

## Perú: el difícil camino de la transición a la democracia 2000-2003

*Ruth Madueño Paulett<sup>1</sup>*

### **RESUMEN**

Este trabajo trata sobre la forma cómo la sociedad civil peruana quebró la continuidad del régimen de Alberto Fujimori, dando lugar a la restauración de una democracia que presenta problemas de estabilidad y gobernabilidad. Exponemos los acontecimientos políticos y sociales del periodo presidencial de Alejandro Toledo, durante el cual el sistema político fue remontando esa década de la *antipolítica*, creando espacios para un juego partidario en el que se producen desencuentros entre lo político y lo social, y en el que prima una endeble institucionalidad política y democrática. En ese contexto, esbozamos los rasgos de una sociedad y de actores sociales de gran volatilidad política y altamente movilizados en la lucha por sus derechos económicos y sociales y sus demandas de ejercicio de la ciudadanía.

**PALABRAS CLAVE:** actores, movimientos sociales, movimientos regionales, regionalización, transición a la democracia.

### **ABSTRACT**

This article deals with the way Peruvian civil society broke the continuity of Alberto Fujimori's administration leading to the restoration of a democracy with stability and governability problems. It examines the political and social events of Alejandro Toledo's presidential administration, during which the political system gradually overcame the "anti-politics" decade, creating spaces for the play of political parties in which the political and the social were sometimes at odds and democratic institutionalism was politically weak. In this context, we trace the characteristics of a highly politically volatile, very mobilized society and social actors struggling for their economic and social rights and their demands to exercise citizenship.

**KEY WORDS:** actors, social movements, regional movements, regionalization, transition to democracy

<sup>1</sup> Profesora-investigadora del Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: ruthma@hotmail.com



LA DEMOCRACIA ES UNA CONSTRUCCIÓN histórica e implica, entre otros procesos, el desarrollo de un sistema político que logre plasmar en la realidad social diversas corrientes de participación, en el contexto concreto de una sociedad dada en proceso de modernización. Es posible constatar que en Perú no ha existido una democracia ni un sistema político consolidado. “La historia democrática peruana se escribe al revés de la europea, que empieza con la ciudadanía civil para entrar en las conquistas sociales en el siglo xx, mientras que en el siglo xx peruano la mayoría de la población ha sido excluida de los derechos civiles y políticos” (Joseph, 2005: 79). La profunda marginación económica y social y la exclusión de la mayor parte de la población y de las regiones que componen el país dieron cuerpo a la práctica de un poder concentrado en Lima y la costa, a un escaso desarrollo del ejercicio de los derechos políticos y a una baja cultura política en el ámbito nacional.

Dictaduras impuestas por golpes militares y gobiernos civiles transitaron por la historia peruana impidiendo la continuidad en el desarrollo del sistema político y de los derechos democráticos. Algunas de las primeras se convirtieron en *dictablandas* con sello populista, otros pocos de los segundos fueron regímenes electos y se transformaron en *demoduras* o asumieron un corte democrático populista; todos, sin embargo, fueron incapaces de remontar la exclusión y la pobreza, y con ello se mantuvo restringido el disfrute de los derechos políticos.

Son conocidos los procesos de gran inestabilidad política que atravesaron al Perú en las décadas de 1980-1990. El gobierno democrático de Alan García (1985-1990) dejó al país sumido en una crisis

económica sin precedentes y heredó a su sucesor, Alberto Fujimori, (1990-2000), el desprestigio de la democracia y una sociedad que exigía orden y mano dura en el manejo político y económico. Con la dictadura civil-militar instaurada por este mandatario desde 1992, la referencia social respecto de la democracia fue reducida a escombros y el endeble sistema político fue abatido al anularse toda oposición y juego partidario mediante la persecución y el chantaje y al instaurarse relaciones clientelares sujetas a la acción arbitraria del poder.

Como en muchas etapas de la historia peruana, la experiencia dictatorial fujimorista representó el quiebre de todo referente democrático y la ruptura de la institucionalidad política y estatal, y puso en “evidencia las consecuencias contradictorias de la globalización en países cuya fragmentación social y política dificulta el desarrollo autónomo del orden institucional” (Cotler, 2000: 59). Ciertamente, en ese panorama confluían estructuras económicas y sociales excluyentes, un inacabado proceso de construcción nacional y una fragilidad institucional y democrática históricamente construidas aunque importantes actores políticos y sociales, y diversos sectores de la sociedad civil peruana, han pugnado a lo largo de la historia por contrarrestar la ceguera de las clases dominantes y de muchos de sus gobernantes dictatoriales, así como por abrir espacios de democratización e institucionalidad política en el país.

A fines de la década de 1990 nuevamente los movimientos sociales y las protestas a escala nacional lograron la caída de la dictadura, lo que dio inicio a una lenta restitución de la democracia y de la institucionalidad estatal. Ello significó la elección de un gobierno de transición por un Congreso en donde el oficialismo enmudeció ante la censura nacional por los grados de corrupción en el ejercicio del poder. Fue electo como presidente provisional Valentín Paniagua, miembro del Partido Acción Popular y ex ministro de Belaúnde Terry.

La nueva etapa debía traer aparejadas la “recuperación de las instituciones democráticas; el desmantelamiento del sistema autoritario, tarea más compleja que la de sustituir personas y realizar reformas políticas de corto plazo; llevar a cabo elecciones transparentes y competitivas, asumiendo con realismo la debilidad de los partidos políticos; y superar el personalismo de los movimientos independientes, en los cuales se cuela el propio estilo fujimorista” (Grompone, 2000: 77). Se trataba, sin embargo, no de transición o retorno a una

democracia perdida, sino de cómo construir un sistema democrático que a la vez pudiera permitir la consolidación de una sociedad de ciudadanos capaz de abordar los problemas económicos y sociales irresueltos desde el inicio de la República.

El nuevo gobierno enfrentó retos importantes, entre ellos, el reordenamiento del Poder Ejecutivo, los ministerios, las cuentas nacionales y el manejo del presupuesto; la restauración de la autonomía del Poder Judicial a efecto de desmontar la red de corrupción creada por Montesinos y Fujimori; y la conducción de un proceso transparente en 2001 para la elección presidencial y del Congreso, garantizando una transición democrática. Son destacables las acciones jurídicas de las nuevas instituciones gubernamentales para llevar a juicio a los implicados en actos de corrupción durante el fujimorismo (el ex asesor Vladimiro Montesinos, ex ministros, congresistas, comandantes generales del ejército, fiscales, miembros del Jurado Nacional de Elecciones, empresarios, periodistas y una variada red de personajes) y lograr su reclusión en distintos penales. Esos casos mostraron palmariamente la corrosión institucional y la degradación ética a la que había llegado la dictadura.

Es indudable que la sociedad aspiraba a un nuevo orden dado el nivel tan generalizado de la corrupción, por el que la población experimentaba frustración y engaño. Las acciones emprendidas por el Poder Judicial ganaron reconocimiento y consenso en la población, sumándose la aprobación por el Congreso de una ley que impedía a Fujimori ocupar cualquier cargo público en diez años. El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas pidió perdón a los peruanos por el apoyo al autogolpe de Fujimori en 1992. Los tres generales a cargo presentaron su renuncia. El retorno de Perú a la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la formación de la Comisión de la Verdad para que investigara los crímenes cometidos por el terrorismo y las fuerzas armadas durante las décadas de 1980-1990 crearon certidumbre en amplios sectores de la población y abonaron para una importante mejora de la imagen interna y externa del país.

