

Cuatro décadas de aprendizaje democrático en el Perú (1980-2020)

Gustavo Pastor

Los militares peruanos regresaron a sus cuarteles el 28 de julio de 1980. Esto marcó el fin de doce años de una peculiar dictadura militar progresista (1968-1980). La mala implementación de sus ambiciosas reformas, la pésima gestión de las empresas estatales, la crisis económica, el cambio de liderazgo, fueron empujando a los militares a emprender un progresivo retorno a la democracia. Una nueva asamblea legislativa fue elegida en 1978 para redactar una nueva constitución que fue promulgada en 1979. Las elecciones generales (1980) devolvieron al poder al presidente que los militares habían defenestrado: Fernando Belaunde Terry.

De la ilusión al desencanto democrático (1980-1990)

El regreso a la democracia generó gran entusiasmo en la mayoría de la población peruana. Belaunde prometía una renovación democrática que vendría acompañada de ambiciosos proyectos públicos, además de una liberalización de la economía (intentado privatizar una serie de empresas públicas creadas por los militares). Sin embargo, la fuerte recesión internacional (1982-1983) provocó el derrumbe de los precios de los principales productos peruanos. En 1983, el PBI cayó en -13% y la inflación llegó a 130% anual¹. A medida que avanzaba la crisis de la deuda también se complicaban los intentos por relanzar la economía. Además, el avance de la lucha armada de Sendero Luminoso, el narcotráfico, el durísimo fenómeno natural de El Niño (1982), sumados a la deficiente gestión de las empresas públicas, fueron complicando el escenario político, económico y social². La incompetencia burocrática, el clientelismo y la corrupción en diversos sectores del Estado contribuyeron también a aumentar el descontento social. Belaunde tomó además la decisión suspender las garantías constitucionales y permitir que los militares fueran a pacificar ciertas “zonas insurgentes” en los Andes. Sin embargo, los militares exacerbaron la violencia con una estrategia mal adaptada a la guerra contra Sendero Luminoso cometiendo graves violaciones a los derechos humanos. Al final, la víctima principal de los malos manejos del segundo gobierno de Belaunde fue la democracia liberal.

Tras la muerte del líder aprista Víctor Raúl Haya de la Torre, el joven diputado Alan García Pérez se convirtió en su sucesor. García conquistó el poder principalmente gracias a su personalidad carismática (1985). El triunfo del partido aprista provocó nuevamente grandes expectativas en la población. Muchos peruanos esperaban que por fin se comenzaran a resolver los graves problemas del país y se instaurara una mayor justicia social. El presidente García contó inicialmente con el respaldo de buena parte de las elites económicas. Sin embargo, pronto sus aliados se fueron dando cuenta que García aplicaba un manejo irresponsable de la economía para ganar réditos políticos. Sus políticas económicas “heterodoxas” fueron complicando la situación social del país, mientras que la guerra interna

¹ A. Quiroz, *Historia de la corrupción en el Perú*, Lima, IEP, 2013, p. 330.

² C. Contrepas, M. Cuerto, *Historia del Perú contemporáneo*, Lima, IEP, 5 edición, 2013, p. 368.

con Sendero Luminoso se volvía cada vez más inmanejable, cometiéndose graves transgresiones contra los derechos humanos³. El sistema de justicia estuvo controlado por los magistrados apristas, mostrándose altísimos niveles de impunidad y corrupción.

García perdió el control de su primer gobierno a partir de su intento fallido por nacionalizar la banca (1987). Desde ese momento, una parte importante de las elites y de los medios de comunicación comenzaron a oponerse frontalmente a la inconsistencia de sus políticas económicas. Mientras tanto la feroz debacle económica empujaba a millones de peruanos a la pobreza. En 1989, la inflación acumulada anual fue de 2700%, y el país experimentó una caída económica de -12% del PIB⁴.

