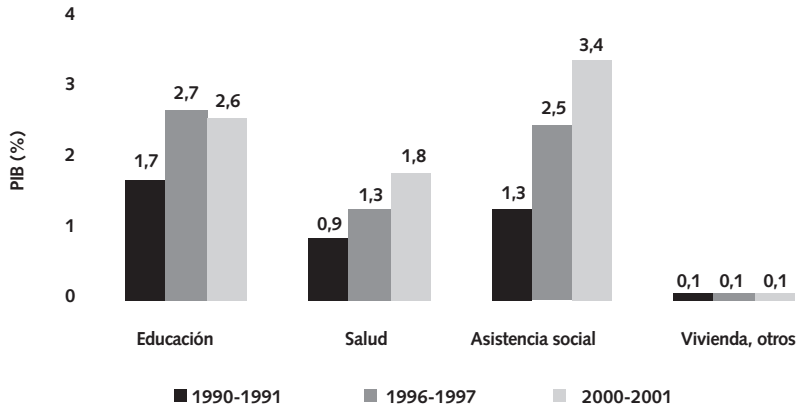
Elaboración propia.

Fuente: Cuánto, 1991-2006.

La comprobación empírica que aporta el gráfico 12 es plausible: nunca hubo mayor asignación porcentual a favor de la educación que en 1990 (16,4%). A pesar del crecimiento sostenido año tras año hubo un retroceso en 1997, 2000 y 2001. Para el sector de la salud las dos asignaciones más altas fueron en 1990 (7,4%) y en 1995 (7,8%); aún así se presentaron altibajos de un año a otro.

El gasto público en otros sectores, aquellos que comprenden programas y proyectos de lucha contra la pobreza, arroja una tendencia similar al sector de la salud, es decir, no ha mostrado una tendencia uniforme. De un 7,8% en 1993 cae a un 6,9% en 1994. En 1995 se eleva a un 11,9%, pero se reduce a un 9,7% en 1996. Esta misma tendencia se avizora en los años siguientes, y en el año 2001 se destina un 8,4% del presupuesto público.

Gráfico 13: PIB destinado al desarrollo social en Perú (1990-2001)

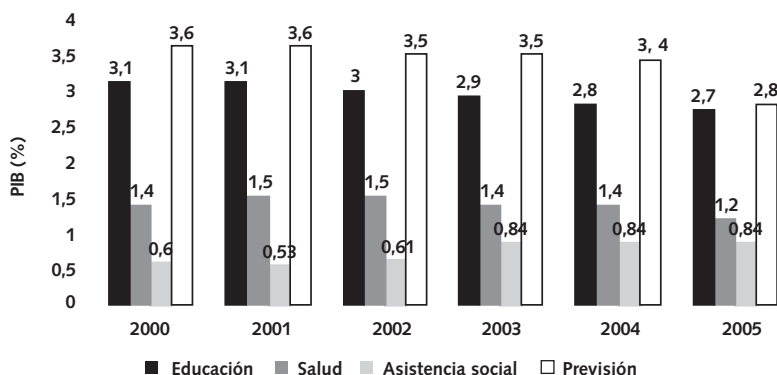


Elaboración propia.
Fuente: Apoyo, 2006.

El gasto social también puede medirse, como puede observarse en el gráfico 13, respecto a un porcentaje del Producto Interno Bruto. Mientras salud y asistencia social crecieron entre 1990 y 2001, educación cayó en 2001 al 2,6% del PIB. Por su lado, vivienda y otros sectores sociales no han crecido significativamente en toda la década acotada (0,1%).

La experiencia de las dos últimas décadas, sobre todo de la segunda, demuestra la poca importancia que los gobiernos dieron a la educación, la salud, y otros sectores sociales. Aunque nuestro período de estudio tenga como límite el año 2001, estimo que en los años recientes tampoco hubo voluntad política para atender esos sectores. Baste para muestra el siguiente gráfico:

Gráfico 14: PIB destinado al desarrollo social en Perú (2000-2005)



Elaboración propia.
Fuente: Apoyo, 2006.

Por lo tanto, el futuro venidero constituye un gran reto para los gobiernos que pretendan legitimarse socialmente. Es probable que la prioridad asignada a las políticas sociales dentro de la agenda pública determinen los niveles de apoyo ciudadano, contribuyendo de ese modo a la gobernabilidad del sistema político y a la consolidación democrática del país.

Infraestructuras y acceso a servicios públicos básicos

Si el gasto social es de por sí insuficiente para lograr un desarrollo humano comparable a los países del Primer Mundo, la provisión de servicios básicos a la ciudadanía se encuentra lejos de satisfacer una mínima calidad de vida y bienestar social. La administración pública nacional, con ínfimos recursos destinados a infraestructura, no ha podido gestionar eficientemente el acceso de un gran sector social a los servicios de agua, luz y saneamiento. Con la Constitución Política de 1979 la parti-

cipación del Estado en el sector empresarial era importante y necesaria. Los consumidores de servicios básicos eran considerados ciudadanos y no clientes, razón por la que durante la década de los ochenta las proveedoras de estos servicios fueron empresas estatales. A partir de la década de los noventa, específicamente desde 1993, los sectores de telecomunicaciones y electricidad fueron privatizados a foráneos.