Con Paniagua no se produjo un cambio sustancial en el manejo económico: lo esencial fue la certidumbre y estabilidad social que el país podía ofrecer ahora a los capitales nacionales y extranjeros, así como cumplir los compromisos adquiridos con los organismos internacionales. El gobierno de transición logró establecer un sentido de la ética y moral políticas, y restituyó la gobernabilidad de la nación

sin que ello significara la reconfiguración del sistema político; no obstante, se dio inicio a un proceso en que la democracia, la política, el juego partidario y la búsqueda de consensos tomaron un lugar prioritario en la vida institucional del país.

Los actores sociales y la sociedad civil aún debían llevar sobre sus hombros la experiencia de once años de dictadura y nueve de la ruptura del régimen constitucional. Cargaban con la necesidad de remontar los atrasos políticos generados, así como los rezagos acumulados y la urgencia de construir referentes institucionales y democráticos con mayor capacidad de convocatoria y de participación para las generaciones que se formaron al calor de los procesos sociales y políticos dictatoriales ocurridos en la década de 1990.

### **ALEJANDRO TOLEDO, 2001-2006**

Desde sus inicios la dinámica política durante el gobierno de Alejandro Toledo se desarrolló con extrema dificultad y constituyó un proceso zigzagueante y conflictivo. El presidente había construido su liderazgo al calor de la lucha electoral del año 2000 y de los movimientos sociales que terminaron por producir la caída de Fujimori y su huida a Japón. Sin embargo, su gestión ha sido altamente controvertida no sólo por los cambios ocurridos en la estructura social del país y la profunda disparidad acumulada en los ingresos de la población, sino por la herencia política y social de exclusión que ahora remontaba, presentando a una sociedad altamente movilizadada que no cuenta con parámetros institucionales de carácter político y social que constituyan un precedente de estabilidad en el futuro.

La figura de Toledo constituía un referente para el imaginario social. Hijo de una familia provinciana que superó la pobreza y salió adelante logrando el éxito, economista, con estudios en Harvard y funcionario del Banco Mundial, *cholo* peruano, acriollado, amestizado en la búsqueda de progreso, con el sello de una lucha democrática recientemente llevada adelante sin que sus consecuencias políticas estuvieran a la vista claramente, y de una falta de asimilación rápida de la reconfiguración social y política del país y de su propia experiencia política en el poder. Por otra parte, el comportamiento político de los peruanos en los últimos años se ha caracterizado por su volatilidad, la preferencia popular por candidatos independientes y

no articulados a partidos con cierta trayectoria, y una empatía no con los programas y planteamientos de los partidos o movimientos sino con la persona que recoge sus demandas.

Recién comenzado el 2001, Toledo, candidato del partido Perú Posible, y Lourdes Flores Nano, de Unidad Nacional (una alianza a la que se incorporó el Partido Popular Cristiano) se ubicaban en primero y segundo lugares de las preferencias electorales; la candidatura de Alan García, auspiciada por la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), quien estaba exiliado en París desde hacía diez años, logró colocarse en un tercer sitio, removiendo la escena política nacional. En este escenario, la inscripción de 17 candidatos daba cuenta no sólo de la volatilidad del electorado y de la idea de que en última instancia cualquier persona sin trayectoria política, sin programa, sin bases firmes de apoyo podía ser nominada candidato a la Presidencia, sino de una carencia todavía mayor: el bajo nivel de debate de los partidos políticos sobre los problemas nacionales y la ausencia de propuestas alternativas a las políticas impulsadas por el fujimorismo. La campaña se configuró de tal modo que todos preveían una contienda entre Alejandro Toledo y Lourdes Flores Nano; sin embargo, quienes se enfrentaron en la segunda vuelta electoral fueron Toledo y Alan García, ganando el primero con 53% de los votos frente a 47% del segundo.

Una vez asumido el cargo de presidente de la República, Alejandro Toledo estimuló a las instituciones judiciales para que continuaran la labor de juzgar y ordenar el encarcelamiento de figuras prominentes de la mafia del fujimontesinismo. El procurador José Ugáz anunció la repatriación de 48.9 millones de dólares de los 210.5 millones que tenía Montesinos fuera del país (DESCO, 2001-2002), aunque la aplicación de castigos a los implicados se vio entorpecida por dilaciones jurídicas de los abogados, “por [...] la corrupción de los funcionarios y la carencia de recursos que impide muchas veces aplicar con rigor aquello que la norma establece” (Peñaflor, 2002).

Durante los primeros meses de mandato, el gobierno determinó el pago de la indemnización de 175 mil dólares ordenada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a los familiares de las víctimas de Barrios Altos (Lima), asesinadas por el comando militar “Colina”, acusado también del mismo delito contra nueve estudiantes y un profesor en la Universidad Pedagógica Nacional-La Cantuta. Asimismo, estableció oficialmente la Comisión de la Verdad y

Reconciliación (cvr), la cual se encargaría, en un plazo de dos años, de investigar, sistematizar, analizar y presentar para proceso judicial los casos y denuncias sobre la violencia política en Perú entre 1980 y 2000.<sup>2</sup>

La Comisión presentó su informe final el 28 de agosto de 2003 en una reunión conjunta del Ejecutivo, el Congreso, representantes de las Fuerzas Armadas y familiares de las víctimas. Sus conclusiones dan cuenta de cuán alejada y poco informada estaba la población respecto de la violencia política sufrida en las décadas de 1980 y 1990, sus efectos en las víctimas directas e indirectas y las repercusiones en el tejido social del país. Las conclusiones derrumbaron las cifras que la sociedad conocía y mostraron la crudeza de una guerra que afectó a la población más excluida. Veamos algunas de ellas:

- La cifra [...] de víctimas fatales de la violencia es de 69,280 personas. [...] Existió una notoria relación entre la situación de pobreza y exclusión social y la probabilidad de ser víctima de la violencia. En el departamento andino de Ayacucho se concentra más de 40% de los muertos y desaparecidos [...]
- Al sumar las víctimas en los departamentos de Junín, Huánuco, Huancavelica, Apurímac y San Martín se llega a 85% de las víctimas registradas por la cvr.
- Se ha constatado que la población campesina fue la principal víctima de la violencia. De la totalidad reportada, 79% vivía en zonas rurales y 56% se ocupaba en actividades agropecuarias.
- Conjuntamente con las brechas socioeconómicas, el proceso de violencia puso de manifiesto la gravedad de las desigualdades de índole étnico-cultural que aún prevalecen en el país. Del análisis de los testimonios recibidos resulta que 75% de las víctimas fatales del conflicto armado interno tenían al quechua u otras lenguas nativas como idioma materno. Este dato contrasta de manera elocuente con el hecho de que la población que comparte esa característica constituye sólo 16% de los habitantes del país de acuerdo con el Censo Nacional de 1993 (cvr, 2003).

<sup>2</sup> El comité directivo de la cvr fue conformado por doce comisionados, personalidades de los ámbitos de la academia, la iglesia y las instituciones vinculadas con la defensa de los derechos humanos.