El regreso al autoritarismo (1990-2001)

El Perú salió de su primera década democrática con una enorme frustración. Los principales partidos políticos habían fracasado sucesivamente en el gobierno. La aguda crisis generalizada empujó a los peruanos a elegir a un candidato totalmente desconocido: el ingeniero agrónomo de origen japonés Alberto Fujimori. El nuevo presidente traicionó rápidamente sus promesas electorales al asumir casi por completo el programa económico neoliberal de su contrincante: Mario Vargas Llosa. Fujimori desprovisto de una mayoría en el parlamento y de un plan de gobierno operativo, pactó alianzas con los altos mandos militares y con un equipo de profesionales independientes (tecnócratas). El éxito inicial del presidente Fujimori estuvo basado principalmente en su capacidad de relanzar la economía y de derrotar a Sendero Luminoso. En lo económico, el gobierno aplicó un programa draconiano de estabilización económica (1990-1991) que cambió el modelo económico, abrió el mercado y liberalizó el comercio. En la seguridad interna, las fuerzas del orden fueron derrotando poco a poco a los grupos insurgentes con un alto costo para los derechos humanos. Para poder aplicar sus medidas autoritarias, Fujimori tuvo que perpetuar un autogolpe de Estado (1992) que disolvió el Parlamento, suspendió la constitución, intervino los gobiernos locales, el poder judicial, etc. Sin embargo, el autogolpe de Fujimori a pesar de claramente inconstitucional contó con más de 70% de la aprobación ciudadana⁵. Sin embargo, la comunidad internacional y los organismos internacionales presionaron económicamente al gobierno peruano para que se restableciera el orden democrático, convocándose a nuevas elecciones parlamentarias (1992). El nuevo parlamento (compuesto por una sola cámara de 120 congresistas) redactó una nueva Constitución (1993) donde se consagraron las nuevas reglas de juego en materia económica y de seguridad.

Fujimori gracias a su alto apoyo popular y a los cambios constitucionales consiguió reelegirse fácilmente venciendo a Javier Pérez de Cuellar en los comicios generales de 1995. Sin embargo, el segundo gobierno Fujimori no fue tan exitoso como el primero. Hubo ciertos aciertos en el campo de la seguridad como el desenlace de la toma de rehenes en la Embajada de Japón (1996) y la firma de los acuerdos de paz con el Ecuador (1998) y con Chile (1999). Sin embargo,

³ C. Contrepas, M. Cuerto, *Historia del Perú contemporáneo*, op. cit., p. 379.

⁴ P. Klaren, *Nación y sociedad en la historia del Perú*, Lima, IEP, 2008, p. 476.

⁵ *Ibid.*, p. 498.

el crecimiento económico comenzó a estancarse a partir de 1998 con las secuelas de las crisis económicas (rusa y asiática) y los estragos del fenómeno de El Niño (1998).

El nuevo objetivo del presidente Fujimori y su entorno cívico-militar fue mantenerse en el poder por un periodo indefinido, por ello se cambió nuevamente la constitución para obtener un tercer mandato. Todos los esfuerzos del régimen se movilaron hacia este objetivo, por lo que el asesor presidencial Vladimiro Montesinos ganó cada vez más importancia. El gobierno se sirvió de los programas sociales, la prensa, los tribunales, los impuestos, los órganos electorales, y todos los otros medios a su alcance para ganar respaldo electoral y destruir a sus rivales políticos. El caudillismo, la corrupción y el autoritarismo llegaron a niveles bastante desconocidos para este país andino⁶. Fujimori consiguió un tercer mandato (2000) que tuvo una legitimidad bastante cuestionada. Sin embargo, el tercer gobierno de Fujimori terminaría sorpresivamente tres meses después de haber comenzado cuando estalló un gravísimo escándalo de corrupción que obligó al presidente a renunciar y a exiliarse en el Japón⁷. Los once años del autoritarismo cívico-militar de Fujimori tuvieron un alto costo para la democracia peruana que experimentó una fuerte precarización de casi todas sus instituciones políticas.

