

GOBERNABILIDAD
EN EL PERÚ:
1980 - 1990

Raimundo Heredia Vargas

Nº4

Septiembre 2003

DOCUMENTOS DE FACULTAD

Director Responsable:
Patricio Gajardo Lagomarsino
Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y
Administración Pública

Editor
Andrés Benavente Urbina
Instituto de Estudios y Gestión Pública

COMITÉ EDITORIAL
Raimundo Heredia Vargas
Gabriela Lobos Hernández
María Teresa Verdugo Rojas
Cristián Pertuzé Fariña
Alejandro Suárez Casanova

Coordinadora de Redacción:
Gabriela Lobos Hernández

CONSEJO INTERNACIONAL
Martha E. Zarif (Argentina)
Julio A. Cirino (Argentina)
Rene Castro Berardi (Brasil)
Tito Livio Caldas (Colombia)
Alejandro Muñoz-Alonso Ledo (España)
Ambler Moss (Estados Unidos)
Norman Bailey (Estados Unidos)
Ricardo Méndez Silva (México)

Diseño de Portada:
Alejandro Millán Moreira

Documentos de Facultad es una publicación del Instituto de Estudios y Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile, que acoge los aportes de investigaciones y reflexiones académicas sobre las temáticas propias de la ciencia política y la administración pública.

Su periodicidad es bimensual entre marzo y diciembre de cada año y esta abierta a recibir artículos de colaboración para ser evaluados por el Comité editorial. La extensión de los mismos no debe superar las 60 carillas escritas a espacio y medio en arial 12 y deben adjuntarse en diskette.

Los artículos aquí publicados son de exclusiva responsabilidad del autor y no representan necesariamente el pensamiento y opinión de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.

INDICE

INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I. QUÉ SE ENTIENDE POR GOBERNABILIDAD	9
1. En torno al concepto de gobernabilidad	9
2. Los factores de la gobernabilidad: legitimidad y eficacia	19
3. Gobernabilidad: una propuesta de definición	23
CAPÍTULO II. PERÚ Y LA PROBLEMÁTICA DE LA GOBERNABILIDAD	25
1. Transición a la democracia	25
2. Marco institucional: Constitución de 1979	26
3. Los gobiernos democráticos	29
3.1. Administración de Fernando Belaúnde Terri	29
3.2. Administración de Alan García	34
4. Los partidos políticos	40
4.1. El accionar partidista	43
5. El movimiento sindical	46
6. Violencia política: rol de las Fuerzas Armadas y terrorismo	49
7. La crisis económica	53
CONCLUSIÓN	59
BIBLIOGRAFÍA	62

CARTA DEL EDITOR

En la serie Documentos de Facultad presentamos la investigación del profesor Raimundo Heredia Vargas “Gobernabilidad en el Perú: 1980-1990”. La primera reflexión que el lector puede hacerse a partir de la articulación de su contenido es que se trata de un estudio profundo y riguroso tanto en el nivel de la conceptualización como del análisis empírico de una importante etapa del desarrollo del proceso democrático del Perú.

En el nivel teórico, el profesor Heredia profundiza y analiza la discusión intelectual sobre el tema de la gobernabilidad. Importante en la época investigada y crucial en nuestros días latinoamericanos donde los gobiernos ya no tienen la amenaza de ser derrocados por golpes de Estado de parte del actor militar, sino pueden verse afectados por movilizaciones sociales rupturistas que, más allá de sus motivaciones, terminan provocando una crisis de gobernabilidad donde en no pocas ocasiones el gobierno mismo es depuesto aunque sea a través de los mecanismos institucionales. Los comentarios sobre la cuestión de la gobernabilidad que nos ofrece este estudio son extraordinariamente actuales.

En el nivel empírico, el estudio se refiere ampliamente al período que va desde el fin de las experiencias autoritarias – aunque alude a la fase transicional de éstas – hasta el comienzo de la crisis de la democracia tradicional, lo que antecede al gobierno semiautoritario de Fujimori.

El profesor Heredia nos muestra cómo la vinculación de diversas variables – crisis económica, expansión y agudización del terrorismo insurreccional, y crisis de representatividad de los partidos políticos, además de la frustración ciudadana ante lo que estiman poca eficiencia del sistema institucional, van generando una crisis de gobernabilidad muy profunda de la cual Perú saldrá con el fujimorato, experiencia que si bien mantuvo la liturgia democrática –salvo el autogolpe de 1992 – distó en los hechos de ser un gobierno consecuente con dicha formalidad.

En suma, el estudio “Gobernabilidad en el Perú: 1980-1990”, resulta clave para entender el proceso de gestación del Perú de hoy.

ANDRES BENAVENTE URBINA
EDITOR

INTRODUCCIÓN

La presente investigación está orientada a analizar y estudiar la problemática de la gobernabilidad peruana entre los años 1980 - 1990, correspondientes a los dos primeros gobiernos democráticos que reemplazaron al régimen militar instaurado en 1968.

A través del estudio de las variables que inciden en la gobernabilidad se intentará poner a prueba la hipótesis que señala que la crisis económica, de los partidos y la violencia política son los principales factores que llevaron a la ingobernabilidad peruana de fines de los años ochenta, lo que se tradujo en la deslegitimación del sistema político instaurado a partir de la Constitución de 1979.

Para ello el trabajo se dividirá en dos grandes capítulos, uno teórico y el otro práctico.

El primer capítulo está orientado a definir qué es la gobernabilidad, cuáles son las principales corrientes de estudio que existen en este sentido, y cuáles son las variables independientes que inciden en este proceso. El capítulo termina con la definición de gobernabilidad que se utilizará en la presente investigación, indicando las variables que serán consideradas para el estudio de la misma.

El segundo capítulo está dirigido al análisis de la problemática de la gobernabilidad peruana entre los años 1980 y 1990, en función de variables políticas y económicas que ayudan a responder la hipótesis planteada.

CAPÍTULO I. QUÉ SE ENTIENDE POR GOBERNABILIDAD

1. En torno al concepto de gobernabilidad

Manuel Alcántara (1994: 11) sostiene que puede entenderse «por gobernabilidad la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno (de carácter medioambiental) o que son intrínsecos a éste». Profundiza su definición señalando que la gobernabilidad se forma a partir de impulsos que vienen del propio gobierno y que se expresan a través de las políticas públicas; éstas a su vez son recepcionadas por la sociedad, que emite su respuesta a través de individuos solos o a través de las organizaciones (1995: 22). En otras palabras, para lograr los objetivos propuestos se debe propender al buen rendimiento de las instituciones con el fin de asegurar la gobernabilidad del sistema.

En definitiva, para Alcántara la gobernabilidad quedará asegurada en la medida en que un gobierno pueda simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo socioeconómico.

Anteriormente Dieter Nohlen ya había expresado algo similar a lo estipulado por Alcántara, al señalar que «el concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver»¹.

Rolando Franco (1994: 48) sostiene que la gobernabilidad es un concepto en el cual se encuentra inmersa la voluntad política de querer hacer algo. Sin embargo, esta voluntad no lo es todo, sino que además hay que

¹ Citado en Alcántara (1994: 11)

saber cómo hacer ese algo. «Esto último tiene que ver con la capacidad de gobernar, esto es, poseer la condición para diseñar y ejecutar políticas públicas y lograr efectividad en el desenvolvimiento de la actividad gubernamental. Los componentes cruciales de dicha capacidad son un poder gubernamental adecuado (lo que implica reformas institucionales) y la existencia de consenso social (legitimación del régimen político y del gobierno), además de elementos operativos que se logran mediante el «perfeccionamiento de las élites políticas. Es necesario también que el público se identifique con las estrategias de desarrollo, lo que exige ilustrar a la población, entregándole visiones realistas del proceso».

Si nos detenemos a analizar las definiciones precedentes, podemos visualizar que Alcántara, Nohlen y Franco colocan el acento en el accionar gubernamental. Mientras que para el primero la gobernabilidad está asegurada en la medida en que existen «condiciones favorables para la acción de gobierno», para Nohlen ésta sólo se logra si el gobierno es capaz de resolver los problemas que se le presentan, o lo que es lo mismo, si el gobierno tiene la capacidad de gobernar, como lo señala Franco. Para ellos, la legitimidad se mantiene en la medida en que los gobiernos son eficaces en las decisiones que adoptan.

Si para unos la gobernabilidad se encuentra mayormente condicionada por la eficacia, para otros la acción de los gobiernos debe ir necesariamente acompañada de la aceptación social. De ahí que la legitimidad cobre importancia en sus definiciones.

En esta última acepción, podemos señalar que para Arbós y Giner (1996: 13) «la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo». Agregan que «esta cualidad se expresa, esencialmente, en un proceso continuo de gobierno que obtiene un grado mínimo de obediencia ciudadana, una medida suficiente de aceptación popular, así como de las diversas instituciones (de la propia esfera política y de la sociedad civil) para que dicho proceso no tenga una existencia efímera» (1996: 13).

Por su parte, Angel Flisfisch define a la gobernabilidad como «la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo», situación que se logra a través de «la capacidad de adoptar oportunamente decisiones ante eventos que son desafíos que exigen una respuesta gubernamental; efectividad y eficiencia² de las decisiones adoptadas; aceptación social de esas decisiones; y coherencia de las decisiones a través del tiempo, de manera que no produzcan efectos contradictorios»³.

Luciano Tomassini siguiendo la argumentación anterior, agrega que la gobernabilidad «no sólo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social»⁴. Para él, mientras que la transición, la democratización y la consolidación democrática están basadas en juicios de valor, la gobernabilidad no lo está. Es por ello que señala que la mejor forma de entender a la gobernabilidad sería respondiendo a la siguiente pregunta: ¿qué debe hacer este año un gobierno democrático para seguir siéndolo el siguiente?

En consecuencia para Tomassini (1996: 50) la gobernabilidad «consiste en la capacidad del gobierno y de la sociedad para atender equilibradamente, en grados y durante períodos razonables, la triple demanda ciudadana por crecimiento, equidad y democracia, con transparencia, a partir de los consensos necesarios, y con la más alta participación posible. Ello supone una gran posibilidad para formular políticas que aquellos consensos reflejen: prácticamente todos los estudios publicados en los últimos años en torno a estos problemas coinciden en privilegiar estos elementos así como la concatenación existente entre ellos».

Arbós y Giner –concordando en términos generales con lo señalado por Tomassini–, constatan que existen cuatro niveles como mínimo donde se mueven los procesos de gobernabilidad. «Se trata del dilema legitimidad-eficacia; de las presiones y demandas del entorno gubernamental, o de la carga de responsabilidades; de la reestructuración corporativa de la sociedad civil, y de la expansión y cambio tecnológico, con sus repercusiones demográficas, ecológicas y sociales consiguientes»⁵.

En términos similares a los expresados por Arbós y Giner, y haciendo un análisis de los estudios realizados por Tomassini, Alcántara (1994: 31)

- 2 Por efectividad debemos entender la capacidad de obtener los resultados y los objetivos prefijados (Morlino, 1996: 116); mientras que por eficiencia, que estos resultados se logren con el menor costo posible.
- 3 Citado en Alcántara (1994: 39-40).
- 4 Citado en Alcántara (1994: 12).
- 5 Citados en Alcántara (1994: 32).

concluye que para aquél la gobernabilidad depende de tres variables principales: «el fortalecimiento de la sociedad civil y la evolución de la cultura política, la orientación y el comportamiento de la economía, y la integración de sectores cada vez más amplios de la sociedad en el sistema productivo».

Bajo este punto de vista, se abre paso la definición de Edelberto Torres Silva (1994: 29-30) quien señala que la gobernabilidad «es la cualidad del sistema político según la cual sus instituciones actúan eficientemente, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, porque les proporcionan seguridad, integración y prosperidad, permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política democrática del Estado, así como la participación de los ciudadanos, todo lo cual asegura el orden y la continuidad del sistema». Agrega que también es importante destacar en ella la manera en que la sociedad civil organiza sus intereses particulares, cómo es capaz de transformarlos en intereses comunes y la eficiencia con que los traslada a través de los partidos políticos y las organizaciones sociales, a los niveles públicos y políticos.

Fernando Zumbado (1994: 20) por su parte, sostiene que el buen funcionamiento de un gobierno depende de la gobernabilidad de la sociedad, entendiendo por esta última a «las relaciones del Estado, por una parte, y la cultura cívica, la economía y los sectores sociales, por otra». A pesar de ello, reconoce que este concepto no es algo del todo claro, de ahí que sostenga que la gobernabilidad dependerá en todo caso de la percepción que la propia sociedad tenga sobre cuán garantizado o inseguro es su proceso de gobierno, considerando para ello los factores de los cuales depende ese proceso.

Si bien es cierto todos los autores tratados en este apartado, al igual que los anteriores, nos señalan que la eficacia es un factor de gobernabilidad, creemos que en función de las definiciones que nos entregan sobre este concepto, el énfasis lo colocan en la legitimidad ya que todos ellos coinciden en señalar que los gobiernos deben orientar su accionar dentro de parámetros considerados legítimos por la ciudadanía, pues sólo de esta forma podrán alcanzar la aceptación social. Dicho de otra manera, un gobierno es legítimo en la medida en que sus respuestas se ajustan a normas establecidas y conocidas por todos.

Por último, debemos destacar aquellas definiciones que –a nuestro juicio– nos entregan una perspectiva más globalizadora sobre el significado de la gobernabilidad. Con esto no estamos señalando que las definiciones anteriores no sean capaces de otorgarnos una visión general sobre este término, sino que, simplemente, creemos que éstas nos permiten una conceptualización más pragmática sobre esta temática, en el sentido de que no solamente la definen, sino que también nos señalan cómo debe medirse y qué elementos deben ser considerados al momento de decidir el grado de gobernabilidad o ingobernabilidad de un determinado sistema político.

Bajo este punto de vista, para Gianfranco Pasquino (1997: 35) el problema de la gobernabilidad está relacionada con dos elementos. El primero de ellos y el más importante es «el de que se debe considerar la formulación de políticas eficaz y sujeta a la rendición de cuentas una parte integrante de toda solución al problema de la gobernabilidad»; el segundo, es «el de que los partidos son los organismos principales en el proceso de formulación de políticas y no pueden ser sustituidos fácil ni eficazmente por otras estructuras. Por consiguiente, siempre que los partidos no puedan, por la razón que sea, aportar ese tipo de formulación de políticas, la crisis de la gobernabilidad volverá a materializarse en formas diferentes, aunque previsibles».

Para el autor, independientemente que se clasifique a la crisis de la gobernabilidad como crisis del capitalismo, como crisis socioeconómica o como crisis de la democracia, lo cierto es que muy poco se dice de la labor de los partidos políticos, como agentes esenciales para el funcionamiento de los sistemas políticos. Refuerza su teoría señalando que «la relación entre gobernabilidad y formulación de políticas no se puede iluminar sin tener en cuenta en serio la vinculación aportada por los partidos políticos» (Pasquino, 1997: 39). Como a él le interesa el rol de los partidos políticos como factor de gobernabilidad, argumenta que «la amenaza a la gobernabilidad del sistema y al papel de los partidos puede proceder de dentro o de fuera del sistema político» (1997: 43).

Victoria Camps señala que gobernabilidad es «el proceso constante de hacer frente a las tensiones entre las necesidades crecientes (situaciones problemáticas o aprovechamiento de oportunidades), de una parte, y las

capacidades de gobernar (crear tipos de solución o desarrollar estrategias), de otra»⁶. En sus propias palabras agrega que «gobernar no consiste sólo en realizar los llamados actos de gobierno, sino en la interacción - palabra clave- entre actores sociales, grupos y fuerzas y las organizaciones e instituciones públicas o semipúblicas» (Camps, 1997: 19).

Edgardo Boeninger (1997: 13) entiende a la gobernabilidad como «la capacidad de una sociedad de gobernarse a sí misma», capacidad que depende de la «existencia de condiciones para mantener en un país un nivel satisfactorio de estabilidad política, progreso económico y paz social».

Para Boeninger una primera condición para la gobernabilidad es reconocer que dada la situación actual del mundo, existen ciertas limitaciones que condicionan la soberanía y el poder (que se expresa por el menor grado de libertad para adoptar las decisiones de política interna), y que por lo tanto, se deben adecuar las instituciones políticas y sociales a esta realidad.

Otra condición para la gobernabilidad es la aceptación de la gradualidad del cambio, a objeto de que se produzca una continuidad política, económica y social.

Una tercera condición está dada por el hecho de que debe existir una conciencia social por el desarrollo y la democracia, es decir, que exista una mayoría que permita llevar adelante un desarrollo sostenido dentro de la estabilidad que otorga un sistema democrático.

También debe existir una mayoría política capaz de gobernar realmente, tomar decisiones, llevarlas a cabo y hacerlas efectivas.

Otra condición para la gobernabilidad es concretar la compatibilidad entre crecimiento y equidad.

Para la gobernabilidad en democracia se hace imprescindible la existencia de partidos políticos sólidos y con raíces reales en la sociedad. Lo que se expresa a través del Parlamento.

6 Esta definición Camps la adopta del artículo de Jan Kooiman, denominado "Modern Governance", Sage, Londres, 1994.

En síntesis, este autor señala que para que se dé la gobernabilidad es preciso:

- 1º «fortalecer la organización y la participación ciudadana, para facilitar la existencia de una coalición societal y de una coalición política de gobierno;
- 2º «reforzar la capacidad del ejercicio legítimo de la autoridad;
- 3º «reforzar la capacidad para prevenir y resolver conflictos y para prevenir y resolver los problemas que afectan a los derechos de las personas» (Boeninger, 1994: 33).

De lo hasta aquí expuesto, podemos señalar que Pasquino, Camps y Boeninger se esfuerzan por dejar en claro que la gobernabilidad es un concepto en el que están inmersos actores sociales y públicos. Un concepto que se refiere a la interacción que se da entre estos actores en función del rol que cada uno de ellos debe jugar en un sistema democrático. Si la gobernabilidad es el resultado de la interacción entre estos actores y de la posibilidad que éstos tienen para ir adecuándose a los cambios que se van produciendo en el conjunto de la sociedad, se abre paso entonces la definición de Michel Coppedge quien es –a nuestro juicio– el que coloca mucho más énfasis en estas relaciones.