Esos acontecimientos involucraban a miembros de Sendero Luminoso y del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA), al ejército, a distintos actores políticos del pasado y a otros vigentes, por lo que la Comisión no estuvo exenta de críticas por parte de miembros del fujimorismo,<sup>3</sup> de la Iglesia católica y de congresistas vinculados con la derecha y el APRA (DESCO, 2003: núm. 1231). Este partido desarrolló una sistemática campaña de deslegitimación de los integrantes de la Comisión, pero en realidad algunos de sus dirigentes temían que las investigaciones los comprometieran al salir a la luz pública las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el gobierno de Alan García (1985-1990).<sup>4</sup>

Hasta el momento, el juicio de los responsables directos ha sido amplio, pero son escasos los procesos realizados a quienes tomaron las decisiones políticas; se ha efectuado un resarcimiento económico parcial a los familiares de las víctimas; y en contados casos se han llevado a cabo programas de desarrollo en las zonas más pobres castigadas por la violencia.

## **INESTABILIDAD POLÍTICA Y PROBLEMAS DE GOBERNABILIDAD**

### *LA CONFLICTIVA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA*

Con un presidente electo todo parecía prometer una transición sostenida hacia la democracia; sin embargo, “el proceso de institucionalización democrática no [podía] realizarse sin atender la inequidad social, educativa y cultural de la población” (Sosnowski y Patiño,

<sup>3</sup> Declaraciones de la ex parlamentaria Luz Salgado, en el suplemento *Expreso*, del periódico *La República*, 13 de junio de 2003, citadas en DESCO, 2003: núm. 1231.

<sup>4</sup> “La Comisión de la Verdad no representa a la sociedad sino al gobierno, porque son remunerados con dinero del Programa Nacional de Naciones Unidas para el Desarrollo, por lo tanto son funcionarios gubernamentales, [...] sólo el hecho de haber pertenecido –algunos de ellos– a Izquierda Unida y al Partido Unificado Mariateguista (PUM) es un motivo para que tomen una posición personal a la hora del informe final [...]. Yo no he dicho que no investiguen lo que ocurrió en el gobierno de Alan García. Digo que esta Comisión por el hecho de ser gubernamental no va a tener credibilidad. La Comisión debió haberse conformado, en todo caso, con una Ley del Congreso. Y si cortar camino se quiere, el gobierno hubiese evaluado con las diferentes fuerzas políticas y sociales a quiénes hubieran sido sus mejores representantes”. Declaraciones del congresista del APRA Mauricio Mulder Bedoya, en *La República*, 31 de enero de 2002, citadas en DESCO, 2003: núm. 1231.

1999: 15). Este era el problema nodal que tenía que abordar el nuevo gobierno peruano para la construcción de una ciudadanía que, aunque heterogénea, no se concretara solamente al ejercicio del voto sino que accediera a sus derechos económicos y sociales fundamentales. Fue precisamente la ausencia de un programa nacional encaminado a tales objetivos lo que redujo las posibilidades de una transición consistente y acrecentó los problemas de gobernabilidad.

En una estructura social altamente compleja, con niveles de ingreso polarizados y una desigualdad insoportable respecto a educación, salud y posibilidades de desarrollo, y ante la ausencia de políticas de Estado de cierto alcance, la eclosión de las demandas regionales a lo largo del mandato de Toledo mostró a un país resquebrajado por la marginación. Esa eclosión se expresó en la frecuencia de movilizaciones y protestas, tanto violentas como menos aguerridas, de sectores de la población en la mayor parte del territorio nacional. Tales movimientos se caracterizaron por la volatilidad de los actores sociales involucrados, su independencia respecto de los partidos y un liderazgo esporádico; por lo mismo, acentuaron la situación de crisis de mediación y de fragilidad de las instituciones del Estado y de las organizaciones políticas.

En ese proceso se fue definiendo una gestión gubernamental con una agenda política que respondía más a problemas coyunturales que a una visión integral del desarrollo del país, aunque se lograron avances importantes en el manejo equilibrado de las variables macroeconómicas. En particular el producto interno bruto (PIB) creció entre 3.3 y casi 5% anual en los años 2002-2004,<sup>5</sup> pero la pobreza sigue agobiando a más de 52% de la población. El gobierno de Toledo ha sido quizás uno de los más desbordados por la intensidad de los movimientos sociales en todo el país, mismos que lograron formas de organización y de representación diversas, usando métodos como protestas, huelgas, bloqueos de carreteras, marchas hacia Lima y manifestaciones a veces violentas. La frecuencia de tales sucesos y los liderazgos esporádicos delinean una sociedad participativa, impositiva, pero poco dispuesta a la tolerancia, al diálogo y a la búsqueda de acuerdos, colocando al régimen en situación de vulnerabilidad en tanto que se mostraba dubitativo y no contaba con la solidez institucional y política a nivel local y estatal para la mediación.

<sup>5</sup> Véase Banco Central de Reserva del Perú, 2004.

En ese contexto el debate, cada vez más polarizado y centrado en intereses de los grupos locales, regionales y partidarios, devino en un desgaste político del régimen, restándole capacidad para constituirse en un referente social del ejercicio de las funciones de gobierno con solvencia y autoridad, que pudiera reconfigurar la rica experiencia política y social que vivió la población en los años previos a la caída de Fujimori. Toledo parece no haberse percatado de la complejidad de la sociedad ni de la situación social y política del país; su capacidad de mantener la legitimidad descendió rápidamente por la ineficacia de sus decisiones políticas y la sinuosidad de sus relaciones con la sociedad. Ser un gobernante *cholo* en Perú constituye de por sí un avance en la democratización de la nación, pero la sociedad civil *cholificada* y altamente movilizadora no encuentra en él un referente político con capacidad de conducción y liderazgo.

El descenso de la aprobación de Toledo de 53% en 2001 a 16% en 2005 se explica por las expectativas generadas en la población respecto de un régimen sin mafias ni corrupción; basó su campaña en promesas que no cumplió, especialmente para las regiones del país. Contribuyeron, asimismo, la crisis interna, la descomposición de la estructura inestable del partido de gobierno, la corrupción de algunos de sus miembros, la permanente confrontación de los partidos de oposición con el gobierno<sup>6</sup> y las abundantes críticas de los medios audiovisuales, al punto de producir cambios frecuentes en el Ejecutivo y crear la percepción de un manejo político ineficiente y nada benéfico si se consideran los referentes nuevos que la sociedad requería con respecto a la práctica de la política y la democracia.