Cuadro 14: Gastos corrientes y gastos de capital (1980-1988)

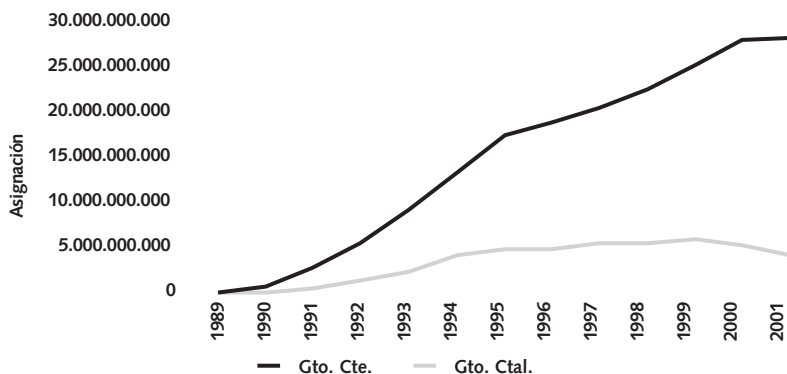
	Gastos corrientes	Gastos de capital
1980	898	263
1981	1.504	439
1982	2.456	595
1983	5.065	1.019
1984	10.306	2.360
1985	27.255	5.052
1986	47.755	10.968
1987	91.387	17.326
1988	457.366	68.623

Elaboración propia.

Fuente: Cuánto, 1991-2006.

Sería un error, sin embargo, atribuir exclusivamente el limitado acceso ciudadano a los servicios de luz, agua y saneamiento a un proceso indiscriminado de privatizaciones. La corrupción, la inexistencia de una élite burocrática, así como improvisación en la distribución del gasto público, fueron también un factor decisivo para tener un déficit en infraestructura.

Gráfico 15: Gastos corrientes y gastos de capital (1989-2001)



Elaboración propia.

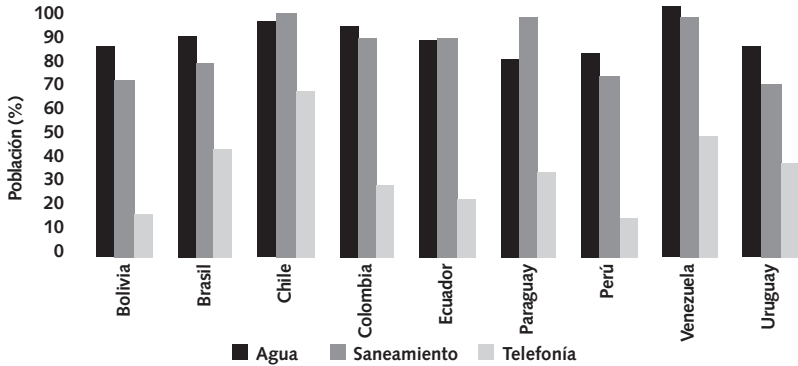
Fuente: Cuánto, 1991-2006.

Si revisamos el período 1980-1988, los gastos corrientes fueron superiores en cuatro y cinco veces a los gastos de capital. El gasto público, por tanto, financió mayoritariamente el pago de personal y obligaciones sociales, por lo que quedaron montos irrisorios para obras de infraestructura.

Es así que cabe concluir que por casi veinte años el grueso del presupuesto público sirvió para el pago de planillas, y se reservaron montos menores para el desarrollo de capacidades, equipos e infraestructura social y productiva. En un país centralista como Perú, las municipalidades han sido las que han cubierto este déficit, a pesar de contar con escasos recursos públicos directamente recaudados.

Aunque carezcamos de datos completos sobre el acceso a los servicios básicos, un repaso de la actual situación sudamericana puede darnos algunas pistas. En la región, Venezuela, Chile, Uruguay y Brasil ostentan la mayor provisión de energía eléctrica, con un consumo de 2.605, 2.556, 1.918 y 1.728 kwh respectivamente. Perú, con 652 kwh de consumo, supera únicamente a Ecuador (631 kwh) y a Bolivia (402 kwh).

Gráfico 16: Servicios públicos básicos en Sudamérica



Elaboración propia.
Fuente: PNUD 2006.

En el tema de saneamiento, agua y telefonía la situación no es mejor para Perú. Tan sólo el 79% de la población urbana tiene servicio de saneamiento, al igual que un 49% de la población rural. En telefonía nuevamente Chile está a la vanguardia, seguida por Brasil, Uruguay y Venezuela. Respecto al servicio del agua, el recurso natural más importante para la subsistencia humana, un 87% de la población urbana tiene acceso a él, mientras que en el área rural sólo el 62% de los ciudadanos peruanos tiene agua potable.

Si en la década comprendida entre 1980 y 1990 la gestión pública de los dos gobiernos no fueron eficientes ni eficaces, en la década siguiente no sólo no cumplieron con la eficacia y eficiencia, sino que el gobierno de Alberto Fujimori, con el pretexto de la ineptitud por parte de las empresas públicas, recurrió a una voraz ola de privatizaciones y concesiones que en nada, o poco, contribuyó a optimizar la provisión de tales servicios.