De este modo, podemos señalar que Michael Coppedge es mucho más explícito que el resto de los autores tratados, ya que en su definición incluye directamente a la sociedad civil. Así, para él, la gobernabilidad puede ser entendida sólo si se analizan las relaciones que se dan entre los «actores estratégicos», los que de alguna u otra manera tienen el poder suficiente para influir en el proceso político como las Fuerzas Armadas, los gremios, los sindicatos, la Iglesia, los medios de comunicación y el propio gobierno.

De ahí que en una primera aproximación, Coppedge (1994: 62) señale que la gobernabilidad podría «definirse como el grado en el cual el sistema político se institucionaliza». No obstante y como está consciente que esta definición no es del todo clara, agrega que se debe tener presente qué se entiende por institucionalización.

Para aclarar esta duda recurre a Samuel Huntington, para quien la institucionalización es «el proceso por el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad»⁷. Al respecto señala que la institucionalización es muy fácil de visualizar pues se refiere a la frecuencia y al grado en que las organizaciones y procedimientos cambian. Lo difícil está referido a los valores, ya que se debe descifrar para quién estas instituciones adquieren un valor y cuánto valor deben adquirir; si se requiere que toda la sociedad esté satisfecha con sus organizaciones y procedimientos, entonces la institucionalización sería algo imposible. En este sentido, agrega que las organizaciones y procedimientos deben tener mayor validez para los poderosos, también llamados actores estratégicos; esto último puesto que son ellos quienes pueden socavar la gobernabilidad al interferir en la economía y en el orden público. Es por eso que la gobernabilidad debe definirse en términos de poder. Ahora bien como está conciente que el poder es difícil de definir, señala que intentará una definición relativamente entendible.

«El concepto planteado aquí es una síntesis de diversas aproximaciones en las que el poder se entiende como el grado en el que un grupo es capaz de utilizar ciertos recursos políticos para su propio beneficio. Mi lista de recursos incluye 1) los cargos públicos, 2) ideas e información, 3) factores de producción (trabajo, tecnología y materias primas junto con el capital), 4) fuerza violenta, 5) grupos de activistas, y 6) autoridad moral. Cada recurso tiene un grupo prototipo asociado a él: el gobierno y la burocracia con los altos cargos públicos, los tecnócratas y los medios de comunicación con las ideas y la información, las empresas con los factores de producción, el ejército y la policía con la fuerza violenta, los partidos políticos con los activistas, y la autoridad moral con la Iglesia. Sin embargo, algunos grupos derivan su poder de más de un recurso: los partidos cuentan con activistas, ideas, autoridad moral (cuando son respetados) y los cargos públicos (cuando están en el gobierno); el gobierno cuenta con todos los recursos posibles en un momento o en otro» (Coppedge, 1994: 62-63). Cualquier grupo que controle uno o más de estos recursos es potencialmente un actor estratégico, siempre y cuando ese grupo demuestre una gran solidez.

Para el autor, los actores estratégicos de América Latina son el gobierno (los líderes políticos en la administración), el ejército, la burocracia y las

7 Citado en Coppedge (1994: 12)

empresas estatales, las cuales son conocidas colectivamente como el Estado; las asociaciones de empresarios, los sindicatos y confederaciones de trabajadores, las organizaciones de agricultores, la Iglesia y otros grupos de interés, a los que se conoce colectivamente como la sociedad; y los partidos políticos que intentan ser un mediador entre el Estado y la sociedad.

Añade así que no es tan necesario que los actores estratégicos deban coincidir con los demás para que exista gobernabilidad, sino que lo realmente importante es que acepten que no pueden mejorar su situación rechazando estos procedimientos a favor de otros o de ninguno (Coppedge, 1994: 63). A los actores estratégicos no tienen porqué gustarles las normas, sólo deben seguirlas ya que están mejor que sin ellas. Por lo tanto, los actores estratégicos deben seguir los procedimientos –fórmulas según el autor– establecidos en las relaciones entre cada uno de ellos. Luego de estas explicaciones Coppedge llega a una definición más precisa sobre gobernabilidad, señalando que «la gobernabilidad es el grado en que las relaciones entre los actores estratégicos obedecen a fórmulas estables y mutuamente aceptadas» (1994: 63).

Para el autor, la lógica de la democracia es conflictiva para la gobernabilidad, ya que mientras la gobernabilidad requiere una representación efectiva de los grupos en proporción a su poder, la democracia requiere una representación efectiva de los grupos en relación al número de personas que los apoyan. De ahí que la «gobernabilidad respete la lógica del poder, mientras que la democracia respeta la lógica de la igualdad política» (1994: 64).

Para aclarar lo anteriormente señalado, Coppedge argumenta que en una democracia que encuentra su legitimidad a través de las elecciones, puede resultar verdaderamente peligroso que el Ejecutivo trate de imponer obediencia en forma unilateral a todos los grupos. Esto que desde una perspectiva democrática está total y plenamente justificado, puede ser fatal si se mira desde un punto de vista de la gobernabilidad. Es por ello que el autor señala que <un mandato electoral no debería interpretarse como una licencia para imponer el deseo del pueblo> sobre los intereses poderosos, sino como un mandato para representar al <pueblo> en las negociaciones con estos intereses poderosos (1994: 63).

Analizando la teoría planteada por Coppedge, Alcántara señala que de acuerdo con este autor existen seis condiciones para la gobernabilidad. Las dos primeras se centran en el plano general ya que hacen alusión a «la capacidad y el deseo de todos los grupos políticamente relevantes para comprometerse con algún tipo de arreglo institucional que sirviese para dirimir sus diferencias»; mientras que las cuatro restantes se centran en los requisitos de la gobernabilidad democrática. Estos están referidos a la «1) aceptación de compromisos institucionales democráticos que confieren gran peso a los grupos de masa políticamente relevantes (básicamente los partidos políticos) por parte de aquellos otros de carácter más elitista (Iglesia, empresarios, militares, etcétera); 2) la aceptación de arreglos que permitan la representación efectiva de estos últimos grupos por parte de la clase política elegida; 3) la efectiva representación de los ciudadanos por esta clase política elegida; 4) la creación y el mantenimiento de mayorías que funcionen basadas en criterios partidistas como consecuencia de decisiones tomadas por la clase política» (Alcántara, 1995: 31).

Considerando las definiciones dadas por estos últimos autores, y tomando en consideración lo señalado por Alcántara respecto de Coppedge, nos parece que estas definiciones son de gran utilidad al momento de medir los grados de gobernabilidad. Como señaláramos con anterioridad no sólo nos dicen qué elementos debemos considerar, sino que también, cuál es la función que debe cumplir cada uno de los actores estratégicos dentro de un sistema político democrático para que pueda darse efectivamente la gobernabilidad.

En este sentido, creemos que cuando Coppedge argumenta que «a los actores estratégicos no tienen porqué gustarles las normas, sólo deben seguirlas», nos está diciendo que cada uno de ellos debe enmarcar su accionar dentro de la norma legal vigente, tratando de ser eficaz –dentro de esa norma– en la consecución de sus objetivos.

La gobernabilidad, por lo tanto, no depende única y exclusivamente de la capacidad que tengan los gobiernos para dar respuesta a las necesidades de la población, también depende de que las demandas sociales se realicen a través de los canales establecidos, y eso sólo se logra en la medida en que los primeros son capaces de imponer su autoridad porque cuentan con la aceptación social por parte de la población.

Una vez expuestas las diferentes definiciones que existen sobre el término gobernabilidad, pasaremos ahora a definir qué se entiende por legitimidad y eficacia, toda vez que ambos factores son las variables independientes que se encuentran presentes en todo proceso de gobernabilidad.

2. Los factores de la gobernabilidad: legitimidad y eficacia

Dado que nuestro estudio estará orientado al análisis de la gobernabilidad democrática, creemos que debemos comenzar definiendo qué se entiende por legitimidad al interior de un sistema democrático. Bajo esta perspectiva, existen muchas y variadas definiciones sobre este concepto, siendo una de las más aceptadas la propuesta por Max Weber, quien sostiene que el poder debe estar basado en la legitimidad.

Weber (1994: 174) hace su planteamiento al referirse al tema de la dominación, cuando expresa que toda dominación necesariamente busca su fundamento en la legitimidad, siendo una de ellas la de «carácter racional». Para él, entonces, la legitimidad que arranca de la razón es aquella «que descansa en la creencia en la legalidad de las ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad». Es decir, el poder de quien manda encuentra su base en una autoridad de carácter legal.

Es esa creencia en la legalidad lo que lleva a Leonardo Morlino a señalar que la legitimidad «consiste en un conjunto de actitudes positivas hacia el sistema político considerado como merecedor de apoyo» (Morlino, 1985: 177), apreciación que también es compartida por otros autores cuando sostienen que la legitimidad está dada por «la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más convenientes o apropiadas para la sociedad» (Lipset, 1992: 130), o por la confianza o el apoyo que la población tenga respecto de un determinado régimen (Alcántara, 1995: 18). Si dicho sistema político ha sido capaz de ganarse el apoyo y la confianza de la población, entonces podríamos decir que la legitimidad se funda en la «creencia en que, a pesar de las diferencias y de los fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que hubieran podido establecerse»⁸; o por la creencia en que «un régimen político

8 Juan Linz, citado en Montero y Morlino (1993: 10)

concreto es «menos malo» que cualquier otra forma posible de gobierno» (Montero y Morlino, 1993: 9). De ahí que en un régimen democrático la legitimidad pueda ser entendida como «un conjunto de actitudes positivas de una sociedad hacia sus instituciones democráticas, consideradas como la forma de gobierno más apropiada» (Montero y Morlino, 1993: 9).

Juan Linz señala que este tipo de régimen debe buscar la obediencia, pero no una obediencia en base a la costumbre. Para recalcar esta idea –al igual que Morlino– recurre a Weber⁹ quien argumenta que «la costumbre y la situación de intereses, no menos que los motivos puramente efectivos y de valor (racionales con arreglo a valores) no pueden representar los fundamentos en que la dominación confía. Normalmente se les añade otro factor: la creencia en la legitimidad».

Es esta legitimidad, o mejor dicho la creencia en esta legitimidad la que permite que un régimen democrático pueda exigir obediencia para hacer cumplir una decisión. Creencia que debe ser compartida por una mayoría de los ciudadanos, sobre todo por aquellos que controlan a las fuerzas armadas (Linz, 1996: 38).

En resumen, para el autor la «legitimidad es la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia. Por último, significa que cuando los que constitucionalmente ostentan el poder exigen obediencia y otro grupo lo pone en duda en nombre de una alternativa de orden político, los ciudadanos optarán voluntariamente por seguir las órdenes de los que ostentan la autoridad. Más específicamente, la legitimidad de un régimen democrático se apoya en la creencia en el derecho de los que han llegado legalmente a la autoridad para dar cierto tipo de órdenes, esperar obediencia y hacerlas cumplir, si es necesario, utilizando la fuerza» (Linz, 1996: 38). Esto lo pueden hacer debido a que han llegado al poder a través de elecciones libres, mecanismo por medio del cual, el resto de la sociedad les ha otorgado un reconocido y sistemático «derecho a gobernar» (Lipset, 1996: 23).

9 Citado en Linz (1996: 38).

No obstante, hoy en día no es suficiente con que los gobiernos se hayan originado por medio de elecciones libres para ser considerados legítimos.

mos, sino que, tal como lo señala Victoria Camps (1997: 23), en la actualidad un buen gobierno se gana la legitimidad día a día, en la medida en que éste no pierde la confianza de los ciudadanos. Ahora bien, como está consciente que la legitimidad es algo muy difícil de probar empíricamente, señala que en una democracia para no perder la legitimidad, es preciso que los gobiernos mantengan ciertas reglas, tales como:

- a.- fidelidad y respeto a la constitución;
- b.- fidelidad al propio programa político;
- c.- ejecución del programa a través de medios que permitan alcanzar los objetivos propuestos.

«El no cumplimiento de lo previsto, la incoherencia entre lo que se dijo que se haría y lo que se hace de hecho, o entre lo que ideológicamente se espera de un partido y lo que ese mismo partido demuestra que cree, es lo que determina la pérdida de legitimidad sustantiva de un gobierno» (Camps, 1997: 23).

Al señalar Victoria Camps que la legitimidad se gana día a día, nos está indicando que para lograr el consentimiento de los gobernados, un gobierno debe ser capaz de satisfacer las demandas que éstos le realizan, situación que sólo se logra a través de la eficacia.

Si la eficacia es el otro factor sobre el que descansa el concepto de gobernabilidad, veamos entonces qué se entiende por este término.

Para Morlino, la eficacia –que él la denomina como eficacia decisoria– es «la capacidad que tiene un régimen o, mejor, que tienen las estructuras del mismo para tomar y ejecutar las decisiones necesarias para superar los retos planteados al régimen o las otras medidas destinadas a alcanzar los diversos fines requeridos por los gobernantes, el primero de los cuales es, de ordinario, el mantenimiento del propio régimen» (Morlino, 1985: 219).

Un argumento parecido al anterior es el que nos entrega Linz (1996: 46), quien define la eficacia como la «capacidad de un régimen para encontrar soluciones a los problemas básicos con los que se enfrenta todo sistema político (y los que cobran importancia en un momento histórico), que son percibidos más como satisfactorias que como insatisfactorias por los ciudadanos conscientes».

Seymour Martin Lipset (1992: 115) concuerda en términos generales con los autores anteriores al señalar que «por eficacia se entiende la actuación concreta de un sistema político: en qué medida cumple las funciones básicas de gobierno, tal y como las definen las expectativas de la mayoría de los miembros de una sociedad y las de los grupos poderosos que hay dentro de ella, que podrían constituir una amenaza para el sistema como, por ejemplo, las fuerzas armadas. La eficacia de un sistema político democrático, caracterizado por una burocracia eficiente y un sistema de decisiones capaz de resolver problemas políticos, puede diferenciarse de la eficacia del sistema considerado en su totalidad, aunque, por supuesto, el fracaso del funcionamiento de la sociedad en su conjunto influirá en el subsistema político».

De las definiciones precedentes podríamos deducir, entonces, que la eficacia es la capacidad que tienen los gobiernos para satisfacer las demandas básicas de la población (Montero y Morlino, 1993: 20), lo que está directamente relacionado con el «desempeño real del gobierno y de los grupos de poder» (Lipset, 1992: 41).

Esto último queda claramente establecido por Manuel Alcántara (1995: 18) cuando señala que la eficacia apunta al grado de cumplimiento de las expectativas y las necesidades de la población, lo que se expresa a través de dos aspectos: «en cuanto a la idoneidad de las políticas diseñadas por el gobierno para reducir al mínimo el conflicto, asegurar una tendencia a la repartición de la riqueza y propiciar su incremento; y con respecto a la capacidad operativa del gobierno de actuar sin sobresaltos, pudiendo realizar sus programas y no estando sujeto a elementos disfuncionales». Como podemos ver no existen grandes diferencias en las definiciones entregadas respecto de la legitimidad y la eficacia. Todas ellas apuntan, en primer lugar, a un conjunto de valores basados en la creencia de que un sistema debe ser de una determinada manera porque no existe otro mejor; y en segundo lugar, a las exigencias que los miembros de ese sistema hacen a las autoridades que los rigen.

3. *Gobernabilidad: una propuesta de definición*

Si entendemos por eficacia «la capacidad que tiene un régimen o, mejor, que tienen las estructuras del mismo para tomar y ejecutar las decisiones necesarias para superar los retos planteados al régimen o las otras medidas destinadas a alcanzar los diversos fines requeridos por los gobernantes....» tal como lo plantea Morlino; y por legitimidad «la creencia de que a pesar de sus limitaciones y fallos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas, y que por tanto pueden exigir obediencia» como nos señala Linz, podemos configurar nuestra propia definición de lo que entenderemos por gobernabilidad.

Vistas bajo esta perspectiva, tanto la eficacia como la legitimidad presuponen –como ya lo señalara anteriormente Victoria Camps– una interacción entre los actores públicos y sociales, en donde ambos se relacionan a través de canales legalmente establecidos que permiten, por un lado, dar respuesta a las necesidades de la población; mientras que por el otro, llevan a que la sociedad acepte la totalidad o parcialidad de dichas respuestas pues entiende que quien las elabora tiene la capacidad para hacerlo, en la medida en que actúa dentro de los parámetros establecidos para un sistema democrático.

Si la eficacia y la legitimidad presuponen la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno, tal como ya lo señalara Nohlen al definir el concepto gobernabilidad, creemos que son las definiciones de Flisfisch y Coppedge¹⁰ las que mejor expresan qué vamos a entender por gobernabilidad.

De ahí entonces que para el presente trabajo entenderemos por gobernabilidad a «la calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo, expresada por la capacidad que poseen los actores estratégicos gubernamentales para dar respuesta a los desafíos que surgen de las relaciones que éstos mantienen con los demás actores estratégicos que componen un sistema político determinado, siempre y cuando estas relaciones obedezcan a fórmulas estables y mutuamente aceptadas».

Ahora bien, para medir la gobernabilidad se hace necesario utilizar a lo menos las siguientes variables:

10 Queremos aclarar que hemos decidido escoger a Flisfisch porque utiliza un concepto que no está presente en las demás definiciones, como es el factor tiempo, ya que esto nos permite localizarnos en un espacio determinado. Además, tal como lo señalan Linz, Lipset y Morlino, entre otros, si la eficacia es lo que estaría legitimando un sistema democrático, en ese caso el factor tiempo cobra real importancia. Por otra parte, también hemos elegido a Coppedge porque en su definición él alude directamente a la interrelación que debe existir entre los “actores estratégicos”, señalando que éstos no sólo están conformados por la sociedad civil, sino que además, por las autoridades de gobierno y todos aquellos que forman parte de la institucionalidad de un determinado país.