Se trataba de una crisis de representación política. En general, la gran variedad de organizaciones independientes aparecían reconcentradas en sí mismas, sin horizontes institucionales de desarrollo, sin capacidad de intermediación real en su entorno social inmediato, sin líneas básicas de diálogo y desarrollando posiciones que poco o nada tenían que ver con las necesidades y demandas sociales. El APRA, un partido de larga trayectoria, mantuvo una dinámica organizativa más arraigada a escala nacional, pero su dirigencia mantuvo en este periodo un comportamiento errático basado más en un discurso que dependía sobre todo de las coyunturas, de sus aspiraciones de poder con vistas a las elecciones de 2006 y de sus interlocutores inmediatos,

<sup>6</sup> Véase “Editorial” de *El Comercio*, 22 de enero de 2002, Lima.

que en un programa económico y social sobre el futuro del país. Acción Popular y el Partido Popular Cristiano, adscritos a las corrientes neoliberales, mantuvieron las viejas concepciones de representación política con escasa incidencia en la sociedad; el partido gobernante, Perú Posible, osciló entre algunos logros macroeconómicos alcanzados y los avatares de una militancia inorgánica y dispersa que buscaba lucrar ejerciendo pequeñas o grandes cuotas de poder. Mientras tanto, los partidos independientes, de influencia local o regional, tampoco lograron constituirse en mediadores reales y referentes políticos de mayor alcance:

Los líderes de Perú Posible no parecen entender que después del funesto periodo autocrático fujimontesinista, lo que el Perú exige hoy es restituir las bases de la institucionalidad democrática, empezando por consolidar los partidos. Ello no se circunscribe [...] a convocar y organizar elecciones internas. [...] Implica, principalmente, una voluntad firme de construir organizaciones con un ideario político claro y tolerante que debe ser puesto en conocimiento del público masivamente. Sólo así podrán inspirar credibilidad y convocar a la participación de los ciudadanos. [...] Los partidos políticos no pueden ser vistos como un trampolín para satisfacer las ansias de poder de algunos, en los que el proceso de *carnetización* de nuevos militantes –o más aún de *recarnetización*, como ha hecho el partido aprista– sólo sirve para avalar candidaturas de caciques a cambio de futuros favores. Todo esto afecta severamente el delicado proceso de reinstitucionalización democrática, que demanda recuperar la imagen de la política y de los políticos, lo que precisamente no se está haciendo<sup>7</sup>

El papel que jugaron los partidos de oposición abonó la crisis. Los líderes del APRA y de Unidad Nacional sostuvieron una férrea y sistemática crítica de las propuestas y acciones del gobierno, y aunque todo es fiscalizable y criticable como corresponde en un sistema democrático, los desencuentros manifestaban claramente una falta de propuestas alternativas a los problemas y se fundamentan más en el claro protagonismo de los dirigentes, dando lugar a la censura de ministros y cambios frecuentes en el Poder Ejecutivo y a la interminable nominación de comisiones investigadoras en el Legislativo. Así,

<sup>7</sup> Véase “El ‘Niño’ llegó a Perú Posible”, editorial de *La República*. 15 de febrero de 2002, Lima.

[...] en momentos cruciales se pone en juego la legitimación y, en esta línea, la representación del conjunto del sistema político. Comienza a girar la misma rueda oscilando de la ingobernabilidad al déficit de racionalidad, y [viceversa], y en la velocidad del movimiento se perdieron los criterios de orientación. [...] Alan García hace algo más que dar un golpe de gracia al precario orden existente: liquida las perspectivas de articulación de lo que estaba cada vez más disperso. Afecto a la desmesura, se vuelve un despiadado especialista en alterar los códigos de comunicación política (Grompone, 2002: 264-265).

Ese vacío en el debate político y la falta de una agenda nacional han sido sustituidos por una orientación al escándalo por parte de los medios de comunicación, que han restado posibilidades a la discusión de los problemas más importantes, renunciado a contribuir a la formación cívica de los ciudadanos y a crear soportes más sólidos para sustentar la democracia. Los medios han asumido la misión de reemplazar el debate entre las principales fuerzas políticas por la exposición descarnada de personajes públicos del gobierno y de familiares del presidente, constituyendo la *crónica roja de la política*. Esa exposición exacerbada y tendenciosa de los actores políticos ha socavado el interés de la población en el tema y en sus protagonistas.

La gobernabilidad del país enfrentó un serio peligro, dado el nivel de intolerancia y la ausencia de acuerdos básicos entre las fuerzas políticas, aunados a la presión ejercida por los movimientos sociales a escalas nacional y regional. El grado de aprobación de la gestión de Toledo disminuyó, siendo frecuente el debate sobre su renuncia. El ex presidente y líder del APRA, Alan García Pérez, advertía que “con el cambio del nuevo gabinete ha comenzado también la transición para la salida del presidente Alejandro Toledo”,<sup>8</sup> posición que fue contrarrestada por diversos actores sociales que reclamaban una continuidad institucional y la necesidad de fortalecimiento de la democracia.

El juego político del partido aprista no apuntó en varias coyunturas al fortalecimiento institucional de la democracia, sin importarle las consecuencias respecto de la posibilidad de sentar bases firmes para la gobernabilidad. Se abocó a establecer diferencias que abonaban a la inestabilidad política, arrastrando al país hacia situaciones

<sup>8</sup> Véanse *La República, Correo y Perú*. 21, en DESCO, *Resumen semanal*, núm. 1234, 6 de julio de 2003.

que tenían más sustento en la lucha personal, de facciones e intereses partidarios, que en la búsqueda de acuerdos y sustentabilidad del gobierno. En este contexto, un personaje que contribuyó a elevar el nivel de irritación lo fue, sin duda, la pareja del presidente; su intolerancia y falta de tino provocaron infinidad de problemas que no contribuyeron al diálogo y a la estabilidad política y mermaron el grado de legitimidad de Toledo.

#### *LAS REIVINDICACIONES SINDICALES ECLOSIONAN A NIVEL NACIONAL*

Ciertos acontecimientos afloraron creando condiciones de alto riesgo para la gobernabilidad y la continuidad política del proceso democrático, pero sobre todo, pusieron al descubierto los límites estructurales de la democracia en una sociedad altamente segmentada y mayoritariamente empobrecida.

Con la apertura política de 2001 las fuerzas sociales se renovaron en todo el territorio nacional, al recomponerse algunos sindicatos y abrirse espacios para la presencia de nuevas organizaciones en el ámbito de la producción y prestación de servicios. Al promediar el año 2003 esas organizaciones se movilizaron con un dinamismo inusitado, realizando huelgas y protestas sin que el Estado pudiera establecer mecanismos de mediación eficaces, ni fuera capaz de prever el desborde de las demandas y establecer acuerdos y consensos.

Prácticamente todos los sectores –agricultura, transporte, judicial, salud, educación– efectuaron movilizaciones y paros en distintas partes del país, tornando incontrolable la situación. Todo comenzó con la huelga nacional indefinida, declarada los primeros días de mayo de 2003 por el Sindicato de Trabajadores de la Educación del Perú (SUTEP), por los transportistas de carga pesada e interprovincial de pasajeros y por el anuncio de una huelga de policías. En este turbulento clima social se celebraría en Cuzco la XVII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río.

Paralelamente, la Federación Nacional de Trabajadores del Poder Judicial y cerca de treinta mil trabajadores del Seguro Social de Salud (EsSalud) iniciaron una huelga nacional indefinida exigiendo mejores remuneraciones, nombramiento del personal contratado, aprobación del nuevo escalafón institucional, respeto a la carrera pública

administrativa y la reposición de los empleados despedidos durante el régimen fujimorista, sumándose al paro los servidores de ocho hospitales nacionales y más de tres mil centros asistenciales. Asimismo, los productores agrarios reunidos en la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP) se declararon en paro nacional indefinido, bloquearon diversas carreteras y se enfrentaron con violencia a la policía en diferentes puntos del país, exigiendo la solución al pliego de reclamos de diez puntos, entre ellos, la reducción de 18 a 3% de los impuestos establecidos para el arroz, azúcar y maíz amarillo.