Las privatizaciones, más allá de ser una forma de renta neoliberal, dieron lugar a cuestionamientos y ocasionales procesos judiciales, al venderse subvalorados, o a un único postor, importantes sectores estratégicos. El

rescate bancario del Banco Wiese y el Banco Latino, que dio lugar a una pérdida de cientos de millones de dólares al Estado, es un ejemplo de gestión pública irresponsable, pues para evitar el pánico bancario se absorbió generosamente su cartera pesada (Durand, 2004: 128).

Si mayor acceso a estos servicios tienen los ciudadanos del área urbana, existe también un componente de exclusión social que pone en clara desventaja a los ciudadanos que habitan las zonas rurales del país. La línea de exclusión penetra todas las categorías y sectores sociales que generan identidades y acciones colectivas. Los excluidos se presentan como una masa fragmentada, sin ideologías referenciales o recursos organizativos que les permita constituirse en actores. Simplemente parecen sobrar. Por lo tanto, el problema central es si los modelos actuales de desarrollo son inclusivos de éstos, o están condenados al permanente elitismo e incorporación subordinada de pequeños grupos en cada una de estas categorías sociales (Garretón, 1995: 77).

Pobreza y desempleo

Los estados latinoamericanos son democracias de pobres y de clases medias tradicionales en proceso de pauperización. Mientras que en la década de los setenta la pobreza disminuyó proporcionalmente del 40% al 35% de la población, en los ochenta se produjo un incremento de los niveles absolutos y relativos (37%). En 1980 había alrededor de 135,9 millones de pobres, en 1986 eran 170, que proyectados a 1989 llegaron a 183,2 millones (Franco, 1995: 54).

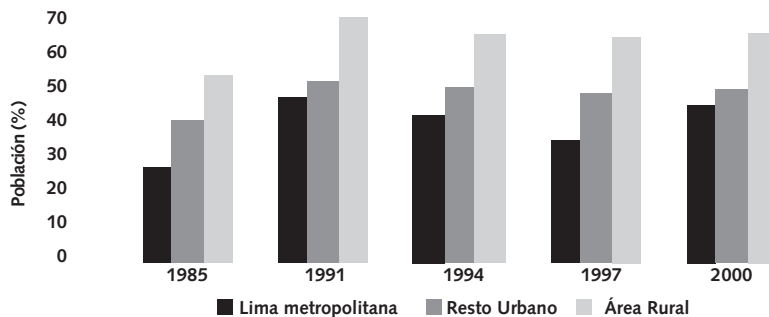
Sin caer en determinismo alguno, me atrevería a sostener que el gran problema de Perú, el cual impide su progreso y desarrollo, es la pobreza. Ésta, ligada a los altos índices de desempleo y a la falta de educación, se constituye en el gran reto de los gobiernos venideros, pues es inconcebible que se haya hecho muy poco a pesar de la bonanza económica que vive el país. Si a ello le añadimos la exclusión social, el panorama se complica sobremanera.

La crisis política se resume en la situación de pobreza, abandono y falta de reconocimiento percibida por la población, ante un Estado que no sólo es visto como lejano sino también como ajeno. El enorme abismo entre la realidad cotidiana del país, teñida por la desigualdad y la exclusión, a pesar de tratarse de un eje de dinamismo económico, ilustra las persistentes carencias de las formas de construcción de democracia y ciudadanía (Pajuelo, 2004: 63).

La pobreza, según Borja (2005: 64), implica muchas cosas: no sólo es el hecho material de la privación de los más elementales bienes y servicios, sino además los juicios de valor que el hombre pobre emite acerca de su propia situación. Si antes era considerada como un elemento inherente a la condición humana, ahora su eliminación conduce inexorablemente a la rebeldía, con lo cual la ruptura de la paz es evidente.

Los índices de pobreza se han incrementado notablemente, y el área rural del país es la más castigada. Si en 1985 la pobreza total, que incluye pobreza extrema y no extrema, alcanzaba el 41,6% de la población, el año 2000 la cifra alcanzó el 54,1%. Inclusive, de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en 2001 la cifra se incrementó a 54,3%.

Gráfico 17: Nivel de pobreza por área geográfica (1985-2000)



Elaboración propia.

Fuente: Cuánto, 2004.

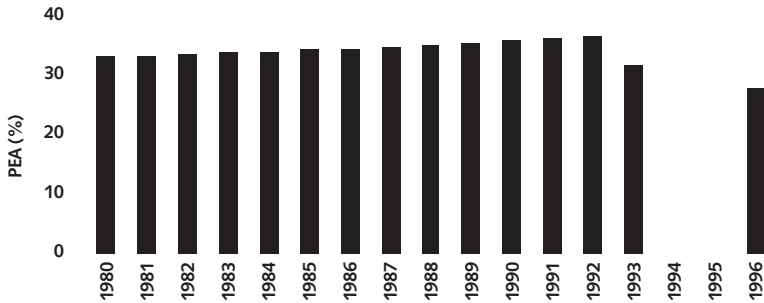
Con la entrada del nuevo milenio, más de la mitad de los peruanos es pobre. De manera desagregada, el año 2000 arroja un 45,2% de pobres residentes en la capital (Lima metropolitana); un 49,8% residente en zonas urbanas de otras regiones; y un 66,1% de pobres habitan las zonas rurales. Es cierto que la población nacional ha crecido desmesuradamente. De 17 millones de habitantes en 1980 se ha pasado a casi 26 millones en 2000. Pero sería poco serio atribuir el incremento paulatino de la pobreza a un puro factor demográfico.

