

## Nueva Sociedad Separatas

Fernando Prada / Úrsula Casabonne  
**Perú: escenarios para un proceso de transición**

Artículo aparecido en

Christian Freres / Karina Pacheco (editores): *Nuevos horizontes andinos. Escenarios regionales y políticas de la Unión Europea*, Recal / Aieti / Nueva Sociedad, Caracas, 2002, pp 85-107.



# Perú: escenarios para un proceso de transición

*Fernando Prada / Úrsula Casabonne*

Perú vive tiempos de gran incertidumbre después de 10 años de gobierno de Alberto Fujimori y el comienzo de un nuevo periodo democrático. En septiembre de 2000, tres meses después de haber iniciado su tercer mandato –cuya elección fue muy cuestionada interna e internacionalmente–, el escándalo de la corrupción motivó el final abrupto del gobierno fujimorista, con la instalación de un gobierno de transición que convocó a elecciones en un plazo de cinco meses con el fin de elegir un nuevo gobierno para el periodo 2001-2006.

En ausencia de partidos políticos organizados, el proceso electoral se llevó a cabo en un contexto de promesas electorales y candidaturas improvisadas sin planes de gobierno coherentes que dieran información sobre el tipo de políticas y su visión de futuro para los siguientes años. Esta situación contrastaba con la magnitud de los problemas sociales, económicos e institucionales que fueron postergados por diversas razones y cuyo impacto será decisivo en el periodo presidencial que acaba de inaugurarse. En este contexto, la situación internacional tiene un papel relativamente menos importante que los problemas internos, pero ciertamente tendrá una influencia más relevante a medida que los problemas internos se vayan superando.

La elaboración de escenarios para los próximos años ha sido difícil debido a la incertidumbre que existe sobre las políticas que pueda desarrollar el nuevo Gobierno, además de la situación de inestabilidad política y la difícil situación económica del país. Se utilizaron dos ejes para la elaboración de escenarios: en el primero se encuentran los desafíos en el campo económico, social, institucional, político y militar que el Gobierno debe afrontar en los próximos años; el segundo responde a la *capacidad de acción* que presente este Gobierno para afrontarlos (concepto que definiremos en la parte metodológica).

El informe central *Perú: agenda y estrategia para el siglo 21* –luego de ocho años de consultas con ciudadanos y expertos– ha recogido los principales desafíos del país y las estrategias para afrontarlos con un horizonte de 20 años (cf. Agenda Perú). Este documento ha sido el principal insumo utilizado para identificar los desafíos que Perú debe afrontar como país y nos ha permitido elaborar cuatro escenarios cuyo espacio temporal comprende dos tipos de plazo: el corto plazo abarca el primer año del nuevo gobierno, y el mediano plazo se extiende por los siguientes dos años, hasta 2004.

---

**Nota:** El equipo de Recal ha realizado algunas actualizaciones en este capítulo, originalmente presentado en abril de 2001, para ofrecer a los lectores datos más recientes sobre los importantes cambios ocurridos en Perú en los últimos meses. La esencia del texto, y en particular los escenarios proyectados por los autores, mantienen su integridad.

El presente texto empieza con una descripción de la situación actual de Perú, así como del proceso de transición a la institucionalidad democrática. En la segunda parte presentamos la metodología utilizada para la elaboración de escenarios, así como la explicación de los ejes de análisis. En la tercera parte se aborda la proyección de los escenarios y los elementos que los componen. Finalmente, indicamos las conclusiones del ejercicio y algunos comentarios que podrían ayudar a resolver la actual crisis de acuerdo con los resultados de los escenarios.