El 27 de mayo, el presidente Toledo declaró el estado de emergencia en todo el país, el cual se mantuvo por treinta días e implicó el control de las Fuerzas Armadas para garantizar el libre tránsito por las carreteras y reabrir los colegios cerrados por la huelga del magisterio. La declaratoria de emergencia, que no se producía desde el periodo de la violencia terrorista, abonó el terreno para un debate sobre la gobernabilidad en medio del creciente descontento social que derivó en la renuncia de varios ministros y en las exigencias de cambio de gobierno. Tanto la JNUDRP como los trabajadores de EsSalud suspendieron sus medidas de fuerza, emplazando al gobierno a dar respuesta a sus demandas en un plazo determinado; igualmente, el 4 de junio los representantes del Ejecutivo firmaron cuarenta puntos de acuerdo con los maestros del SUTEP:

La crisis de gobernabilidad es un proceso que se ha desatado ya en nuestro país y puede llevar a una erosión del sistema democrático si el gobierno no resuelve las demandas de la población de manera adecuada [...]; ¿a qué se debe este descontento general? Hace bastante tiempo que la sociedad peruana está movilizadada, y lo está sin que haya un liderazgo político que promueva directamente esas movilizaciones [...]; la sociedad se está moviendo por sí misma y con independencia del sistema político; por el contrario, existe entre un discurso optimista o eventualmente triunfalista del gobierno, que señala sus logros económicos, y las penosas condiciones de vida de la población. [...] Es evidente que las organizaciones sociales no pueden esperar mucho del Ejecutivo y del Parlamento; por ello recurren a las movilizaciones y al uso de sus propios medios para lograr, a través de la presión sobre el Estado, aquellos recursos que precisan.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Declaraciones de Carlos Franco al periódico *La República*, 22 de mayo de 2003.

En esta coyuntura de graves desencuentros con un gobierno asediado por las demandas legítimas de las organizaciones sociales, por los líderes de los partidos de oposición y por los escándalos políticos y delincuenciales sobreexpuestos en los diarios y en la televisión nacionales, se debilitaron aún más los canales políticos básicos que podían sustentar la democracia y la gobernabilidad y se pusieron en evidencia la fragilidad del sistema político y las graves deficiencias institucionales del Estado en las provincias y en la capital del país.

### *NUEVOS ACTORES Y MOVIMIENTOS SOCIALES. LA REGIONALIZACIÓN*

Reseñando el escenario político de ingobernabilidad y los problemas de desarrollo de la democracia, es necesario exponer otros procesos, como la aparición de movimientos sociales no articulados a organizaciones ni a partido político alguno, los cuales dieron cabida a demandas colectivas y, también, a exigencias de inclusión política de una diversidad de actores sociales en las decisiones que atañen a la vida de las provincias y regiones. Esta dinámica dio lugar a un debate sobre la desconexión entre los movimientos sociales y la política nacional, ya que ni la clase política, ni los partidos, ni las organizaciones independientes mostraron capacidad de análisis ni estaban en condiciones de formular alternativas a los problemas que afectan a las regiones, para constituirse en mediadores de las demandas sociales.

El Departamento de Loreto, en la región amazónica, cuenta con una larga historia de movilizaciones y paros de protesta; por ejemplo, los verificados a fines de la década de 1970 en demanda de políticas de desarrollo regional, el cumplimiento de la transferencia de recursos tributarios pagados al Estado por las empresas petroleras que correspondían a la región (canon petrolero) y contra los acuerdos fronterizos entre Perú y Ecuador. En la fase inicial del gobierno de Toledo, el Frente Cívico Regional convocó a un paro contra el recorte de los beneficios arancelarios que por ley les correspondía y que habían sido eliminados a la zona amazónica del país. Frente a la fuerza de los reclamos, éstos fueron finalmente resueltos por el gobierno. En Arequipa y Cusco, con la solidaridad de la mayoría de los frentes regionales del país y de la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP) la población se movilizó contra la privatización de

las empresas eléctricas, “la paralización fue acordada en una plenaria del Frente Cívico, que reúne a 43 organizaciones regionales, sindicales y partidarias de Arequipa”.<sup>10</sup> El conflicto finalizó con la suspensión de las concesiones otorgadas a la compañía belga Tractebel.

Más tarde, los otros movimientos sociales se articularon no sólo con las luchas democráticas y contra la corrupción de funcionarios de provincias, sino en rechazo a las políticas inadecuadas de concesión otorgadas por el Estado a las empresas transnacionales en los rubros de minería, petróleo, explotación de gas, madera y otros productos, cuyas operaciones han afectado gravemente el medio ambiente y el entorno ecológico de las comunidades campesinas, debido al empleo de insumos altamente tóxicos y a la explotación irracional e inadecuada de los recursos naturales.

Tales demandas se sumaron a otro problema, motivo de enfrentamiento entre las comunidades, el Estado y las empresas mineras. Casi todas éstas han entablado juicios interminables contra el Estado o han recurrido a argucias legales para evadir la entrega de regalías, establecidas por la ley como compensación a las comunidades y regiones por el derecho de explotación de dichos recursos. Con esos ingresos, las regiones y sus representaciones locales podrían formular y ejecutar proyectos de inversión y programas de desarrollo:

Para nadie son un secreto las cifras del reciente *boom* minero: la minería creció en los últimos diez años a una tasa promedio de 8%, aportando alrededor de 6% del PIB del Perú, al mismo tiempo que ha contribuido con 50% de las divisas que ingresan por concepto de exportaciones y da cuenta de 15% de inversiones extranjeras directas.

Las exportaciones mineras pasaron de 1,500 millones de dólares a comienzos de la década de 1990, a cerca de 6,800 millones de dólares en 2004. La sensación que existe en las poblaciones y sus autoridades es que en todo este escenario de bonanza, las regiones han estado excluidas del banquete y el *boom* minero no ha significado beneficios sustanciales en rentas, empleo e infraestructura, menos aún en mejoras sustantivas a la calidad de vida de sus poblaciones (De Echave, 2005: 15).

Esos nuevos movimientos sociales activaron estrategias de concertación local que reprodujeron a lo largo del territorio; adqui-

<sup>10</sup> Véase el periódico *Gestión*, 20 de febrero de 2002.

rieron fuerza en la medida en que sus demandas tuvieron que ser atendidas aunque, en muchos casos, se encapsularon en el ámbito regional con una influencia débil en la política nacional; sin embargo, acentuaron la crisis política y debilitaron más al gobierno de Toledo. Frente a la presión ejercida por las regiones a favor de sus derechos y posibilidad de manejo de recursos, el Congreso aprobó la Ley de Reforma en Materia de Descentralización, quedando como estructura básica de las regiones y sus gobiernos el Consejo Regional con un mínimo de siete miembros y un máximo de 25.

A pesar de la aprobación de tal ley, el Estado sólo logró acuerdos parciales para la instrumentación de políticas de desarrollo regional, dando curso limitado a procesos más autónomos para la disposición local de fondos de inversión propios y a iniciativas de vigilancia de la calidad de las operaciones empresariales a fin de evitar que éstas sometan a las poblaciones a la contaminación de sus cuencas hidrológicas y el medio ambiente, produciendo grave daños en el desarrollo de las actividades productivas. Son los movimientos regionales los que han mostrado mayor iniciativa al respecto y quienes han forzado la aprobación de leyes y medidas concretas en respuesta a sus demandas.

