



Perú

en el siglo XXI

- Augusto Álvarez Rodrich • Javier de Belaunde • Julio Cotler
• Élmer Cuba • Óscar Dancourt • Francisco Durand
• Alberto Gonzales • Ernesto de la Jara • Farid Kahhat
• Salomón Lerner • José Luis Pérez Sánchez-Cerro • José Luis Rénique
• Fernando Rospigliosi • Michael Shifter • Alfredo Torres

Luis Pásara
Editor



FONDO
EDITORIAL

LUIS PÁSARA
Editor

PERÚ

en el siglo XXI

- Augusto Álvarez Rodrich • Javier de Belaunde • Julio Cotler
• Élmer Cuba • Óscar Dancourt • Francisco Durand
• Alberto Gonzales • Ernesto de la Jara • Farid Kahhat
• Salomón Lerner • José Luis Pérez Sánchez-Cerro • José Luis Rénique
• Fernando Rospigliosi • Michael Shifter • Alfredo Torres



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
1. BUSCANDO NACIÓN	
ESPERANZA Y FRACASO EN LA HISTORIA DEL PERÚ	
<i>José Luis Rénique</i>	15
2. DIRIGENCIAS Y ÉLITES EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS	
<i>HIGH LIFE</i> . EL FASCINANTE MUNDO DE «LOS DE ARRIBA»	
EN EL PERÚ	
<i>Augusto Álvarez Rodrich</i>	49
LAS NUEVAS ÉLITES DEL PODER: SUEÑOS ECONÓMICOS	
Y PESADILLAS POLÍTICAS	
<i>Francisco Durand</i>	71
3. INSTITUCIONES Y POLÍTICAS PÚBLICAS	
LAS FUERZAS DE SEGURIDAD	
<i>Fernando Rospigliosi</i>	101
EL PODER JUDICIAL: LA REFORMA SIEMPRE PENDIENTE	
<i>Javier de Belaunde L. de R.</i>	117
POLÍTICAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA EN EL PERÚ	
UNA HISTORIA DE ARENA	
<i>Alberto Gonzales</i>	155
4. LOS PERUANOS DE HOY	
<i>Alfredo Torres</i>	187

5. DERECHOS HUMANOS Y SOCIEDAD CIVIL: EXPERIENCIA Y PASIVO	
VERDAD, MEMORIA HISTÓRICA Y DEMOCRACIA	
<i>Salomón Lerner Febres</i>	215
EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL FRENTE A LA VIOLENCIA POLÍTICA	
<i>Ernesto de la Jara</i>	235
LECCIONES DE UNA ETAPA SANGRIENTA ¿HEMOS APRENDIDO LOS PERUANOS?	
<i>José Luis Pérez Sánchez-Cerro</i>	267
6. EL PERÚ EN EL MUNDO GLOBALIZADO	
LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PERÚ EN EL NUEVO SIGLO	
<i>Farid Kabhat</i>	283
EL PERÚ GLOBALIZADO: ÉXITO ECONÓMICO CON FRACTURAS SOCIALES	
<i>Michael Shifter</i>	295
7. PRECIOS INTERNACIONALES DE MATERIAS PRIMAS Y POLÍTICA MONETARIA EN LA ECONOMÍA PERUANA	
<i>Óscar Dancourt</i>	313
8. EL PAÍS DE HOY: ¿ANTE UN DESPEGUE?	
EL DESPEGUE DEL PERÚ	
<i>Élmer Cuba</i>	343
CAPITALISMO Y DEMOCRACIA EN EL PERÚ: LA TENTACIÓN AUTORITARIA	
<i>Julio Cotler</i>	361
9. ¿ES POSIBLE LLEGAR A CONCLUSIONES?	
<i>Luis Pásara</i>	397
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	417
NOTAS SOBRE LOS AUTORES	437

CAPITALISMO Y DEMOCRACIA EN EL PERÚ:
LA TENTACIÓN AUTORITARIA
Julio Cotler

Durante los últimos seis años, el Perú atraviesa por una situación paradójica: el insólito crecimiento económico que el país experimenta desde entonces se acompaña con una elevada desaprobación a la gestión presidencial y a las instituciones públicas, por la mayor parte de la población. Esta reacción se explica por la insatisfactoria distribución de los frutos del crecimiento económico, puesto que las políticas oficiales favorecen que «los ricos se hagan más ricos y los pobres más pobres», agudizando la exclusión de los sectores populares de los bienes públicos; de otro lado, tal desaprobación corresponde a la ineficacia del aparato estatal para aliviar la pobreza e «incluir» a los mencionados sectores en el mercado. Es decir, desde ambas vertientes, la responsabilidad por la creciente tensión social recae en la organización y funcionamiento de las entidades oficiales.

En las periódicas encuestas que se llevan a cabo a escala nacional y regional destaca la crítica por la falta y/o debilidad de Estado. La negativa evaluación se manifiesta en el progresivo aumento de los conflictos sociales, los cuales las autoridades tienen cada vez más dificultades para controlar. De ahí que, de no cambiar sustantivamente las condiciones de existencia de las capas populares y medias, se anticipe la posibilidad de que las tensiones puedan extenderse y agravarse, creando un ambiente de inseguridad que frene las inversiones y favorezca el triunfo de un candidato nacionalista-populista en las elecciones de 2011, poniéndose así en entredicho el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática, tal como sucediera en el país en repetidas ocasiones.

En efecto, durante el siglo pasado, los conflictos originados por el proceso de acumulación capitalista desembocaron en la represión oficial, el derrocamiento del régimen democrático y la implantación de diversas variantes autoritarias; ahora, cuando el insólito crecimiento económico contribuye a agudizar ciertas contradicciones y las presiones sociales tienden a desbordar los marcos institucionales, se escucha voces que sugieren acallar y aplastar esas manifestaciones a fin de que el desarrollo capitalista fluya libremente, reproduciendo un patrón de comportamiento político conocido.

Esas contradicciones y los dilemas que generan forman parte de una experiencia histórica generalizada, tanto en los países «desarrollados» como en los «emergentes», porque la relación entre la acumulación capitalista y el régimen democrático es conflictiva debido a que una y otro se ciñen a principios, objetivos y métodos contrapuestos: mientras el capitalismo tiende a concentrar la propiedad de los recursos económicos en pocas manos, la democracia favorece la participación social y la distribución igualitaria de esos recursos. Sin embargo, la relación conflictiva no tiene necesariamente que desembocar en la implantación de un régimen político determinado, puesto que ello depende de la manera como las fuerzas sociales procesen sus contradicciones y determinen así el curso histórico de la sociedad.

A este respecto, las experiencias de los países de América Latina guardan semejanza, a pesar de sus peculiares características estructurales —sociales, políticas y culturales— y de sus diversos patrones de desarrollo histórico. Desde inicios del siglo pasado, la modernización capitalista en América Latina acarrió la emergencia de sus «clases peligrosas» y su incorporación a formaciones políticas antioligárquicas, nacionalistas y revolucionarias; este desafío a la coalición dominante —terratenientes, comerciantes, capital foráneo y la Iglesia católica— determinó que ella promoviera la represión y la ejecución de golpes militares destinados a mantener las jerarquías sociales tradicionales, la explotación colonial de las poblaciones indígenas y de los descendientes de esclavos africanos.

Los movimientos nacional-revolucionarios constituidos en gobierno en México, Brasil, Argentina, Bolivia y Cuba socavaron y eliminaron las bases sociales e institucionales del viejo régimen, al

tiempo que renovaron el carácter patrimonial del Estado como organizador de la sociedad y referente obligado de las representaciones corporativas de empresarios y trabajadores. En cambio, en Chile, Costa Rica y Uruguay las fuerzas políticas establecieron tempranos acuerdos que expandieron los derechos ciudadanos, contribuyendo a fortalecer el Estado de Derecho y la integración social, factores que distinguen a estos países del resto de la región.

En los demás países, las viejas oligarquías siguieron campeando en el Estado patrimonial, excluyendo a las masas populares de la acción política mediante la represión militar que gozaba del apoyo estadounidense, al tiempo que buscaban ponerse a tono con las nuevas tendencias propias de la modernización capitalista.

Estas características originales sellaron los diferentes patrones de desarrollo social y político de América Latina que, no obstante su diversidad, compartieron los problemas relativos a las tensiones entre capitalismo y democracia. A mediados del siglo pasado, el final de la guerra mundial y el repunte del desarrollo capitalista en América Latina contribuyeron a la constitución y participación política de nuevos actores, con la consiguiente ampliación de la escena pública; el ejemplo de la revolución cubana y el radicalizado clima ideológico de la época alentaron a estos actores a desafiar y amenazar el orden institucional.

Esta tensión culminó con la ruptura de los acuerdos que se habían establecido anteriormente en los países del «cono sur» —Argentina, Brasil, Chile, Uruguay—, creándose un insólito ambiente de hostilidad que parecía anticipar un estado de guerra civil y un proceso revolucionario anticapitalista. La intervención militar y la constitución de regímenes burocrático-autoritarios, durante los años sesenta y setenta, eliminaron tales posibilidades mediante el ejercicio de una violenta e indiscriminada represión, al tiempo que algunos expertos forjaban las condiciones necesarias para facilitar el fluido desarrollo del capitalismo, con el respaldo de los poderes fácticos internacionales.