## Coyuntura actual

### *Antecedentes*

El gobierno de Alberto Fujimori (especialmente a partir del segundo periodo iniciado en 1995) estuvo caracterizado por la tendencia al autoritarismo, el centralismo de las decisiones y la falta de diálogo y transparencia. En un contexto de fragmentación social, con escasa organización de la sociedad civil y ausencia de partidos políticos institucionalizados, el régimen no dejó válvulas de escape para que la población pudiera hacer llegar sus demandas. De este modo, el principal escenario de la sociedad civil fueron las calles. A partir de 1997, año en que los grupos universitarios salieron a protestar de manera espontánea, se quebraron cerca de siete años de inmovilidad. Esta tensa situación se agravó con dos *shocks* que tuvieron impacto negativo en el desempeño económico: la crisis asiática y el fenómeno de El Niño. El Gobierno, con un plan “re-reeleccionista” en marcha, optó por ignorar la crisis económica y paralizar las reformas estructurales, que hubieran tenido un costo político que no estaba dispuesto a asumir.

El 28 de julio de 2000 Alberto Fujimori asumió su tercer mandato como presidente de Perú, en medio de un clima de polarización y serios cuestionamientos al proceso electoral, además del control sistemático de los poderes del Estado (Legislativo, Judicial, Ejecutivo y Electoral). Sin embargo, contaba con gran popularidad entre los sectores sociales bajos, que habían recibido una amplia política asistencialista. A esta situación se sumaba el control de la mayor parte de los medios de comunicación, que sólo permitieron información tendenciosa y sesgada a favor del candidato-presidente. Por otro lado, el candidato Alejandro Toledo pudo concentrar casi la totalidad del voto contra Fujimori, basando su campaña en grandes movilizaciones de la población. Con este apoyo, asumió el liderazgo de la oposición y continuó con las protestas.

El tercer gobierno de Fujimori no consiguió en las elecciones mayoría parlamentaria, por lo que se esperaba una mayor apertura y negociación por parte del oficialismo. Sin embargo, algunos parlamentarios que habían sido elegidos para conformar la oposición al Gobierno, se trasladaron a las filas del oficialismo, en un fenómeno llamado “transfuguismo”. De esta manera, el Gobierno consiguió mayoría en el Congreso y empezó a acentuar su política autoritaria, mientras la nación

llegaba a niveles insostenibles de polarización. Además, existía la presunción de que el asesor Vladimiro Montesinos se encontraba detrás del “transfuguismo”, utilizando para ello el soborno y el chantaje. El 14 de septiembre se mostró un vídeo donde el asesor entregaba 15.000 dólares a un congresista de la oposición con el fin de incorporarlo a las filas del oficialismo. Este hecho desencadenó la crisis de la transición, pues a los tres días Alberto Fujimori convocó a elecciones, con la promesa de que el siguiente gobierno se instalaría el 28 de julio de 2001.

Sin embargo, parte de la oposición opinaba que Alberto Fujimori no debía liderar la transición ni el proceso electoral, porque era evidente la conexión entre él y el asesor presidencial. El vídeo también tuvo un impacto importante en la composición de fuerzas en el Congreso, los cuales permitieron a la oposición tener iniciativa parlamentaria y elegir como presidente del Congreso a Valentín Paniagua. En este nuevo contexto parlamentario, y con la fuga al extranjero del asesor presidencial, diversos analistas políticos señalaron la posibilidad de que se iniciara un proceso de desafuero del presidente por parte de la oposición en el Congreso. Paralelamente surgían fuertes rumores de amenaza de golpe, posiblemente estimulados por la gran influencia del ex-asesor presidencial Vladimiro Montesinos en complicidad con la cúpula militar. De esta manera Alberto Fujimori, atendiendo una invitación a la cumbre presidencial de la Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC) en el sudeste asiático, se fugó del país con rumbo a Japón. Tras la renuncia de los vicepresidentes y la crisis política que se generó, el Congreso eligió como presidente constitucional a Valentín Paniagua, entonces presidente del Congreso, con el propósito de liderar la transición y llevar a cabo el proceso electoral para elegir al presidente y el poder Legislativo para el periodo 2001-2006.

Cabe señalar que los escenarios más desfavorables para la transición preveían un golpe de Estado o una situación de extrema inestabilidad social. Sin embargo, estos escenarios no llegaron a consumarse y el gobierno de transición pudo instalarse de manera pacífica, y en julio de 2001, logró traspasar el mando presidencial a un nuevo gobierno elegido por vía democrática dentro de un proceso legítimo y transparente.

