



LA DEMOCRACIA EN PERÚ (1980-2010): UN BALANCE DE CICLOS, OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

The Democracy in Peru (1980-2010): A report of cycles, opportunities and challenges

Oscar del Álamo¹ oscar.delalamo@gmail.com

Recibido: 15 de marzo de 2010 **Aprobado:** 5 de septiembre de 2010

Resumen: Tras el final del período fujimorista, Perú inicia un nuevo proceso de democratización. Tras una década de esfuerzo, la valoración que puede establecerse de dicho proceso es ambigua a tenor de avances significativos pero también de la pervivencia de obstáculos que no han logrado superarse. Entre los primeros merecen destacarse: la estabilidad gubernamental tras el relevo en el gobierno entre Alejandro Toledo y Alan García; un crecimiento económico sostenido de carácter excepcional y una progresiva reducción de los índices de pobreza en casi diez puntos. Sin embargo, la potencialidad de estas fortalezas se ha visto contrarrestada por el efecto que han generado debilidades persistentes como la escasa valoración de la democracia por parte de la ciudadanía, el exponencial aumento de la conflictividad y la permanencia de elevados niveles de desigualdad en buena parte del país. Este documento pretende no sólo analizar cuál es la situación actual del país ante los procesos señalados, así como las dinámicas principales que lo explican, sino también las perspectivas de futuro ante unas elecciones presidenciales programadas para el 2011 y que podrían suponer: la continuidad de un proceso que, a pesar de las dificultades debe ser justamente valorado, o un nuevo punto de inflexión en la cíclica historia política del Perú.

Palabras clave: Perú - Democratización - Sistema de partidos - Conflictos - Desigualdad

Abstract: After the end of Fujimori era, Peru starts a new process of democratization. After a decade of effort, the assessment can be established that this process is ambiguous on the basis of significant progress but also the persistence of obstacles that have not been overcome. Among the first that should be mentioned: the government stability increased after the takeover of Alan Garcia from Alejandro Toledo; sustained and exceptional

¹ Oscar del Alamo es Doctor en Ciencias Políticas y Teoría Social Avanzada por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Actualmente desempeña la labor de investigador en la Universidad Andina Simón Bolívar (sede Ecuador), centrándose especialmente en el análisis de sistemas políticos y procesos de democratización en países centro-andinos así como en el resto de la región.

economic growth and progressive reduction of poverty rates by almost ten points. However, the potential of these strengths have been counteracted by the effect that it has generated in persistent weaknesses such as the lack of assessment of democracy by the citizens, the exponential increase of unrest and the persistence of high levels of inequality in far too many areas of the country. This document intends to not only analyze what the current situation of the country in regards to the processes outlined and the main dynamics that explain it, but also to analyze the future prospects for the presidential elections scheduled for 2011 and it could suppose: the continuity of a process that, despite the difficulties it should be fairly valued, or a new turning point in the cyclical political history of Peru.

Keywords: Peru – democratization – party system – conflict – inequality.

I. PERCEPCIONES SOBRE LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ ACTUAL

Durante el primer semestre del año 2011, se celebrarán en Perú elecciones generales para la Presidencia de la República así como los comicios pertinentes para designar la configuración del Congreso. Al margen de la importancia que de por sí puede tener un evento como el señalado, en Perú cabe añadir la trascendencia que supone celebrar también una década tras las primeras elecciones que se realizaron en el país después de la caída de Alberto Fujimori – cuyo mandato se prolongó de 1990 a 2000.

Durante el tiempo que ha transcurrido desde las mencionadas elecciones de 2001 –y que otorgaron la Presidencia de la República a Alejandro Toledo– pueden mencionarse diversos logros acaecidos en el país. En el terreno político, y entre otros, tal vez el avance más relevante pueda situarse en el hecho de haber consolidado la segunda transición, al frente del Ejecutivo en el país, por medios democráticos mediante la elección de Alan García como nuevo Presidente de la República durante las elecciones generales de 2006. El anterior precedente se situaba en el año 1985 cuando el propio García tomaba el relevo de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985). Paradójicamente, éste había sido el último presidente electo antes (1963-1968) antes del período de dictaduras militares.