- 1) Políticas: a) demandas originadas a partir de la sociedad (sustancia e intensidad), b) respuestas a las demandas, c) grado de control del Ejecutivo y grado de compromiso de la coalición gubernamental respecto de las políticas emanadas del Ejecutivo, d) grado de aceptación de las decisiones gubernamentales por parte de los principales actores estratégicos, e) violencia política (protestas y desórdenes).
- 2) Económicas: a) crecimiento económico, b) inflación anual, c) días de trabajo perdidos por huelgas.

Una vez señalado qué vamos a entender por gobernabilidad y cuáles son algunas de las principales variables que utilizaremos para medirla, a continuación pasaremos a desarrollar la problemática de la gobernabilidad peruana entre 1980 y 1990.

CAPÍTULO II. PERÚ Y LA PROBLEMÁTICA DE LA GOBERNABILIDAD

1. Transición a la democracia

Antes de comenzar a exponer sobre la problemática de la gobernabilidad en Perú entre los años 1980 - 1990, creemos que se hace necesario señalar cómo se produjo el proceso de transición que culminó con la llegada del primer gobierno democrático luego de la dictadura militar, encabezado por Fernando Belaúnde Terry.

En este sentido, se puede decir que la transición a la democracia en el Perú se originó por iniciativa de las propias Fuerzas Armadas, a través de un proceso en el que, de acuerdo con Manuel Alcántara, se pueden distinguir tres etapas que se extienden entre 1978 y 1980. «En una primera etapa se celebraron elecciones para una Asamblea Constituyente (1978)¹¹, sin proscripción de líderes ni partidos políticos, aunque se imposibilitó el voto a aquellos que no supieran leer ni escribir al castellano; no obstante, el partido de Acción Popular no participó en dichos comicios por considerar su líder¹², expulsado de la presidencia de la República por las mismas Fuerzas Armadas ahora convocantes, que dicha cita electoral no era legítima. La segunda etapa se encuentra dominada por las discusiones en la Constituyente para la elaboración de la Constitución; la Asamblea, cuyo presidente fue Víctor Raúl Haya de la Torre, se hallaba conformada por tres grupos, que aglutinaban cada uno en torno al tercio del número de los diputados. Eran el APRA –mayoritario–, la izquierda –sumamente fragmentada– y la derecha –representada por el Partido Popular Cristiano–. La tercera culminó en las elecciones presidenciales y legislativas de 1980, regidas por la Carta fundamental aprobada por referéndum en 1979, en el que la izquierda en pleno hizo campaña a favor de la abstención por estar en profundo desacuerdo con el texto aprobado» (Alcántara, 1989: 138).

11 En esta elección no participó AP, mientras que el resultado obtenido por los otros partidos fue el siguiente: PPC 23,8%; APRA 35,3%; la izquierda –que en 1978 estaba conformada por FOCEP, UDP, PCP y PSR– 29,4%; independientes 11,5% (Tuesta, 1995: 109).

12 Alcántara se refiere aquí a Fernando Belaúnde Terry.

13 Se debe señalar que la Constitución Política de 1979 otorgó el derecho a voto a los analfabetos, por lo que a partir de este momento el sufragio se hizo efectivamente universal (Tuesta, 1995: 52).

14 Según James Malloy, el excesivo protagonismo del Ejecutivo provocó el descrédito del poder Legislativo ya que éste no logró mostrarse como el articulador de las demandas entre la sociedad civil y el Ejecutivo. “Es decir, se olvidó que es en el Parlamento donde se articulan los múltiples intereses y donde se definen las políticas a seguir” (1992: 138). En este sentido argumenta Julio Cotler cuando señala que “los jefes siguieron designando las direcciones de los partidos y los candidatos al Parlamento entre sus fieles allegados. El control ejercido por Belaúnde (1980-85) y por García (1985-90) sobre la domesticada mayoría parlamentaria les dio la oportunidad para obtener amplios poderes legislativos y administrativos, otorgando al régimen un carácter eminentemente presidencialista” (1993: 9). Lo anterior queda claramente reflejado –sentencia Fernando Tuesta– en el hecho de que de “las 2.086 normas dictadas durante el gobierno del presidente Belaúnde, solo 990 (47%), fueron elaboradas por el Parlamento. En el gobierno de Alan García, el número total fue de 2.290, de las cuales 848 (37%) correspondieron al Parlamento” (Tuesta, 1995: 95).

Una vez realizada la elección para la Asamblea Constituyente, se redactó una nueva Carta Fundamental, que ordenó el sistema político peruano de acuerdo a como se señala en el acápite siguiente.

2. *Marco institucional: Constitución de 1979*¹³

De acuerdo con lo establecido por la Constitución de 1979, el poder Ejecutivo quedó constituido por un Presidente de la República que era tanto Jefe de Gobierno como de Estado, el que era electo por cinco años, sin posibilidad de reelección inmediata. Junto a él, también se elegían a dos Vicepresidentes. Como lo señala Fernando Tuesta «la Constitución de 1979 confirmó al Presidente de la República como jefe del Estado y del gobierno, jefe del Poder Ejecutivo, jefe de la diplomacia, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y elemento clave en las relaciones con el Poder Legislativo¹⁴; además le dio la posibilidad de ampliar sus facultades legislando temporalmente» (1995: 88). Junto con lo anterior, y a través del artículo 227, la Constitución de 1979 también otorgó al Presidente de la República la facultad de «disolver la Cámara de Diputados –figura importada de los regímenes parlamentarios– si esta ha censurado o ha negado confianza a tres gabinetes ministeriales, llamando a elecciones en un plazo de treinta días» (Tuesta, 1995: 94).

El poder Legislativo, por su parte, y tal como lo establecía el artículo 166 era bicameral, existiendo un Senado que estaba compuesto por sesenta y cinco miembros que eran elegidos por las regiones por un período de cinco años. También formaban parte del Senado los ex presidentes de la República en calidad de vitalicios. Esta norma, que fue la que permitió que tanto Fernando Belaúnde Terry como Alan García ejercieran como senadores, fue derogada por la Constitución de 1993; de este modo el nuevo régimen «se libró de dos líderes políticos importantes» (Tuesta, 1995: 91).

La Cámara de Diputados, de acuerdo al artículo 167, estaba compuesta por 180 representantes, todos ellos elegidos por un período de cinco años por medio del sufragio directo y secreto.

Durante el período de receso funcionaba la denominada Comisión Permanente, que estaba compuesta por cinco senadores y diez diputados, a los que se agregaban los dos presidentes de ambas cámaras (Alcántara, 1989: 130).

En relación con el poder Judicial, éste estaba normado por el artículo 237 que establecía que «los órganos de la función jurisdiccional son: la Corte Suprema de Justicia, cuyos miembros deben ser mayores de cincuenta años y haber sido diez años magistrados de la Corte Superior. El Presidente de la República nombra a los magistrados a propuesta del Consejo Nacional de la Magistratura, ratificando el Senado dichos nombramientos; las Cortes Superiores, con sede en la capital de Distrito Judicial; los juzgados civiles, penales y especiales, y los juzgados de Paz»¹⁵. Para mantener en control de la constitucionalidad, el artículo 296 estableció el Tribunal de Garantías Constitucionales, el que estaba compuesto por nueve miembros, de los cuales tres eran designados por el Congreso, tres por el Ejecutivo y tres por la Corte Suprema de Justicia (Alcántara, 1989: 131).

Independientemente de la clara separación de los poderes del Estado, y de las atribuciones que la Constitución confería a cada uno de ellos, lo cierto es que el sistema político peruano implementado por esta Carta Fundamental decidió fortalecer el poder presidencial, aunque mantuvo instituciones de regímenes parlamentarios (Consejo de Ministros, censura, interpelación, disolución). «Así, se ha estructurado un modelo híbrido –presidencialismo atenuado lo llamarían algunos– que en la práctica ha conducido a una suerte de caudillismo presidencial» (Tuesta, 1995: 88-89)¹⁶.

- 15 Citado en Alcántara (1989: 131).
- 16 Lo paradójico, tal como lo señala el propio Tuesta, es que a pesar que Fernando Belaúnde Terry inició su periodo presidencial con el 45% de los votos y lo terminó con el 7,3%, y a pesar que Alan García hizo lo mismo con un 53,1% inicial y un 19,3% final, la Constitución dictada en 1993 volvió a repetir el mismo error que la de 1979, considerando eso sí, las especiales circunstancias en que ésta se dictó (1995: 88-89). Para Cynthia McClintock, el excesivo presidencialismo peruano llevó a que su sistema político estuviera “crecientemente asediado por uno de los peligros anunciados por Linz y Valenzuela: la tendencia del presidente de asumir el manto del mesías. De manera creciente durante la década [de los ochenta], conforme el poder presidencial aumentó, los partidos políticos se hicieron cada vez más irrelevantes y menos competentes. Irónicamente, entonces, el hecho de que el Perú no sufriera de conflictos entre Ejecutivo y Legislativo fue elocuente respecto a una falta de balance más serio en la relación entre el presidente y los partidos políticos. En tanto el presidente fue el símbolo de todas las expectativas políticas; también se convirtió en el blanco de toda la frustración política cuando las altas expectativas ciudadanas fueron quebradas. En este momento, en los casos de Belaúnde y García, la frustración ciudadana hizo que el calendario electoral pareciera rígidamente largo. En el caso de Fujimori, su arrogancia fue el factor clave en la ruptura del régimen constitucional”, citada en (Tanaka, 1998: 25-26).

17 En cuanto al sistema electoral, la Constitución estableció que el voto era obligatorio entre los dieciocho y setenta años, siendo facultativo a partir de esa edad. Junto con ello, también se estableció que los miembros de la Fuerzas Armadas así como los de la Policía no podían votar mientras estuvieran en servicio activo. En cuanto al voto propiamente tal, éste era proporcional con cifra repartidora de acuerdo con el sistema D'Hondt (Alcántara, 1989: 132). El Jurado Nacional de Elecciones (JNE), que estaba conformado mayoritariamente por abogados, era el encargado de supervisar los procesos electorales. Este organismo, en función de lo que señalaba el artículo 290 de la Constitución, podía declarar nulo el proceso electoral cuando: a) los sufragios emitidos en las dos terceras partes eran nulos o en blanco, b) se anulaban los procesos electorales de una o más circunscripciones que en conjunto representaran el tercio de votación nacional válida (Alcántara, 1989: 132-133). El sistema electoral también señalaba que los parlamentarios podían ser reelectos de manera indefinida, siendo el mandato irrenunciable. Además, se debe destacar que desde 1920 las elecciones presidenciales y parlamentarias se hacían de manera simultánea y totalmente. Junto con lo anterior, la Constitución de 1979 también estableció que tanto los candidatos a la presidencia de la república así como los candidatos a las dos vicepresidencias, podían postular simultáneamente a cargos parlamentarios. Así ocurrió en las elecciones de 1980, 1985 y 1990.

Una vez establecido el marco institucional sobre el cual debía desarrollarse el nuevo régimen democrático, se llevaron a efecto las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1980 que permitieron el tránsito a la democracia¹⁷.

En esa oportunidad, el abanderado de Acción Popular y el Partido Popular Cristiano, Fernando Belaúnde Terry, obtuvo el 45% de los votos¹⁸, situación que le permitió acceder a la presidencia de la república. En cuanto a la votación nacional por partido ésta se decantó de la siguiente manera:

Partido Acción Popular: 45,4%
Partido Popular Cristiano: 9,6%
APRA: 27,4%
Izquierda: 14,4% (Tuesta, 1995: 106-107).

A pesar de que con este proceso electoral se daba inicio a la transición política, se puede decir que tanto el destino de ésta, así como el de las relaciones cívico-militares, estuvieron ligadas al problema de la violencia política, como resultado del accionar de Sendero Luminoso, que inicia sus actividades el 17 de mayo de 1980, justo un día antes de las primeras elecciones generales (Degregori y Rivera Paz, 1993: 7). Sin embargo, la violencia política no pudo impedir que a contar de 1978 en el Perú se desarrollara una secuencia electoral como nunca antes en la historia política del país: «elecciones constituyentes en 1978 y 1992, elecciones presidenciales y parlamentarias en 1980, 1985 y 1990 (esta última con dos vueltas electorales), elecciones municipales en 1980, 1983, 1986, 1989 y 1993, elecciones regionales en 1989, y referéndum en 1993» (Tuesta, 1995: 39-40).

Es así que el traspaso del poder se hizo en forma pacífica y en un ambiente distendido, apoyado principalmente por la inclinación centrista de la sociedad. En este mismo sentido, también se puede señalar que el retorno a la democracia se vio favorecido por la estabilización de la economía «que condujo al crecimiento del producto en los años 1979 y 1982. Luego de la experiencia populista militar, el segundo gobierno belaundista orientó su política económica bajo el signo del semiliberalismo y la ortodoxia» (González de Olarte y Samamé, 1991: 32).

Sin embargo, muy pronto esta paz inicial se vio enturbiada por el apareamiento de posiciones extremas e irreconciliables propugnadas por las organizaciones políticas que se habían formado en el marco de la lucha antioligárquica. «Sus postulados y demandas innegociables bloquearon la formación de un sistema de partidos como referente colectivo» (Cotler, 1993: 7).

3. Los gobiernos democráticos

3.1. Administración de Fernando Belaúnde Terry

Dos fueron los principales problemas que debió enfrentar el primer gobierno democrático: «una crisis económica que recrudeció en la mitad del período presidencial, y la aparición y posterior desarrollo de la agrupación armada Sendero Luminoso, a la que se le unió posteriormente el MRTA¹⁹ en 1984 (Tanaka, 1998: 107)²⁰.

La crisis internacional de la deuda externa, que comenzó a afectar fuertemente la economía peruana a partir de 1982, más los desastres naturales ocurridos en 1983, produjeron una profunda caída en la «producción, en el ingreso y en el empleo, mientras hacía eclosión ‘el sector informal’, originando un estado de crisis que haría decir que el país atravesaba su peor momento histórico después de su derrota en la guerra del Pacífico, cien años atrás. A la protesta de las capas populares medias urbanas, se sumaron los industriales y los intereses regionales, de los que se hicieron eco los medios de comunicación, afectando duramente la disminuida credibilidad del presidente Belaúnde. Al cabo de tres años de gobierno, la parálisis era evidente» (Cotler, 1992: 155).

Presionado por la banca internacional, el Presidente debió adoptar políticas de corte neoliberal, las que produjeron un fuerte rechazo a nivel empresarial y de los movimientos sociales, lo que lo obligó a retroceder en la decisión adoptada.

Esta ambigüedad en la aplicación de políticas macroeconómicas trajo como resultado la realización de numerosas huelgas, las que hasta el segundo trimestre de 1985 habían alcanzado un total de 4.429, afectando alrededor de 3,5 millones de trabajadores, lo que se tradujo en cerca 115

Para el caso de los ministros de Estado, esta misma carta fundamental estableció que éstos no podían ocupar ningún cargo público salvo el de parlamentario (Tuesta, 1995: 91-93).

- 18 Cabe destacar eso sí, que las elecciones presidenciales de 1980 que dieron el triunfo a Fernando Belaúnde Terry, se desarrollaron en marco especial que no volvió a repetirse, ya que se estableció que para salir vencedor en la primera vuelta sólo hacía falta el 36% de los votos (Alcántara, 1989: 138).

19 Movimiento Revolucionario Tupac Amaru

20 La primera acción armada de SL se realizó en la localidad andina de Chuschi, departamento de Ayacucho, el mismo día que se realizaron las elecciones que reinstalaban el régimen democrático. Como símbolo de aquella acción, quemaron las ánforas electorales, hecho que marcaría la lucha abierta contra el régimen democrático (Tuesta, 1995: 41).

millones de horas/hombres pérdidas por este concepto entre 1980 y el primer trimestre de 1985 (Tanaka, 1998: 158.)²¹.

Como el mal manejo económico se había traducido en un alza en la votación de los sectores de izquierda, tal como había quedado demostrado en las elecciones municipales de 1980 y 1983, si se las compara con las elecciones presidenciales del primer año, el sector empresarial también comenzó a distanciarse de Belaúnde ante el temor de que las elecciones presidenciales de 1985 pudieran ser ganadas por Izquierda Unida, por lo que decidieron apoyar al APRA. Es decir, se decantaron por el mal menor (Tanaka, 1998: 113).

No obstante, y a pesar que tanto la derecha como la izquierda tenían posiciones divergentes respecto de cómo salir de la crisis en que se encontraba el país, la necesidad de mantener la vigencia del régimen democrático permitió que sus líderes pudieran reunirse para conversar sobre estas materias. «Es así que con motivo de la agudización de la crisis económica entre 1983 y 1984, el gobierno de Belaúnde entró en conversaciones con el Apra –tal como ocurrió en febrero de 1983– con el objeto de estudiar las alternativas de políticas económicas. En agosto del mismo año Belaúnde se entrevistó con el líder del Apra, Alan García, mientras que en junio del mismo año, IU ya había presentado una propuesta de un gran «acuerdo nacional», para lo que había entrado en conversaciones con el Apra. Luego de las elecciones municipales de noviembre de 1983 que fueron ganadas por la oposición, en enero de 1984, Belaúnde sostuvo reuniones con el Apra e Izquierda Unida para lograr llegar a acuerdos» (Tanaka, 1998: 83).

Estas conversaciones se hacían necesarias toda vez si consideramos que al interior del propio gobierno existían fuertes divergencias respecto de la escasa participación que Acción Popular –el principal partido de la coalición gobernante– tenía en el proceso de toma de decisiones en el gobierno²². Estos enfrentamientos fueron especialmente significativos entre Alva Orlandini, senador y secretario general de AP desde junio de 1982 hasta el final del mandato de Belaúnde; el ministro de Economía, Carlos Rodríguez Pastor, y el propio Presidente de la República (Tanaka, 1998: 114).