En los países andinos —Bolivia, Ecuador y Perú— la intervención castrense procuró anticipar y anular las tendencias revolucionarias mediante la instalación de regímenes «populista-militares» que perseguían, como decíamos en otra ocasión, «democratizar la

sociedad por la vía autoritaria». No obstante, debido a su naturaleza castrense, estos gobiernos no pudieron hacer frente a los simultáneos embates de la crítica coyuntura internacional de los años setenta y de los radicales frentes de oposición que sus decisiones generaron en el interior y en el exterior.

En el Perú, las violentas presiones sociales determinaron que los militares se vieran precisados a retirarse a sus cuarteles de invierno a fin de defender la integridad institucional; en similares condiciones, los militares en Ecuador aprovecharon los ingresos provenientes de la renta petrolera para canalizar pacíficamente la transición, mientras que en Bolivia la continua y extremada polarización social propició la instalación de una dictadura militar del mismo signo de los regímenes del cono sur.

Caso aparte es México; después de la revolución, el Estado a través del partido oficial encapsuló corporativamente a las fuerzas sociales, arbitrando y dirimiendo las diferencias y los conflictos que se desarrollaban en la sociedad en el curso del desarrollo capitalista que organizó y controló, al tiempo que el nacionalismo y el asistencialismo constituían la base de su política de masas. A partir de la dura represión a los actores que perseguían librarse de las rígidas ataduras corporativas en 1968, el régimen se enfrentó con una creciente resistencia que la creciente diversificación social impulsaba, por lo que se vio precisado a tolerar una continua liberalización política que culminó con la transición a la democracia en 2000. A partir de entonces, el capitalismo tiene que lidiar con los rezagos del viejo orden y con los nuevos agentes, tanto liberales y democráticos como nacionalistas y populistas, lo que parece llevar a un *impasse* entre las fuerzas políticas y al estancamiento económico.

En Venezuela, después de un largo periodo de dominación patrimonial, si no sultanista, que facilitó la estabilidad política necesaria para que las inversiones extranjeras desarrollaran la explotación petrolera durante los años veinte y treinta del siglo pasado, la emergencia de nuevos actores que respondían a variantes nacionalistas y social cristianas pactaron para fortalecer la democracia a fines de los años cincuenta. Sin embargo, la renta petrolera del Estado propició que los partidos políticos ejercieran una extendida práctica clientelista y asistencialista que contribuyó a estabilizar

el régimen político pero estimuló la corrupción y el despilfarro; tal ordenamiento determinó que los actores sociales buscaran conectarse con figuras políticas capaces de beneficiarlos mediante favores y prebendas del aparato público, contribuyendo a debilitar las frágiles estructuras institucionales. De ahí que el agotamiento de los recursos fiscales y, por ende, la capacidad del Estado y de los partidos para continuar con tales prácticas contribuyera a que estallase la crisis política que desembocó en la quiebra de la precaria democracia venezolana, a inicios de los años noventa.

A finales de los años setenta, las presiones sociales contra los regímenes autoritarios y los variados cambios internacionales impulsaron en la región diferentes procesos de transición a la democracia; pero, a diferencia de otras ocasiones, sus protagonistas se valieron de valores liberales, como los representados en los derechos humanos, para descalificar a los militares; esto permitió forjar una amplia coalición basada en una variedad de actores dispuestos a hacer realidad dicha transición. Este cambio contribuyó a que las posturas radicales fueran desplazadas por planteamientos que favorecían la renovación de los mecanismos institucionales para asegurar la vigencia del pluralismo político y económico, resultando así favorecida la confluencia de la democracia con la economía de mercado (Cotler 2006).

Varios gobiernos de países desarrollados, entre los que se destacaba el del presidente Carter, los organismos de defensa de los derechos humanos y sectores de la jerarquía de la Iglesia católica repudiaron la persecución política de los regímenes totalitarios de Europa del este y de las dictaduras latinoamericanas. Este cambio drástico de la política imperial hacia América Latina desconcertó a tirios y troyanos, por lo que se tejieron las más diversas interpretaciones sobre las motivaciones de Washington para dar ese golpe de timón cuando, hasta poco antes, había avalado las decisiones golpistas; sin embargo, hasta los más reacios tuvieron que aceptar esta sorpresiva contribución para la recuperación de las libertades.

En este contexto, la lucha contra el terrorismo de Estado que practicaban las cúpulas militares del cono sur sirvió para congregarse a una amplia coalición social en la que se encontraban liberales, católicos y socialistas, que «descubrieron» las virtudes del Estado de Derecho y de la defensa de los derechos humanos. Este cambio

favoreció el desarrollo de la ola de transiciones a la democracia, durante los años ochenta del siglo pasado.

Simultáneamente a las transformaciones económicas y tecnológicas —la «globalización»—, la revolución conservadora liderada por Ronald Reagan y Margaret Thatcher propició un vuelco histórico en el desarrollo latinoamericano. La crisis mundial de la deuda externa (1982) y las orientaciones que propiciaba dicha revolución determinaron una insoportable presión que determinó el agotamiento del modelo de desarrollo centrado en el Estado, por lo que las autoridades latinoamericanas tuvieron que recurrir a la contribución de los gobiernos de los países desarrollados, a los organismos multilaterales y a la banca internacional para salir del hoyo. A cambio, se les exigió ejecutar las políticas de ajuste y de estabilización destinadas a promover la liberalización económica

Es así como las presiones internacionales para democratizar el régimen político confluyeron con las que perseguían la liberalización económica, creando las condiciones para la convivencia de diferentes actores y sus intereses en el marco de las reglas y valores del Estado de Derecho y de la economía de mercado.¹

Pero, en la mayoría de los casos, los gobernantes que encabezaron los gobiernos de transición se negaron a seguir las pautas diseñadas por los expertos internacionales porque no las consideraban pertinentes para salir de la crisis y enrumbar al país en la senda del crecimiento económico autónomo, pero también debido a que estimaban que su aplicación traería consecuencias dramáticas que afectarían la estabilidad política; es decir, por razones ideológicas, pero también debido a razones de estrategia política, las autoridades rehusaron aplicar la ortodoxia económica. En cambio, con el apoyo de una amplia gama de actores, las autoridades propusieron reflotar el obsoleto modelo de sustitución de importaciones, generando una insólita espiral inflacionaria.

¹ La dictadura chilena se adelantó en la imposición del nuevo modelo económico y lo mantuvo durante los años setenta y ochenta del siglo pasado, y los militares se encargaron de asegurar su intangibilidad a raíz de la instauración de la democracia en los años noventa. El caso de Colombia es diferente, puesto que desde los años sesenta la coexistencia de la guerrilla, el narcotráfico y el desarrollo capitalista, en el marco de una institucionalidad liberal, ha generado una situación extremadamente peculiar.

En un ambiente social particularmente convulso, resultado de la crisis de los años ochenta —la «década perdida»—, líderes políticos afiliados a distintas corrientes pero que se inscribían en fórmulas desarrollistas se vieron precisados a ejecutar las medidas recomendadas por los organismos multilaterales y el Consenso de Washington para detener y remontar el creciente deterioro de la economía, de la sociedad y de la política. Contrariamente a lo que se esperaba, estas decisiones abatieron la inflación, resultado que otorgó a tales dirigentes un amplio respaldo con el que lograron modificar las respectivas constituciones y reelegirse —como fue el caso de Cardoso, Fujimori y Menem— y avanzar en la ejecución de reformas estructurales destinadas a reforzar la integración del aparato productivo y de la sociedad en el sistema global.

Los sectores populares y medios imaginaron que la liberalización económica les permitiría —como ofrecían políticos y expertos— acceder rápidamente a los bienes públicos de los que se encontraban «excluidos» y ascender en la escala social. Pero, en la mayoría de los casos, las elevadas expectativas en las nuevas orientaciones no se vieron realizadas porque, a pesar del crecimiento, el «chorreo» sigue yendo para arriba y el «goteo» para abajo, reforzando la tradicional desigualdad y pobreza de América Latina, mientras son de público conocimiento tanto los crecientes beneficios que obtienen las grandes empresas como la corrupción generalizada en la administración pública.

En ese marco, de manera intermitente se suceden manifestaciones populares contra los partidos y sus líderes, así como contra las políticas «neoliberales», ambiente propicio para el surgimiento de movimientos sociales que persigan acabar con el neoliberalismo. Si unos proponen retomar el protagonismo estatal encarnado en un jefe, que autoritaria y discrecionalmente active políticas nacionalistas y redistributivas, otros se inclinan por la utopía anticapitalista encarnada en «otro mundo posible».

En razón de su propuesta nacional y popular, y el carácter autoritario de la jefatura política, los continuos brotes «populistas» reciben apoyo de las capas sociales de bajos ingresos, informales y marginados porque, en condiciones de aguda desigualdad como la existente en América Latina, ellas intuyen que las figuras autoritarias

tienen más capacidad para aliviar sus agudos problemas que las autoridades y los procedimientos democráticos (Chong y Gradstein 2008; Birdall 2007). Así, una vez más, parecería que un conjunto de fuerzas amenaza, a la vez, al capitalismo en su versión transnacional y a la gobernabilidad democrática liberal, poniendo en dificultades a quienes tenían la certeza de que la economía de mercado era *the only game in town* (Weyland 2004).