A pesar de la importancia y del simbolismo que esta alternancia tiene para la democracia peruana, desde diversos sectores –académico, civil, etc.- ha surgido, durante los últimos años un cuestionamiento en relación al rumbo democrático que está tomando el país y que podría sintetizarse ante la pregunta: ¿la democracia conquistada, tras la caída de

Alberto Fujimori, ha valido la pena? La respuesta parecería obvia y la pregunta podría incluso parecer absurda si se atiende al pasado peruano más reciente y que, entre otros factores, ha venido marcado por un trágico conflicto interno (1980-2000) que se ha solapado con las devastadoras consecuencias para la institucionalidad democrática que supuso atravesar una década de fujimorismo.

Sin embargo, la pregunta tiene sentido si se atiende a ciertas señales que apuntan al profundo malestar que, alrededor de la democracia, se tiene en el país. Algunos de los indicadores más recientes pueden objetivar esta sensación. Entre ellos, los que se desprenden del Informe 2008 elaborado por la Corporación Latinobarómetro. Este documento es la actualización del estudio de opinión pública aplicado anualmente en 18 países de América Latina y, en cuya edición actual, Perú ocupa el último lugar en varios temas vinculados a la democracia.

Concretamente, Perú ocupa el último lugar de la región en los siguientes ámbitos: evaluación al Congreso (16%); confianza en el Congreso (12%); confianza en los partidos (11%); aprobación al gobierno (14%); confianza en la conducción del país (25%); satisfacción con la democracia (16%). Además de estos resultados, resulta significativo subrayar los resultados obtenidos de formular a los entrevistados la pregunta de “si la democracia en el país funciona mejor que en el resto de América Latina”, Perú vuelve a ocupar el último lugar con 7%, empatando con Honduras. Teniendo en cuenta los sucesos acaecidos en el país centroamericano durante el año 2009, y a pesar de las diferencias entre este y Perú, es una cifra que, ante todo, no resulta tranquilizadora. Más aún si se tiene en cuenta el pasado inmediato al que se aludía anteriormente y al hecho de que Perú se ha caracterizado por ser un país marcado por continuas rupturas de la institucionalidad democrática a lo largo de su historia.

A pesar de los resultados que arroja el trabajo del Latinobarómetro, es pertinente, de cara a ofrecer un análisis objetivo y preciso de la realidad, mostrar algunas tendencias que se derivan de otras investigaciones. Entre las más recientes, aquellas que se reflejan en el informe “Los jóvenes en el Perú: la democracia imaginada” elaborado en 2008 por el

Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD). En sus páginas se detalla que: a) el 58% de jóvenes entre los 18 y 29 años opina que la democracia es una necesidad para alcanzar el progreso; b) el 73.38% de los jóvenes varones entre los 18 a 29 años opina que la democracia existe pero funciona mal y, en el caso de las mujeres, el porcentaje se sitúa en 70.2%. Estos datos, revelan la importancia que los valores de la democracia tienen hoy en el país y confirman lo que el Latinobarómetro apuntaba: el descontento proviene del funcionamiento. Y resulta especialmente importante prestar atención a la opinión del sector más joven de la población en la medida en que si bien constituye, a grandes rasgos, la tercera parte del colectivo electoral potencial en Perú, es el 40% de los votantes efectivos.

De hecho, estos datos no hacen más que confirmar las sensaciones que se derivaban de otro estudio elaborado en Perú por el propio PNUD en 2006, titulado “La democracia en Perú, el mensaje de las cifras”. En él, se indicaba que 70.6% de los encuestados decía que “actualmente en el Perú la democracia existe pero funciona mal”. El 24.4% de los encuestados respaldaba, por entonces, que la democracia no existía o que Perú no vivía en democracia; solo el 5% decía que la democracia existía y funcionaba bien. Entre estas cifras, la que puede llamar más la atención es la primera pero, sin duda, la que resulta más preocupante es la segunda o, incluso, la tercera si se recuperan algunos datos más añejos al respecto. Por ejemplo, en 1995 y tras la segunda elección de Fujimori como Presidente del Gobierno (con mayoría absoluta en la primera ronda electoral), los datos procedentes de la encuesta Latinobarómetro (1995) demostraban cómo los rasgos autoritarios propios del fujimorismo coincidían con el sentir generalizado de la ciudadanía que afirmaba por entonces que “un poco de mano dura por parte del gobierno no viene mal”; un 80% de los encuestados se declaraba de acuerdo con esta expresión; la cifra más elevada de la región por entonces. Si bien con los cambios acontecidos en 2001 se esperaba un giro en las actitudes de la ciudadanía frente a la manera de hacer política y un incremento de la confianza en las instituciones de la democracia representativa, los resultados que se han reflejado en los anteriores párrafos muestran una cierta continuidad en las actitudes y valores políticos de los peruanos que Tanaka y Zárate (2002) ya anticipaban. Sin embargo, es cierto que puede apreciarse un cambio, aunque no sustantivo, entre los resultados que se reflejaban en el Latinobarómetro de 1995 y en el de 2008.