21 Esto será abordado con mayor profundidad en capítulos posteriores.

22 Julio Cotler sostiene que esto se debe al sentido caudillista que todavía mantenían el sistema político-partidista peruano, en el sentido que los jefes políticos entendían que el mandato que se les había conferido a través de las urnas podía ser entendido como la extensión de un “cheque en blanco”, lo que los facultaba para tomar cualquier tipo de decisión sin tener que responder ni a su partido ni al electorado, es decir, entendían que no tenían por qué responder de sus actos (1993: 10).

Sin embargo, el diálogo no tuvo mayores resultados ya que los partidos de oposición no apoyaron al gobierno, pues consideraron que al tener éste mayoría en ambas cámaras, mejor sería esperar el resultado de las próximas elecciones²³.

El otro grave problema que tuvo que enfrentar la administración Belaúnde Terry estuvo relacionado con el accionar terrorista, representado principalmente por Sendero Luminoso y Tupac Amaru²⁴.

A pesar que en un comienzo Belaúnde Terry no dio mayor importancia al accionar de Sendero Luminoso, las acciones violentas perpetradas por este grupo hizo que en 1981 Acción Popular se viera obligada a dictar la Ley Antiterrorista, ley que no sólo destacaba por su ambigüedad, sino que también porque sancionaba el delito de opinión. En 1983, este mismo gobierno «entregó el control del orden interno de las zonas de conflicto a las Fuerzas Armadas. A través de un ‘Comando Político Militar’, bajo el amparo del orden constitucional, el Ministerio Público y el Poder Judicial quedaron sujetos, en esta materia, al poder castrense. La única fuente de información de lo que ocurría en dichas zonas eran los partes militares, legalizándose la violación a los derechos humanos» (Alcántara, 1989: 140)²⁵.

La aparición en 1984 del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru no sólo vino a empeorar las cosas en este sentido, sino que demostró la absoluta falta de coherencia que el poder civil tenía para enfrentar esta problemática, situación que derivó en el hecho de que el Presidente de la República les otorgara un papel cada vez más importante a las Fuerzas Armadas en la lucha contra la subversión, lo que podría ser interpretado como una suerte de abdicación del Presidente de su autoridad democrática.

En 1985, poco antes de terminar su mandato, dio una muestra de esta abdicación al promulgar la ley de los Comandos Políticos-Militares, que en vez de otorgar a las autoridades civiles –prefectos, alcaldes– un papel protagónico en la lucha antsubversiva, cerró en cierta medida la brecha entre prerrogativas y responsabilidades militares legalizando las primeras. En efecto, la ley 24.150 asignó a los Comandos Políticos-Militares la facultad de coordinar los sectores público y privado en las zonas decla-

23 Cabe destacar que en el Perú las elecciones presidenciales y legislativas se llevaban a cabo el mismo día, y por igual período de tiempo. Razón que nos ayuda a entender el porqué también de la falta de apoyo de la oposición. Esta sólo estaba esperando el desgaste natural del gobierno.

24 Aquí sólo explicaremos en forma general cómo se comportó la administración Belaúnde Terry en esta materia, ya que esta problemática, así como el rol jugado por las Fuerzas Armadas como resultado del accionar terrorista, será abordado más extensamente en el capítulo destinado a la violencia política.

25 Derogori y Rivera Paz sostienen que con este hecho surgió una tensión creciente entre las prerrogativas que la Constitución de 1979 otorgaba a las FFAA [...], y sus crecientes responsabilidades políticas” (1993: 7).

radas en estado de emergencia, así como las facultades administrativas sobre las autoridades políticas del lugar y atribuciones para proponer al Ejecutivo medidas de naturaleza política» (Degregori y Rivera Paz, 1993: 11).

La violencia generada por la acción del Estado en la lucha contra el terrorismo queda claramente reflejada en el cuadro siguiente.

(cuadro 1)
Dinámica de la violencia política, 1980 - 1985

Año	Acciones subversivas registradas por la policía nacional	Número de víctimas por la violencia política
1980	219	3
1981	715	4
1982	891	170
1983	1.123	2.807
1984	1.760	4.319
1985	2.050	1.359

Fuente: Tanaka (1998: 108).

El mal manejo del problema económico unido al problema de la violencia política, hizo que el grado de aprobación a la gestión gubernamental de Belaúnde Terry fuera en constante declive, aunque se mantuvo en alrededor de un 20%, tal como se aprecia en el cuadro siguiente.

(cuadro 2)
Grado de aprobación de la gestión del presidente Belaúnde, 1981 - 1985

Fecha	Aprueba	Desaprueba	No sabe/no opina
1981 Julio	56.0	28.8	15.2
Diciembre	41.7	33.2	25.1
1982 Julio	31.1	41.4	27.5
Diciembre	29.0	46.5	24.5
1983 Julio	20.9	53.1	26.0
Diciembre	19.7	66.3	14.0
1984 Julio	26.1	61.4	12.5
Diciembre	19.1	71.9	9.1
1985 Febrero	19.1	69.6	9.4

Fuente: Tanaka (1998: 108).

En cuanto a los mayores desaciertos del primer gobierno democrático, en una encuesta realizada en marzo de 1985, a pocos meses de que Belaúnde entregara el poder, la población peruana señaló que éstos habían sido los siguientes:

(cuadro 3)
Mayor desacierto del gobierno de Fernando Belaunde

	Marzo 1985
La política económica	50.0
La corrupción administrativa	16.9
El terrorismo	15.3
La falta de diálogo con la oposición y sectores independientes	6.6
Otros	9.6
NS/NC	1.6
Total	100.0

Fuente: Tanaka (1998: 115).

El descontento popular hacia el gobierno AP/PPC quedó claramente reflejado en la fuerte baja que estos partidos tuvieron en las elecciones parlamentarias de 1985, tal como queda expresado en el cuadro comparado siguiente.

(cuadro 4)
Composición Comparada de las Cámaras, 1980 - 1985

Partidos	Elecciones Legislativas Mayo de 1980		Elecciones Legislativas Abril de 1985	
	Cámara Senadores	Cámara Diputados	Cámara Senadores	Cámara Diputados
AP	26	98	6	10
APRA	18	58	31	107
PPC/CODE	6	10	7	12
IU	9	10	15	48
Otros	1	4	1	3
Total	60	180	60	180

Fuente: Alcántara (1989: 139).

(cuadro 5)
**Expresado en porcentaje la baja de AP/PPC
queda reflejada como sigue:**

Partidos	Elecciones Presidenciales 1980	Elecciones Municipales 1980	Elecciones Municipales 1983	Elecciones Presidenciales 1985
AP	45,4	35,9	17,4	7,27
PPC	9,6	11,0	13,9	11,81
APRA	27,4	22,7	33,2	53,11
IU	14,9	23,3	28,9	24,75
Otros	2,7	7,1	6,6	3,06
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Alcántara (1989: 139).

Como se puede apreciar, la mala gestión del gobierno especialmente con lo que dice relación con la conducción de la crisis económica, así como el manejo de la violencia política, hicieron que en las elecciones presidenciales de 1985 el APRA se alzara con la victoria obteniendo más del 53% de las preferencias del electorado, mientras que AP sólo alcanzaba un magro 7,27%. Estos resultados no sólo llevaron al APRA al poder, sino que además, demostraron que el electorado peruano se había decantado por una posición más de centro-izquierda, aglutinando el APRA e Izquierda Unida más del 78% del electorado (Tanaka, 1998: 107).

3.2. *Administración de Alan García*

Como ya se señaló, en las elecciones presidenciales de 1985, Alan García, candidato del APRA, obtuvo un claro y categórico 53,1% de las preferencias del electorado, mientras que Izquierda Unida se alzaba como la segunda fuerza electoral con el 24, 7% de los votos válidamente emitidos. En la derecha, sumados los votos de AP y PPC, sólo lograron un 19,2% (Tanaka, 1998: 143)²⁶.

El primero de los problemas que debió enfrentar la nueva administración estuvo relacionado con el pago de la deuda externa, sobre todo una vez que García hubo señalado que sólo destinaría el 10% de los ingresos derivados de las exportaciones para el pago de la misma (Alcántara, 1989: 140), situación que lo enfrentó con el FMI, lo que se tradujo en fuertes desequilibrios económicos.

Se puede decir que durante sus cinco años de gobierno, García y el APRA aplicaron una política al más puro estilo populista, en la cual, y con el objeto de lograr el apoyo de todos los sectores sociales, «tuvo un discurso específico y alguna prebenda concreta, para cada uno de ellos y sus políticas económicas dieron énfasis a criterios redistributivos, en su afán de otorgar popularidad y legitimidad a su gobierno. En consecuencia, fue una administración dependiente de la disponibilidad de divisas y proclive al déficit fiscal»(González de Olarte y Samamé, 1991: 34). Profundizando en esta idea, Julio Cotler sostiene que durante el gobierno de Alan García, la «limitación del pago de la deuda externa y el enfrentamiento al FMI fueron a la par con el subsidio a la producción industrial y al consumo popular, que recordaban las medidas del reivindicado general Velasco; la creación de programas especiales de empleo y la atención del 'trapecio andino', donde se concentra regionalmente la pobreza peruana, se acompañó de un explosivo crecimiento del empleo público destinado a satisfacer las postergadas expectativas de la militancia aprista» (1992: 158).

Con la adopción de medidas como estas, Alan García se transformó en un conductor carismático que controlaba todo el gobierno acaparando la iniciativa a todo nivel, llegando incluso, en algunas oportunidades, a tomar decisiones sin consultar siquiera a su propio partido, lo que se tradujo en enfrentamientos entre el gobierno y los partidos de gobierno,

26 Cabe destacar que este fue el primer cambio pacífico de un gobierno democrático a otro desde 1912.

los que sin embargo no llegaron a mayores debido en gran medida a los problemas derivados de la crisis económica y de la violencia política que debió enfrentar esta administración, lo que impidió que el Presidente pudiera ir más allá de lo que las fuerzas conservadoras que lo apoyaban estaban dispuestas a aceptar.

De ahí entonces que durante los primeros años de la administración de Alan García, las relaciones entre empresarios y gobierno fueran relativamente cordiales (Tanaka, 1998: 79-80)²⁷, lo que se explica por el hecho de que al menos en un comienzo la derecha se encontraba disminuida no sólo en el Parlamento sino también en sus iniciativas políticas. Por lo demás, «su oposición parlamentaria no fue tampoco muy importante puesto que el PAP tenía mayoría absoluta en ambas cámaras» (Tuesta, 1995: 120).

Con relación a la izquierda, ésta se transformó en la primera fuerza opositora, lo que fue ratificado en las elecciones municipales de 1986. Enfrentó al gobierno aprista, tanto en el ámbito laboral como en el de derechos humanos. Como el APRA tenía mayoría en el Congreso, Izquierda Unida no pudo negociar ni imponer ninguna medida. «De esta manera, en el segundo período tenemos un gobierno de centro-izquierda que tuvo una oposición dispersa tanto de izquierda como de derecha. Las grandes diferencias políticas e ideológicas imposibilitaron una alianza entre estos dos sectores» (Tuesta, 1995: 120), por lo que García pudo actuar más libremente.

Sin embargo y como consecuencia de la crisis económica que iba en aumento, la «luna de miel» inicial comenzó a romperse.

Para frenar la alicaída economía, en abril de 1987 el gobierno lanzó un programa de «bonos de inversión del tesoro público», que en principio era de suscripción obligatoria con el objetivo de aumentar la inversión y el empleo. Este se aplicaría a todas las empresas que tuvieran ventas anuales superiores a las 200 unidades impositivas tributarias, afectando principalmente a las empresas bancarias, financieras y de seguros, productoras de bebidas y de tabaco, fabricación textil, conserveras de pescado, etc. (Tanaka, 1998: 149).

27 Al menos hasta comienzos del año 1987, el gobierno aprista contó con la colaboración de algunos medios de comunicación, así como de algunos sectores empresariales.

Como es de suponer, esta medida no gustó a los sectores empresariales quienes se opusieron obligando al gobierno a retroceder, por lo que sólo se aplicó a empresas bancarias, financieras y de seguros. Las otras podían elegir entre aquello o la compra de bonos y certificados emitidos por un Fondo Nacional de Inversión y Empleo. El gobierno por su parte, se comprometió a gastar los fondos sólo en programas de inversión, y no a financiar gastos corrientes (Tanaka, 1998: 150).

Con la aplicación de medidas de este tipo, el sector empresarial dejó de apoyar al gobierno de García, por lo que el presidente debió enfrentar un nuevo problema derivado del quiebre producido con este sector, a pesar que la separación definitiva sólo vendría en julio de este mismo año.

En este mismo sentido, la «posición de cooperación» que hasta ese momento había mantenido IU con el gobierno, también comenzaba a resquebrajarse, dado que Barrantes²⁸ no era capaz de mantener la cohesión del conglomerado que comenzaba a solicitar una mayor oposición frente al gobierno (Tanaka, 1998: 150).

En julio de 1987, García se encontraba en una encrucijada: de un lado, el camino era «frenar» el ritmo de actividad económica para hacer frente a una inflación que empezaba a elevarse, así como los crecientes déficit internos y externos; o adoptar estrategias más conciliadoras en materia de deuda externa. Esto suponía dos cosas: primero, que la izquierda pasara definitivamente a la oposición; segundo, olvidar sus intenciones de la reelección.

Frente a este problema, García optó por una medida política espectacular y el 28 de julio de 1987, en su Mensaje al Congreso, anunció un sorpresivo e inconsulto proyecto de ley destinado a la estatización de la banca privada (González de Olarte y Samamé, 1991: 34). Este anuncio no sólo evitó cualquier intento de concertación con el sector empresarial, sino que además lo enfrentó con su propio partido, ya que tal como lo señala Tanaka «uno de los motivos más importantes por los cuales la iniciativa de la estatización no prosperó es porque ella encontró resistencia dentro de la propia bancada aprista en el senado. Es interesante este hecho que contrasta nuevamente con la imagen de un poder <omnímodo> presidencial frente a un parlamento <genuflexo>» (Tanaka, 1998: 154).

28 Alfonso Barrantes era el líder de Izquierda Unida.

A partir de este momento, los empresarios se unieron a Acción Popular y al Partido Popular Cristiano para luchar en contra de esta medida²⁹.

Pese a ello, García de todas formas organizó una serie de propuestas para tratar de alcanzar consensos básicos sobre el rumbo que debía seguir el país, las que fueron lanzadas en febrero de 1988. Estas fueron seguidas por una nueva agenda de concertación en julio del mismo año. En setiembre, los líderes volvieron a reunirse para concertar la posición del Perú con motivo de la reunión de gobernadores del FMI y del Banco Mundial que se realizaría en noviembre. En julio, Alfonso Barrantes propuso un nuevo acuerdo nacional entre las principales fuerzas políticas. «En febrero de 1989 –año especialmente crítico–, el ministro de economía, Rivas Dávila, convocó al Pacto Económico de Solidaridad Nacional, lo que impulsó varias reuniones de concertación entre el gobierno y los principales gremios empresariales y de trabajadores. En mayo, el entonces presidente del Consejo de Ministros, Luis Alberto Sánchez, también sostuvo reuniones para buscar puntos básicos de acuerdo con todas las fuerzas políticas» (Tanaka, 1998: 84).

Si con el sector empresarial las relaciones se quebraron en julio de 1987, con los trabajadores el gobierno de Alan García mantuvo una relación que se fue deteriorando en la medida en que avanzaba su administración, tal como queda manifestado en la dinámica de protesta sindical del cuadro siguiente.

(cuadro 6)
Perú: dinámica de protesta sindical, 1985 - 1989

Año	Número de huelgas	Trabajadores afectados (miles)	Horas-hombre perdidas (miles)
1985	156	85	3.415
3º trimestre	151	30	986
4º trimestre			
1986	648	249	16.867
1º trimestre	190	91	5.344
2º trimestre	177	49	3.054
3º trimestre	152	79	6.353
4º trimestre	129	31	2.117
1987	726	312	9.068
1º trimestre	201	55	2.321
2º trimestre	164	150	3.077
3º trimestre	192	70	2.143
4º trimestre	169	36	1.527
1988	815	691	37.921
1º trimestre	197	146	2.304
2º trimestre	275	80	4.852
3º trimestre	206	226	13.749
4º trimestre	137	239	17.016
1989	667	224	15.233

Fuente: Tanaka (1998: 158).

29 Este hecho provocó el rechazo de sectores de elite que lograron, por un lado, entrapar los propósitos gubernamentales y, por otro lado, colocar a la derecha política a la cabeza de la oposición. Esta centró su dinámica en la movilización callejera y el respaldo de todo el sector empresarial y gran parte de los medios de comunicación privados, así como en un sector ideológico que, encabezado por Mario Vargas Llosa, propugnaba con coherencia las ideas liberales en el Perú, los que originaron el denominado Movimiento Libertad, el que a inicios del año 1988 se unió con AP y el PPC, originando el Fredemo (Tanaka, 1998: 79-80).

En este sentido se debe señalar que 1988³⁰ fue el año más significativo en términos de huelgas y en términos de horas/hombres perdidas.

Uno de los sectores más conflictivos durante este año fue el minero, elemento muy importante sobre todo si consideramos que este es un sector que ocupaba el 50% de las exportaciones peruanas. «El conflicto enfrentaba a dos de los gremios empresariales y de trabajadores más fuertes del país: de un lado, la Sociedad Nacional de Minería, y del otro, la Federación Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos. Además, se trataba de dos de las organizaciones más polarizadas en términos políticos: la Sociedad Nacional de Minería era uno de los gremios empresariales más conservadores y la federación era hegemonizada por las organizaciones de izquierda de corte más radical, algunas de las cuales estaban fuera de IU. Entre el 18 de julio y el 16 de agosto de 1988 se realizó la primera gran huelga nacional minera; la segunda, después del paquete de setiembre, entre el 17 de octubre y el 12 de diciembre (terminó en derrota para la federación, cuyo punto principal de reivindicación era el pliego nacional único). La dinámica reivindicativa en el caso del sector minero, se cruzaba con la violencia política. SL y el MRTA también se habían propuesto el control del sector como parte de su estrategia de toma del poder. 1989 continuó con un alto número de acciones terroristas, y si miramos el número de víctimas por violencia política, fue el año con más víctimas registradas hasta esa fecha durante el gobierno aprista, después de una tendencia declinante» (Tanaka, 1998: 157-159).