El regreso de los líderes democráticos

El descalabro del régimen Fujimori forzó a sus vice presidentes a negarse a sucederlo. La presidencia recayó entonces sobre el presidente del Congreso: el abogado cuzqueño Valentín Paniagua. Este fue el encargado de dirigir un corto gobierno de reconstrucción democrática (8 meses) que restableció el Estado de derecho y combatió firmemente la corrupción del régimen anterior, implementando procuradurías y tribunales anticorrupción que investigaron, procesaron y condenaron a un centenar de altos funcionarios fujimoristas (civiles y militares). Así mismo, Paniagua formó una “comisión de la verdad” para investigar todas las violaciones contra los derechos humanos ocurridos durante la guerra interna (1980-2000). Sin embargo, la contribución mayor del gobierno Paniagua fue asegurar la transición democrática con elecciones generales, libres y justas.

El economista Alejandro Toledo llegó a la presidencia (2001) con un programa que buscaba fortalecer las instituciones democráticas y continuar con el modelo económico neoliberal. Este gobierno consiguió mantener un buen desempeño económico gracias a los altos precios de las exportaciones peruanas. En efecto, el gobierno fomentó la implementación de diversos proyectos de agro exportación y de extracción de materias primas. Lo que estuvo acompañado por una progresiva multiplicación de los conflictos medio ambientales (ligados principalmente a la minería). Igualmente, el Perú firmó una serie de tratados de libre comercio con diferentes socios comerciales para fomentar la actividad económica. El liderazgo del presidente Toledo

⁶ A. Quiroz, *Historia de la corrupción en el Perú*, op. cit., pp. 396-400.

⁷ Véase J. Cotler, R. Grompone, *El Fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*, Lima, IEP, 2000.

se caracterizó por la frugalidad y el nepotismo. Ello hizo que tuviera bajos niveles de aprobación ciudadana llegando en abril del 2005 al 8%⁸.

Alan García y el APRA volvieron al poder en el 2006. Sin embargo, el presidente García implementó un gobierno radicalmente diferente al de los años ochentas. Su segundo gobierno radicalizó el modelo económico neoliberal, empujando los niveles de crecimiento del PIB a 7.2% en promedio. Esto produjo naturalmente el aumento de los conflictos sociales que fueron manejados con la represión. El momento más álgido de estos conflictos sociales fue el de Bagua (2009) donde murieron 34 indígenas y 24 policías.

Por otro lado, el gobierno aprista multiplicó la construcción de infraestructura e inició la reforma de función pública (SERVIR). Así mismo creó el Ministerio de Cultura, introdujo la evaluación obligatoria para los docentes y aprobó el nuevo código civil que buscaba agilizar la carga procesal del Poder Judicial. Sin embargo, el segundo gobierno García a pesar de contar con cifras económicas bastante envidiables, estuvo envuelto en numerosos escándalos de corrupción, clientelismo y prebendas. Al igual que el quinquenio anterior, García tuvo bajos niveles de aprobación llegando en febrero del 2011 a 27%⁹. Este descontento abrió las puertas a una transición ideológica.

La breve alternancia ideológica

El comandante del ejército en situación de retiro Ollanta Humala ganó las elecciones del 2011. Este nuevo presidente de izquierda generó muchas expectativas de cambio, sobre todo de los sectores más vulnerables. Sin embargo, Humala pronto se alinearía con el centro izquierda y decidiría continuar con la misma política económica neoliberal de los gobiernos anteriores. A pesar de eso, el gobierno Humala multiplicó los programas sociales para intentar paliar un poco las desigualdades socio económicas producidas por el modelo económico peruano. De esta manera, se creó el Ministerio de Inclusión Social que fortaleció considerablemente los programas de transferencias condicionadas de dinero para los sectores más vulnerables (principalmente personas mayores y niños). También se multiplicó el número de becas.

Sin embargo, la explosión de los conflictos sociales ligados principalmente a los proyectos mineros tuvo su punto de inflexión con el conflicto de Conga (Cajamarca) en el 2012. A partir de ese momento muchas grandes inversiones mineras se comenzaron a trabar debido al rechazo de la mayoría de la población aledaña. Por su parte, el crecimiento económico siguió desacelerándose por el estancamiento de los precios y a la caída de la demanda de los minerales peruanos. El gobierno Humala estuvo también inmerso en una serie de escándalos de corrupción, clientelismo y nepotismo, en particular por el rol político de la primera dama Nadine Heredia. El nivel de aprobación de Humala fue también bajo, llegando en junio del 2015 al 10%¹⁰. La decepción causada por el mediocre gobierno Humala abrió las puertas a un nuevo regreso de la derecha.