Como respuesta, los organismos multilaterales, las instituciones empresariales y las organizaciones profesionales inmersos en el circuito internacional, así como sus contrapartes nacionales, reconocen la necesidad de desarrollar políticas de «inclusión» a fin de asegurar la estabilidad política, la gobernabilidad democrática y el crecimiento económico a largo plazo. A tal efecto, estas entidades recomiendan insistentemente la ejecución de políticas sociales destinadas a reducir la pobreza y la desigualdad, con el objeto de fortalecer la precaria cohesión social, sin descuidar los equilibrios macroeconómicos. Es decir, tales propuestas persiguen reducir las tensiones entre mercado y democracia, evitando el desarrollo de fuerzas radicales de uno u otro signo.

Algunos países han logrado reducir significativamente los niveles de indigencia incorporando a importantes sectores de la población en la atención pública, logro que al mismo tiempo otorga a los líderes políticos la aprobación pública y contribuye así al fortalecimiento institucional del Estado democrático y de la sociedad. En términos muy generales, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay —países que lograron más temprano la integración social— constituyen los casos emblemáticos, porque el duro aprendizaje sufrido durante la represión militar ha contribuido a difundir en ellos valores y prácticas liberales y democráticos que, mal que bien, favorecen la convivencia entre intereses plurales y, muchas veces, contradictorios.

Esto ha sido posible porque estos países tienen sociedades diversificadas en las que se destacan núcleos organizados —«sociedad civil»—, cuentan con representaciones políticas —relativamente— estructuradas, aparatos estatales complejos que participan en la regulación de las relaciones sociales y tienen capacidad para (re)crear fórmulas y mecanismos que deberían permitir la realización de acuerdos razonables entre los principales actores. De ahí

que los gobiernos «izquierdistas» de estos países adquieran rasgos «socioliberales» en tanto enfrentan las tensiones originadas por las transacciones —*trade-off*— que diariamente debe hacerse entre democracia y mercado.

En cambio, los gobiernos y las autoridades de los países de «enclave» —como Venezuela, Bolivia y Ecuador— reproducen las orientaciones y los comportamientos de los clásicos populismos latinoamericanos, al asumir planteamientos nacionalistas, estatistas y antiimperialistas a fin de incorporar a las masas populares y a la población indígena en el Estado-Nación, en el marco discursivo de la construcción de un socialismo del siglo XXI, *tout court*.

El caso peruano

En este cuadro general ¿cuál ha sido la experiencia peruana con respecto a la relación entre capitalismo y democracia? En circunstancias en las que el Perú atraviesa un periodo de insólito crecimiento económico, ¿cuáles son los rasgos de esa conexión y cuáles son las perspectivas de dicha relación en un futuro próximo?

El desarrollo del capitalismo en el Perú renovó el permanente enfrentamiento social y político que sufrió el país durante el siglo XIX, sellando el curso de su historia contemporánea puesto que las insalvables confrontaciones entre sectores antagónicos persiguieron eliminar al contrario, lo que dio lugar a una permanente inestabilidad institucional. Para decirlo con Alberti (1997), la historia peruana está marcada por una cultura política «movimientista» que, debido a su naturaleza antiinstitucional, ignora la existencia legítima de los contrarios y, por ende, las fórmulas que permitan establecer acuerdos entre bandos opuestos.

Durante los años veinte del siglo pasado, las empresas capitalistas asentadas en la costa y en la sierra central formaron una economía de enclave que desplazó a terratenientes y comerciantes de la zona, y reafirmó la explotación colonial del campesinado indígena; este proceso se acompañó con la centralización política del país con fuertes rasgos patrimoniales y autoritarios que desalojó a los viejos caudillos provincianos. Estas transformaciones generaron fuertes

reacciones de los sectores sociales afectados, tanto en el campo como en la ciudad, motivando que la fuerza pública se constituyera en garante de los intereses oligárquicos y desarrollara una sistemática represión contra campesinos, obreros y capas medias, por resistirse y oponerse al desarrollo del capitalismo que, bajo la batuta del capital extranjero, explotaba los recursos naturales del país y reorganizaba el orden social y político.

El desarrollo del sindicalismo, la fundación del APRA y del Partido Socialista por Haya de la Torre y Mariátegui, respectivamente, contribuyeron a organizar políticamente a trabajadores, empleados y profesionales alrededor de elaboradas plataformas antioligárquicas, nacionalistas y socialistas, renovando la tradición político-cultural de naturaleza radical iniciada por González Prada.² A partir de los años treinta, la sistemática persecución del Estado y la Iglesia contra el APRA y el Partido Comunista, con el consiguiente martirologio de dirigentes, militantes y simpatizantes, contribuyó a que esas organizaciones llegaran a abarcar enteramente la existencia de sus miembros, familiares y amigos, al tiempo que Haya de la Torre se constituyó en un icono del santoral del APRA y sus planteamientos fueron asimilados como certezas religiosas.

Estos factores cimentaron las fuertes identidades políticas de las masas apristas y, en menor medida, de la militancia comunista, que se cristalizaron en concepciones basadas en la relación amigo/enemigo; mientras los apristas desplegaban el eslogan «solo el APRA salvará al Perú», los antiapristas denostaban al APRA por atentar contra los valores «occidentales y cristianos».

Las cerradas representaciones políticas de intereses antagonicos marcaron el curso de las siguientes décadas con sucesivas confrontaciones políticas que originaron una intermitente inestabilidad política con incidencia en el irregular y oscilante comportamiento de la economía. La limitada capacidad estatal, propia del «liberalismo oligárquico», para controlar el territorio, administrar los recursos y canalizar las demandas sociales condicionó que el Estado oligárquico respondiera represivamente a las presiones sociales. De ahí que durante la segunda mitad del siglo pasado, el país tuviera cinco inte-

² Ver al respecto el capítulo a cargo de José Luis Rénique en este volumen.

rrupciones constitucionales —es decir, en promedio, una cada once años— y solo dos momentos de alternancia constitucional (1985 y 1990). Este nivel de inestabilidad política se reflejó en cambios esporádicos de las orientaciones económicas y en sus pobres resultados (Gonzales de Olarte y Samané 1991).

Esto fue así porque los breves interregnos democráticos acabaron plagados por conflictos sociales y crisis políticas que fueron suspendidas por golpes militares y por regímenes autoritarios que, junto con restablecer el orden, crearon las condiciones de la expansión capitalista. Es decir, durante el siglo pasado en el Perú, al igual que otros países andinos, los breves momentos democráticos derivaron en crisis política y estancamiento económico, mientras que los regímenes autoritarios que los reemplazaron impulsaron el crecimiento económico; de ahí la creencia bastante generalizada que el «progreso» solo puede alcanzarse con la mano dura del dictador benévolo.

La primera transición

En 1944, el inminente triunfo de los «Aliados» influyó para que los militares y el bloque oligárquico se vieran precisados a negociar la transición a la democracia con la dirección aprista; el resultado se concretó en las elecciones que se celebraron al año siguiente y que dieron el triunfo a José Luis Bustamante y Rivero.³ Para esto, los sectores conservadores pusieron como condición que Haya de la Torre no se presentara como candidato presidencial y que candidatos independientes se integraran a la representación aprista, a fin de evitar que el APRA controlara la actividad política y pusiera en riesgo la paz social. Es decir, el grupo dominante buscaba neutralizar la representación política de los intereses de las capas populares y medias.

No obstante, con el apoyo de las movilizaciones sociales que el partido impulsaba cotidianamente, los congresistas apristas lograron que el gobierno decretara tímidas políticas distributivas que, sin embargo, afectaban tanto la ideología «liberal» como los intereses

³ Sobre las condiciones de las transiciones a la democracia, ver Julio Cotler (1988)

dominantes; por otro lado, la penetración del APRA en la administración pública contribuyó a que controlara centros neurálgicos y ejerciera una influencia decisiva en la marcha del gobierno, contrariando y atemorizando a la oligarquía y a los militares. Al cabo de dos años, los enfrentamientos de intereses y prácticas de unos y otros habían puesto en evidencia su incompatibilidad. Las agudas tensiones desembocaron en la fallida insurrección aprista, primero, y en el golpe militar, después, del general Manuel Odría quien se hizo del gobierno con el apoyo del núcleo oligárquico y gobernó entre 1948 y 1956.

Este gobierno se ensañó con apristas y comunistas —por lo que Haya de la Torre tuvo que asilarse en la embajada de Colombia durante varios años— al tiempo que otorgó la responsabilidad de la definición y ejecución de la política económica a los representantes de los intereses dominantes, entre los que se destacaban las empresas extranjeras. Por otro lado, Odría se rodeó de una clientela política y militar que lo apoyó en la gestión política, sumándose a los grandes propietarios para medrar de las prebendas oficiales, dejando ver que las prácticas patrimoniales tenían plena vigencia.

El cambio político impulsó el crecimiento económico durante los años cincuenta, debido a que la recuperación económica internacional de la posguerra favoreció el ingreso de inversiones extranjeras, contribuyendo a que el Perú tuviera la tasa de crecimiento de exportaciones más elevada de América Latina. El incremento de los ingresos fiscales y el gasto del gobierno fomentaron la inversión privada y la corrupción pública, mientras los subsidios a las importaciones de alimentos para el consumo urbano, destinados a aplacar los ánimos populares, aceleraron el declive de los terratenientes serranos y de las relaciones de servidumbre. Es así como el régimen autoritario contribuyó a impulsar la modernización capitalista.