Si bien es cierto la violencia política fue el tercer elemento con el que debió lidiar el gobierno de Alan García, cabe recordar que al menos en un primer momento, éste intentó restar el protagonismo que habían asumido las Fuerzas Armadas con el gobierno de Belaúnde Terry, de hecho, el nuevo presidente pasó a retiro a todos los militares que estaban implicados en violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, en 1986 y luego de la matanza de 300 inculpados por acciones terroristas por parte de los militares en las cárceles peruanas, Alan García optó por la peor de las soluciones, «aumentando las responsabilidades políticas de los uniformados y recortando al mismo tiempo sus prerrogativas, sin trabajar por una conducción civil de las tareas de defensa nacional» (Degregori y Rivera Paz, 1993: 11), situación que se tradujo en un mayor número de víctimas derivadas de la violencia política, tal como se refleja en el cuadro siguiente:

30 Cabe recordar que la CGTP realizó un paro nacional bastante importante –el primero en contra del gobierno aprista– el 19 de mayo de 1987. Apenas unos días antes, el 15 de mayo, se había efectuado un paro policial y el control interno quedó por unos días en manos del Ejército” (Tanaka, 1998: 150-151).

(cuadro 7)
Dinámica de la violencia política, 1986 - 1990³¹

Año	Acciones subversivas registradas por la policía nacional	Número de víctimas por la violencia política
1986	2.549	1.268
1987	2.489	697
1988	2.415	1.986
1989	3.149	3.198

Fuente: Tanaka (1998: 108)

En otro orden de cosas, y en términos generales, se podría señalar que otros de los problemas que enfrentaron las administraciones de Fernando Belaúnde Terry y Alan García, estuvieron dados porque tanto Acción Popular como el APRA, monopolizaron las directivas de las Cámaras en sus respectivos gobiernos, colocando a sus allegados en puestos claves de la administración pública, de las empresas públicas y del poder judicial, lo que les permitió patrocinar a sus clientelas del sector privado. «De esta manera se reproducía el carácter arborescente de las relaciones patrimoniales-clientelistas del régimen oligárquico, en el que la <vara> sería la condición necesaria para el acceso a las posiciones y los recursos estatales» (Cotler, 1993: 10).

Este control les permitió dictar numerosos decretos supremos, que no siempre respondieron a las verdaderas necesidades de la población. En este sentido, Julio Cotler señala que los «tres gobiernos que se han sucedido desde 1980 nacieron con un amplio y plural respaldo ciudadano y sin embargo cada uno de ellos, a su manera, adoptó medidas que fueron en contra de los ofrecimientos electorales y los intereses de aquellos que les otorgaron el apoyo electoral, sin que pudieran hacer nada para alterar esas decisiones. Es así como en ese lapso se ha puesto de manifiesto la autonomía de los gobernantes y de los políticos en relación con los intereses y demandas ciudadanas, paralelamente a la inexistencia de mecanismos para que la sociedad hiciera valer el sentido de su mandato electoral» (1992: 154).

Para Enrique Bernaldes el «fracaso» de los dos primeros gobiernos democráticos en el Perú se explica de una manera muy similar a los argumentos entregados por Cotler, ya que para aquél «los gobiernos democráticos funcionaron con mayorías parlamentarias, haciendo por lo general innecesarios los acuerdos políticos estables entre las distintas fuerzas po-

31 Un mayor análisis se realizará en el capítulo relacionado con la violencia política.

líticas y afectando la labor del propio congreso que se subordinaba a las iniciativas del ejecutivo. Una prueba de ello es el recurso frecuente a la delegación legislativa..., se utilizó de una manera amplia y general sobre un número indeterminado de leyes, incluyendo leyes orgánicas que revestían el carácter de disposiciones constitucionales³².

En consecuencia, podríamos señalar que el excesivo presidencialismo del sistema político peruano, unido a un Congreso más bien dócil, y en el que se contaba con mayoría parlamentaria, serían, en una primera aproximación, dos de los elementos que condicionaron la gobernabilidad política de ese país durante este período.

Pasemos ahora a señalar cómo se comportaron los demás actores estratégicos del sistema político peruano.

4. Los partidos políticos

Sin desconocer que el origen de los partidos políticos peruanos se remonta a finales del siglo XIX, cuando surge el partido civilista, para efectos de este trabajo nos limitaremos a señalar cuáles eran los partidos que estaban actuando en la arena política de este país, a partir de la dictación de la Constitución de 1979.

En este sentido, cabe recordar que dicha Carta Fundamental estableció que: «Los Partidos Políticos expresan el pluralismo democrático. Concurren a la formación y a la manifestación de la voluntad popular. Son instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres, dentro del respeto a la Constitución y la ley. Todos los ciudadanos con capacidad de voto tienen derecho de asociarse en partidos políticos y de participar democráticamente en ellos (art. 68). Corresponde a los partidos políticos o alianzas de partidos postular candidatos en cualquier elección popular. Para postular candidatos las agrupaciones no partidarias deben cumplir con los requisitos de la ley (art. 69). El Estado no da trato preferente a partido político alguno. Proporciona a todos acceso gratuito a los medios de comunicación social de su propiedad con tendencia a la proporcionalidad resultante de las elecciones parlamentarias inmediatamente anteriores (art. 70). Durante las campañas electorales, los partidos políticos inscritos tienen acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado» (art. 71) (Tuesta, 1995: 57).

32 Citado en Grompone (1991: 29).

Es a partir del retorno a la democracia, en las elecciones generales de 1980, en que los partidos políticos peruanos entran en un proceso de verdadera definición. En ese momento, tres son las tendencias ideológicas que encuentran una mayor representación en el electorado: la centro derecha, la centro-izquierda y socialdemocracia, y la izquierda, tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

(cuadro 8)
Composición de las Cámaras 1980

Partidos	Elecciones Legislativas Mayo de 1980	
	Cámara Senadores	Cámara Diputados
AP	26	98
APRA	18	58
PPC	6	10
IU	9	10
Otros	1	4
Total	60	180

Fuente: Manuel Alcántara (1989: 139).

La primera de éstas estaba representada por el Partido Acción Popular (AP)³³ y el Partido Popular Cristiano (PPC)³⁴. A pesar de que Acción Popular es el único partido político peruano que ha logrado llegar a la presidencia de la república en dos oportunidades 1963 - 1968³⁵ y 1985 - 1990, de acuerdo con Fernando Tuesta «es el partido cuya ideología es la más difusa de los partidos representativos de la última década. Propulsor de una moderada reforma agraria, cooperación popular y cierta planificación estatal, devino posteriormente en la defensa de los sectores empresariales y financieros, pero manteniendo la presencia del Estado en la economía. Surgido como una fuerza reformista que expresaba las demandas de los sectores medios profesionales y de las nuevas capas empresariales de los cincuenta....» (1995: 99).

El Partido Popular Cristiano se encuentra ubicado a la derecha del espectro político, y a pesar de que por su votación siempre ocupó un tercer lugar, ha jugado un rol importante en la política peruana toda vez si consideramos que ha ayudado a formar las mayorías parlamentarias necesarias, tal como ocurrió entre 1963 y 1968 cuando formó alianza con Acción Popular, y en 1978, cuando aliado con el APRA, participó de la Asamblea Constituyente que redactó la Constitución de 1979. «Esta misma política la asumió nuevamente en el segundo belaundismo (1980-1985), con una alianza gubernamental y parlamentaria con AP que duró los cuatro primeros años. Posteriormente, en el período del gobierno

33 Acción Popular es un partido de carácter caudillista creado por Fernando Belaúnde Terry en la década de los cincuenta, y que cuenta con escaso contenido ideológico (Alcántara, 1989: 133).

34 El Partido Popular Cristiano es más conservador que el Acción Popular y se encuentra adscrito a la internacional demócratacristiana (Alcántara, 1989: 133). Este nació a partir de una ruptura de la Democracia Cristiana en 1967.

35 En 1968 Fernando Belaúnde Terry fue derrocado por un golpe militar que encabezó el general Velasco Alvarado.

36 “En 1924, Raúl Haya de la Torre en el exilio fundó en México la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), como Frente Unico de Trabajadores Manuales e Intelectuales [a partir de 1930 se transformaría en un partido político propiamente tal]. Esta organización continental tenía como programa la realización de cinco puntos básicos: la lucha contra el imperialismo yanqui, la unidad política de América Latina, la nacionalización de las tierras e industrias, la internacionalización del Canal de Panamá y la acción solidaria con todos los pueblos y clases oprimidas del mundo. Es decir, un plan decididamente revolucionario” (Cotler, 1978: 204). Para lograr sus objetivos apelaba a la clase media, los obreros y los campesinos” (Alcántara, 1989: 126).

37 A pesar que se utilice el término de Izquierda Unida, se debe dejar establecido que para las elecciones presidenciales de 1980 la izquierda que casi había alcanzado el tercio de los votos para la Asamblea Constituyente de 1978, se encontraba dividida en muchos grupos, por lo que intentó unificarse en torno de la Alianza Revolucionaria de Izquierda (ARI), pacto que se rompió antes que se llevaran a efecto las elecciones generales, afrontando esta contienda electoral dividida en cinco listas: UNIR, PRT, UDP, FOCEP, UI. Como resultado de esto, la izquierda bajó su representación de un 29, 4% obtenido en las elecciones ya señaladas, a un magro 14,4 en las presidenciales de 1980. Peor aún –señala Tanaka- “por efecto de los mecanismos de asignación de escaños, la izquierda sólo obtuvo 19 de 240 en el Congreso, es decir, 7,9%. Tuvo sólo 10 diputados de 180 y 9 senadores de 60... Como resultado de esto, la izquierda entendió que era necesario unirse, naciendo de esta manera [en septiembre de 1980] Izquierda Unida” (Tanaka, 1998: 129-130). “Estaba constituida por el Partido Comunista Perua-

aprista, pasó a las filas de la oposición, pero desde una postura moderada» (Tuesta, 1995: 101).

La centro-izquierda y la socialdemocracia, por su parte, estaban ocupadas por el APRA³⁶, organización que en sus inicios tuvo una marcada tendencia nacionalista-revolucionaria para, posteriormente, adoptar una postura socialdemócrata. Este era el partido con mayor experiencia política en el país pero que, sin embargo, al menos hasta la década de los sesenta, se vio obligado a actuar en la clandestinidad (Tuesta, 1995: 98). Desde un punto de vista ideológico, en sus comienzos el APRA se presentó como un partido de izquierda, antioligárquico y de práctica radical, situación que lo llevó a polarizar la política peruana hasta la década de los cincuenta. A partir de ese momento y luego que su dirigencia aceptara asumir políticas más conservadoras, el APRA fue incorporado al sistema político peruano. Al dejar sus banderas antioligárquicas el APRA debió enfrentarse a un sector de los militares, quienes habían desarrollado «una perspectiva más radical y desarrollista» (Tuesta, 1995: 98).

La izquierda estaba representada por Izquierda Unida (IU)³⁷, en ella los «grupos que lograron tener mayor influencia –PUM, PCP y UNIR–, tenían su militancia centrada en los sectores organizados de la población, particularmente en los sindicatos, tanto de obreros como de campesinos, sectores estudiantiles y maestros, tanto en Lima como en provincias. Lograron reclutar también a importantes sectores académicos e intelectuales. Con gran influencia en las organizaciones laborales y populares, pero dividida orgánicamente, ingresó en la competencia política electoral con el llamado a las elecciones constituyentes de 1978. Antes de aquella fecha, la izquierda peruana había tenido una presencia muy limitada e insignificante» (Tuesta, 1995: 101-102). Dada que era visualizada como una organización de oposición y protesta, y no obstante haber conquistado algunos municipios como el de Lima, por ejemplo, Izquierda Unida no fue capaz de dar una imagen de una agrupación con capacidad de gobierno (Tuesta, 1995: 102).

Estos cuatro partidos políticos fueron los que concentraron cerca del 90% del universo electoral peruano entre 1978 y 1986 a «lo largo de seis procesos electorales (una elección de Asamblea Constituyente en 1978³⁸, tres municipales en 1980, 1983 y 1986, y dos presidenciales y parlamentarias en 1980 y 1985)» (Tanaka, 1998: 53).

Si seguimos la tipología de Giovanni Sartori, podemos señalar que durante este período el sistema partidista peruano correspondió al de un pluralismo extremo y polarizado, siendo sus principales características:

1. <la existencia de cuatro partidos importantes (AP, PAP³⁹, PPC e IU);
2. <la existencia de partidos <antisistema> importantes y determinantes (Sendero Luminoso y el MRTA);
3. <la existencia de oposiciones bilaterales (incompatibles; por lo tanto, no se formaron bloques de oposición);
4. <el centro político estuvo ocupado, pero por partidos no necesariamente de centro;
5. <la existencia de distancias ideológicas máximas entre los partidos;
6. <la mayor importancia de las tendencias centrifugas sobre las centrípetas;
7. <la alta ideologización social;
8. <la presencia de posiciones <semi-irresponsables> al interior de los partidos ubicados entre la periferia y en el centro;
9. <la presencia de políticas de <superofertas> o promesas excesivas» (Tanaka, 1998: 54).

Si consideramos estas características, podemos decir entonces que independientemente de las diferencias ideológicas, al menos durante este período el Perú gozó de un fuerte grado de representatividad, que no se tradujo necesariamente en la formación de coaliciones que fueran capaces de apoyar a los gobiernos en algunas estrategias políticas, y esto porque los partidos políticos continuaron siendo los vehículos representantes de una determinada y clara clase política (Malloy, 1992: 135).

4.1. *El accionar partidista*

Con el retorno de la democracia al Perú en 1980, los partidos políticos se vieron obligados a buscar algunos principios básicos de articulación en una sociedad que posee profundas divisiones sociales, étnicas, culturales y regionales, y donde además, se ha producido un fuerte proceso de migración interna a partir del cual, los campesinos se han marchado a las ciudades en busca de mejores expectativas de vida.⁴⁰ «En una situación que presenta estas características, las organizaciones políticas se encuentran al mismo tiempo más exigidas y más inermes, obligadas a síntesis

no (PCP), Partido Unificado Mariateguista (PUM), Partido Socialista Revolucionario (UNIR), Partido Comunista Revolucionario (PCR), Frente Obrero Campesino Estudiantil y Popular (FOCEP) y Acción Política Socialista (APS), era una organización pluriclasista y populista que no aceptó la vía armada propuesta por Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru, situación que la llevó a alejarse de ellos (Alcántara, 1989: 133). Fernando Tuesta rescata el hecho de que una vez que la atomización de la izquierda diera paso a la creación de Izquierda Unida, ésta mantuvo una votación consistente desde ahí hasta 1989 cuando se produjo una nueva división: “23,9% en las municipales de 1980; 28,8% en las municipales de 1983; 24,7% en las presidenciales de 1985 y 30,8% en las municipales de 1986” (citado en Degregori, 1991: 123).

38 Cabe destacar que en esta Asamblea Constituyente no participó Acción Popular.

39 Al referirnos al APRA utilizaremos indistintamente esta sigla o la de PAP.

40 Según lo señalan González de Olarte y Samamé, esto se debe al hecho de que el “Perú corresponde al tipo de país segmentado. Los intereses políticos representados en un partido o frente son intereses del grupo o segmento, razón por la cual los objetivos del partido se reducen a dos: lograr que las políticas económicas favorezcan al grupo o segmento y hacer de la exclusión la norma de conducta política, lo cual conduce a proyectos de sociedad que tratan de generalizar el proyecto del segmento al conjunto de segmentos” (1991: 94).

provisionales en las que tienen que interpretar mensajes a veces contradictorios y estar atentas a la plasmación de nuevas demandas» (Grompone, 1991: 23).

Naturalmente, esta actitud chocaba con la tradicional forma de enfrentar la problemática política por parte de los partidos, ya que tal como lo señala Romeo Grompone, éstos no fueron capaces de adaptarse a los cambios que se habían producido al interior de la sociedad peruana, situación que puede ser explicada, entre otras cosas, por el hecho de que el «APRA, [...], no renunciaba a un presunto derrotero histórico de organizar desde un futuro gobierno al conjunto de la sociedad, a través del reconocimiento o la creación de organizaciones que le fueran adictas. La derecha tradicional, a su vez mantenía una actitud de prescindencia en relación al diálogo con otras fuerzas, confiando en la aparente comodidad para el manejo político que le daba la mayoría parlamentaria, lograda por la alianza de Acción Popular y el Partido Popular Cristiano. Así, por una u otra vía, cada una de las fuerzas políticas erosionaba las bases para la constitución de un sistema de partidos, cuando existieron en los primeros años del advenimiento de la democracia condiciones propicias para su afirmación» (Grompone, 1991: 27).

Los comicios realizados durante la década de los ochenta demostraron que las identidades políticas habían dejado de ser incondicionales, por lo que los partidos sólo controlaban a una parte de su potencial electorado, mientras que las decisiones que adoptaba la población respondían, por sobre todo, a la eficacia con que los gobernantes eran capaces de responder a los problemas planteados por la sociedad.

Para Nicolás Lynch «los partidos políticos fracasan, en el período que va de 1980 a 1992», porque no pueden consolidar la democracia como un régimen político estable. Este fracaso se expresa en la incapacidad para formar un sistema de interacción partidaria que les permita el desarrollo de políticas para hacer frente a los graves problemas por los que atravesaba el país y la construcción y perfeccionamiento de las instituciones necesarias para el ejercicio de la participación y la representación ciudadanas.