II. LAS EXPLICACIONES Y LOS PROBLEMAS MÁS EVIDENTES

Tratar de buscar explicaciones al por qué de estos resultados no resulta una tarea sencilla. En primer lugar, porque obedecen a diversas dinámicas. En segundo lugar, porque también son el fruto de la interrelación entre las mismas. Entre ellas, cabe destacar

a) La falta de tradición democrática que adolece el país (Crabtree, 2002) y sus efectos. Cotler (1994) afirma que la conducción de la vida política en el país ha estado protagonizada por largos periodos de gobiernos autoritarios que han abierto espacios esqueléticos de participación popular y que los períodos de gobierno democrático han sido la minoría. Y además de breves, han contado con muchas interrupciones. De este modo, como se apuntaba anteriormente, el país ha transitado en distintas ocasiones a la democracia. De hecho, el período democrático más extenso del que ha gozado el país ha sido el comprendido entre 1980 y el autogolpe de Fujimori de 5 de abril de 1992, es decir, tan sólo de 12 años.

Si se establece un rápido repaso a la historia contemporánea de Perú, se pueden encontrar hechos muy significativos: a) entre 1825 y 1865 se sucedieron cerca de 35 presidentes (casi a 1 por año), muchos de ellos militares; b) durante la primera mitad del siglo XX, Perú tuvo 18 presidentes (de ellos, cinco fueron destituidos y cuatro renunciaron), muchos de los cuales contaron con el apoyo de las fuerzas militares; c) sólo entre fines del siglo XIX e inicios del XX, Perú vivió una “primavera democrática” conocida como República Aristocrática con varios presidentes electos sucesivamente. Este período iría, aproximadamente, entre 1895 y 1912. Al margen de estos precedentes, y como resumen, desde el año en el que arranca la historia de las elecciones presidenciales en el Perú, se han sucedido más de 80 gobiernos: a) sólo 26 de ellos por elección ciudadana; b) 9 por el Congreso; c) 56 por revoluciones, autoproclamaciones, sucesiones legislativas o encargos provisionales.

En este sentido, el problema de la falta de continuidad democrática nace en el pasado pero se manifiesta de forma contundente también en el período más reciente de la historia política democrática peruana (si bien es cierto que dichas rupturas son menores a las que experimentan otros países de la región). Si se adopta el año 1980 como origen de este período, puede comprobarse como este ciclo de rupturas se mantiene. Tratando de segmentarlo en algunas etapas, se podrían dibujar los siguientes tramos: a) 1980-1990: transición a la democracia tras las dictaduras militares; b) 1990-2000: fujimorismo y ruptura democrática; c) 2000-2009: colapso fujimorista e inicio de un nuevo proceso de democratización. A grandes rasgos, estas etapas muestran que de los 29 años que se han sucedido tras las elecciones democráticas de 1980, podría decirse que el país ha gozado sólo 19 plenamente democráticos y seccionados por una década de fujimorismo. En este sentido, la aparición y los efectos que, con sus particularidades, Fujimori ha tenido para la democracia peruana -atendiendo a la trayectoria histórica del país- no pueden calificarse de “desconocidos”. En este sentido, el ya mencionado “autogolpe” del 5 de abril de 1992 no deja de ser un calco de los muchos precedentes sucedidos con anterioridad.