Paralelamente, se desarrolló un debate a propósito del sentido de la descentralización y de si ésta tendría un carácter democrático. En ese contexto, destaca el esfuerzo municipal por aglutinar fuerzas en apoyo a la descentralización, la reconfiguración de los movimientos sociales y la transición que éstos han experimentado, de la acción directa a procesos más deliberativos, formas propias de organización y representación en que se comprometen los nuevos actores sociales.

Parece abrirse un nuevo ciclo social que busca no sólo el desarrollo local, sino el nacional. Si antes los excluidos del mundo andino impulsaron formas de democracia directa, como en las rondas campesinas de las décadas de 1980 y 1990, algunos acontecimientos en la regiones muestran una experiencia social que tiende a la búsqueda de formas organizativas de representación más participativa y abierta a otros actores sociales y sectores de la sociedad civil. Los ejemplos abundan, con las características propias del entorno. Tenemos las acciones de los campesinos de Cajamarca en lucha contra la empresa minera de Yanacocha por los daños sufridos en las cuencas acuíferas de la región; las de los campesinos del Cusco contra los efectos de la explotación del gas de Camisea; las de los productores

de papa en Andahuaylas y Ayacucho por el incremento de los precios al producto; las de los algodóneros de Pisco e Ica por mayor protección frente a la competitividad internacional y los bloqueos de carreteras por los habitantes del puerto de Chimbote.

Los movimientos locales y regionales presentan cambios sustanciales en su dinámica social interna (Arroyo e Irigoyen, 2005). De un lado, requieren de la nominación de autoridades –especialmente alcaldes– con una capacidad de participación y representación de las demandas. De otro, contribuyen a la acumulación de una experiencia social y política que no está vinculada con los partidos ni con las organizaciones independientes; hay en ellos desenraizamiento de los partidos políticos y volatilidad respecto de las adhesiones. Asimismo, los actores sociales se están involucrando más gracias a su organización en una variedad de comités comunales de pequeños productores agropecuarios, o de consejos de representación local, donde se deliberan y maduran los problemas; al efecto, echan mano de los medios de comunicación disponibles como un elemento vital de la democracia.

Estos avances, sin embargo, nos remiten a aspectos conceptuales que deben ser tomados en cuenta, especialmente cuando se trata de la definición de democracia representativa, vinculada con la de democracia liberal. Es especialmente sensible en esta discusión el problema de si la democracia participativa es viable dentro de la democracia representativa, cuestión que precisamente en Perú presenta importantes restricciones dada la exclusión económica, social y política sufrida por la mayoría de las regiones y la extrema dificultad para la expansión de las relaciones de mercado –en los ámbitos del trabajo y los productos– en amplias zonas de la sierra y selva durante buena parte del siglo xx. Hoy esa realidad cambiante se perfila con profundidad en el país, pero quedan pendientes un mayor desarrollo de la economía de mercado que englobe social y políticamente a la población de muchos departamentos, como aún está por resolverse el fortalecimiento de las instituciones del Estado y del sistema democrático.

El sistema de representación política es propio del mundo moderno y uno de sus requisitos es el desarrollo de una sociedad compleja, densamente poblada. La democracia es un proceso de construcción en el que se involucran determinados actores, se diseñan y consolidan procesos institucionales y tienen lugar ciertas condiciones económicas y sociales. Implica también el desarrollo de una ciudadanía

efectiva que realmente acceda al ejercicio de los derechos sustanciales. En Perú, esa ciudadanía ha sido recortada históricamente y la ha caracterizado la exclusión en los terrenos económico, político y social. La configuración de la nación ha constituido un proceso zigzagante e inacabado, y sólo en las cuatro últimas décadas del siglo xx y en el nuevo milenio la nación y la ciudadanía se configuran a pesar de la profunda diferenciación regional. Debido a ello, es importante formular las ideas de un proceso inacabado en la conformación de la nación y de transición en la construcción de la democracia, del sistema político y de la ciudadanía.<sup>11</sup>

La gran afluencia de movimientos regionales, coloca igualmente en el tapete de la discusión el problema del desarrollo de la sociedad civil. Es indudable que en las provincias existe un mayor grado de organización de la población en asociaciones y federaciones que en las grandes ciudades; se trata de una suerte de *asociacionismo*, en el que se trabaja con mayor intensidad y donde se cobijan los estratos sociales pobres o en extrema pobreza, permanentemente movilizados por los líderes y frentes regionales. Esa sociedad pugna por derechos ancestrales que les fueron arrebatados, transita entre la escasez, la búsqueda de fuentes de trabajo y la posibilidad de constituirse en una sociedad civil con derechos y autonomía; su fuerza estriba en la ausencia de los viejos mecanismos políticos de mediación.

Los frentes regionales y los liderazgos que allí se construyen transitan de la esfera de las reivindicaciones a una más amplia, asociada con la representatividad política, dado que esas organizaciones se ven obligadas a abarcar una amplitud de demandas que sobrepasan las reivindicativas. Es factible observar una sociedad civil y un liderazgo que, en algunos casos, trasciende a la esfera política con capacidad de convocatoria regional, en la medida en que los problemas exigen habilidades de mediación e interlocución con el Estado

Las organizaciones no gubernamentales juegan un papel preponderante en este contexto, despiertan en la población aspiraciones de progreso e incorporan nuevos conocimientos de otras latitudes; sectores importantes de la sociedad se involucran en la ejecución de proyectos productivos y de protección del medio ambiente, recrean-

<sup>11</sup> Como lo sostuvo Sinesio López en sus comentarios al libro de Juan Arroyo y Marina Irigoyen, *Desafío de la democracia participativa en la descentralización*, durante la presentación del mismo en el Colegio de Sociólogos de Perú, 6 de abril de 2005, Lima.

do sus conocimientos tradicionales y desarrollando un sentido de proyección y renovación de los mismos. Tales agrupaciones contribuyen a la gestación de una sociedad civil participativa, que transita al reconocimiento de sus derechos y a la afirmación de su ciudadanía.

Debido a ello, la institucionalidad democrática no constituye un modelo que se copia. Tanto en América Latina como en Perú, el desarrollo de la democracia tiene que ver con los problemas de desempeño económico; en el mismo sentido, si no se han dado las condiciones estructurales para un Estado consolidado, son frágiles los fundamentos centrales para la democracia. Bien es cierto que la desigualdad y la democracia son parte consustancial de la concepción liberal, pero la disparidad económica y social extrema ponen límites a que esa concepción pueda plasmarse plenamente en la realidad.

#### *LA REGIONALIZACIÓN*

Con un sistema de gobierno altamente centralizado, como el de Perú, es indudable que las fuerzas políticas y sociales buscarán remontar el aislamiento y exclusión en una lucha cotidiana que trascienda la esfera de las demandas inmediatas para transformarse en un problema de prioridad política. Esbozaremos aquí esa tendencia hacia la descentralización que parece repetirse, con características distintas, en otros países de América Latina.