«La incapacidad de los partidos se manifiesta, sobre todo, en su falta de eficacia para afrontar la crisis económica y la violencia política. Esta falta de eficacia se agudiza por las dificultades de los liderazgos partidarios para llegar a consensos respecto de los problemas fundamentales. Las rivalidades personales, el cálculo táctico de corto plazo y las diferencias ideológicas y programáticas, impiden el logro de estos consensos. El fracaso de los sucesivos gobiernos y de las sucesivas oposiciones hace que los partidos vayan perdiendo prestigio frente a la población y poder frente a los grupos de poder denominados poderes fácticos, que pacientemente van ganando espacio político ante cada fracaso partidario (1996)»⁴¹.

La situación descrita por Lynch queda claramente graficada si analizamos el resultado de la votación nacional por partido entre 1978 y 1989, tal como lo demuestra el cuadro siguiente:

(cuadro 9)
Votación nacional por partido (1978 - 1989)

Años	AP	PPC	FREDEMO	PAP	Izquierda**	Indepen.***
1978(a)	NP	23.8		35.3	29.4	11.5
1980	45.4	9.6		27.4	14.4	3.2
1980(m)	35.8	11.1		22.5	23.3	7.4
1983(m)	17.5	13.9		33.1	29.0	6.7
1985	7.3	11.9		53.1	24.7	3.0
1986(m)	NP	14.8		47.6	30.8	7.8
1989(m)			31.2	20.4	20.2	28.2

Fuente: Tuesta (1995: 106-107)⁴².

Como ya se señaló anteriormente, la mala gestión de la crisis económica así como la excesiva violencia política derivada de la lucha contra el terrorismo, son los dos principales factores que inciden en la baja electoral de los partidos tradicionales. La poca eficacia demostrada para superar estos problemas hizo que las elecciones municipales de 1989 se transformaran en «el primer llamado de atención de un fenómeno que se apreciaría en toda su magnitud al año siguiente: por primera vez los electores peruanos dejaron de votar mayoritariamente por los partidos importantes del sistema de partidos instaurado en 1978, que ingresaba a una grave crisis» (Tuesta, 1995: 42). Dicho de otra manera, los políticos profesionales afrontaron una crisis de legitimación, en donde la recuperación de lo perdido sobrepasó sus conocimientos de la realidad social y los sometió a un ejercicio agotador en el cual nunca terminaron de encontrarse los representantes y los representados (Grompone, 1991(b): 99).

41 Citado en Tanaka (1998: 27). A pesar de concordar en términos generales con lo expresado por Lynch, Romeo Grompone sostiene que la “la mencionada pérdida de influencia de los partidos no se puede atribuir únicamente a sus errores de estrategia. Una creciente debilidad de los grupos de interés acompañada de procesos de atomización social trae como resultado que en la década del 80 se encuentren en fase de desmovilización y decadencia, algunos de los escenarios desde los cuales podía plantearse la articulación entre sociedad y política, como es el caso de los sindicatos obreros, el movimiento estudiantil y las asociaciones de pobladores. Los partidos en este contexto ejercen en algunos casos un monopolio de la representación pero sus discursos parecen en ocasiones quedar suspendidos en el vacío, sin garantías de encontrar interlocutores que les permitan confrontar sus discursos y sus prácticas (1991: 29).

42 NP: no participó; (m): elecciones municipales; (a): elecciones constituyentes; (v): primera y segunda vuelta electoral; * AP y PPC participan en 1989 y 1990 conjuntamente con el Movimiento Libertad en las listas del Fredemo; ** La izquierda en 1978 es la suma del FOCEP, UDP, PCP, PSR; en 1980, UDP, PRT, UI. Entre las elecciones de 1980(m) y 1986(m) sólo IU. En 1989, la suma de IU y ASI; *** En esta columna se suma el resto de los partidos y agrupaciones independientes. Sin embargo, el porcentaje mayor en Lima corresponde en 1989(m) y 1993(m) al Movimiento Obras (Tuesta, 1995: 106-107).

A pesar de ello, no se puede desconocer que todos estaban de acuerdo en la mantención del sistema democrático, independientemente de que cada uno de los actores tenía su propia visión de lo que debía ser el Perú. «Mientras la derecha peleaba por un país encaminado hacia una economía de mercado, la izquierda aspiraba a una revolución social, mientras que el APRA buscaba cristalizar la vieja propuesta reformista de Haya de la Torre» (Tanaka, 1998: 82).

5. El movimiento sindical

En cuanto a las organizaciones sindicales, al menos en sus inicios, se puede decir que éstas estuvieron muy relacionadas con el accionar de los partidos políticos, situación que es destacada por Tanaka cuando señala que los partidos «tuvieron muy estrechas relaciones con ellas [las organizaciones sindicales]; hasta podría decirse, incluso, que los nexos eran demasiados estrechos, al punto que implicaban prácticamente una ausencia de distinción entre las esferas política y social» (Tanaka, 1998: 75). Siguiendo en este aspecto a Tanaka, se puede señalar que la principal Central de Trabajadores Peruanos, la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) se encontraba hegemonizada por el Partido Comunista Peruano (PCP); el principal sindicato de maestros, el Sindicato Unico de Trabajadores de la Educación (SUTEP), lo estaba por la Unión Nacional de la Izquierda Revolucionaria (UNIR) –de carácter maoísta– la que también era fuerte entre las organizaciones estudiantiles; la Confederación Campesina del Perú (CCP), por su parte, seguía las directrices emanadas desde el Partido Unificado Mariateguista; mientras que la Confederación Nacional Agraria (CNA), hacía lo propio respecto del Partido Socialista Revolucionario (PSR) (1998: 76).

Aunque lo anteriormente expuesto puede ser considerado como una realidad histórica, lo cierto es que a partir de la dictación de la Constitución de 1979 los partidos políticos ya no pudieron seguir ejerciendo su influencia en forma tan directa a través de las organizaciones sindicales, sobre todo por el considerable descenso que se produjo en el total de la masa sindicalizada.

Según Manuel Alcántara, esta situación respondió a las trabas impuestas por la propia Constitución de 1979, ya que en cierto modo, ésta restrin-

gió la actividad sindical al señalar –tal como quedó establecido en los artículos 42 y 57– que: «cuando el número de trabajadores por centro de trabajo es menor de veinte y mayor de cuatro, la sindicalización está restringida a un comité sindical. Por otra parte, los obreros y empleados en empresas con menos de cinco trabajadores no tienen posibilidad de sindicación» (1989: 136). Resulta evidente, entonces, que la normativa legal vigente en ese momento no era la más propicia para la consolidación de un movimiento sindical fuerte.

Otro factor que también incidió en la merma del poder sindical fue la «baja sindicación del sector privado, con un aumento progresivo del sector público; así del 17,5% de sindicatos, un 6,3% corresponde al primero y un 10% al segundo, siendo el 1,2% para el sector social» (Alcántara, 1989: 136). Según lo expresado por Galín, Carrión y Castillo, «este incremento se explica en gran parte, por la importancia que gana el sector estatal en la generación del empleo de las últimas dos décadas. En 1961, en Lima el empleo público era el 11% del empleo total, y en 1981 llega al 24%» (1986: 41-42).

A pesar de lo anteriormente expuesto, en la década de los ochenta las centrales sindicales aglutinadoras del mayor número de sindicatos eran: «la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), fortalecida por la afiliación del Sindicato Nacional de Maestros (SUTEP) y la Federación de Mineros (FNMMP), aglutinando el 50% del total de sindicatos; la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), escindida en dos fracciones y focos afiliados, y la Confederación de Trabajadores del Perú (CTP), con un 15% de afiliados» (Yepes, 1986: 156-163)⁴³.

Estas fueron las organizaciones sindicales que llamaron a las diferentes protestas que se organizaron durante las administraciones de Belaúnde Terry y García, las que ya han sido señaladas con anterioridad.

En cuanto a las organizaciones de empresarios, a principios de la década de los ochenta éstas se unieron y crearon la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP) (Tanaka, 1998: 77). En relación con la pequeña industria, ésta se organizó a partir de 1988 en la Federación Nacional de la Pequeña Industria (FENAPI) (Grompone, 1991(b): 92).

43 Citada en Alcántara (1989: 137).

Pero no sólo fue la Constitución de 1979 la que impidió un mayor desarrollo del movimiento sindical en la década de los '80, ya que este también puede ser explicado por el apareamiento y expansión del denominado «sector informal»⁴⁴ que remueve las bases del movimiento sindical organizado, impidiendo que éste se transformara en un interlocutor válido entre la sociedad y los gobernantes.

En este sentido, Fernando Villarán «estima que sumados los trabajadores y empresarios informales de la ciudad a los pequeños productores campesinos llegamos a una cifra cercana a los 4.500.000 personas, el 59% de la PEA total, porcentaje que se tiene que traducir en parecidos términos a nivel de electores. Ellos están entonces en condiciones de definir una elección y los partidos de derecha e izquierda, sin embargo, cometían errores y omisiones que no los ponía en condiciones de enfrentar esta nueva realidad»⁴⁵. Esta situación sin lugar a dudas debilita lo que antes aparecía como una tradición consolidada de experiencias de organización y de defensa de derechos por mejores salarios, equidad en el trato, condiciones de trabajo adecuadas y rechazo de prácticas discriminatorias» (Grompone, 1991: 34-35).

Siguiendo en este sentido los planteamientos de Romeo Grompone, podríamos decir que el sector informal dedica sus esfuerzos organizativos a consolidar los vínculos económicos que le garanticen mejores condiciones de competencia sin que la lógica de sus actividades los lleve a plantear una agenda de reivindicaciones para plantear ante las autoridades ni nominar a representantes que se sitúen al margen o por fuera de la red.

«La dimensión política entonces va ser concebida como un orden que influye en sus vidas pero que no les incumbe directamente y en estas condiciones en el momento de definir sus preferencias electorales va a existir probablemente poca receptividad a criterios o presiones gremiales o corporativas. Los partidos ante estos actores que siguen su propio camino no encuentran los procedimientos para realizar una labor sostenida; procuran ganar adhesiones pero saben que están actuando sin un derrotero claro y sin criterios que les permitan evaluar el efecto que están teniendo los pasos en los presuntos destinatarios» (Grompone, 1991: 49).

44 Cabe destacar que “la mayoría de los trabajadores informales son de procedencia migrante, teniendo esta condición el 72,4% de los que trabajan en este sector en el comercio, el 62,5% en la industria y el 67,5% en servicios” (Grompone, 1991(b): 76).

45 Citado en Grompone (1991: 43-44).

Además, si consideramos que los informales no están interesados en crear organizaciones que desarrollen actividades permanentes, entenderemos por qué la actividad del sector informal influyó en el debilitamiento del movimiento sindical, y con ello en la capacidad de éste para luchar por mayores reivindicaciones de carácter social.

6. Violencia política: rol de las Fuerzas Armadas y terrorismo

Otro de los factores que incidieron en la problemática de la gobernabilidad en el Perú fue el del terrorismo, ejemplificado por el accionar de Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru⁴⁶. Esto produjo una situación de violencia política que otorgó fuertes prerrogativas a las Fuerzas Armadas, haciendo que éstas se transformaran en un actor estratégico de importancia durante las dos administraciones democráticas que sucedieron al gobierno militar.

Sendero Luminoso (SL), de prácticas y orientación maoísta, fue un grupo que desató un cruento enfrentamiento con las instituciones a partir de 1980. «La ideología dogmática y mesiánica de esta agrupación, que fundaba parte de su fuerza en el culto a la personalidad, al mejor estilo estalinista, de su jefe y fundador Abimael Guzmán Reynoso, llevó a cientos de sus militantes a emprender una guerra que ha costado en catorce años más de 25 mil muertos y millones de dólares en pérdidas materiales. Pero, más allá de esos costos, la presencia de Sendero Luminoso significó que gran parte de la política peruana se diseñara alrededor de él. La política antisubversiva pasó a ser uno de los ejes centrales de los programas y propuestas de las agrupaciones políticas y de los gobiernos» (Tuesta, 1995: 125).

El Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) por su parte, inició sus acciones en 1983, aquí «confluyeron grupos marginales de las izquierdas y del APRA, decepcionados por sus actuaciones legales y la manifiesta ineficacia del régimen democrático para transformar al país. [Además], la composición juvenil, urbana y costeña, así como su filiación castrista, lo diferencia y contrapone a SL, rural, serrana y maoísta. Es así como la profunda segmentación social del país también se manifiesta en la fragmentación de estos grupos insurrectos y en su sangrienta

46 Para Julio Cotler, “Sendero Luminoso (SL) y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) reflejan vivamente en su reclutamiento, ideología y asentamiento la clásica fragmentación social, cultural y política del país. Ambos grupos se arraigan en diferentes sectores de la juventud popular; mientras los cuadros dirigentes de SL provienen de las capas ‘mestizas’ desarraigadas de las áreas serranas, donde se concentra la extrema pobreza del campesinado indígena, los integrantes del MRTA tienen su origen en las zonas costeñas, semiurbanas y ‘criollas’. Esta contrastada composición social y cultural va de la mano con sus diferentes identidades políticas: mientras el primero se afilia a fórmulas y prácticas maoístas, el segundo se asocia con planteamientos castristas” (1993: 17).

competencia por la hegemonía revolucionaria» (Cotler, 1992: 156). Aunque el MRTA poseía un armamento más sofisticado que SL, no tenía ni el apoyo ni la organización de éste, razón por la cual fue prácticamente derrotado a inicios de la década de los noventa.

Debido a que en un comienzo el accionar de Sendero Luminoso sólo se limitó a actividades menores como el sabotaje y el reclutamiento, la administración de Belaúnde Terry no dio mayor importancia a este grupo, siendo incapaz de darse cuenta que a la larga SL terminaría por socavar la legitimidad del régimen, sobre todo como resultado de las violaciones a los derechos humanos cometidas por las propias Fuerzas Armadas una vez que el gobierno decidió su participación en la lucha antisubversiva. En este último sentido, 1982 fue el año decisivo para el gobierno de Belaúnde Terry.

En esa oportunidad y tras el ataque cometido por SL a la cárcel de Ayacucho, las Fuerzas Armadas, por resolución del propio Presidente, se transformaron en el principal actor en la lucha antisubversiva. La entrada en escena de las Fuerzas Armadas «desató la propagación de la lucha a otros territorios de la sierra y luego a la capital peruana, declarándose partes importantes del territorio nacional en estado de emergencia, por lo tanto, sin la autoridad civil» (Tuesta, 1995: 125)⁴⁷, las restricciones a las garantías constitucionales ayudaron a socavar la legitimidad del régimen democrático (Alcántara, 1989: 140).

No obstante, y a pesar que fue el propio poder civil el que introdujo a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo, se puede decir que al menos hasta 1982 las FF.AA. no estaban del todo convencidas de querer participar en la guerra contra Sendero Luminoso, al menos así se desprende de una entrevista realizada a fines de ese año al general Luis Cisneros Vizquerra, a la sazón Ministro de Guerra y calificado como perteneciente al sector de los «duros». En esa entrevista «Cisneros declaraba su oposición al empleo de las FF.AA. en el combate a la subversión, a menos que ‘sea estrictamente necesario’. El peligro era ‘enfrentarse entre peruanos’ generando una reacción ‘mucho más violenta en que no podríamos medir las consecuencias’. El ministro reclamaba la participación de los partidos políticos y se preguntaba: ‘¿antes que ingrese la Fuerza Armada no sería necesario que entre el país para que rechace no sólo de palabra sino

47 Felipe Agüero señala en este aspecto que “la escalada de la guerra de Sendero Luminoso, entremezclada con los problemas de narcotráfico, los numerosos casos de violación de los derechos humanos y la pérdida de legitimidad del gobierno nacional hicieron ineficaces los esfuerzos para intensificar el control civil” (Agüero, 1993: 373). Lo anterior también es compartido por Fernando Rospigliosi, quien desde una perspectiva distinta señala que aunque desde un comienzo las Fuerzas Armadas recelaron de la democracia por la poca importancia que el gobierno democrático y los demás organismos habían otorgado al problema presentado por Sendero Luminoso, los problemas se comenzaron a agudizar cuando “las FF.AA. entraron directamente en la guerra, haciéndose cargo de las zonas de emergencia, a fines de diciembre de 1982” (1996: 7).

de acción esta situación?'. Reclamaba, asimismo, 'una solución integral', que consistía en 'sacar a esas zonas depresivas de la situación en que se encuentran pues son un caldo de cultivo favorable a la subversión..'. [Cuando se le preguntó qué haría si de todas formas tuviera que actuar] decía entre otras cosas: 'Yo establecería el toque de queda en Ayacucho y al que se mueva por la noche me lo tiro'...»⁴⁸. Esto fue precisamente lo que se hizo más tarde, luego que en la navidad de 1982 el gobierno ordenara el ingreso de las FF.AA. en Ayacucho, donde se constituyó un Comando Político-Militar bajo las órdenes de un General.

De este modo, «la guerra contrasubversiva se convirtió en la principal preocupación de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y un tema de crecientes fricciones con partidos políticos, instituciones estatales como el Poder Judicial, los gobiernos democráticamente elegidos y con la sociedad civil» (Rospigliosi, 1996: 5). Estas fricciones demostraban claramente que existía una fuerte diferencia de criterios sobre la gravedad del problema.

Así, mientras que para algunos sectores como Izquierda Unida⁴⁹ y la Iglesia Católica⁵⁰, todo se debía a razones de pobreza, por lo que se hacía necesario una salida política; para otros, como los de derecha, existía la posibilidad que la salida fuera militar, en donde la única solución era acabar por la fuerza con los subversivos.