La notable inestabilidad de la democracia peruana ha tenido efectos tan nocivos como diversos: a) la imposibilidad de cimentar una cultura democrática sólida entre la ciudadanía; b) las dificultades para establecer un sistema de partidos estable y con capacidad para renovarse y ejercer plenamente el rol de representación de los intereses y demandas ciudadanas de una manera efectiva. Por tanto, el vínculo democracia, partidos y ciudadanía se convierte en una unión que difícilmente puede observarse de manera independiente. Las deficiencias en los niveles de cultura política y democrática en el país pueden justificarse en el momento en el que se atiende a explicaciones como las de Crabtree (2002) cuando afirma que no puede encontrarse en el pasado político más reciente una experiencia de gobierno democrático realmente representativo de su gente y sus intereses. Afirmaciones como esta explicarían en gran parte resultados como los señalados en la sección anterior. Asimismo, hay que tener en cuenta que la larga tradición de gobiernos autoritarios así como la última experiencia fujimorista se constituyen como factores clave en el mantenimiento de ciertas actitudes y valores políticos de corte autoritario y en el lento proceso de construcción de ciudadanía sobre la base de una sólida

cultura política democrática.

b) Democracia frente a democratización. De hecho, cuando se habla de la existencia de la democracia en Perú debe tenerse en cuenta de la democracia de la que se está hablando y si realmente es correcto emplear el vocablo “democracia”. Sería bueno no confundir el concepto de “democracia” con el de “democratización” o emplear el primero en lugar del segundo. O lo que es lo mismo, hablar de “democracia real” o “sustancial” (siguiendo a Norberto Bobbio) en lugar de “democracia formal”, lo que implica distinguir entre la fortaleza de las instituciones y no sólo su presencia. Por las particularidades históricas y políticas mencionadas así como por los datos que han sido expuestos, cabría situar al país en el terreno de los procesos de democratización y de la democracia formal más que real.

Es cierto –y más aún durante los últimos años– que en Perú han tenido lugar procesos de reforma en el plano político y económico. Si bien estos procesos han producido algunos progresos importantes, sobre todo en la expansión de la democracia electoral, subsiste un notorio contraste entre las reformas llevadas a cabo y una realidad que continúa caracterizándose por grandes carencias como las señaladas. En la misma línea, aunque desde otra óptica más contundente, se podría hablar de los “fracasos” de la democracia al hablar de objetivos no alcanzados.

De hecho, y paradójicamente, Alberto Fujimori describía gráficamente esta situación cuando mencionaba que, para los ciudadanos, la democracia había sido, en la práctica, un dedo manchado de tinta cada 4 o 5 años. El propio período fujimorista es un buen ejemplo de esta dicotomía: elegido en las urnas (formalidad democrática) pero con prácticas alejadas de la legitimidad que estas otorgan (insustancialidad democrática). Antes de Fujimori, así como después, pueden encontrarse situaciones que ilustran esta doble vertiente. Por ejemplo, suele decirse que la democracia durante la década de los ochenta fue un buen ejemplo de funcionamiento a pesar de las limitaciones que tuvo. Pero lo cierto es que podría argumentarse que dicha democracia sólo existió para la mitad del país con la construcción de instituciones, la manutención de un espacio público abierto a la libertad de expresión, etc. La otra mitad del país estaba en estado de emergencia y sin ley fuera de la

autoridad militar. Si bien entre 1980 y 1992, hubo tres elecciones Presidenciales y Parlamentarias, y cuatro elecciones municipales, al mismo tiempo estaban suspendidas las libertades individuales en la mitad del país, incluyendo Lima.

c) Un sistema de partidos colapsado. De acuerdo al informe mencionado con anterioridad -“Los jóvenes en el Perú: la democracia imaginada”- el 92.1% de los jóvenes varones y el 87,8% de las mujeres responsabiliza a los políticos de los males de la democracia peruana. Unos datos que se corroboran con los publicitados por los diversos sondeos que se realizan en el país al respecto. Entre ellos y por ejemplo, los de la Encuesta Ipsos Apoyo (septiembre 2008) que precisaba que sólo el 10% de peruanos confía actualmente en los partidos políticos.