Esas transformaciones sociales y la destrucción causada por el fenómeno de El Niño a mediados de esa década, lanzaron una ola de movimientos campesinos y una masiva migración del campo a las ciudades, dando inicio al cambio de la composición social del país; para lo que acá interesa, tales alteraciones facilitaron la emergencia y la asociación de nuevos actores urbanos que hicieron posible la transición a la democracia en 1956.

La segunda transición

A diferencia de la primera transición, los representantes de los nuevos intereses dominantes buscaron y lograron acordar con Haya de la Torre los términos de una «convivencia» política que debía cerrar el ciclo de veinticinco años de enfrentamientos, a cambio de lo cual requirieron los votos apristas para elegir a Manuel Prado, que así gobernó entre 1956 y 1962. Este pacto permitió la legalización del partido, el levantamiento del veto que pesaba sobre una posible candidatura presidencial de Haya de la Torre y que el gobierno de Prado concediera al APRA facultades para atender los requerimientos de su vasta clientela, favoreciendo la política de sustitución de importaciones y el incremento de los subsidios al consumo popular; en contrapartida, Haya de la Torre frenó los impulsos radicales de los cuadros partidarios y de las masas populares, al tiempo que aplicaba la estrategia de la «escopeta de dos cañones» al prometer a las bases apristas la ejecución del programa revolucionario a partir del triunfo en las próximas elecciones de 1963.

Pero si Haya de la Torre se allanó pragmáticamente al pacto de convivencia para alcanzar la presidencia, no consideró el costo político en el que incurría al hacer esta «elección racional». Después de veinticinco años de luchas y proclamas antioligárquicas, las crecientes movilizaciones sociales y el ejemplo de la revolución cubana llevaron a los sectores del APRA, que mantenían en alto las consignas nacionalistas y antiimperialistas, a rechazar los acuerdos del «jefe máximo» y a separarse del partido para incorporarse en las filas de los nuevos sectores medios liderados por Fernando Belaunde, apoyando las protestas y demandas populares.

Este cambio de actores y de escenarios determinó que se inscribiera en la agenda política la necesidad de ejecutar urgentemente las «reformas estructurales» a fin de impulsar la modernización del país; entre esas reformas se encontraban la nacionalización del petróleo y la reforma agraria, lo que motivó que el clima económico se enturbiara. Pero si hasta entonces la coalición oligárquica había vetado la candidatura de Haya de la Torre por la radicalidad de sus propuestas y de sus métodos ahora, que los militares y la Iglesia apoyaban la realización de esas reformas, la rechazaban debido a su alianza con

los sectores conservadores y se inclinaban a favor de la candidatura de Belaunde.

Este sería el motivo que adujeron los militares para anular las elecciones de 1962, que otorgaron el triunfo a Haya de la Torre, y para constituir una junta militar que se propuso ejecutar autoritariamente la agenda reformista. Estas decisiones militares crearon una ola de repulsa y de movilización ciudadana que convergió con la oposición de Washington a la interrupción constitucional, puesto que Estados Unidos respaldaba la candidatura de Haya de la Torre. Esta insólita reacción obligó al comando militar a desistir de sus propósitos y a convocar a nuevas elecciones en 1963, asegurándose previamente de que algunos pequeños grupos izquierdistas y social-cristianos apoyaran a Belaunde. Este logró ganar ajustadamente en los comicios, para desesperación de Haya de la Torre y los suyos, que no perdonaron a los causantes de esta derrota.

La tercera transición

Los resultados electorales produjeron un panorama inédito porque alrededor de Belaunde se formó una coalición que congregaba a una vasta gama de agentes reformistas que gozaban de un amplio apoyo popular, mientras que Haya de la Torre permanecía aliado a los remanentes más tradicionales del bloque oligárquico, que giraban alrededor del ex dictador Odría. Esta alianza determinó que el APRA controlara el Legislativo, obstaculizara sistemáticamente el proyecto reformista del gobierno y no perdiera oportunidad para desacreditar al Ejecutivo con miras a los siguientes comicios. Al cabo de dos años, la estrategia aprista logró su cometido porque paralizó la acción gubernamental en tanto se retraían las inversiones de las empresas extranjeras, contribuyendo a desatar una crisis fiscal que encontró atado de manos al presidente.

Estos resultados contribuyeron a desprestigiar a los partidos de gobierno por su incapacidad para ejecutar las prometidas reformas estructurales remontando la obstrucción de la alianza «contra natura» del APRA y el odríismo. La desafección ciudadana propició que las nuevas capas populares y sus organizaciones radicalizaran las

movilizaciones sociales en curso y que surgieran grupos guerrilleros decididos a seguir el ejemplo cubano, que fueron rápidamente eliminados por las fuerzas armadas. Es así como la decisión —¿racional?— del APRA tuvo un costo mayúsculo: las capas populares que se incorporaban en la escena pública se opusieron al partido y se incorporaron a las nuevas izquierdas nacionalistas y marxistas.

Solo cuando se hizo público el malestar militar con el curso de los acontecimientos, Belaunde y Haya de la Torre se pusieron de acuerdo para compartir el poder y remontar la crisis económica, para lo cual ambos se deshicieron de sus entonces incómodos aliados de izquierda y de derecha, respectivamente. Este insólito enroque mereció la crítica acérrima de los despechados seguidores de uno y de otro, mientras los militantes apristas seguían disciplinadamente las instrucciones del «jefe», en espera de que este nuevo vuelco asegurara su próximo triunfo electoral presidencial y el acceso a los recursos públicos. Pero la generalizada desaprobación al nuevo pacto suscrito de espaldas a la ciudadanía reforzó la división de las organizaciones políticas y la desafiliación masiva de sus miembros, propiciando la apatía política de muchos y, en sectores estratégicos de la sociedad, la asimilación de las ideologías y de las prácticas revolucionarias.

En estas dramáticas condiciones, la constitución del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, en octubre de 1968, despejó la crítica situación con la ejecución autoritaria de las reformas sociales y las políticas nacionalistas que Haya de la Torre había propuesto llevar a cabo en los años treinta —y que no había podido ejecutar por la oposición oligárquica— y que Belaunde tampoco había podido realizar, paradójicamente, por la oposición del otrora revolucionario Partido del Pueblo. Los decretos militares erradicaron las bases sociales e institucionales del antiguo régimen y promovieron el significativo crecimiento de la participación estatal en la sociedad y en la economía, acelerando la modernización del país, con exclusión de los tradicionales partidos políticos y de sus líderes. Estas radicales medidas, destinadas a «democratizar y nacionalizar la sociedad por la vía autoritaria», expandieron considerablemente la participación social que entonces el gobierno procuró encapsular corporativamente.

Por la naturaleza castrense del gobierno, sus decisiones adquirieron un carácter tecnocrático y autoritario que, además

de imponer las reformas estructurales, promovieron reacciones adversas y la intensificación de las movilizaciones sociales a cargo de una diversa gama de actores que desbordaron el control militar, desorganizaron la administración pública y paralizaron la economía. Producto de esta situación, a mediados de la década de los setenta estalló la crisis económica, antes de que el resto de América Latina encarara el problema de la deuda externa en 1982; la crisis no cesó de agudizarse durante los siguientes años propiciando que la movilización política dirigida por las nuevas izquierdas alcanzara niveles prerrevolucionarios.

En este momento de debilidad del aparato gubernamental-militar, los partidos políticos reaparecieron y se sumaron a las presiones del gobierno del presidente Carter para que los militares acallaran la movilización izquierdista y convocaran a elecciones, como condición para apoyarlos a remontar la crisis económica y facilitar el pacífico retorno a sus cuarteles de invierno. Los militares se allanaron a tales condiciones; después del exitoso paro nacional de julio de 1977, el gobierno ejerció una violenta represión contra los líderes izquierdistas de las organizaciones populares y decretó el ajuste económico; poco después, convocó a elecciones para conformar la Asamblea Constituyente en 1979, que presidió Haya de la Torre. Para lo que interesa acá, la nueva Constitución universalizó el derecho al voto, legitimando la participación política de la población analfabeta y, concretamente, del campesinado indígena, propiciando que este sector se incorporara al escenario político haciendo valer sus demandas particulares.

Luego de consagrada la nueva carta, el gobierno militar convocó nuevamente a elecciones para nominar al presidente y a los representantes al congreso en 1980, culminando su compromiso con la «civilidad» de facilitar la transición a la democracia. A raíz de la muerte de Haya de la Torre y de los resultados de la disputa por la sucesión en la jefatura partidaria, Armando Villanueva logró ser designado candidato del APRA; en tal condición otorgó a los militares la seguridad de que defendería las realizaciones del gobierno de la fuerza armada y continuaría con sus lineamientos nacionalistas y estatistas. Pero esa esperanza se diluyó porque Fernando Belaunde volvió a ocupar su sitio en la política y arremetió contra el APRA

y su alianza con los militares, lo que le valió ganarse el apoyo de la mayoría del electorado y derrotar nuevamente al candidato aprista que los militares habían elegido para sucederlos en el gobierno. Este inesperado resultado renovó las hostilidades políticas entre tales figuras y de sus respectivas organizaciones políticas.