Los programas de apoyo y lucha contra la pobreza parecen haber sido improductivos, pese a su multiplicidad. Los programas sociales acarrear deficiencias como las filtraciones, improvisaciones en su diseño, ejecución y evaluación, falta de focalización y fiscalización, pero ninguno tan grave como su utilización política y demagógica para ganar legitimidad y votación. Las dirigencias políticas, en aras del pragmatismo, respondieron con ofertas que inevitablemente rebasaron los marcos del manejo económico, y por tanto la capacidad para procesarlas (Pachano, 2004: 12).

Los proyectos de infraestructura social y productiva tampoco fueron ajenos a la manipulación política, aunque tuvieron mayor impacto que los programas de apoyo social. Hubo, sin duda, un avance importante en el sector de transportes y comunicaciones, vivienda, energía y minas. El sector agropecuario (el que tiene la mayor demanda de trabajo), la ganadería, la pesca, la educación y la salud continúan siendo los menos favorecidos.

A su turno, el paro o desempleo ha favorecido el incremento de la pobreza. El trabajo, por modesto que sea, permite a quien lo detenta satisfacer necesidades básicas. Una vez más, la raíz de todo es la educación, pues a mayor educación, las posibilidades de conseguir empleo son muchas, lo que aumentará la capacidad de consumo en la gente. La motivación para invertir en pequeñas y medianas empresas también tiende a incrementarse.

Gráfico 18: Población Económica Activa (1980-1996)

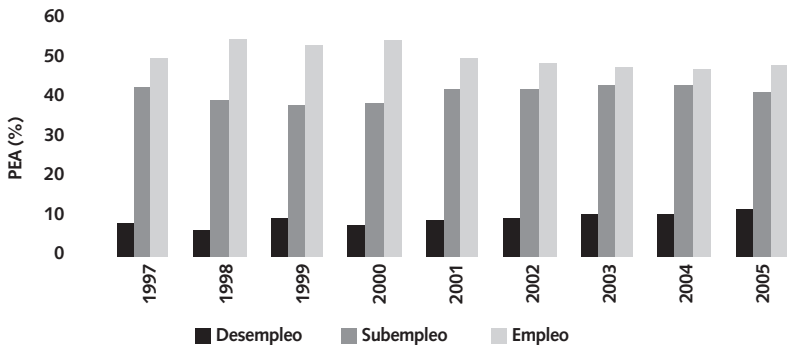


Elaboración propia.

Fuente: Cuánto, 1991-2006.

La evolución del PEA desde 1980 muestra un crecimiento modesto hasta 1992, tras el cual el descenso es inevitable. Si a inicios de la década de los ochenta el PEA supuso el 32,3% de la población, al término del gobierno de Belaúnde el porcentaje se incrementó ligeramente al 33,6%. En el quinquenio 1986-1990, durante el primer gobierno de Alan García, el promedio del PEA ascendió al 34,4%, cifra poco prometedora pero superior al 32,2% conseguido por Alberto Fujimori entre 1991 y 1996.

Gráfico 19: Población Económica Activa de Lima (1997-2005)



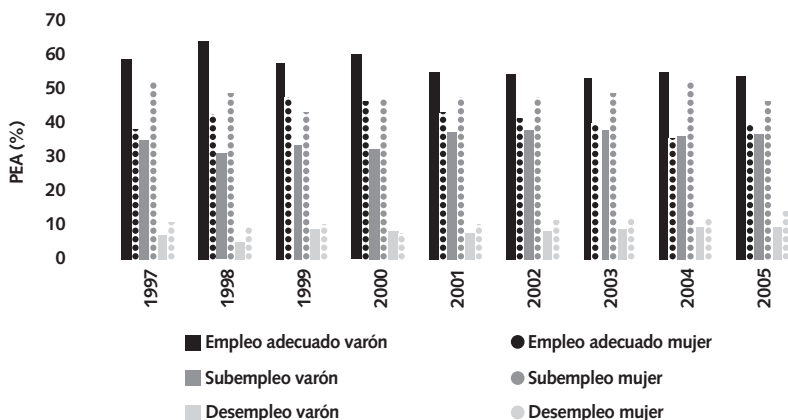
Elaboración propia.

Fuente: INEI, 2007.

En Lima metropolitana, departamento que concentra el tercio de la población total, la situación es preocupante. Si en 1997 sólo estuvo empleado el 49,4% de lapoblación, en 2001 el porcentaje se incrementó en un 0,1%. Las tasas de desempleo y subempleo fueron el 8,6%, el 42%, el 8,8% y el 41,7% respectivamente. La situación tampoco fue alentadora en los últimos años. En 2005 hubo un 47,7% de empleados, un 40,9% de subempleados y un 11,4% de personas sin empleo.