Estos datos, hasta cierto punto, no resultan sorprendentes. Por un lado, si se tienen en cuenta los problemas y debilidades de las que han adolecido históricamente los partidos políticos peruanos. Por otro lado, si, desde una perspectiva histórica, se advierte que la falta de continuidad democrática no sólo ha condicionado el nivel de desarrollo de cultura política y democrática en el país sino que –y en consecuencia– también ha influido en la relación de los ciudadanos con los partidos y, paralelamente, en el grado de institucionalización de los mismos. De hecho, antes del nuevo proceso de democratización de principios de los ochenta, la población había desarrollado medios alternativos de relación con el ámbito político, así como mecanismos informales para canalizar y expresar sus demandas. Como señalan Dorotinsky & Matsuda (2002), el déficit histórico en las vías formales de participación política tuvo un correlato en el desarrollo de pautas informales de intercambio y ha incentivado la creación de vínculos políticos personalistas, asistencialistas y clientelares.

Asimismo, el factor “tradicional” e histórico de rupturas y desestabilización que se arrastra desde etapas anteriores no sólo ha condicionado los valores y la relación de los ciudadanos con los partidos y la institucionalización de los mismos, sino que también ha trabado su adecuada renovación. Por ejemplo y para la etapa contemporánea, Pease (1995) precisa que más de una década de gobierno militar impidió la renovación de la clase

política y, por tanto, el sector que asumió el poder al concluir el régimen militar estuvo compuesto, en su gran mayoría, por aquellas personas que tuvieron cargos de responsabilidad en fechas anteriores a 1968. El mal desempeño del sistema de partidos durante la década de los ochenta –especialmente en la gestión de los problemas económicos, la violencia interna y la conflictividad social- son explicaciones de primer orden para justificar el ascenso y triunfo de un candidato (Alberto Fujimori) situado más allá del espectro político tradicional y el posterior desmoronamiento del sistema de partidos que existía antes de su emergencia.

De hecho, las características de los sistemas de partidos peruanos más recientes se asemejan a las que presentaban aquellos sistemas anteriores al período de dictaduras militares (1968-1979); Levitt (1998), lo sintetiza exponiendo que dichos sistemas se componen de partidos: a) con una identificación de marcado corte personalista que no deja espacio a un comportamiento electoral regido por la identificación con una ideología o programa; b) elevados niveles de volatilidad electoral agravados por incesantes fisuras y divisiones internas vividas en el seno de los distintos partidos políticos.

d) Ineficiencia en el Congreso. De acuerdo al Informe del PNUD de 2006: el 81% ciudadanos no se sienten representados por el Congreso; el 85% que el congreso no defiende sus intereses; el 83% que no escucha voz popular; el 80% que no aporta buenas leyes y el 74% de ciudadanos que no representa la Constitución. Estos resultados pueden explicarse si se atiende a que la debilidad del sistema de partidos ha repercutido en la labor del Congreso de la República. La proliferación de listas con representación y la falta de cohesión y de disciplina interna de las mismas –así como las deficiencias en el propio reglamento del Congreso- ha provocado que el Congreso se caracterice por una notoria fragmentación y por continuos casos de transfuguismo. En esencia, esta situación ha conllevado enormes dificultades para generar acuerdos y consensos que han impedido la creación de agendas nacionales consecuentes, coherentes y enfocadas a las necesarias políticas de desarrollo y reforma institucional y de cara a obtener mejores niveles de gobernabilidad democrática.

Situaciones como la del Legislativo explican nuevamente datos que surgen del Latinobarómetro (2008): Perú ocupa el último lugar de la región en confianza en los partidos (11% -por debajo de la media regional de 21%-) y ante la pregunta, “sin partidos políticos no puede haber democracia”, los resultados de Perú (53%) se encuentran por debajo de la media regional (56%). Ante la evaluación de los partidos políticos, las cifras se sitúan sólo alrededor del 15% para establecer una valoración “buena” o “muy buena”; nuevamente por debajo de los resultados derivados de la media regional (30%).

III. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA PERSISTENCIA DE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD

Si bien esta sección podría incorporarse en la anterior, merece un tratamiento específico por la particularidad del caso peruano. La economía peruana creció el 9,84% en 2008, la tasa más alta en 14 años y la más alta de América Latina -después de Uruguay- y con el nivel de inflación más bajo, junto con El Salvador, Brasil y México, según datos del Estudio Económico para América Latina y Caribe elaborado por la CEPAL en 2009. Al inicio de 2009, la economía peruana alcanzaba los más de siete años de crecimiento económico ininterrumpido.