## El proceso de transición

El presidente Valentín Paniagua tomó el mando en medio de un contexto desfavorable: tres años seguidos de recesión<sup>1</sup>, graves evidencias de corrupción filmadas en los llamados “vladivideos”, falta de una bancada parlamentaria propia<sup>2</sup>, y desajustes macroeconómicos generados por la “farra electoral” del anterior gobierno.

---

1. Crecimiento del PBI por debajo del 1,5% anual.

2. Valentín Paniagua pertenece al Partido Acción Popular, que el año 2000 obtuvo dos curules de 120 en el Congreso. Como nota curiosa, Paniagua fue el penúltimo congresista en entrar al Parlamento. Sin embargo, logró generar un acuerdo sobre su persona y un grupo de apoyo en el Parlamento, debido a su intachable trayectoria política.

La primera acción del Gobierno se centró en generar confianza en la sociedad sobre el futuro del gobierno de transición: se eligió como premier al doctor Javier Pérez de Cuéllar, quien convocó a un equipo de profesionales de reconocida trayectoria para las carteras ministeriales. Por otro lado, el principal desajuste macroeconómico estaba relacionado con el pago de la deuda externa, en un contexto de creciente déficit fiscal. Este problema fue solucionado temporalmente mediante un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que permitió acceder a recursos financieros para atender los pagos en el año 2001.

En este periodo se dieron grandes pasos para la reinserción internacional de Perú: el retorno a la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la aceptación del Estado de delitos de lesa humanidad en la lucha contra el terrorismo, entre otras acciones. Paralelamente, se inició un proceso de retorno al orden jurídico, con la reposición de los magistrados del Tribunal Constitucional<sup>3</sup> y la suspensión de algunos jueces suplentes adictos al régimen anterior. Muchos funcionarios del Estado en puestos de confianza que participaron en la campaña reeleccionista fueron sustituidos, a la vez que se llevaba a cabo una política de transparencia para dar a conocer a la ciudadanía los detalles de la gestión de los ministerios. Es destacable también la convocatoria y puesta en marcha de mesas de diálogo entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil en temas sensibles como la educación, la lucha contra la pobreza, la generación de empleo, las políticas agrícolas, la lucha contra el contrabando, entre otros; muchos de ellos auspiciados por organismos internacionales y que han permitido sentar bases comunes sobre políticas de Estado para el siguiente gobierno.

Sin embargo, el problema más grave en el periodo de transición fue –y sigue siendo– de carácter político: el clima creado por la desconfianza en todos los dirigentes políticos y empresariales por efecto de la corrupción, y la evidencia en cada “vladivideo” sobre cómo se intervenía en cada poder del Estado, la manera cómo se desviaban fondos para la re-reelección, el soborno a diferentes personajes políticos para que apoyaran al Gobierno, la coordinación estrecha con los dueños de medios de comunicación para presentar información tendenciosa, la coordinación para cambiar fallos judiciales, la aparición de millonarias cuentas en la banca *off-shore* de funcionarios públicos, entre otros vicios y delitos. Si bien se ha avanzado en el tema de juzgar y procesar estos delitos, queda la tarea enorme de combatir las extensas redes de corrupción con el fin de devolver la confianza de la población en sus instituciones.

El gobierno de transición se encontró bastante limitado por la ausencia de una bancada partidaria, cuyo principal apoyo procedía de una alianza muy endeble de la anterior oposición legislativa al gobierno de Fujimori. Sin embargo, las desavenencias se abrieron paso porque muchas de estas agrupaciones políticas se hallaban

---

3. Estos magistrados fueron destituidos por sus denuncias de inconstitucionalidad de las leyes dictadas por el Ejecutivo a favor de la re-reelección de Alberto Fujimori.

en campaña electoral. Además, el estilo menos personalista del gobierno de transición generó una sensación de desgobierno en algunos sectores de la población, agravada con denuncias de rebrote de algunas facciones terroristas, motines en los penales o falta de firmeza en el campo internacional que permitiera la captura de Fujimori y Montesinos. En estos casos concretos, que podrían haber generado signos de inestabilidad mayores, el apoyo de los movimientos políticos y de la sociedad civil fue determinante para evitar su agravamiento. Más adelante, la captura de Montesinos en Venezuela, en junio de 2001, sirvió para reducir el desasosiego.