Si introducimos como indicador el género, la desigualdad de oportunidades entre varón y mujer salta a la vista. En 1997 sólo el 33,6% de las mujeres tuvo empleo adecuado frente al 58,6% de los varones; en 1998 tenemos un 42,3% frente a un 63,8%; y así sucesivamente hasta llegar en 2005 al 40% de mujeres empleadas y el 53,6% de varones empleados. En nueve años tenemos un 2,3% más de mujeres empleadas y un 5% menos de varones empleados adecuadamente.

Gráfico 20: Distribución de empleo por género (1997-2005)



Elaboración propia.
Fuente: INEI, 2007.

Un análisis agudo conjunto de los factores políticos, económicos y

sociales permite concluir que Perú entre 1980 y 2001 ha padecido una inexorable crisis de gobernabilidad. Los cuatro presidentes habidos no generaron condiciones de gobernabilidad para el país. Todo proceso democrático debe suponer un principio elemental de equidad, es decir, los objetos escasos y valorados deberían asignarse equitativamente. Sería una infausta contradicción que el orden político fuese justo, pero el orden económico fuese, en cambio, terriblemente injusto (Dahl, 2002: 54 y 56).

Por lo tanto, encarar la crisis de gobernabilidad latinoamericana supone no sólo la optimización de los diseños institucionales, el perfeccionamiento de los procedimientos democráticos y la optimización en la capacidad de respuesta a las demandas sociales, sino, además, la adopción de medidas tendentes a resolver las inequidades sociales (Pachano, 2004: 15). En suma, se trata de encontrar una solución estructural a la gobernabilidad del sistema político.

Conclusión

La gobernabilidad, concepto ampliamente utilizado para explicar el sistema político de los estados, merece una redefinición adecuada para entender los fenómenos políticos que acontecen en la región latinoamericana. La delimitación, el ámbito y el contenido que se le atribuye en Estados Unidos y Europa no pueden extrapolarse a priori a otras realidades que están en procesos de desarrollo y que padecen agudas y continuas crisis sociales.

Si bien puede haber consenso respecto a que la gobernabilidad es el resultado de un buen gobierno, parece discutible, en cambio, sostener que aquél es bueno sólo porque ha sido elegido democráticamente, con el compromiso de garantizar a su sociedad un adecuado “*check and balance*” entre las instituciones públicas. Si los factores políticos son condiciones necesarias y suficientes de gobernabilidad, cabe concluir que los estados latinoamericanos presidencialistas, con representación proporcional, multipartidistas en su gran mayoría, son y han sido gobernables.

Empero, si también se consideran relevantes para la gobernabilidad del sistema político los factores económicos y sociales, el panorama cambia diametralmente. En este sentido, no sería convincente afirmar que Perú, Bolivia, Ecuador, Colombia, Haití, Nicaragua y El Salvador, entre otros países latinoamericanos pobres, son gobernables. A ello se suma sin duda la corrupción, la presencia de oligarquías enquistadas en el poder y la ausencia de una filosofía de comunidad, colectividad y ciudadanía activa.

En Perú, durante el período 1980-2001, el régimen presidencial y el sistema electoral no han tenido un impacto significativo sobre la gobernabilidad tal como sí lo tuvo el sistema de partidos. Es cierto que los poderes presidenciales exacerbados, el dominio del Ejecutivo sobre el Parlamento, la ausencia de responsabilidad política y la manipulación de normas electorales para favorecer a una clase política determinada

imposibilitaron un buen gobierno, no obstante, la aguda crisis de los partidos políticos institucionalizados y la emergencia de organizaciones populistas, apolíticas, elitistas e improvisadas afectaron negativamente al sistema político.

El escenario económico ha sido poco prometedor durante los ochenta y paradójico durante los noventa. La inflación astronómica dejada por el primer gobierno del APRA hundió al país en una profunda crisis económica, cuya recuperación fue posible mediante la aplicación de recetas neoliberales, que terminaron por legitimar las atrocidades cometidas durante el período fujimorista. Como el capitalismo genera riqueza para unos, no para todos, los indicadores macroeconómicos aumentaron al mismo ritmo que la pobreza.

Socialmente, los pobres se hicieron más pobres y la centralización extrema del poder quebró al país en dos mundos: el mundo urbano, desarrollado económicamente, con poder adquisitivo y recursos públicos, educado e incluido; y el mundo rural, excluido política y socialmente, atrasado económicamente, con altos índices de analfabetismo y escasa asignación de recursos públicos. La pobreza, la inexistencia de empleo formal y de calidad, y la falta de acceso pleno a los servicios públicos básicos por parte de este sector, denominado “los olvidados” o “los de afuera”, aún preocupa.