Mientras el poder civil era incapaz de ponerse de acuerdo para generar los consensos básicos que permitieran enfrentar de mejor forma el problema de la violencia política, los militares tenían claro que la subversión de Sendero Luminoso no era otra cosa que el intento del comunismo por infiltrarse en el Estado, la sociedad y las Fuerzas Armadas con el objeto de crear un nuevo orden. Al menos eso se desprende de lo expresado por el general Clemente Noel y Moral, primer jefe político militar de la zona de emergencia de Ayacucho, cuando argumentaba que «la guerra subversiva fue concebida por los expertos de la violencia política como el instrumento principal de la guerra revolucionaria al servicio del movimiento comunista internacional (...). Esa violencia política es practicada por los conductores y ejecutores de la guerra subversiva en pueblos del tercer mundo y experimentada por los partidos comunistas durante el

48 Citado en Degregori y Rivera Paz (1993: 9).

49 Javier Díez Canseco, diputado de Izquierda Unida, señalaba en 1985 que: "El problema de la violencia y los Derechos Humanos en el Ayacucho de hoy, se halla íntimamente ligado a la situación económico-social de sus habitantes. La pobreza extrema, la falta de atención a las necesidades elementales y la ausencia de alternativas constituyen el terreno propicio para que Sendero Luminoso se desarrolle; trayendo como consecuencia la indiscriminada represión general" (1985: 74).

50 Monseñor José Dammert, expresaba en un artículo aparecido en 1983 denominado "Una encuesta sobre Sendero" que: "Sendero Luminoso se desarrolla en los departamentos más pobres de Perú. La realidad va produciendo un caldo de cultivo propicio para la violencia. Mientras no haya una serie de acciones, algunas inmediatas, de reformas administrativas y políticas, será imposible impedir los actos de violencia, porque todo tiene su límite, y en cierto momento la gente cree que la única manera es terminando violentamente con un orden de cosas, sin darse cuenta que después puede resultar peor. Por eso es algo casi inherente a la naturaleza humana" (Revista "Quehacer" N° 20, Lima, enero de 1983, citado en Rospigliosi, 1996: 8).

51 Frente a esto, Fernando Rospigliosi sostiene que “si bien es cierto los militares peruanos desarrollaron durante las décadas de 1960 y 1970 una doctrina de seguridad nacional distinta a la de los ejércitos del Cono Sur de América Latina, enfatizando más la necesidad de realizar profundas reformas sociales, es también un hecho que las FFAA peruanas tenían en común con sus similares del continente un conjunto de valores y principios, y una concepción de la seguridad que las llevaba a considerar al peligro comunista como el principal enemigo que podía amenazar el orden establecido... En suma, parece ser que los militares, por lo menos una parte importante de ellos, consideraron la insurrección de Sendero Luminoso como producto de una estrategia del comunismo para la toma del poder, largamente preparada y predeterminada, y no como consecuencia de particulares circunstancias políticas, económicas y sociales que propiciaron su estallido” (Rospigliosi, 1996: 9).

52 Fernando Rospigliosi para ejemplificar el descontento de las Fuerzas Armadas, trae a colación lo dicho por el general Sinesio Jarama, jefe de la II Región Militar, con motivo de las matanzas de Accomarca y Pucayacu II, en una intervención secreta ante el Senado, cuando señaló que dicho descontento se debía a “Primero, la falta de una orientación global por parte del gobierno. Segundo, no se habían adecuado las leyes para el tiempo de guerra que se vivía. Tercero, se manda a los militares ‘sólo a matar gente’ sin que intervengan los demás sectores de la sociedad y el Estado. Entre los militares existía una nítida sensación de que los habían abandonado a su suerte. Cuarto, la respuesta integral implica que se pongan al servicio de la contrasubversión todos los recursos, no sólo militares, sino los políticos, económicos, judiciales, la prensa. Quinto, la estrategia política y social atribuida a Sendero coincide exactamente con las demandas de un sector parlamentario y de la prensa. La acusación implícita era que ellos actuaban como cómplices de la subversión. Por último, por si fuera poco, los ponen en el banquillo de los acusados, como en esta ocasión” (1996: 16).

presente siglo en casi todas las naciones de nuestro continente en respuesta a la estrategia global permanente y universal del dominio comunista internacional» (1989: 9)⁵¹.

Estas diferencias, unidas principalmente al accionar de Sendero Luminoso, permitieron que las relaciones civiles-militares se fueran enturbando, sobre todo porque dejaron en evidencia el poder y las prerrogativas de las que gozaban las Fuerzas Armadas frente a la civilidad, situación que se hizo más evidente cuando en 1985 se crearon los mandos políticos militares en las zonas geográficas sometidas a estado de emergencia (Agüero, 1993: 372).

Como el accionar de las Fuerzas Armadas se hizo cada vez más brutal, no demostrando ningún respeto por los derechos humanos, Sendero Luminoso «al menos hasta la segunda mitad de la década de los '80, logró presentarse como el mal menor» (Degregori y Rivera Paz, 1993: 10).

La falta de apoyo que la sociedad brindaba a las acciones militares muy pronto derivó en el hecho de que éstos comenzaron a sentirse abandonados no sólo por la sociedad, sino que también por los poderes del Estado, pues sentían que éstos no entendían la necesidad de aplicar la concepción de guerra total contra Sendero, situación que agudizó aún mucho más las relaciones civiles-militares⁵². El poder civil había demostrado su más absoluta ineficacia para dar respuesta a esta problemática, situación que no sólo era percibida de esta manera por la sociedad civil, sino que además, por el propio mundo militar.

En consecuencia, podríamos decir –siguiendo en este aspecto los planteamientos de Fernando Rospigliosi– que los puntos de desacuerdo entre civiles y militares se resumen en los siguientes:

- 1º los civiles (desde el centro a la izquierda legal) creían que el problema se debía a la situación económica y a los problemas sociales no resueltos; los militares por su parte, creían que el problema se debía a la ideología marxista y a la infiltración comunista;
- 2º los civiles querían la pronta solución a los problemas a través de reformas radicales, mientras que los militares también querían refor-

mas, pero sus objetivos se centraban en desarticular la subversión más que en cambiar las estructuras del país;

3º los civiles se mostraban más comprensivos hacia los subversivos, ya que en muchos casos compartían sus problemas; los militares en cambio no dudaban en considerarlos como enemigos a los que había que combatir;

4º los civiles no toleraban que las fuerzas de seguridad violaran los derechos humanos; los militares se mostraban comprensivos hacia sus colegas que eran acusados de violar los derechos humanos (Rospigliosi, 1996: 11).

A pesar que estas diferencias fueron un factor que incidió fuertemente en la gobernabilidad peruana en esta época, también existían puntos en común, tales como:

1º la necesidad de terminar con la subversión ya que ponía en peligro el sistema;

2º la necesidad de hacer cambios tanto en la economía como en la sociedad, única manera de impedir que la subversión continuara;

3º la necesidad de crear una estrategia antisubversiva que comprometiera a toda la sociedad (Rospigliosi, 1996: 11).

No obstante, nada se hizo por intentar acercar posiciones entre civiles y militares, por lo que los agentes de la subversión se constituyeron en factores claves que ayudaron a socavar la legitimidad del régimen democrático. Sin embargo, ni Belaúnde ni García fueron capaces de entender a cabalidad el problema. Esta situación derivó en un distanciamiento entre los militares y civiles, toda vez que aquellos solicitaban mayores recursos para combatir a los subversivos. Medios que les eran negados por la clase política, sobre todo por los abusos que los militares iban cometiendo en temas relacionados con los derechos humanos.

Por tal motivo, la solución al problema de la violencia política se hizo cada vez más difícil, favoreciendo el descontento popular que cada día era más evidente.

7. La crisis económica

En términos generales debemos decir que la economía peruana es, en comparación con los demás países latinoamericanos, de tamaño intermedio. Durante el período en estudio «el producto bruto interno por

persona se redujo de US\$ 938 en 1980 a US\$ 718 en 1989. Su funcionamiento se sustenta en dos ejes: 1) la exportación primaria de minerales, harina de pescado, petróleo y, desde los años ochenta, la pasta básica de cocaína⁵³; y 2) la industria manufacturera de tamaño intermedio y básicamente productora de bienes salariales, cuyo funcionamiento depende de la disponibilidad de divisas, esto es, del nivel de exportaciones y del flujo neto de capitales» (González de Olarte, 1991(b): 6-7).

Junto con lo anterior, también se debe señalar que en el Perú, los niveles económicos de la población se deterioraron progresivamente. «En 1976 el 53% de la población se encontraba bajo la línea de la pobreza, y el 25% bajo la línea de la indigencia⁵⁴. Diez años después, en 1986, encontramos que estos porcentajes se han elevado a 60% y 30%, respectivamente» (González de Olarte, 1991(b): 15).

Lo anterior queda reflejado en el cuadro siguiente:

(cuadro 10)
Perú: Variables macroeconómicas en la década de los ochenta

	1980-5	1986-8	1989	1990
Crecimiento del PIB	0,5	2,5	-11,4	-4,9
PIB per cápita	-1,9	0,3	-13,2	-6,8
Inversión/PIB	22,4	17,9	16,1	17,7
Salarios (1980=100)	95,0	91,6	41,5	39,4
Transferencias de recursos/PIB	1,9	2,5	3,2	-0,7
Deuda/exportaciones	3,0	4,4	3,7	4,2
Déficit presupuestarios/PIB	6,0	6,4	6,2	3,0
Inflación	97,3	299,3	2.775,8	7.649,7

Fuente: CEPAL, Panorama Económico de América Latina 1990 y 1991⁵⁵.

Además, cabe recordar que el Perú es uno de los países de América Latina con peor distribución del ingreso, es así que «el 20% de la población más pobre recibe apenas el 3% del ingreso, mientras que el 10% más rico recibe el 45%» (González de Olarte, 1991(b): 16).

Una vez señaladas estas cifras generales, pasaremos a analizar los principales problemas que desde un punto de vista económico debieron enfrentar los dos primeros gobiernos democráticos.

En este sentido, el principal problema al que se vio enfrentada la administración Belaúnde Terry estuvo relacionado con la deuda externa. Para afrontarla, el gobierno intentó aplicar programas de carácter ortodoxo.

53 “La importancia macroeconómica de la coca para el Perú se resume de la siguiente manera: constituye aproximadamente el 5% del producto bruto interno, el 20% del producto bruto agrícola; y aproximadamente el 25% del producto bruto industrial para el año 1989. Además, se estima que las exportaciones del sector son aproximadamente un tercio de las exportaciones totales” (González de Olarte, 1991(b): 10).

54 Están bajo la línea de pobreza aquellos hogares cuyo ingreso familiar no cubren la canasta para satisfacer sus necesidades básicas; se encuentran bajo la línea de indigencia, aquéllos cuyos ingresos no cubren la canasta de alimentos básicos.

55 Citado en Bresser (1995).

Para ello, «la estrategia estuvo basada en la liberalización del comercio exterior y en la simplificación de la política arancelaria» (Tanaka, 1998: 42). Sin embargo, estas medidas provocaron una fuerte oposición, llevando al fracaso de las mismas.

A juicio de Tanaka, este fracaso «residió en el hecho de que el equipo aplicó una política neoliberal, dos de cuyos ejes principales fueron la liberalización del comercio exterior y la disposición de créditos externos para la realización de un gran programa de obras públicas, precisamente cuando las condiciones internacionales eran las más adversas para ello: justo cuando la crisis de la deuda empezaba, las tasas de interés se elevaban, el flujo de crédito y los mercados externos se cerraban y los términos de intercambio se deterioraban» (Tanaka, 1998: 110). Esta situación llevó a los resultados que se aprecian en el cuadro siguiente:

(cuadro 11)
Datos económicos generales

	Primer gobierno democrático (promedio anual) 1981 - 1985
Crecimiento del PBI	-2.8
Inflación	108.1
Déficit fiscal	-4.3
Inversión/crecimiento del PBI	26.2

Fuente: Haggard y Kaufman (1975:175)⁵⁶.

Con el inicio del mandato de Alan García en julio de 1985, su administración decidió adoptar un bloque típico de medidas populistas-nacionalistas, a través de la aplicación del Plan Inti a contar del mes de agosto de ese año (Tanaka, 1998: 44). De esta manera se «controló la inflación mediante una sobrevaluación de la moneda local; y la balanza de pagos mediante el empleo de un sistema de tipos múltiples de cambio. Al mismo tiempo, el Gobierno subió los salarios y los gastos públicos, lo cual empeoró el déficit presupuestario, al tiempo que limitaba el pago de intereses por la deuda externa al de los ingresos de las exportaciones. En los dos primeros años [de aplicación de este programa heterodoxo] la economía creció, la inflación bajó y los salarios y el consumo aumentaron, como ocurre típicamente en los ciclos populistas [...] Pero tras esa luna de miel, la devaluación del inti se hizo inevitable, volvió la inflación y para 1989 el Perú se enfrentaba con el caos económico y la hiperinflación» (Bresser, 1995: 67)⁵⁷, tal como se demuestra en el cuadro siguiente:

56 Citados en González de Olarte y Samamé (1991: 45).

57 Para González de Olarte y Samamé, la llegada de Alan García a la presidencia del Perú significaba que el péndulo de la economía se movería nuevamente, puesto que ahora se aplicarían políticas de carácter heterodoxo. “En efecto, la orientación teórica de las políticas económicas fue una mezcla de keynesianismo y estructuralismo, subordinada al estilo populista que impondría el presidente García, ciertamente opuesto al gobierno anterior. La política económica se diseñó en función del crecimiento del consumo y la redistribución, sin aplicar medidas complementarias que posibilitaran la expansión, manteniendo el equilibrio fiscal y externo. Sin embargo, el crecimiento se hizo sin ampliar la capacidad instalada, creando una estructura de precios relativos favorable a la industria nacional y a los ingresos de los trabajadores y desfavorable a las exportaciones. Se fijaron tasas de cambios reales atrasadas y subsidios al consumo, con lo cual se definió también la corta duración de la expansión por demanda, al no darse una expansión de la oferta” (González de Olarte y Samamé, 1991: 34-35).

(cuadro 12)
Datos económicos generales

	Segundo gobierno democrático (promedio anual) 1986 - 1990
Crecimiento del PBI	-2.3
Inflación	2.465.0
Déficit fiscal	-3.4
Inversión/crecimiento del PBI	20.9

Fuente: Haggard y Kaufman (1975:175)⁵⁸.

(cuadro 13)
Tasa de inflación anual de Perú, años 1980-1990

1980	60.8
1981	72.2
1982	72.9
1983	125.1
1984	111.5
1985	158.3
1986	62.9
1987	114.5
1988	1.722.3
1989	2.775.3
1990	7.649.7

Fuente: Cavarozzi, Nelson y Urrutia (1994) y Webb y Fernández Baca (1995) (47)

58 Ibid.

59 “En setiembre de 1988, el camino gradualista de García ya no pudo sostenerse, y el ajuste llegó. El <paquetazo> lanzado por el gobierno para hacer frente a los déficit externos e internos elevó la inflación mensual a 114,1% y derribó la popularidad de García; ésta se encontraba cerca del 40% en julio de 1988 y en julio de 1989 era sólo de 11,4%” (Tanaka, 1998: 155-156).

60 Refiriéndose al origen de la economía informal, Matos Mar ha señalado que “en la medida en que la industria, el comercio y el trabajo quedan sometidos a las trabas que sufre la economía y al aparato del gobierno en crisis, sectores cada vez más amplios exploran nuevos cauces, escapando hacia los márgenes de la legalidad o resultan desplazados en esa misma dirección. Se produce el crecimiento de una economía popular contestataria a la que la opinión pública ha dado en llamar como ‘informal. La importancia de los grupos populares, especialmente de la población migrante, en la manifestación de este fenómeno, es fundamental” (1988: 58).

Por otra parte, la fuerte resistencia que Alan García opuso a las exigencias de los organismos multilaterales y a las de la banca internacional hizo que el Perú fuera declarado ‘inelegible’ para cualquier préstamo, determinando su aislamiento de la comunidad financiera internacional. Si a esto le sumamos el intento de nacionalización de la banca realizado por García, entenderemos por qué se produjo el quiebre definitivo de la gran coalición electoral que apoyaba al presidente (Cotler, 1992: 159).

Todas estas medidas determinaron que «la crisis de gobernabilidad estallara en múltiples y agudos conflictos y que, entre 1988⁵⁹ y 1990, la inflación se disparara de 1.000% a 7.000%, los ingresos fiscales se redujeran al 4% del producto y la producción cayera en 22%. La vaporización de los salarios y la eliminación masiva de los puestos de trabajo produjeron la eclosión del subempleo y la desorganización de las capas populares y medias, determinando que el país regresara a los niveles económicos de 30 años antes» (Cotler, 1993: 13-14).

Otro de los problemas de carácter económico que debieron enfrentar estas dos administraciones fue el apareamiento de la denominada «economía informal»⁶⁰, la que en 1984 correspondía al 48% de la población económicamente activa, lo que suponía 38,9% del PIB (Alcántara, 1989: 141). Estos orientan sus actividades a las áreas de la vivienda, el transpor-

te y el comercio. A modo de ejemplo, Manuel Alcántara utilizando cifras de 1984, señala que hasta esa fecha se habían edificado al margen de la ley el 42,6% de las viviendas de Lima. En relación con el transporte público, el 95% correspondía a este tipo de actividad, muchos de los cuales interferían en rutas legales. Por último, también en igual fecha, el 80% de los informales se dedicaban a actividades comerciales, sobre las cuales no pagaban ningún tipo de impuestos (1989: 141).

Las consecuencias de la informalidad para la economía peruana están materializadas en los efectos negativos que producen sobre ella, «esto es: la baja producción, la disminución de la inversión, la ineficacia del sistema tributario, el aumento de las tarifas de los servicios públicos, las limitaciones del progreso tecnológico, y las serias dificultades para formular la política macroeconómica» (De Soto, 1987: 231-235)⁶¹.

Desde un punto de vista político, y de acuerdo a lo que señala Romeo Grompone, los informales continúan solicitando la intervención del Estado y cambios graduales, evitando posturas radicales, por lo que se podrían situar políticamente en el centro o centro-izquierda.