La cuarta transición

La euforia por este desenlace avivó las esperanzas de que la democracia resolviera las postergadas demandas sociales; no obstante, tales expectativas se vieron frustradas por la gravedad de los problemas legados por el gobierno militar y la aparición de situaciones extremadamente críticas. Desde el primer día, el gobierno tuvo que hacer frente a la precaria situación fiscal y la creciente inflación, al narcotráfico, a la subversión de Sendero Luminoso y a las denuncias por violaciones a los derechos humanos cometidas por la fuerza pública; luego, en 1982, la crisis internacional de la deuda impidió al gobierno seguir agenciándose los recursos externos para atender las exigencias sociales y militares, como lo habían hecho anteriores gobiernos; por último, en 1983, la destrucción causada por el fenómeno de El Niño agravó aún más la complicada situación que arrastraba el país, manifiesta en el continuo incremento de la inflación.

Por otro lado, el APRA y las izquierdas se opusieron sistemáticamente a los tímidos planes gubernamentales para avanzar en la liberalización de la economía a fin de reducir la inflación y encarar las dificultades fiscales; en esa oposición contaron con el respaldo de una amplia gama de actores sociales, en tanto arreciaban las presiones internacionales para que el gobierno se alineara con las normas establecidas por los organismos multilaterales. Estos factores determinaron la parálisis del gobierno y que la oposición ejerciera una crítica mordaz a Belaunde, porque no había sabido resolver las crecientes demandas de los diferentes actores sociales, por la impericia en la lucha contra la subversión y el narcotráfico y, por último, por el desinterés en defender los derechos humanos y las instituciones democráticas.

En este conflictivo ambiente, las campañas electorales para la nominación de las autoridades municipales de 1983 y las candidaturas

presidenciales de 1985 propiciaron continuos cambios en los alineamientos políticos, correspondientes a un elevado grado de volatilidad política. Después de la crisis de sucesión en el APRA, a raíz de la muerte de su jefe máximo y de la derrota de Armando Villanueva ante Belaunde en las elecciones de 1980, Alan García reorganizó el partido, se constituyó en el líder de la oposición y fue designado candidato a la presidencia bajo una plataforma «democrática, nacional y popular» que congregó por igual a muy diversos sectores sociales; tales factores hicieron posible que ganara a Alfonso Barrantes, quien no lograba unificar a los grupos marxistas de Izquierda Unida. Cerca de la mitad del electorado que había votado a Belaunde en las anteriores elecciones abandonó a su suerte al candidato de Acción Popular y se inclinó por una de esas dos candidaturas.

Las elecciones de 1985 y el triunfo de Alan García constituyeron un hecho excepcional en la historia contemporánea. Después de cuarenta años, el país experimentaba la primera alternancia constitucional y, después de 55 años de intentos, era la primera vez que el candidato aprista ganaba la presidencia y, además, contaba con el respaldo de una mayoría parlamentaria. Las condiciones con las que García inauguraba su gobierno no podían ser más auspiciosas; tal vez, por eso mismo, y por su irrefrenable voluntarismo, García desperdió tan valioso capital político y arrastró al país a un estado de desastre monumental.

De entrada, García desconoció los compromisos adquiridos con la banca extranjera y rechazó seguir las pautas económicas ortodoxas de los organismos multilaterales; por el contrario, aplicó una política económica «heterodoxa» —«populista»— que produjo un insólito crecimiento económico, después de diez años de estancamiento y aumento de precios. Por estos sorprendentes resultados, García ganó un nivel muy alto de aprobación en el país y en otros países de la región, lo cual reforzó su convicción en la bondad de las políticas de subsidios a la sustitución de importaciones y al consumo popular.

Al cabo de dos años, las reservas que sustentaban el gasto público se agotaron, al tiempo que los despechados inversionistas y prestamistas, nacionales y extranjeros, se negaron a otorgar a García los recursos que requería y aprovecharon para intensificar las presiones para que el gobierno ajustara y estabilizara la economía, en circunstancias en

las que la subversión se extendía por el país. A pesar de diversas advertencias de técnicos y empresarios próximos al presidente para que negociara con los agentes financieros un acuerdo, este rechazó tales sugerencias y, al contrario, en 1987 decidió estatizar el sistema financiero para resolver las dificultades en las cuentas públicas; fracasó en este intento debido a la insólita resistencia del empresariado y de sectores medios movilizados, que Hernando de Soto y Mario Vargas Llosa organizaron alrededor del Frente Democrático (Frede-mo), que se constituyó en adalid de las banderas liberales. Estas circunstancias marcaron el inicio de un drástico cambio en el escenario político e ideológico, paralelo a las profundas transformaciones que se sucedían en el ámbito internacional.

El tropezón no fue suficiente para que García cediera en sus ambiciosos propósitos, por lo que la inflación se disparó y llegó a alcanzar cifras siderales entre 1987 y 1990; las condiciones de vida se deterioraron gravemente, dando lugar a masivas y prolongadas protestas, y el sector y las prácticas «informales» se expandieron; asimismo, los movimientos subversivos, asociados al narcotráfico, extendieron e intensificaron sus acciones destructivas. Estos factores determinaron que la elevada popularidad del presidente cayera estrepitosamente, que los partidos políticos acabaran en total descrédito, y que los débiles cimientos de las instituciones públicas se encontraran socavadas. En suma, a fines de la «década perdida», la crisis de «governabilidad» era de tal gravedad que motivó que se discutiera la viabilidad del país.

En el marco de la emergente revolución neoconservadora y del derrumbe del «socialismo realmente existente», las perversas consecuencias del voluntarismo de García también contribuyeron a desprestigiar las fórmulas nacionalistas, populistas y marxistas de los partidos y abonaron a favor de las posturas antipolíticas y favorables al mercado que proclamaban exitosamente De Soto y Vargas Llosa, que no perdían ocasión para denostar al Estado, los partidos y los intereses «mercantilistas».

Los sectores de elevados ingresos de la costa urbana —concretamente de Lima— se sumaron con entusiasmo a la candidatura neoliberal de Vargas Llosa, mientras las capas populares y, en general, los provincianos encontraron que la candidatura de Alberto Fujimori era

una alternativa válida porque, a diferencia de Vargas Llosa, era un *outsider* de los intereses partidarios y reivindicaba el papel del Estado para atender y resolver sus necesidades. De ahí que los resultados de los comicios de 1990 mostraran una clara división social, étnica y regional del electorado, que fue favorable a Fujimori, para escándalo de las clases «altas» y de las autoridades eclesiásticas.

No obstante, el flamante presidente aceptó que el desastroso legado por García solo podía resolverse siguiendo las instrucciones de los organismos multilaterales, en cuyo caso estos y los gobiernos de los países desarrollados vendrían en su ayuda; con tal oferta, Fujimori no tuvo dificultades para decretar un severo ajuste económico a los pocos días de asumir la presidencia —puesto que, por su condición de *outsider*, no tenía lazos institucionales ni guardaba lealtades que lo ataran—, y hacer suyas las críticas desarrolladas por De Soto y Vargas Llosa contra los partidos políticos, los obsoletos aparatos burocráticos y el «mercantilismo» de empresarios y trabajadores.

Al principio, algunos actores reaccionaron en contra de estas medidas y acusaron al presidente de traicionar las promesas electorales; pero la fragmentación social y política, las expectativas generadas con el flujo de inversiones que debía atraer la nueva orientación económica y la violenta campaña de Fujimori contra la «partidocracia» y las instituciones oficiales contribuyeron a amenguar la oposición, al tiempo que crecía la aprobación al presidente por la constante reducción de la inflación.

Las decisiones de Fujimori pusieron en marcha la constitución de una amplia coalición de poderes fácticos, nacionales y extranjeros, que le otorgó el respaldo económico y político prometido, en la medida en que el presidente ejecutaba las reformas estructurales destinadas a estabilizar la economía; concretamente, privatización de las empresas públicas, liberalización y desregulación de los mercados. Pero, para avanzar en tal sentido, Fujimori se encontró maniatado por los tribunales cuyos integrantes respondían a consignas partidarias y por la representación parlamentaria aprista en su radical oposición al modelo neoliberal; igualmente, la propuesta militar para enfrentar la subversión fue objetada por jueces, parlamentarios, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación

debido a que facultaba a los uniformados a violar impunemente los derechos humanos.

Ante este *impasse* el Legislativo invitó al Ejecutivo a negociar los términos de estas propuestas, pero Fujimori y los militares rechazaron tal posibilidad porque los subordinaría a los denostados intereses partidarios; en cambio, el presidente extremó la confrontación lanzando una andanada de mordaces ataques contra las instituciones políticas, acusándolas de impedir la reforma de la economía encaminada a favorecer a los pobres y derrotar la subversión. Este comportamiento se mostró exitoso cuando el presidente Fujimori dispuso el «autogolpe» en abril de 1992 sin que las debilitadas organizaciones políticas y sociales pudieran oponerse, debido al sorpresivo respaldo que le otorgó la mayoría de la población, desengañada por la irresponsable actuación de los partidos políticos y la ineptitud de las obsoletas instituciones públicas.