Por lo tanto, un Estado con enormes brechas sociales y económicas no puede considerarse gobernable por el hecho de ser formalmente democrático. Elecciones periódicas, regulares y transparentes no pueden opacar la exclusión de amplios sectores sociales ni la distribución nada equitativa de la riqueza. El crecimiento del PIB, en un orden de un 4% o 6% no tiene mayor significado cuando la mitad de la población está sumida en la pobreza, o si algo menos del 50% de ciudadanos no tiene un empleo digno y estable.

El reto es lograr un buen gobierno, capaz de asumir la responsabilidad de poner coto a tamañas desigualdades sociales. El buen gobierno supone, entre otras cosas, liderazgo político, voluntad de promover una

burocracia profesionalizada con vocación de servicio, garantizar políticas públicas eficaces y eficientes, capacidad de exigir responsabilidad social a las empresas, y disposición para gobernar con otros actores sociales. No olvidemos que un Estado gobernado por una clase política incapaz de encarar los problemas sociales estructurales cuestiona la esencia misma de la democracia.

Anexos

Anexo 1. Formas de gobierno en Sudamérica y México

Estados	Rasgos prestados del régimen parlamentario				
	Origen del gobierno	Primer ministro	Responsabilidad política PE-PL	Naturaleza del PE: M o D	Disolución de las Cámaras
Argentina	Elecciones D.	Sí	Censura	M	
Bolivia	Elecciones D.	No	Censura	M	
	Congreso en ballottage (2)				
Brasil	Elecciones D.	No		M	
Colombia	Elecciones D.	No	Censura	M	
			C. de confianza		
Chile	Elecciones D.	No		M	
Ecuador	Elecciones D.	No	Censura	M	
	Congreso ante vacancia				
México	Elecciones D.	No		M	
Paraguay	Elecciones D.	No	Censura (2/3)	M	
Perú	Elecciones D.	Sí	Censura	M	2 censuras
			C. de confianza		2 votos de desconfianza
Uruguay	Elecciones D.	No	Censura	M	Por censura
			Confianza facultativa		
Venezuela	Elecciones D.	No	Censura	M	3 censuras al vicepresidente

Elaboración propia.

Anexo 2. PIB, población, y PIB per cápita (1980-2001)

Año	PBI (1) [Mill. Nuevos soles a precios 1994]*	Población (2) [Miles]**	PBI per cápita (3) [Nuevos soles a precios 1994]	Variación porcentual		
				(1)	(2)	(3)
1980	90.562	17.324,1	5.227,5	5,2	2,6	2,6
1981	95.181	17.758,9	5.359,6	5,1	2,5	2,5
1982	94.610	18.195,4	5.199,6	-0,6	2,5	-3,0
1983	83.446	18.631,4	4.478,8	-11,8	2,4	-13,9
1984	87.785	19.064,5	4.604,6	5,2	2,3	2,8
1985	90.243	19.492,4	4.629,6	2,8	2,2	0,5
1986	99.267	19.915,5	4.984,4	10,0	2,2	7,7
1987	107.208	20.335,2	5.272,1	8,0	2,1	5,8
1988	97.881	20.751,2	4.716,9	-8,7	2,0	-10,5
1989	86.429	21.162,7	4.084,0	-11,7	2,0	-13,4
1990	81.983	21.569,3	3.800,9	-5,1	1,9	-6,9
1991	83.765	21.966,4	3.813,3	2,2	1,8	0,3
1992	83.401	22.354,4	3.730,9	-0,4	1,8	-2,2
1993	87.375	22.740,2	3.842,3	4,8	1,7	3,0
1994	98.577	23.130,3	4.261,8	12,8	1,7	10,9
1995	107.064	23.775,1	4.503,2	8,6	1,6	6,9
1996	109.760	24.155,5	4.543,9	2,5	1,6	0,9
1997	117.294	24.517,8	4.784,0	6,9	1,5	5,3
1998	116.522	24.885,6	4.682,3	-0,7	1,5	-2,1
1999	117.587	25.234,0	4.659,9	0,9	1,4	-0,5
2000	121.057	25.587,2	4.731,1	3,0	1,4	1,5
2001	121.314	25.919,9	4.680,3	0,2	1,3	-1,1

* Para el período 1980-1989 se ha estimado los niveles mediante las tasas de variación del PBI con año base 1979.

** La población para el período 1994-2005 se ha estimado sobre la base del Censo 2005.

Elaboración propia.

Fuente: BCR.

Anexo 3. Perú: Indicadores de Desarrollo Humano por departamento (2006)