⁸ Ver informe de Apoyo Consultores del 17 de julio del 2006. Año 6, n° 78, p. 2.

⁹ Encuesta del Instituto de Opinión Pública de la PUCP del 10 de febrero 2011.

¹⁰ Encuesta realizada por GFK el 28 de junio del 2015 para el diario La República.

El economista neoliberal Pedro Pablo Kuczynski ganó las elecciones del 2016 con apenas 40 mil votos de diferencia sobre su rival Keiko Fujimori. Sin embargo, el gobierno Kuczynski tuvo un serio problema de gobernabilidad por contar con una pequeña minoría en el parlamento (18 miembros). El Poder Legislativo se encontraba totalmente controlado por el fujimorismo que contaba con 72 de los 130 escaños del parlamento. Una ruda polarización política dominaría los próximos años en medio de un contexto marcado por los estragos jurídicos del escándalo Odebrecht en el Perú. Esta sostenida confrontación implicó el cambio constante de ministros, la renuncia del presidente Kuczynski, la anulación del indulto de Alberto Fujimori, la detención preliminar de Keiko Fujimori, etc. El vicepresidente Martín Vizcarra asumió la presidencia el 23 de marzo del 2018 en medio de una enorme crisis de corrupción política y judicial. Vizcarra mostró gran pragmatismo resolviendo una serie de crisis: enfrentó al parlamento hasta disolverlo constitucionalmente en el 2019, hizo aprobar varias reformas políticas, e hizo frente a la feroz pandemia del Covid19. Este liderazgo pragmático le valió un amplio respaldo popular que llegó en mayo del 2020 a 82%¹¹. A pesar de los esfuerzos del presidente Vizcarra por combatir la corrupción, su gobierno tampoco estuvo exento de diversos escándalos de clientelismo y corrupción. En noviembre del 2020, Martín Vizcarra fue vacado de la presidencia por el nuevo Congreso debido a serios indicios de corrupción. Al final de una semana frenética, el nuevo presidente del Parlamento, Francisco Sagasti, fue designado para terminar el mandato presidencial de Pedro Pablo Kuczynski hasta el 28 de julio del 2021 (el día en que se festejará el bicentenario de la independencia peruana).

La democracia peruana en estos cuarenta años ha vivido un difícil proceso de aprendizaje con ciertos avances y retrocesos. Los niveles de satisfacción y respaldo a la democracia peruana se encuentran hace años entre los más bajos de la región (28% y 49.3% respectivamente según el LAPOP del 2019¹²). El peso de la corrupción, la inseguridad ciudadana, la desigualdad socioeconómica, las fragilidades institucionales, el tráfico de drogas, la falta de justicia, entre otros, siguen siendo factores sumamente perjudiciales para la percepción de eficacia de la democracia en la resolución de los principales problemas de la población. La crisis de la Covid-19 ha multiplicado los descontentos ciudadanos hacia las deficiencias institucionales del Estado peruano, lo que podría abrir una oportunidad para la llegada de algún líder populista o autoritario en las elecciones del 2021. En estos próximos meses veremos cuanto los peruanos han aprendido a proteger su régimen democrático.

¹¹ Encuesta realizada por Datum internacional el 5 de mayo del 2020 para el diario Perú 21.

¹² Véase el informe "Estudio de la cultura política de la democracia en Perú", LAPOP, Vanderbilt University, agosto 2019.

Para citar este capítulo: Gustavo Pastor, « Cuatro décadas de aprendizaje democrático en el Perú (1980-2020) », in O. Dabène (dir.), *América latina. El año político 2020/Les Etudes du CERI*, n° 252-253, Enero 2021 [en línea, www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].