Después de doce años democráticos, durante los cuales se habían desarrollado la subversión, el tráfico de drogas, la hiperinflación y sucesivas olas de conflictos sociales, el Perú volvía a la «normalidad», como hubiera dicho Martín Adán. La decisión golpista de Fujimori fue recibida con júbilo por los sectores empresariales y profesionales, los mismos que habían apoyado fervorosamente a Vargas Llosa y que ahora lo atacaban insidiosamente porque criticaba la postura antidemocrática del presidente; asimismo, eran los mismos que habían atacado a Fujimori lanzando expresiones racistas y que ahora lo festejaban porque despejaba de obstáculos el camino para modernizar la economía. Esta decisión también fue aceptada por las capas medias y populares esperanzadas en que la mano dura del «Chino», como se referían a Fujimori, se encargaría de atender y resolver personalmente sus necesidades individuales y colectivas.

El nuevo régimen autoritario se diferenció de los anteriores en que, contando con un origen electoral, adoptó una fachada democrática para legitimar las reformas económicas que sentaron las bases de la «revolución capitalista» con el debido apoyo militar, de los organismos multilaterales y de la empresa privada, y que fueron incorporadas en la Constitución de 1993. Este texto fue aprobado por un nuevo Congreso, integrado por congresistas reclutados por los servicios de inteligencia, antes de someterlo a una consulta popular.

Contando con la desorganización y al aislamiento de la oposición política, el descenso de la inflación y el descabezamiento de los movimientos subversivos a fines de 1992, el gobierno procuró el ingreso de capitales después de décadas, y a mediados de los años noventa generó un insólito crecimiento económico. Estos resultados convalidaron y reforzaron la legitimidad política de los proyectos y las acciones adoptadas por Fujimori.

La coyuntura favorable facilitó la tarea de Vladimiro Montesinos de reorganizar el sistema político de modo de asegurar que Fujimori ejerciera el poder durante los siguientes veinte años para modernizar la economía y la sociedad, como lo venía haciendo Pinochet. Para tal efecto el «asesor» del presidente que, de hecho, ejercía la jefatura del Servicio de Inteligencia Nacional, armó una densa red de corrupción en diferentes instancias de los sectores públicos y privados, y con apoyo internacional construyó mecanismos que le permitieron establecer una eficaz política asistencialista.

Los exitosos resultados económicos y políticos del gobierno de Fujimori consagraron la benéfica asociación entre autoritarismo y crecimiento económico, entre empresarios, militares y profesionales, así como entre sectores medios y populares. Esos resultados hicieron posible que, con la complicidad de los servicios de inteligencia, bajo la conducción de Vladimiro Montesinos, la ciudadanía votara en 1993 a favor de la promulgación de la Constitución preparada por el oficialismo y reeligiera a Fujimori en 1995.

Al igual que a García, los éxitos confundieron a Fujimori. Las arbitrariedades cometidas desde el gobierno generaron una oposición democrática de amplio espectro político que, con el apoyo de organizaciones internacionales, denunció la corrupción y los actos ilegales del gobierno y de los militares. El impacto de la crisis asiática en 1997, la de Brasil y Rusia en 1998, así como la derrota militar ante Ecuador se sumaron para desacreditar al régimen y resquebrajar sus bases de apoyo. Finalmente, las evidencias sobre la corruptela oficial y las manipulaciones ilegales para acometer la re-reelección presidencial en el año 2000 determinaron que Montesinos huyera del país y, luego, que Fujimori se fugara a Japón. El Congreso dominado por los fujimoristas se vio precisado a disolverse después de designar a Valentín Paniagua como presidente provisional,

encargándole convocar elecciones en 2001 para culminar la quinta transición a la democracia.

En conclusión, a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado, la relación entre capitalismo y democracia, entre acumulación privada y participación política, ha dado lugar a insalvables conflictos debido al carácter antagonico de los actores y la débil autonomía estatal para conciliar diferentes intereses, determinando la consecución de sucesivas crisis que han abarcado al conjunto del orden social.

Durante los gobiernos democráticos, la legítima participación social y política de una pluralidad de actores con fuertes y antagonicas señas de identidad puso de manifiesto la debilidad institucional del Estado para resolver las solicitudes de las clases «excluidas» y su incapacidad para conciliar los intereses sociales; los conflictos distributivos que originó tal situación estancaron el aparato productivo y amenazaron la estabilidad política, propiciando que los militares irrumpieran para defender el «principio de autoridad y la seguridad nacional».

Los gobiernos autoritarios que sucedieron a los democráticos mostraron la fortaleza de los aparatos represivos para excluir la representación política de los intereses sociales mayoritarios de la gestión pública, al tiempo que atendían de manera solícita a los inversionistas de las grandes empresas extranjeras para impulsar el desarrollo del capitalismo sin cortapisas. La exclusión motivó una reacción contraria, destinada a fortalecer la nacionalización de la economía y de la sociedad, respuesta que renovó y reforzó la naturaleza antagonica de los actores.

El gobierno revolucionario de la fuerza armada intentó resolver ese dilema realizando reformas sociales que debían allanar el camino para lograr el desarrollo del capitalismo estatal y la cohesión social, buscando aplacar los contradictorios intereses sociales mediante la represión, la cooptación y el corporativismo estatal. Pero el régimen «ni capitalista ni comunista» que pretendieron instalar agravó los conflictos sociales al punto de que después de una violenta represión tuvo que convocar a elecciones para que los militares pudieran retirarse a sus cuarteles de invierno, en espera de una nueva oportunidad.

Es decir, el capitalismo no logró consolidarse bajo condiciones democráticas, pero tampoco bajo regímenes autoritarios de diferente

naturaleza. Así las cosas, queda por ver cómo los gobiernos surgidos de la quinta transición democrática han enfrentado estos problemas aparentemente insolubles y qué perspectivas se vislumbran en el futuro inmediato.

La quinta y ¿última transición?

La movilización social contra el fujimorismo, el respaldo de las fuerzas democráticas y el desprestigio de las fuerzas armadas permitieron al gobierno de transición presidido por Valentín Paniagua emprender la moralización política y la reconstrucción de la democracia. El gobierno depuró las instituciones públicas de los miembros asociados con el anterior régimen; creó comisiones dedicadas a investigar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante las últimas dos décadas por las fuerzas del orden y los actos de corrupción del fujimorismo, tarea que desembocó en el enjuiciamiento de más de mil funcionarios, empresarios y militares; en el mismo sentido, inició los trámites para extraditar a Alberto Fujimori; finalmente, después de reorganizar los organismos electorales, convocó a elecciones generales.

Por otro lado, el gobierno provisional decidió mantener los lineamientos liberales de la política económica, a pesar de haberse demostrado que los efectos de las sucesivas crisis internacionales han incrementado los niveles de pobreza y de inseguridad económica. A raíz de la convocatoria electoral, estas condiciones centraron la atención de los candidatos, quienes no perdieron oportunidad para fustigar al neoliberalismo por la precaria situación de la mayoría de la población y hacer promesas —irrealizables— relativas a generación de empleo, mejora de los ingresos y acceso a servicios públicos. La cuestión de las reformas institucionales fue puesta de lado.

La competencia entre Lourdes Flores, Alan García y Alejandro Toledo fue reñida y sus resultados muy ajustados porque la campaña electoral de 2001 dio motivo para que se expresaran los tradicionales antagonismos y las contradictorias expectativas de los actores.

A raíz de la lucha contra el autoritarismo, Alejandro Toledo convocó a «todas las sangres», en clara alusión a Arguedas, y con el

apoyo de figuras democráticas y defensoras de los derechos humanos encabezó la movilización de los «cuatro suyos»; con esta plataforma congregó a un variopinto grupo para formar el movimiento Perú Posible y competir por la presidencia. A fin de ganar el apoyo popular, hizo gala de su origen andino y de haber sido poblador de un barrio marginal de una ciudad provinciana —Chimbote—, que por sus propios esfuerzos había logrado ascender en la escala social, pese a todas las dificultades que había encontrado en el camino. Buscando representar a los más pobres y a sus aspiraciones de movilidad social, Toledo también procuró ganar el apoyo de profesionales y de empresarios, haciendo resaltar su experiencia académica y su trayectoria internacional.

Es decir, Toledo se situó en el centro del espectro político, en busca de representar mundos divididos y contrapuestos; muchas veces, esta pretensión se expresó en fórmulas estereotipadas que generaron animadversión y también sarcasmo, así como manifestaciones racistas. No obstante, los esfuerzos que desplegó en el combate contra la dictadura y en la integración de las fuerzas democráticas fueron recompensados por los votos que lo colocaron como ganador en la primera vuelta electoral de 2001.

De regreso del exilio, García reorganizó el APRA y concentró sus ataques contra Lourdes Flores, descalificándola por su filiación neoliberal, propia de los estratos sociales de altos ingresos, al tiempo que prometía de todo a los sectores populares; logró así derrotarla y enfrentarse a Toledo en la segunda vuelta. En estas condiciones, la posibilidad de que García pudiera volver a presidir el gobierno y hacer de las suyas determinó que Toledo congregara la variada y dispersa oposición al APRA y fuera elegido como el «mal menor».