Los logros en el terreno económico se han traducido en un avance de la lucha contra la pobreza. Ya en 2006, el porcentaje de población en situación de pobreza cayó de 44,5 a 40 por ciento -según datos del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú- y la reducción de la pobreza ha continuado durante los siguientes años (actualmente se situaría alrededor del 36,2%). A pesar de los avances, siguen siendo porcentajes sustancialmente elevados, más aún teniendo en cuenta las excepcionales condiciones económicas de las que ha gozado el país durante la última década. En el caso de Perú, los niveles de crecimiento económico no se corresponden con los niveles de reducción de la pobreza que deberían generarse. El país sigue adoleciendo graves problemas de redistribución y, en consecuencia, de desigualdad: el 10% de la población acumula 40% de riqueza (sus ingresos equivalen a 50 veces los del 10% de peruanos más pobres). En este sentido, pobreza y desigualdad son

aspectos clave que inciden en la valoración de la gestión de los gobernantes y, por ende, en la satisfacción en relación al sistema democrático actual.

Asimismo, al margen de los datos de desigualdad y persistencia de pobreza, indicadores como el Índice de Desarrollo Humano (IDH), evidencian que el crecimiento económico es necesario para la obtención de mejoras pero no suficiente. De acuerdo a los datos publicados en el Informe de Desarrollo Humano de 2003, Perú ocupaba la posición 82 entre 175 países analizados, con un IDH de 0,752: un registro superior al conseguido por los países de desarrollo humano medio -superando a la mayoría de países centroamericanos y sobrepasando la media obtenida por los países en vías de desarrollo (0,655) pero inferior a la media de América Latina y caribe (0,777). A pesar de los progresos realizados en terrenos como el económico, durante el año 2007, Perú figuraba en el puesto 87 entre 177 países, con un IDH de 0.773. Si bien el puntaje ha aumentado, la posición del país ha empeorado. A pesar de que se ha incrementado en 2 el número total de países en el ranking del PNUD, Perú ha retrocedido cinco posiciones. Esta es una de las peores puntuaciones de los últimos años. Además, si bien es cierto que Perú ha progresado en términos de desarrollo humano durante las últimas tres décadas, su pérdida de posiciones indica que lo ha hecho por debajo de la media regional y que países y áreas que partían de situaciones más desfavorables han logrado un progreso más sustancial en el mismo período de tiempo (por ejemplo, el caso de los países árabes que registran el mismo resultado que Perú en la actualidad cuando en 1975 estaban una décima entera por debajo).

IV. LA EFERVESCENCIA DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL

Situaciones como la pervivencia de las condiciones de pobreza y desigualdad (así como su percepción entre los ciudadanos y más aún aun en un país que adolece diversas y profundas fracturas –geográficas, étnicas, culturales, entre otras y puestas de manifiesto en diversas ocasiones; entre las últimas, los trabajos de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación) ha espoleado el incremento de tensiones y conflictos sociales en el país durante los últimos años. Una de las más recientes e impactante fue la que tuvo lugar en

Bagua donde diversas comunidades indígenas protestaron por obtener la derogatoria de nueve decretos legislativos que, bajo su perspectiva, vulneraban el derecho consuetudinario y las especificaciones del Tratado 169 de la OIT. Como otros, el conflicto social de Bagua puso nuevamente en evidencia varios aspectos. En primer lugar, el olvido histórico del Estado frente a ciertos colectivos como las poblaciones indígenas. En segundo lugar, los desaciertos gubernamentales y del congreso para comunicar el verdadero significado de ciertas acciones y para el conjunto de la población; en este caso los decretos legislativos en cuestión. En tercer lugar, un aspecto que anteriormente ya se apuntaba, el hecho de que los partidos políticos han ido perdiendo el rol de representación y canalización de intereses sociales que les correspondería en un sistema democrático. En cuarto lugar, que sociedades tradicionalmente fragmentadas como la peruana rompen el esquema de una “sociedad civil” como un grupo más o menos unificado de intereses; en este sentido, casi sería más correcto hablar de una “sociedad política” que hace referencia a la presencia no unificada de los ciudadanos: a grupos fragmentados, con intereses fragmentados que también son interpelados de manera fragmentada. En el caso de Perú, como en muchos otros, asumiendo también que las posibilidades de vehiculizar estos intereses son desiguales; un hecho que directamente influye en la percepción de una democracia con las mismas condiciones para todos y, en consecuencia, en el grado de satisfacción con los resultados obtenidos. Teniendo en cuenta diversos procesos históricos de larga data podría cuestionarse, en la actualidad, si todos los ciudadanos gozan de iguales derechos políticos, si todos los habitantes de Perú son realmente ciudadanos y si realmente la democracia existe para todos. Un dato que se extrae del ya referenciado Latinobarómetro (2008) es que Perú ocupa el último lugar de la región (15%) respecto a si la ley es igual para todos.