Las reivindicaciones regionales en Perú se produjeron a lo largo del siglo xx. Su historia compromete a varios movimientos sociales, entre los que mencionaremos algunos de los más recientes: el de los campesinos en lucha por la tierra en el centro y sur del país en las décadas de 1950-1960; y los primeros paros regionales en Puno, Cusco y Huallaga durante los gobiernos de Velasco Alvarado y Morales Bermúdez (década de 1970), en los que participaron todos los sectores sociales exigiendo políticas de Estado orientadas a promover el desarrollo regional. La crisis económica que golpeó a Perú desde 1974 acrecentó esas demandas. Con sesgos organizativos distintos participaron en las movilizaciones durante las décadas de 1980-1990 actores sociales sindicalizados en defensa de sus derechos laborales, mujeres en lucha por la supervivencia de sus familias y campesinos que propugnaban por el desarrollo agrario, contra los abigeos y los embates del terrorismo.

El problema de la regionalización del país ha significado una preocupación para algunos gobiernos en las últimas décadas. Quizás los más claros esfuerzos por la integración regional se realizaron en el primer gobierno populista de Belaúnde Terry (1963-1968), con las reformas de Velasco Alvarado (1968-1975), y especialmente con Alan García (1985-1990), al tomarse algunas medidas que dieron lugar a la decisión legislativa de conformación de las regiones con base en la agrupación de los departamentos que conforman el país. El objetivo consistía en que las regiones propusieran la construcción de obras de infraestructura e impulsaran con el Estado proyectos de desarrollo productivo, explotación minera, forestal e intercambio comercial, así como la instalación y prestación de servicios básicos.

Fujimori restó importancia a tales tendencias; de hecho, socavó la consolidación institucional de los municipios y departamentos concentrando toda las decisiones en su persona y en el Ministerio de la Presidencia creado por él; en la zonas de mayor presencia del terrorismo sustituyó con la presencia de los militares las funciones políticas ejercidas por las autoridades civiles de representación local y desplazó las iniciativas y capacidad municipal de atención a las demandas regionales.

El ascenso de Alejandro Toledo se produjo no sólo gracias a la movilización de la población de la capital, sino también a la de las provincias y departamentos. Durante su gobierno las fuerzas sociales de las regiones han estado presentes en el escenario político y social con un dinamismo organizativo insospechado, acelerando la transición al ejercicio de su ciudadanía y la democratización económica, política y social en el ámbito regional. A pesar de los grandes desencuentros y crisis políticas, los constantes cambios de gabinete, los aciertos y desaciertos del gobierno y las situaciones en las que se ha discutido la gobernabilidad, con grave riesgo de ruptura institucional, las demandas regionales no podían ser ignoradas dada la fuerza de los movimientos en el país.

Bajo el mandato de la ley aprobada durante el gobierno de Alan García, la Oficina Nacional de Procesos Electorales puso en marcha la realización de las elecciones regionales. El 18 de noviembre de 2002 esa institución anunció que de las 25 regiones doce habían sido ganadas por el APRA, seguida por los movimientos independientes regionales que obtuvieron ocho y por Unión por el Perú, que ganó

dos; los partidos Frente Independiente Moralizador (FIM), Somos Perú (SP) y Perú Posible (PP) lograron un triunfo cada uno.<sup>12</sup>

Sin duda tal distribución reconfiguró la posición de los actores políticos, ya que mientras el partido de gobierno perdió legitimidad y evidenció su desencuentro político y alejamiento de las preferencias de la población, el APRA – y en menor medida Acción Popular – se consolidó como el partido opositor de mayor fuerza y presencia nacional, alcanzando su mejor momento político desde 1990. En Lima fue electo Luis Castañeda Lossio, de Solidaridad Nacional, con 39.4% de los votos, frente a Alberto Andrade Carmona (Somos Perú), que obtuvo 29.6% y Jaime Salinas (Diálogo Vecinal) que logró 15.6%.<sup>13</sup>

Esa composición del espectro electoral expresó la única presencia partidaria del APRA a escala nacional así como la fragmentación política en gran parte de las regiones y en la capital, aunque también informó sobre una realidad tremendamente cambiante, movilizadora, con liderazgos que se renovaban al calor de las luchas y movilizaciones populares y con propuestas que, si bien no trascendían al resto de la nación, sí daban respuestas a las demandas locales y a identidades colectivas regionales. No se trataba de un aislamiento de las regiones, fue más bien la afirmación de una pertenencia regional que abría espacios propios de interlocución con el Estado para exigir políticas de desarrollo económico y social que reconfiguraran las regiones de la nación.

El APRA no podía dejar de aprovechar esta coyuntura. Enfatizando su triunfo se orientó a señalar la escasa representatividad y legitimidad del gobierno de Toledo y a exigir cambios sustanciales en las políticas instrumentadas. Dejando de lado el tono conciliador y concertador que adoptó para anunciar el triunfo de su partido y su disposición a trabajar coordinadamente con el gobierno, Alan García sentenció:

El actual gobierno perdió representatividad y legitimidad social con los resultados adversos de las elecciones regionales y municipales [...]; por ello está obligado a hacer cambios en su política económica y a reorientar

<sup>12</sup> Véanse *El Comercio*, *La República*. Perú 21, *Gestión*, en DESCO, *Resumen semanal*, núm. 1201, 19 de noviembre de 2002.

<sup>13</sup> Véanse *El Comercio*, *La República*, *Expreso*, Perú 21, en DESCO, *Resumen semanal*, núm. 1188, 20 de agosto de 2002. También *El Comercio*, en DESCO, *Resumen semanal*, núm. 1201, 18 de noviembre de 2002.

hacia las regiones el presupuesto nacional [...]; ha perdido legitimidad y, por tanto, la mayoría que ostenta en el Congreso con una alianza con el FIM ya no tiene sentido y legitimidad [...]; el presidente Alejandro Toledo tiene que ser consciente de que pese a que mantiene su cargo ya no tiene la fuerza y representatividad que le daba ese 53% de la votación presidencial y, por tanto, tiene que adecuarse a la nueva situación política y social de las calles.<sup>14</sup>

Con el respaldo de los resultados electorales, el APRA nuevamente acentuaba la crisis política y los problemas de gobernabilidad. Sin embargo, los electores a escala nacional no habían dado carta blanca a la oposición ni al APRA para pugnar por la vacancia de la Presidencia. Afloró en la conciencia de amplios sectores la experiencia social de inestabilidad política en los últimos años de la dictadura fujimorista, lo cual contuvo a las fuerzas más beligerantes respecto del mandato presidencial. Es cierto que la coyuntura podía permitir un jaloneo hacia esas demandas, pero también era importante el deseo en la población de estabilidad democrática y paz social, dada la traumática experiencia con el terrorismo y los problemas de ingobernabilidad observados en países vecinos, como Bolivia y Ecuador.

Las fuerzas políticas en pugna se vieron forzadas a entablar un diálogo puntual que permitió al Congreso darse a la tarea de aprobar la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Muchos fueron los temas en discusión, varias las discrepancias y los consensos. Entre los puntos acordados sólo mencionaremos que las regiones podían acudir al Jurado Nacional de Elecciones (y no al Poder Judicial) en caso de vacancia de la presidencia regional; que las regiones dictarían ordenanzas y no leyes; que cada consejo regional definirá las remuneraciones de sus presidentes y funcionarios; que entre los recursos con que contarían las nuevas regiones –mismos que actualmente se les transfieren– estarían los generados por las empresas públicas, algunas obras de inversión y 30% del ingreso por privatizaciones.<sup>15</sup>

El presidente Toledo promulgó la Ley el 26 de noviembre. En ella se establecieron competencias y funciones de los gobiernos regionales; los líderes políticos de oposición saludaron la decisión del Eje-

<sup>14</sup> Véanse *El Comercio*, *La República*, *Expreso*, *Perú 21*, en DESCO, *Resumen semanal*, núm. 1201, 19 de noviembre de 2002.