Desde el inicio de su gobierno, el flamante presidente se propuso resolver el clásico dilema que había ensombrecido «la promesa de la vida peruana», para lo cual procuró avanzar, simultáneamente, en la estabilización económica y en el fortalecimiento democrático, lo que para muchos equivalía a conocer la fórmula de la cuadratura del círculo. El gobierno continuó aplicando las políticas económicas instauradas por Fujimori, destinadas a mantener el equilibrio macroeconómico y favorecer la inversión, y comenzó a tramitar el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos; por esto, la oposición calificó la

gestión de Toledo de «fujimorismo sin Fujimori», que internacionalmente recibió ácidas críticas de Hugo Chávez. Por otro lado, para fortalecer la democracia, el presidente convocó a los representantes de los partidos políticos, de las organizaciones de los trabajadores y de las iglesias para constituir el «Acuerdo Nacional», a fin de diseñar «políticas de Estado» consensuadas que debían asegurar la continuidad de las líneas de acción política en el largo plazo. Con la misma finalidad, el Ejecutivo y Legislativo acordaron reformar la Constitución para llevar adelante la descentralización política, sin dedicar al tema mayor reflexión.

Como era de esperarse, la democracia incentivó la reorganización de los sectores silenciados por el régimen autoritario y el planteamiento de demandas singulares de todo tipo y calibre. Tanto el cambio político como la penetración del capitalismo estimularon la constitución de nuevos actores que hicieron valer sus exigencias, al tiempo que, en el curso de la recuperación económica, Alan García y la maquinaria aprista propusieron desde la oposición abandonar el «modelo neoliberal» y aplicar medidas nacionalistas-populistas, de conocido cuño.

El triunfo aprista, con la obtención electoral de doce de los veinticinco gobiernos regionales, contribuyó a que las nuevas autoridades solicitaran al Ejecutivo que les otorgara inmediatamente atribuciones y recursos económicos para adelantar sus propósitos; asimismo, la elección de estas autoridades y el acceso a recursos cuyos montos eran impensables anteriormente dieron curso a la formación de nuevos actores y movimientos sociales que perseguían aprovechar las nuevas oportunidades.

En otras palabras, las nuevas condiciones políticas y económicas favorecieron la proliferación de demandas sociales que la ineficiente administración pública y la fracturada e irresponsable representación política atendieron mal, tarde y nunca, abonando el desarrollo de conflictos distributivos. Para complicar más este panorama, el comportamiento irregular y frívolo de Toledo le restó credibilidad, mientras que la fragmentación y el desprestigio de la bancada de Perú Posible, debido a su conducta errática y bochornosa, contribuyeron a que la gestión gubernamental fuera duramente criticada. Si al inicio del gobierno Toledo era aprobado por casi dos tercios

de encuestados, al cabo de tres meses el apoyo cayó a la mitad y, a partir de entonces, no paró en su descenso hasta llegar a un solo dígito dos años más tarde, arrastrando consigo al conjunto de las instituciones políticas y al régimen democrático. Solo al final de su mandato Toledo logró remontar ese nivel, cuando se hizo evidente la recuperación y el crecimiento económico.

En estas condiciones de debilidad gubernamental, el conjunto de los actores ignoró al Acuerdo Nacional como espacio extra-parlamentario de negociación. Por su parte, García apoyaba las frecuentes movilizaciones contra el gobierno y, más aún, encabezó la demanda para revocar el mandato presidencial de Toledo, que finalmente desistió de seguir adelante porque, de cumplirse, hubiera tenido consecuencias imprevisibles, como la de interrumpir la convocatoria electoral de 2006, en la que el dirigente aprista había puesto sus esperanzas.

La reacción de Toledo fue acusar a la oposición de mezquinar el reconocimiento de la recuperación económica y su irrestricta defensa de la democracia; señaló la presencia de oscuros intereses nacionales e internacionales interesados en socavar su gobierno y el régimen político, que explicarían la paradoja de «que mientras Wall Street me aplaude, en el Perú me critican [...]». A pesar de las permanentes objeciones a la gestión gubernamental que favoreció a los inversionistas a costa de los elevados niveles de pobreza, Toledo no cejó en rechazar las tentaciones «populistas» y mantuvo la misma política económica «en piloto automático», con el consiguiente reconocimiento y aplauso de los agentes financieros internacionales.

En suma, los problemas clásicos que arrastra el Perú se conjugaron para que parecieran reproducirse en esta etapa los rasgos de la historia contemporánea. Las divisiones sociales, la fragmentación y la conducta irresponsable de la representación política, y la existencia de obsoletos aparatos administrativos encargados de atender los intereses generales —a diferencia de los eficientes organismos dedicados a favorecer el desarrollo empresarial— se combinaron para alentar la confrontación entre los actores y desalentar el reconocimiento de los intereses de los «otros» como premisa para negociar entre actores diferentes y con desiguales recursos. Mientras el ambiente se agitaba cada vez más y parecía que el país se acercaba a

una de las tantas crisis de gobernabilidad que el país había conocido, el insólito crecimiento económico y la convocatoria a elecciones en 2006 crearon un momento de respiro que aplacó las turbulencias sociales y políticas.

Para entonces, entre una decena de candidatos, Lourdes Flores y Alan García ocuparon la escena reproduciendo la rivalidad entre «liberales» y «populistas»; pero la emergencia de Ollanta Humala cambió el panorama político porque sus radicales planteamientos nacionalistas, emparentados con ideologías etnopopulistas, y el apoyo que recibió de Hugo Chávez contribuyeron a que obtuviera un contundente respaldo de sectores populares, principalmente en la sierra y la selva; es decir, de los tradicionalmente «excluidos» de la acción del Estado. De ahí que, en la primera vuelta, Humala recibiera el 30% de los votos, mientras García y Flores, tradicionales dirigentes de partidos históricos, obtuvieron 24% y 23%, respectivamente, provenientes de los electores costeños y urbanos.

En la segunda vuelta, el enfrentamiento entre Humala y García, reforzó la polarización; mientras el primero obtuvo 48% del sufragio, García obtuvo 52%, beneficiándose de los votos que antes había recibido Flores, merced al temor que despertaba Humala; al igual que Toledo, García fue elegido por constituir el «mal menor». Así, los resultados electorales dejaron traslucir la división social, étnica y regional de la representación política, y la segmentación de los intereses y las visiones ideológicas de la ciudadanía.

El desplazamiento de los votos de centro-derecha a García también respondió a que durante la campaña electoral García reconoció los errores cometidos durante su primera gestión y prometió no volver a cometerlos; más aún, designó a dos figuras de la derecha para ocupar las candidaturas a las vicepresidencias y, para ratificar su interés en borrar el mal recuerdo que se tenía de su gestión populista, ya en el cargo nombró a ministros de indudable filiación derechista y profujimorista.

Desde el inicio de su segundo gobierno, García demuestra haber experimentado una radical conversión política que lo ha llevado a abandonar los planteamientos clásicos del APRA y adoptar de lleno los lineamientos neoliberales; esto es, los lineamientos por los que había combatido la gestión de Toledo y por los que había atacado

ferozmente a Lourdes Flores para ganar la elección, echándole en cara representar a los ricos. Esta conversión —que adopta rasgos propios de un dogma religioso— puede ser vista por un sector del electorado como una nueva traición del APRA a sus viejos ideales, en tanto la participación política vuelve a aparecer como expresión del juego «nadie sabe para quién trabaja».

García no pierde oportunidad para apoyar la gran inversión privada —en especial la extranjera— y para impulsar el crecimiento económico y la «modernización» del país en el contexto de la globalización;⁴ en esta dirección, el presidente se propuso mejorar el «clima económico» para obtener el *investment grade* y suscribir el TLC con Estados Unidos, propósitos que ha logrado alcanzar. El costo ha sido el desarrollo de disputas por la resultante desprotección de sectores vulnerables y la generación de críticas de los presidentes Chávez y Morales, de Venezuela y Bolivia, por desentenderse de sus proyectos de integración.

En las nuevas condiciones internacionales, la conversión de García ha contribuido a que el Perú mantenga el insólito crecimiento económico que se inició durante la administración de Toledo. Este panorama excepcional ha contribuido a que el Perú se constituya en una plaza de interés para las inversiones, nacionales y extranjeras, y de consumo masivo, que se acompaña con un cambio de clima interno favorable al desarrollo empresarial que reproduce el espíritu de la globalización.⁵

Esta participación del mercado en la sociedad parece influir en el creciente peso que adquieren los tecnócratas y sus propuestas en los círculos oficiales y en la información de los medios de comunicación, a costa de la preeminencia de la que gozaban los intelectuales y sus planteamientos doctrinarios en los ambientes políticos y universitarios, desde los años veinte del siglo pasado en adelante.

En circunstancias en las que la demanda y los precios internacionales de los *commodities* se dispararon, la conversión de García al liberalismo ayudó al ingreso de inversiones destinadas a explotar

⁴ The Wall Street Journal Americas, «Alan García explica su fe en los mercados». *El Comercio*, 5 de mayo de 2008.

⁵ Por ejemplo, The Wall Street Journal Americas, «Perú y el club del grado de inversión». *El Comercio*, 12 de mayo de 2008.

los recursos naturales, lo que favoreció el creciente aumento de los ingresos y del gasto públicos que, conjuntamente con el constante incremento de la inversión privada, han generado una explosión del consumo privado. Esta situación ha permitido un crecimiento económico de 7% anual, en promedio, durante los últimos siete años, con la más baja inflación de la región después de México. De acuerdo a diferentes estimaciones internacionales, en 2008 el crecimiento económico será de 8%, a pesar de la crisis internacional y de las presiones inflacionarias, así como de los esfuerzos de los organismos públicos por desacelerar dicho crecimiento. Ese ritmo debería mantenerse en los próximos años, según esas estimaciones.