Conflictos como los de Bagua ponen nuevamente de manifiesto que existen un conjunto de fracturas y *cleavages* que no han encontrado una canalización formal en el terreno político e institucional al tiempo que se evidencia un desencuentro entre la agenda política y las necesidades sociales. Las razones de fondo siguen siendo básicamente las mismas a pesar de la presencia de un nuevo gobierno. Siguiendo a Remy (2005), serían: a) un modelo económico que no logra redistribuir y aminorar las profundas brechas sociales; b) la falta de consensos entre regiones y las divisiones geográficas “tradicionales”; c) la

incapacidad del Estado y de los agentes públicos para desplegar acciones preventivas frente a conflictos de carácter recurrente; d) y la débil institucionalidad política que justamente determina la “activación” de la protesta social; e) un tipo de protesta caracterizada por no tener necesariamente marcos organizativos, unidad de objetivos a un nivel macro y expresada en múltiples estallidos, dispersión geográfica y distintos grados de violencia. Sintetizando estos aspectos en una sola idea, podría decirse que la existencia de canales formales muy débiles para administrar las demandas sociales y, por lo mismo, una alta propensión a la expresión de protestas que fácilmente derivan hacia escenarios de violencia.

Asimismo, resulta preocupante no sólo el carácter de los conflictos sino también la cuantía de los mismos. Durante los primeros meses de gestión de Alan García, se contuvo el volumen e intensidad de los conflictos que marcaron el gobierno de Alejandro Toledo. Sin embargo, los conflictos volvieron al punto en que los dejó la administración anterior pasado el segundo semestre del actual gobierno. Según la Defensoría del Pueblo, al final del periodo de gobierno de Alejandro Toledo (julio de 2006) estaban en curso 84 conflictos, de los cuales 8 se encontraban activos (10%), 74 permanecían en estado latente (88%) y dos se habían resuelto (2%). A partir del primer trimestre de 2008, los conflictos activos sobrepasaron en número a los conflictos latentes y la Unidad de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo registraba un total de 238 conflictos sociales en el mes de abril 2009. Del total de conflictos registrados, 179 se encontraban activos (75%) y 59 en estado latente (25%). Además se contabilizaban 57 acciones colectivas de protesta y de ocho acciones de violencia subversiva. El crecimiento experimentado es notable si se tiene en cuenta que durante el mes de febrero de 2007 “sólo” se registraban 97 conflictos en los que la proporción de activos no era la mayoritaria. Del total de casos registrados, 29 se encontraban activos (38%), 47 en estado latente (62%), en tanto que cinco casos fueron resueltos durante el citado mes.

Finalmente, la proliferación y la sostenibilidad en el número e intensidad de estos conflictos demuestra también que se han producido deficiencias en la gestión de los mismos o que aún se requieren muchos más esfuerzos al respecto. La estrategia más frecuente a los conflictos en el país, desde hace casi una década, ha pasado por la

instauración de mesas de diálogo capaces de generar espacios para buscar y encontrar consensos entre los actores implicados. Durante buena parte del año 2000, se instauraron mesas de diálogo para solucionar los conflictos provocados por la re-reelección de Alberto Fujimori y, posteriormente se sucedieron las del Acuerdo Nacional. Si bien estas iniciativas son un gran avance, sus resultados y recomendaciones no han sido puestas en práctica (Roncagliolo & Ponce, 2005); y este es, tal vez, sólo uno de los defectos.

V. SÓLO UNAS REFLEXIONES FINALES

A pesar de los avances cosechados, el país con más preocupación por el futuro en la región es Perú (Latinobarómetro, 2008). En la Conferencia “Cohesión social en América Latina”-Instituto Kellogg (Universidad de Notre Dame) durante el mes de abril 2009 se presentaban los resultados de la encuesta “Ecosocial”. En ella, Perú seguía apareciendo como el país con los más bajos niveles de confianza en las instituciones y la más alta percepción de arbitrariedad y distancia frente a las autoridades. Ante la pregunta: “teniendo en cuenta todos los aspectos de su vida, ¿usted se siente muy feliz o bastante feliz?”, la encuesta mostraba que en Perú un 48% se ubicaba en estas categorías, el nivel más bajo de los países analizados.