	Población	IDH	Alfabetismo	Escolaridad	Ingreso familiar Salario por mes
Callao	810.568	0,710	98,2	89,9	692,4
Lima	7.819.436	0,703	97,5	89,2	687,7
Lima provincias	812.048	0,669	94,2	88,5	588,2
Tacna	274.496	0,668	95,6	91,6	560,5
Ica	665.592	0,648	96,5	89,8	438,7
Arequipa	1.140.810	0,646	95,1	91,2	466,1
Moquegua	159.306	0,643	93,9	91,9	440,8
Lambayeque	1.091.535	0,627	92,6	85,0	437,0
Tumbes	191.713	0,616	95,5	87,1	353,8
La Libertad	1.539.774	0,604	91,2	80,8	329,2
Madre de Dios	92.024	0,599	95,3	86,1	299,1
Junín	1.147.324	0,592	91,6	86,4	306,6
Ancash	1.039.415	0,577	86,0	85,9	283,3
Ucayali	402.445	0,576	94,7	84,2	232,9
Pasco	266.764	0,575	90,5	85,6	239,8
San Martín	669.973	0,573	90,8	79,6	211,1
Piura	1.630.772	0,571	89,5	80,3	263,3
Loreto	884.144	0,566	93,1	81,3	215,7
Amazonas	389.7	0,553	87,4	77,8	215,3
Puno	1.245.508	0,546	87,4	86,3	244,1
Cajamarca	1.359.023	0,54	80,9	75,7	216,7
Cusco	1.171.503	0,537	84,5	87,7	227,5
Huánuco	730.871	0,531	83,2	78,6	157,8
Ayacucho	619.338	0,528	80,4	87,5	188,3
Apurímac	418.882	0,52	76,8	90,5	193,5
Huancavelica	447.054	0,492	77,9	85,3	145,4

Elaboración propia.
Fuente: PNUD, 2006.

Anexo 4. Pobreza por ámbito geográfico (1997-2004)

	Pobreza	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Lima	No extrema	23,1	21,7	28,7	37,3	29,7	31,4	31,1	33,2
	Extrema	25,4	24,1	31,4	38,9	31,8	34,2	33,7	36,6
Resto	No extrema	25,1	26,3	29,3	31,7	30,4	29,0	30,1	32,0
	Extrema	49,4	49,7	54,1	52,3	63,3	61,8	59,6	57,7
	Incidencia de la pobreza total	42,7	42,4	47,5	48,4	54,3	53,8	52,2	51,6

Fuente: INEI: Encuesta Nacional de Hogares.
IV trimestre (1997–2002); anual (2003–2004).

Anexo 5. Infraestructuras y acceso a ellas en América Latina

	Agua 1/			Saneamiento 2/			Luz 3/	Teledensidad 4/
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Total	Total
Bolivia	95	64	83	86	42	70	402,6	17,2
Brasil	95	53	87	84	43	76	1.728,7	42,3
Chile	99	58	93	96	97	96	2.556,8	65,8
Colombia	99	70	91	96	56	86	817,8	28,5
Ecuador	90	75	85	92	74	86	631,4	23,0
Paraguay	93	59	78	94	93	94	832,8	33,5
Perú	87	62	80	79	49	71	692,5	15,2
Uruguay	98	93	98	95	85	94	1.918,3	47,2
Venezuela	85	70	83	71	48	68	2.605,5	36,9

Fuente: PNUD, 2006.

1/ Porcentaje año 2000.

2/ Porcentaje año 2000.

3/ Consumo de energía eléctrica (kwh per cápita), año 2001.

4/ Suscriptores a líneas fijas y móviles por 100 habitantes, año 2002.

Anexo 6. Niveles de empleo en Lima metropolitana (1997-2005)

	Empleo adecuado		Subempleo		Desempleo	
	Varón	Mujer	Varón	Mujer	Varón	Mujer
1997	58,6	37,7	34,4	51,7	7,0	10,6
1998	63,8	42,3	31,2	48,4	5,0	9,2
1999	57,6	47,2	33,7	42,6	8,7	10,2
2000	59,9	46,0	31,9	46,6	8,2	7,4
2001	55,0	42,6	37,4	47,0	7,6	10,3
2002	54,0	41,0	37,7	47,4	8,3	11,6
2003	53,0	39,7	38,0	48,4	9,0	11,9
2004	54,7	35,4	35,9	52,5	9,4	12,0
2005	53,6	40,0	36,8	46,3	9,6	13,7

Elaboración propia.
Fuente: INEI, 2007.

Referencias bibliográficas

- ABELLÁN, Manuel. "Notas sobre la evolución histórica del Parlamento y de la representación política". *Revista de Estudios Políticos*, No. 92 (1996). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ALCÁNTARA, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1994.
- ARBÓS, Xavier y GINER, Salvador. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI de España, 1996.
- BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ. *Memorias Anuales*. Lima: BCRP.
- BORJA, Rodrigo. "Gobernabilidad: Talón de Aquiles de América". En: VALADÉS, Diego (ed.) *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*. Serie doctrina jurídica No. 243. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005. P. 59-72.
- CAAMAÑO, Francisco. "Mandato parlamentario y derechos fundamentales". *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 12. No. 36 (1992). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- COPPEDGE, Michael. *Institutions and democratic governance in Latin American*. Chapel Hill: Institute of Latin American Studies. University of North Carolina, 1993.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO: *Opinión pública latinoamericana 1996-2004*. Santiago de Chile.
- DAHL, Robert. *La democracia económica. Una aproximación*. Barcelona: Hacer editorial, 2002.
- DANCOURT, Oscar. *Reformas estructurales y políticas macroeconómicas en el Perú: 1990-1996*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1997.
- DURAND, Francisco. "Cleptocracia y empresariado en el Perú". En: *Nueva Sociedad*. No. 194. Caracas: Nueva Sociedad (noviembre-diciembre 2004).
- FIGUEROA, Adolfo. *Políticas macroeconómicas y pobreza en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 1998.