«Los informales, hasta el presente, más que constituirse en actores que buscan la afirmación de sus intereses y metas recurriendo a un movimiento político propio con proyectos elaborados, apoyan y delegan en los partidos o en las personalidades que entienden que se ajustan mejor a sus expectativas. Los fracasos en el plano económico y social de los sucesivos gobiernos democráticos y la crisis de los partidos populares, explica la volatilidad de sus opciones. En cambio, no altera la asociación entre procedencia social y definición de lealtades políticas ni la persistencia de sus adhesiones a mensajes que postulan tanto la eficiencia como una intervención correctiva del estado destinada a garantizar una mayor equidad» (1991(b): 104-105).

En consecuencia, podríamos señalar que la crisis económica llevó a la crisis del Estado, lo que debilitó progresivamente su autoridad para solucionar conflictos, así como su capacidad para guardar un orden social mínimo⁶². La economía fiscal se vio afectada no sólo por el decaimiento del nivel de actividad económica, sino también por el empobrecimiento de los contribuyentes⁶³. La inflación redujo progresivamente los ingre-

61 Citado en Alcántara (1989: 141).

62 Esta pérdida de autoridad es reflejada por González de Olarte y Samamé cuando expresan que “paralelamente, se ha dado un cambio en la composición de la recaudación, es decir, ella se ha hecho más regresiva, pues mientras que en 1960 el 42% correspondía a impuestos directos y el 53% a indirectos, en 1985 sólo el 20% correspondía a impuestos directos y el 77% a impuestos indirectos. Estos datos reflejan la especial naturaleza de la crisis del Estado peruano, aún poco explorada, pues al mismo tiempo que creció el tamaño del Estado, su capacidad de cobrar impuestos directos se redujo, es decir, disminuyó su capacidad de organizar a la sociedad. Peor aún: en los regímenes democráticos la presión tributaria cayó más todavía” (González de Olarte y Samamé, 1991: 19-20).

63 “Durante el gobierno aprista la crisis cíclica se tornó más intensa: entre 1988 y 1989 el PBI decreció en 16,1%; la presión tributaria se redujo a 3,5% del PBI, con gasto fiscal que pese a reducirse a 8% creó un déficit del 4,5% sobre el PBI; las reservas internacionales netas, a julio de 1990, se redujeron a -130 millones de dólares. Además, los salarios reales se redujeron en 42% y los sueldos en 56% en relación a 1985” (González de Olarte y Samamé, 1991: 37).

tos reales del Estado, lo que sumado al gasto para pagar la deuda externa, disminuyó drásticamente la capacidad de gasto e inversión del Estado. De esta manera, la capacidad de articulación económica y social del Estado se debilitó, contribuyendo con ello aún más a la fragmentación social (González de Olarte, 1991(b): 18).

Si consideramos las estadísticas que nos presentan los cuadros 7 y 13, podríamos señalar que a partir de 1988 la situación se había deteriorado sustancialmente, provocándose un cuadro en que la inflación y el terrorismo crecían constantemente, afectando las condiciones de vida de la población, que responsabilizaba de estos males a los gobernantes y a los partidos políticos (Rospigliosi, 1996: 27-28).

El terrorismo y la hiperinflación hicieron que a fines de los años ochenta el Perú se sumergiera en una situación de crisis y desorden generalizado, lo que llevó a muchos a señalar que el país se encontraba frente a un proceso de ingobernabilidad que hacía temer por la continuidad del sistema democrático. En este sentido, no cabe duda que la clase política demostró una absoluta incapacidad para resolver las demandas planteadas por la sociedad civil (Rospigliosi, 1996: 76-77).

Dicho de otra manera, los dos gobiernos democráticos en estudio fueron ineficaces al momento de crear una base de apoyo en los parlamentos que les permitiera sustentar un programa de gobierno con políticas claras y coherentes, debido a que se ampararon en sus respectivas mayorías, excluyendo a la oposición del proceso de toma de decisiones. Junto con ello, tampoco fueron eficaces a la hora de ejercer su autoridad y control sobre el propio aparato del Estado, lo que se reflejó principalmente en el aumento de la violencia política (Malloy, 1992: 141).

La ineficacia demostrada socavó la legitimidad de estos gobiernos, afectando el proceso de gobernabilidad del sistema político peruano.

CONCLUSIÓN

Resulta evidente que la condición esencial para hacer gobernable a un país es mantener cierta estabilidad económica y política⁶⁴, aspectos que no se dieron en el Perú entre los años 1980 y 1990.

En este sentido, podemos señalar que la crisis económica que derivó en una fuerte inflación, hizo imposible la implementación de políticas económicas redistributivas, lo que unido a un sistema político institucional débil que fue incapaz de absorber o reducir el conflicto social, hizo que entre 1980 y 1990 el Perú mostrara un fuerte proceso de ingobernabilidad, el que, entre otras cosas, facilitó la llegada al poder de Alberto Fujimori.

Desde un punto de vista político, el excesivo presidencialismo llevó a que la población volviera sus ojos hacia el Ejecutivo en busca de soluciones a sus necesidades, las que no pudieron ser satisfechas por ninguna de las dos administraciones. La ineficacia demostrada tanto por Belaúnde Terry como por García para encontrar alguna solución a los problemas derivados de la crisis económica y de la violencia política, principalmente, les fue restando legitimidad a sus gobiernos, tal como queda demostrado al revisar las estadísticas referidas al presidente Fernando Belaúnde Terry, cuando en febrero de 1985 un 69,9% de la población afirmaba que desaprobaba la gestión que hasta ese momento había venido realizando.

Bajo este punto de vista, podemos señalar que ambos presidentes fueron incapaces de mantener el control de la situación, lo que se explica, en cierto modo, por las disputas que se dieron al interior de sus propios partidos, los que en algunas oportunidades optaron por no apoyar las decisiones tomadas por el Ejecutivo, tal como ocurrió durante la administración de Alan García, cuando la mayoría senatorial que el APRA tenía en el Congreso, decidió votar en contra de la propuesta de estatización de la banca, restando con ello el sustento político que necesitaba el Presidente.

Pero no solamente debemos buscar la crisis de gobernabilidad en las atribuciones que el sistema político peruano le entregaba al Presiden-

64 “Entendemos por estabilidad económica aquella situación en la cual el sistema económico de un país contiene mecanismos endógenos que, ante la aparición de desequilibrios, lo empujan hacia el equilibrio, con o sin intervención estatal. Estabilidad económica es, así, sinónimo de equilibrio dinámico. De la misma manera, existe estabilidad política cuando el sistema político-institucional tiene mecanismos y normas que impelen a las fuerzas políticas hacia el equilibrio” (González de Olarte y Samamé, 1991: 46).

te de la República, ya que en ella los partidos políticos también jugaron un importante rol, sobre todo porque fueron incapaces de transformarse en los entes articuladores entre las demandas de la sociedad civil y el gobierno.

En este sentido, los partidos políticos no supieron lograr los consensos básicos que permitieran dar gobernabilidad al sistema. La distancia ideológica hizo imposible cualquier tipo de acuerdo, situación que se tradujo en un aumento del conflicto social, sobre todo a partir de 1988.

Tal como lo señala Tanaka, el principal desafío que debió afrontar el sistema de partidos en el Perú, no estuvo relacionado con el de la representación sino que con el de la gobernabilidad, en el sentido de que existían muy diversos proyectos políticos en pugna por la hegemonía del país, muchos de los cuales eran excluyentes entre sí (Tanaka, 1998: 85). Esta pugna por la hegemonía debilitó la capacidad del poder civil para ejercer su autoridad, sobre todo frente a instituciones que, como las Fuerzas Armadas, terminaron por imponer su voluntad en la lucha contra el terrorismo, desconociendo la voluntad de la autoridad civil, todo ello como resultado de las diferentes visiones que existían al interior del mundo político, respecto cuál era el mejor camino para enfrentar la violencia política derivada de la lucha antisubversiva, tal como se señaló en páginas anteriores.

Como es de suponer, los actos de violaciones a los derechos humanos fueron fuertemente resistidos por la sociedad, ya que ésta entendía que el poder civil amparaba y protegía este tipo de actividades. Lo cierto era que se estaba viviendo en una verdadera encrucijada, o se aceptaban los excesos cometidos por los militares, o se aceptaba la posibilidad que todo terminara en un golpe.

Por otra parte, la debilidad del movimiento sindical también es un factor que jugó en contra de la gobernabilidad. El apareamiento del sector informal influyó sobremanera en la pérdida de representación de este importante actor estratégico, ya que ayudó a generar una masa trabajadora más individualista que sólo buscaba solucionar los problemas del momento, sin que ello se tradujera en una suerte de identificación política con alguna tienda en específico, debilitando de esta forma las relación que en el pasado se daba entre movimiento sindical y partidos políticos.

Sin embargo, no cabe duda que el problema que más incidió en la ingobernabilidad peruana durante este período fue el relacionado con la crisis económica. El aumento explosivo de la inflación –especialmente a partir de la administración de Alan García–, la disminución del crecimiento económico, y los paros y huelgas que se generaron a partir de esta realidad, hicieron imposible que los gobiernos fueran capaces de controlar y resolver los conflictos, tal como se señaló anteriormente. Frente a la problemática económica, González de Olarte y Samamé argumentan que en períodos de recesión «el país se hace altamente ingobernable y muy conflictivo. De ahí que cuando los conflictos se hacen más agudos la solución deja de ser la económica y se vuelve política, ya sea mediante el cambio de régimen o el cambio de gobierno» (González de Olarte y Samamé, 1991: 110).

Y eso fue lo que ocurrió en 1990 en Perú con la llegada al poder de Alberto Fujimori.

La crisis de gobernabilidad expresada por la incapacidad demostrada por los gobiernos para llegar a acuerdos básicos deslegitimó la viabilidad del sistema democrático.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alcántara Sáez, Manuel. *Sistemas Políticos de América Latina*, Vol I. Editorial Tecnos, S. A., Madrid, 1989.
2. Alcántara, Manuel. «De la gobernabilidad», Revista *América Latina Hoy* N° 8, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994.
3. Alcántara, Manuel. *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
4. Agüero, Felipe. «Militares, civiles y democracia», en *La España postfranquista en perspectiva comparada: Europa Meridional y América del Sur*, Alianza Editorial, 1993.
5. Arbós, Xavier y Giner, Salvador. *La gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Editorial Siglo XXI, Madrid, 1996.
6. Bernales, Enrique. «El funcionamiento del sistema político en la Constitución de 1979», en *La Constitución diez años después*. Fundación F. Naumann, 1989.
7. Bresser Pereira, Luis Carlos. «Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina», en L.C. Bresser Pereira, J.M. Maravall y A. Przeworski (comps.), *Las reformas económicas en las nuevas democracias: un enfoque social demócrata*. Alianza Editorial, Madrid, 1995.
8. Boeninger, Edgardo. «La Gobernabilidad: un concepto multidimensional». En Luciano Tomassini (comp.), *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago de Chile, 1994.
9. Boeninger, Edgardo. *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997.
10. Camps, Victoria. «Ética del Buen Gobierno». En Salvador Giner y Sebastián Sarasa (edits.), *Buen gobierno y política social*. Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1997.
11. Coppedge, Michael. «Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina», Revista *Síntesis* N° 22. Sociedad Editorial Síntesis, S.A., Madrid, 1994.

12. Cotler, Julio. *Clases, estado y nación en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú, 1978.
13. Cotler, Julio. *Democracia y desintegración política en Perú*. Centro de Estudios Multidisciplinarios. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1992.
14. Cotler, Julio. «Descomposición Política y Autoritarismo en el Perú», Documento de Trabajo N° 51, Serie Sociología y Política, 7. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú, 1993.
15. Degregori, Carlos Iván. «El aprendiz de brujo y el curandero chino», en Carlos Iván Degregori y Romeo Grompone, *Elecciones 1990. Demonios y redentores en el nuevo Perú*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú, 1991.
16. Degregori, Carlos Iván y Rivera Paz, Carlos. «Perú 1980 -1993: Fuerzas Armadas, Subversión y Democracia. Redefinición del papel militar en un contexto de violencia subversiva y colapso del régimen democrático», Documento de Trabajo N° 53, Serie Documentos de Política N° 5. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú, 1993.
17. De Soto, Hernando. «El otro Sendero. La revolución informal». Instituto Libertad y Democracia. Sudamericana, Buenos Aires, 1987.
18. Díez Canseco, Javier. *Democracia, militarización y derechos humanos en el Perú 1980-1984*. SERPO-APRODEH, Lima, 1985.
19. Flisfisch, Angel (1989). «Gobernabilidad y consolidación democrática: sugerencias para la discusión», *Revista Mexicana de Sociología*, LI. 3. En Manuel Alcántara, *Revista América Latina Hoy* N° 8, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994.
20. Franco, Rolando. «Estado, consolidación democrática y gobernabilidad en América Latina», *Revista América Latina Hoy* N° 8, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994.
21. Galín, Pedro; Carrión, Julio y Castillo, Oscar. «Asalariados y Clases Populares en Lima», Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Serie Urbanización, migraciones y cambios en la sociedad peruana, N° 6, 1986.

22. Giner, Salvador y Sarasa, Sebastián. *Buen Gobierno y Política Social*. Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1997.
23. González de Olarte, Efraín y Samamé, Lilian. «El péndulo peruano. Políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990». Instituto de Estudios Peruanos, Serie Análisis Económico, N° 14, Lima, 1991.
24. González de Olarte, Efraín. «Una economía bajo violencia. Perú, 1980-1990». Instituto de Estudios Peruanos, Serie Economía, Documento de Trabajo, N° 40, Lima, 1991 (b).
25. Grompone, Romeo. «El velero en el viento. Política y sociedad en Lima». Instituto de Estudios Peruanos, Serie Urbanización, migraciones y cambios en la sociedad peruana, N° 12, Lima, 1991(b).
26. Grompone, Romeo. «Fujimori: razones y desconciertos», en Carlos Iván Degregori y Romeo Grompone, *Elecciones 1990 Demonios y redentores en el nuevo Perú*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1991.
27. Linz, Juan. “Crisis, breakdown and reequilibration”. En J. Ramón Montoro y Leonardo Morlino, «Legitimación y democracia en el Sur de Europa», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (REIS) N° 64, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1993.
28. Linz, Juan. *La quiebra de las democracias*. Editorial Alianza Universidad, 1996.
29. Lipset, Seymour Martin. «Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política». En *Diez Textos Básicos de Ciencia Política*. Editorial Ariel, Barcelona, 1992.
30. Lipset, Seymour Martin. «Repensando los requisitos sociales de la democracia», *Revista Agora* N° 5, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1996.
31. Lynch, Nicolás. *Del fracaso de los partidos al reino de los independientes*, Mimeo, 1996.
32. McClintock, Cynthia. «Presidents, Messiahs and Constitutional Breakdowns in Perú, En Linz y Valenzuela “*The failure of presidential democracy*”, vols. 1 y 2, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1994.

33. Malloy, James M. *El problema de la gobernabilidad en Bolivia, Perú y Ecuador*. Centro de Estudios Multidisciplinarios. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1992.
34. Matos Mar, José. *Desborde Popular y Crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. CONCYTEC, Lima, 1988.
35. Morlino, Leonardo. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
36. Morlino, Leonardo. «Las democracias». En Gianfranco Pasquino y otros, *Manual de Ciencia Política*. Editorial Alianza, S.A., Madrid, 1996.
37. Montero, J. Ramón y Leonardo Morlino. «Legitimación y democracia en el Sur de Europa», *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (REIS)* N° 64, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1993.
38. Noel y Moral, Roberto Clemente. *Ayacucho: testimonio de un soldado*. Publinor, Lima, 1989.
39. Nohlen, Dieter. «Sistemas electorales y gobernabilidad», Working Paper 63. Institut de Ciénces Politiques y Social. Barcelona. En Manuel Alcántara, *Revista América Latina Hoy* N° 8, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994.
40. Nohlen, Dieter. «Democracia y neocrítica. Un ejercicio de evaluación del desarrollo democrático reciente en América Latina». En Dieter Nohlen (comp.), *Democracia y neocrítica en América Latina. En defensa de la transición*. Editorial Iberoamericana, Madrid, 1995.
41. Pasquino, Gianfranco. «Gobernabilidad y calidad de la democracia». En Salvador Giner y Sebastián Sarasa (edits.), *Buen gobierno y política social*. Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1997.
42. Rospigliosi, Fernando. «Las Fuerzas Armadas y el 5 de Abril. La percepción de la amenaza subversiva como una motivación golpista», Documento de Trabajo N° 73, Serie Sociología y Política, 9. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú, 1996.
43. Tanaka, Martín. *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995*, en perspectiva comparada, Instituto de Estudios Peruanos, 1998.

44. Tomassini, Luciano. «Estado, gobernabilidad y desarrollo», BID, serie de Monografías N° 9, Washington. En Manuel Alcántara, Revista *América Latina Hoy* N° 8, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994.
45. Tomassini, Luciano. «La gobernabilidad en América Latina», Revista *Síntesis* N° 25, Sociedad Editorial Síntesis, Madrid, 1996.
46. Torres Silva, Edelberto. «La gobernabilidad centroamericana en la década de los '90. Consideraciones sobre las posibilidades democráticas en la postguerra», Revista *América Latina Hoy* N° 8, Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1994.
47. Tuesta, Fernando. *Perú político en cifras. Elite política y elecciones*, Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1987.
48. Tuesta Soldevilla, Fernando. *Sistemas de partidos políticos en el Perú: 1978 - 1995*, Fundación Friedrich Ebert, Lima, Perú, 1995.
49. Villarán, Fernando. «El fenómeno Fujimori o la crisis de las ideas convencionales», en revista *Quehacer* N° 64, mayo-junio, DESCO, Lima, 1990.
50. Weber, Max. *Economía y sociedad*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1994.
51. Yepes, Isabel. «Continuidad y ruptura sindical», Revista *Nueva Sociedad*, N° 83 (mayo-junio), Lima, 1986.
52. Zumbado, Fernando. «La gobernabilidad y la modernización del Estado democrático». En Luciano Tomassini (comp.), *¿Qué espera la sociedad del gobierno?*, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago de Chile, 1994.