<sup>15</sup> Véase DESCO, *Resumen semanal*, núm. 1200, 8 de noviembre de 2002. La información apareció en la mayoría de los diarios.

cutivo, aunque algunos precisaron carencias importantes, como la necesidad de crear el Consejo de Coordinación Regional y, especialmente, las relativas al monto del presupuesto asignado a las regiones.

La premura en el debate parlamentario, la falta de un diagnóstico actualizado con respecto a los requerimientos políticos y económicos que significaría no sólo la instalación de los gobiernos regionales, sino el inicio de su funcionamiento con programas y proyectos viables, produjeron situaciones conflictivas entre los departamentos debidas a sus diferencias abismales en términos productivos, de inversión, ingresos, servicios y escasez o abundancia de recursos naturales. La conformación en regiones los obligaba al diálogo y búsqueda de acuerdos en relación con sus proyectos de desarrollo, el manejo de sus ingresos y la transferencia de recursos de un departamento a otro menos favorecido para propiciar el progreso regional. Este debate, aún no concluido, ha desatado una dinámica política de alianzas importantes, pero también desencuentros; sin embargo, aporta a una mayor integración del país y es un componente fundamental en esta fase de transición política, prolongada y difícil.

No hay duda del protagonismo de APRA, pero no por ello son menos ciertas las afirmaciones de Alan García a propósito de los escasos recursos asignados a las regiones. “Le conviene [a Toledo] soltar recursos y atribuciones [...]; las regiones sólo podrán destinar a inversión el próximo año 417 millones de soles [unos 115 millones de dólares] y esto equivale a tan sólo 1% del total del presupuesto nacional. En mi gobierno se destinó 35% del presupuesto a las asambleas regionales, pero esta experiencia de descentralización fracasó [...]. El primer paso de los gobiernos regionales, lamentablemente, tiene que ser un paso de reclamo.”<sup>16</sup>

El primero de abril de 2003, el presidente Alejandro Toledo anunció la transferencia de recursos y programas de desarrollo a los gobiernos regionales. Son diversos los conflictos entre los líderes departamentales<sup>17</sup> abocados a la conformación de las regiones, pero hay, sin duda, avances importantes que atienden la perspectiva de proyectos conjuntos y manejo de recursos. Se han destrabado en algunas regiones las resistencias al diálogo y emanan fuerzas sociales

<sup>16</sup> Información aparecida en la mayoría de los diarios del 27 de noviembre de 2002.

<sup>17</sup> Véase *El Comercio*, 5 de abril de 2003.

emprendedoras y más comprometidas con una noción de futuro regional y nacional.

No podemos dejar de lado la imbricación de los procesos analizados. Se conjugó un panorama social en el que se acrecentaron tanto las demandas regionales y sectoriales –minería, petróleo, salud, educación– como las movilizaciones campesinas por créditos, precios de los productos y la propuesta de cláusulas con mayor respaldo al sector agrícola y forestal para la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos; tal situación coincidió con otros conflictos, como las movilizaciones en la provincia de Espinar y comunidades de Yauri contra la compañía minera Tintaya (por recursos que adeuda), las marchas de empresarios textiles que buscan salvaguardar su ramo frente a la competencia China y la amenaza de paro indefinido por los productores de coca en la selva.

Políticamente el panorama es complejo, no sólo por el reacomodo de las ocho fuerzas políticas con presencia en el Congreso en pos de las elecciones generales del año 2006, y el surgimiento de organizaciones cuya volatilidad e improvisación llega a un electorado poco afecto a los partidos y a la política, sino debido a la tenaz insistencia de algunos medios de comunicación y partidos como el APRA y Unidad Nacional por lograr el debilitamiento de la institución presidencial y del Ejecutivo, aunque esos partidos no hayan formulado hasta el momento propuesta alguna respecto de los problemas que afectan al país.

A modo de conclusión, creemos que en la actualidad los escenarios no han cambiado demasiado: la inscripción de 24 organizaciones en las elecciones de 2006 muestra la enorme volatilidad política existente; la sociedad civil busca sus referentes políticos y gran parte de la población ha escogido una cierta certidumbre que parece ofrecer el APRA frente a la posibilidad de un nuevo caudillo que surge de las fuerzas armadas y que se abandera con las demandas populares. La factura de la sociedad empobrecida será presentada al gobierno entrante si éste no encara con firmeza y consistencia la solución de los graves problemas de marginación y pobreza. Aun así, en tal escenario parece consolidarse en Perú una transición a la democracia y a un grado, aún endeble, de institucionalidad política y estatal.

**BIBLIOGRAFÍA**

- Arroyo, Juan y Marina Irigoyen  
 2005 *Desafío de la democracia participativa en la descentralización*, IDEAS, Lima.
- CVR, Comisión de la Verdad y la Reconciliación  
 2003 *Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación*, julio, Lima.
- Banco Central de Reserva del Perú  
 2004 *Informe anual*, Secretaría de Economía, Lima.
- Cotler, Julio  
 2000 “Gobernabilidad en el Perú: entre el autoritarismo y la democracia”, en Julio Cotler y Romeo Grompone (comps.), *¿El fujimorismo?, ascenso y caída de un régimen autoritario*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- De Echave C., José  
 2005 “Los actores de la minería en su laberinto”, *La República*, 14 de abril.
- Franco, Carlos  
 s. f. “La coyuntura política en el Perú”, conferencia impartida en el Instituto Goethe, Lima.
- Grompone, Romeo  
 2002 *Las nuevas reglas del juego*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.  
 2000 “Al día siguiente. El fujimorismo como proyecto inconcluso de transformación política y social”, en Julio Cotler y Romeo Grompone (comps.), *¿El fujimorismo?, ascenso y caída de un régimen autoritario*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Joseph, Jaime  
 2005 *La ciudad, la crisis y las salidas. Democracia y desarrollo en espacios urbanos*, Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima.
- Madueño, Ruth  
 2003 *Perú. Fragilidad institucional del Estado, 1930-2002*, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, serie “Sociología”, México D. F.

Peñaflor, Giovanna

2002 DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, *Resumen semanal*, año XXIV, Lima.

Sosnowski, Saúl y Roxana Patiño, compiladores

1999 *Una cultura para la democracia en América Latina*, Unesco-Fondo de Cultura Económica, México D. F.

Touraine, Alan

1999 *¿Podemos vivir juntos?*, Fondo de Cultura Económica, México D. F.

1995 *Producción de la sociedad*, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Francés de América Latina-Embajada de Francia, México D. F.

#### **FUENTES HEMEROGRÁFICAS**

DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo  
*Resumen semanal*, números de 2001, 2002 y 2003.

Periódicos *El Comercio*; *Expreso*; *Gestión*; *La República*; y *Perú 21*, todos los números de 2001, 2002 y 2003.