Es interesante registrar que estos datos se dan en el marco de: a) un alto crecimiento económico; b) una disminución de la pobreza (considerando el periodo 1997-2007); c) incluso, a pesar de la persistencia, de una reducción de los niveles de desigualdad y una mejora en la distribución del ingreso (tomando en cuenta el periodo 2002-2006); d) una relativa estabilidad política en relación con etapas anteriores. No es extraño encontrar que los niveles de insatisfacción e infelicidad aumentan en contextos de crecimiento y desarrollo económico, aunque suene inicialmente contraintuitivo. La frustración y molestia ante los problemas que ocurren en el país es mayor precisamente porque se dan en un contexto de crecimiento, no de escasez.

Todo ello es una señal de la tarea que aún queda pendiente, especialmente a nivel

político y en la mejora de los pilares democráticos existentes en la actualidad. En este sentido, es importante observar cuáles serán los resultados de las elecciones del año 2011 y las repercusiones de las mismas sobre el sistema de partidos así como la influencia del mismo sobre los anteriores. El triunfo de un candidato “sensato” en las elecciones de 2011 podría permitir el mantenimiento de las líneas fundamentales de una economía de mercado que viene desde los años 90 así como cimentar aún más el proceso de democratización que se ha experimentado en el país a raíz de la caída de Alberto Fujimori. Tal vez, si se completan 15 años de crecimiento alto y sostenido, podría producirse un cambio en algunos de los valores que han lastrado la progresión del Perú. Ortega y Gasset decía que las generaciones cambian cada 15 años pero Perú nunca ha gozado de una etapa de crecimiento fuerte tan larga ni tampoco en democracia. Seguramente en lo económico, y en un entorno de crisis globalizada, mantener los ritmos logrados en los últimos años será difícil. Ello conduce a pensar si se ha perdido un escenario casi irrepetible para paliar aspectos que, de otro modo, puede ser muy difícil encarar.

BIBLIOGRAFÍA

- CEPAL, 2009. Estudio Económico para América Latina y Caribe. CEPAL: Santiago de Chile.
- Corporación Latinobarómetro 2008. Informe 2008. Latinobarómetro, Santiago de Chile.
- Cotler, J. 1994. Las intervenciones militares y la transferencia del poder a los civiles en Perú. Paidós.
- Crabtree, J. 2002. Perú (Oxfam Country Profiles). Oxfam Pushing.
- Dorotinsky, W. & Y. Matsuda. 2002. “Reforma de la gestión financiera en América Latina: Una perspectiva institucional” *Reforma y Democracia* 23.
- Levitt, B. 1998. Parties and politicians in contemporary Peru. Exploring new forms of electoral representation. Documento preparado para el Congreso de Latin American Studies Association, Chicago, Illinois, 24-26 septiembre.
- Pease, F. 1995. Breve Historia Contemporánea del Perú. México: FCE.

- PNUD, 2008. Informe “Los jóvenes en el Perú: la democracia imaginada”. Unidad del Informe sobre Desarrollo Humano Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD – Perú. Lima.
- PNUD, 2006. *La democracia en Perú: proceso histórico y agenda pendiente*. PNUD, Lima.
- Remy, M. 2005. Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. IEP. Lima.
- Roncagliolo, R. & R. Ponce Testino. 2005 “Pactos interpartidarios y diálogos político-sociales en la Región Andina” en K, Sample & D, Zovatto (eds.), *Democracia en región andina: los telones de fondo*, Lima: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA).
- Tanaka, M. & P. Zárate. 2002. “Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú, 1998-2001”, Instituto de Estudios Peruanos / Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID), Lima.



Revista Encrucijada Americana. Año 3. N° 2. Primavera-Verano 2009-2010.

Universidad Alberto Hurtado

Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

Cienfuegos 46 “A”, 2° Piso, Santiago, Chile. Teléfono (56-2) 889 7476.

Email: america@uahurtado.cl