Este desarrollo se ha dado de manera desigual: Lima y otras zonas de la costa son las que más se han beneficiado con el crecimiento, pero también bolsones de la sierra y la selva gozan de la nueva situación; esto ha redundado en el aumento del empleo formal en diferentes áreas del país y no solo en la capital, como había sucedido anteriormente con cada fase del crecimiento económico. Esta situación novedosa, conjuntamente con los abundantes recursos que reciben algunas regiones y la acción de los programas sociales, ha contribuido en 2007 a reducir la pobreza de 44% a 39% de la población.

No obstante, este insólito cambio económico y social se acompaña con una creciente desaprobación política del gobierno de García y a las instituciones públicas, tal como ocurriera durante la gestión de Toledo.⁶ Mientras en agosto de 2006, al mes de hacerse cargo de la presidencia, 63% de la población aprobaba al presidente García, en agosto de 2008 ese nivel cayó a 22%; en términos regionales, la situación era igualmente crítica: en Lima, la plaza fuerte del presidente, la aprobación presidencial era de 31%; en el norte, «el sólido norte aprista», 16%; en el centro, 12%; en el oriente, 17% y en el sur, bastión de Humala, era de 4%.⁷ Es decir, al cabo de dos años de gobierno, la desaprobación era semejante a la que obtuvo Toledo en el mismo periodo de su gobierno, situándolo entre los presidentes más impopulares de América Latina. En el caso peruano, el resultado

⁶ Jurgen Schuldt había advertido esta paradoja durante el gobierno de Toledo (Schuldt 2004)

⁷ Ipsos APOYO, *El Comercio*, 17 de agosto de 2008.

se debería, básicamente, a la percepción de que, como presidentes, Toledo y García han atendido preferentemente a un selecto grupo de limeños y extranjeros, en desmedro de los intereses y demandas de la mayoría de la población.

En efecto, el restablecimiento de la democracia ha permitido percibir que los frutos del desarrollo económico se distribuyen desigualmente, favoreciendo a los inversionistas extranjeros, las capas altas y ciertos sectores medios, a expensas de la mayoría, desequilibrio que refuerza la profunda desigualdad social preexistente. A este respecto, las encuestas informan que alrededor de 70% de los entrevistados juzga que las decisiones del presidente García se ajustan a los intereses de los inversionistas y de los ricos, al tiempo que desatienden las demandas de la sociedad. La difusión de diferentes estudios ofrece testimonios de la persistente desigualdad entre los departamentos de la costa, la sierra y la selva, y la heterogénea capacidad de los gobiernos regionales para percibir ingresos y poder gastarlos razonablemente.

Estas percepciones serían causa de que «cuando el crecimiento económico aumenta la satisfacción se reduce, al menos, inicialmente [...] debido a las expectativas y a las frustraciones que fomenta la comparación con “otros” que se encontrarían en mejores condiciones» (Moreno y Lora 2008), proposición que recuerda el «efecto túnel» de Albert Hirschmann. Estas expectativas y frustraciones derivarían, entre otros factores, de las noticias que se difunden sobre los inmensos beneficios que obtienen unos y acerca de la miseria en la que viven muchos debido a la «debilidad» de los aparatos estatales y la desidia de las autoridades.

La desaprobación al presidente García también parece responder a que las políticas económicas liberales favorecen que la gran empresa, de preferencia extranjera, desplace a productores nacionales «tradicionales» de diferentes actividades económicas y de cualquier tamaño. Ese es el caso de la amenaza que se cierne sobre ciertas actividades productivas en razón del TLC con Estados Unidos, y por los probables convenios comerciales con China y la Unión Europea, lo que motiva la protesta y el reclamo de gremios empresariales. Pero también ese es el motivo del violento rechazo de campesinos contra la incursión de grandes empresas mineras en sus territorios, como ha

sido el caso de los productores de mango en Piura y el levantamiento de la población nativa contra la «ley de la selva» debido a que amenaza desplazarlos de sus actividades, así como de sus dominios y de su existencia colectiva (Scurrah 2008).

Asimismo, la mencionada desaprobación se debería a que el Ejecutivo se interesa por ejecutar medidas que mejoren la competitividad de las empresas pero no presta igual atención a la reforma de los sectores sociales —educación, salud, vivienda, nutrición—, a fin de impulsar las políticas de inclusión, mejorar las condiciones de vida de la población y atender así a las expectativas para morigerar las frustraciones colectivas. Por último, a raíz de la crisis internacional, el súbito incremento de precios de los productos alimenticios se sumó para que las capas populares acusaran al gobierno de no tomar las medidas apropiadas para aliviar sus precarias condiciones e impedir la repetición de la nefasta experiencia del anterior gobierno aprista —y, sobre todo, alanista—.

Estas condiciones explicarían la existencia de conflictos distributivos, sectoriales y regionales, acompañados de elevados grados de violencia por parte de trabajadores organizados —principalmente del sector público, que reclaman aumentos de salarios— y de la población agrupada en frentes regionales que exigen del gobierno central la realización de obras públicas y otros beneficios. Los medios de comunicación recogen cotidianamente las protestas ciudadanas por las deficiencias de la administración pública y de los servicios públicos, como es el caso de la protesta generada por la lenta reconstrucción de las ciudades afectadas por el terremoto de agosto de 2007 (Remy 2008; Caballero y Cabrera 2008).

Sin embargo, la fragmentación social conspira contra la articulación de las protestas y de su expresión política, por lo que el gobierno ha podido salir airoso en la mayoría de los casos a través de la negociación y suscripción de acuerdos con los dirigentes de dichas protestas. Si eso ocurre en la escena social, en el escenario político la organizada bancada aprista aprovecha la fractura de la oposición parlamentaria para hacer alianzas puntuales con los fujimoristas, a fin de reducir y canalizar la beligerancia política.

Frente a las manifestaciones críticas, en sucesivos arrebatos de furia, el voluntarioso presidente García ha acusado a los humalistas

y a los remanentes grupos maoístas de azuzar a las turbas y a ellos, como a los dirigentes de las movilizaciones sociales, los ha calificado de traidores a la patria, holgazanes, «comechados», imbéciles, entre otras perlas. Además, de la amenaza de criminalizar las protestas, ha embestido contra las organizaciones de derechos humanos.

Para contrarrestar las objeciones teóricas al «modelo» económico, García ha publicado una serie de artículos de crítica al «perro del hortelano» —que no come ni deja comer— por impedir la puesta en valor de los vastos y diversos recursos naturales que se encuentran sin explotar⁸ en razón de la defensa de ideas congeladas y de creencias trasnochadas de «viejos comunistas disfrazados de medioambientalistas»; «(del) perro del hortelano que se presenta como antiminerero, pluriculturalista y patrioterero»; «(del) viejo comunista anticapitalista del siglo XIX que se disfrazó de proteccionista en el siglo XX y cambia otra vez de camiseta en el siglo XXI para ser medioambientalista» que, a pesar del derrumbe del comunismo y del desprestigio de la ideología marxista, persiste en considerar que el capitalismo desnacionaliza la economía y agrava la desigualdad social, contamina el ambiente, desconoce los valores y las prácticas de sectores tradicionales.

Para avanzar en los cambios económicos y sociales que García considera ineludibles, ha propuesto un recetario destinado a formalizar la propiedad e incorporarla en el mercado, siguiendo la pista trazada por Hernando de Soto. En este sentido, a mediados de 2008 su gobierno emitió un centenar de decretos que buscan limitar los supuestos privilegios de los pescadores artesanales, así como del usufructo y la propiedad de los que gozan las comunidades campesinas de la sierra y las nativas de la selva, a fin de abrir el camino a las inversiones en la pesca, en la minería de la sierra y en la madera de la selva. Sin embargo, la eficaz resistencia social y política que han suscitado tales proyectos ha motivado que desista de sus propósitos, por el momento, mientras sus voceros acusan a los campesinos y, en general, a la oposición por adoptar posiciones irracionales.

⁸ «El síndrome del perro del hortelano», *El Comercio*, 28 octubre de 2007; «El perro del hortelano contra el pobre», *El Comercio*, 2 de marzo de 2008; «Receta para acabar con el perro del hortelano», *El Comercio*, 25 de noviembre de 2007; «El perro del hortelano y la lucha contra la pobreza», *El Comercio*, 9 de marzo de 2008.

Los medios de prensa fujimoristas, en los que participan connotados dirigentes apristas, se han sumado a la campaña de García, descalificando e insultando con expresiones racistas a los opositores del gobierno, a los dirigentes de los movimientos sociales, así como a los que ponen reparos al tipo de desarrollo capitalista fundado en la gran empresa extranjera, al tiempo que apelan a García para que aplique la «mano dura» contra los «rojos» que amenazan con desestabilizar el gobierno y retrasar el desarrollo del país.

Es prematuro indicar cuáles son las alternativas que adoptará el presidente para encarar la crítica coyuntura que enfrenta al cabo de dos años de gobierno, y cuáles son las opciones que tendrá durante los tres años que su gobierno tiene por delante para llevar a cabo sus planes. Pero, si el «estilo es el hombre», como dijo Buffon, existe el riesgo de que García se encuentre tentado a recurrir a fórmulas y prácticas autoritarias para avanzar a paso ligero en lo que entiende como la modernización del país.