- FRANCO, Rolando. "Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina". En: ALCÁNTARA, Manuel y CRESPO, Ismael (eds.) *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Salamanca: Universidad, 1995. P. 47-65.
- GARRETÓN, Manuel (1995). "Democratización, desarrollo, modernidad: ¿Una nueva problemática para América Latina?" En: ALCÁNTARA, Manuel y CRESPO, Ismael (eds.) *Los límites de la consolidación democrática en América Latina*. Salamanca: Universidad, 1995. P. 75-82.
- INSTITUTO APOYO. *El gasto social en el Perú (2000-2005)*. UNICEF, 2006.
- INSTITUTO CUÁNTO. *Perú en números. Años 1991-2006*.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). www.inei.gob.pe
- JONES, Mark y ZOVATTO, Daniel. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID, 2006.
- KOOIMAN, Jan. "Governing as Governance". Ponencia presentada en la Conferencia Internacional Gobernanza, Democracia y Bienestar social (2003). Barcelona: IIGV de Cataluña.
- NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004.
- LINZ, Juan. "Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?" En: LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (comps.) *La crisis del presidencialismo*. T. I. Madrid: Alianza Universidad, 1997.
- LIJPHART, Arend. *Electoral systems and party systems. A study of twenty seven democracies, 1945-1990*. EEUU: Oxford University Press, 1994.
- *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel, 2000.
- LIPSET, Seymour. "Some social requisites of Democracy: Economic development and political legitimacy". *American Political Science Review*. No. 53 (1959). P. 69-105.
- MAINWARING, Scott y TIMOTHY, Scully. *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. California: Stanford University Press, 1995.

- MARCHESI, Giancarlo. *La evolución de la política económica y social en Argentina, Chile y Perú: Una visión comparativa*. Texas: Center for Latin American Social Policy, 2004.
- MARCHINI, Geneviève. "Perú: Del estancamiento económico a la reformulación del modelo de desarrollo (1975-2004)". *Revista México y la cuenca del Pacífico*. Vol. 7. No. 23 (septiembre-diciembre 2004). P. 22-42. México: Universidad de Guadalajara.
- MAYNTZ, Renate. "New challenges to governance theory". *Jean Monet Chair papers*. No. 50 (1998). Florencia: European University Institute, The Robert Schuman Centre.
- MEDELLÍN, Pedro. *Regímenes políticos contemporáneos*. Documento de trabajo. Madrid, 2006.
- MULLER, Edward. "Economic determinants of Democracy". *American Sociological Review*. Vol. 60. No. 6 (diciembre 1995). P. 966-982.
- O'DONNELL, Guillermo. "Human development, human rights, and democracy". En: *The quality of democracy. Theory and applications*. Indiana: University of Notre Dame, 2004.
- OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE).
www.onpe.gob.pe.
- PACHANO, Simón. "Partidos y representación en la región andina". En: *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*. Lima: IDEA, 2004.
- PAJUELO, Ramón. "Perú: Crisis política permanente y nuevas protestas sociales". *OSAL*. Año V. No. 14 (mayo-agosto 2004). Buenos Aires: CLACSO.
- PÉREZ, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*. Madrid: Civitas, 1984.
- PETERS, Guy y PIERRE, Jon. "Why the concern with governance now?" En: *Governance, Politics at the State*. Londres: MacMillan Press Ltd, 2000.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *La democracia en América Latina*. Lima: PNUD, 2004.
- *La democracia en el Perú: El mensaje de las cifras*. Lima: PNUD, 2006.

- *Informe sobre el desarrollo humano/Perú 2006. Hacia una descentralización con ciudadanía*. Lima: PNUD, 2006.
- RHODES, R. A. W. "The new governance: Governing without government". *Political Studies*. XLIV (1996). P. 652-667.
- SALAZAR, Pedro. "Desde la gobernabilidad ideal hasta la ingobernabilidad posible. Una reflexión sobre la realidad política latinoamericana". En: *Gobernabilidad y constitucionalismo en América Latina*. Serie doctrina jurídica No. 243. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005. P. 379-399.
- SARTORI, Giovanni. "Ni presidencialismo ni parlamentarismo". En: LINZ, Juan y VALENZUELA, Arturo (comps.) *La crisis del presidencialismo*. T. I. Madrid: Alianza Universidad, 1997. P. 167-184.
- SCHMITTER, Philippe. "La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa occidental y USA en la actualidad". En: BERGER, Suzanne (comp.) *La organización de los grupos de interés en Europa occidental*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.
- SHUGART, Matthew y CAREY, John. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- TUESTA, Fernando. *Perú político en cifras 1821-2001*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 2001.
- VALDÉS, Francisco. *Gobernanza en instituciones. ¿Es posible un enfoque integrado?* México: FLACSO, 2005.
- VANOSSI, Reinaldo. "¿Régimen mixto o sistema híbrido? El nuevo presidencialismo argentino". En: *Comentarios a la reforma constitucional*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Derecho Constitucional, 1995.