### **El proceso electoral: un proceso *sui generis***

El principal objetivo del gobierno de transición fue llevar a cabo unas elecciones libres, justas y transparentes el 8 de abril de 2001. Los plazos fueron muy cortos, pues Paniagua asumió el mando a finales de noviembre de 2000, la inscripción de candidatos presidenciales se cerró el 8 de enero, y el 7 de febrero se cerró la inscripción de las listas parlamentarias. En suma, la campaña electoral no tuvo más de cuatro meses de duración, con 45 días adicionales para una probable segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. El mayor compromiso del gobierno de transición fue mantener la total neutralidad, lo cual incluía no solo a los ministros y al presidente, sino a los funcionarios públicos, y en especial a los directores de los programas asistenciales y sociales –usuales actores de campañas proselitistas a favor del candidato-presidente en las elecciones de 2000–. Sin embargo, esto no sucedía en el Parlamento, ya que gran parte de los legisladores se encontraban en campaña proselitista.

En la coyuntura electoral de 2001, la decisión del votante cambió significativamente al no existir un elemento polarizante. El proceso electoral anterior fue prácticamente un referéndum: votar por Alberto Fujimori, quien representaba el *statu quo* y la estabilidad; o no votar por él, es decir, votar contra la dictadura y el autoritarismo. En el proceso de 2001 las opciones fueron múltiples (un total de 11 candidatos presidenciales), con mucha incertidumbre sobre cada uno de los candidatos, que al no estar adscritos a partidos políticos de larga data, poco proyectaban sobre su ideología, planes de gobierno, o intereses que representaban. Igualmente, hubo más de 1.600 candidatos de las listas parlamentarias para ocupar 120 escaños del Congreso, en un singular esquema de distrito múltiple con cámara única, instaurado transitoriamente por el gobierno de Paniagua.

Cabe señalar que los partidos políticos tradicionales habían sido fuertemente desprestigiados durante el gobierno de Fujimori, y en los procesos electorales de aquel periodo los principales actores fueron movimientos políticos que se unían o transformaban solo con fines electorales. De este modo, si en las elecciones de 1985 los cuatro principales partidos políticos consiguieron cerca de 80% de la votación, en 1995 obtuvieron menos de 10%. En esta coyuntura, sólo uno de los candidatos que participó en el proceso electoral de 2000 (Alejandro Toledo del partido Perú

Posible<sup>4</sup>) participó en 2001 y con la mayor intención de voto. Otra fuerza política –el movimiento Unidad Nacional– estuvo liderada por Lourdes Flores y el único partido tradicional que participó, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), estuvo liderado por el ex-presidente Alan García. La candidatura de Toledo fue duramente cuestionada por la existencia de una hija no reconocida y la presunción de consumo de drogas, mientras la candidatura de Lourdes Flores fue atacada por incluir en su lista a antiguos colaboradores del gobierno de Fujimori, además de la presunción de representar a la derecha neoliberal. Mientras tanto, la candidatura de Alan García era ampliamente criticada por el fracaso de su gobierno en el periodo 1985-90.

Los resultados de la primera ronda electoral mostraron la gran volatilidad e impredecibilidad de los electores peruanos. Dos semanas antes de la elección se discutía si habría una segunda vuelta entre Alejandro Toledo y Lourdes Flores (los candidatos con mayor intención de voto), sin embargo, la candidatura de Alan García logró restar votos a Lourdes Flores y al mismo Alejandro Toledo, pasó a segunda vuelta, y en junio de 2001 tuvo posibilidades reales de ganar. Este clima de incertidumbre generó una reacción negativa de los mercados de valores, incluso algunos bancos de inversión dieron perspectivas negativas a la economía peruana, elevando el riesgo-país. Los analistas lo llamaron efecto-Alan, que se fue calmando una vez transcurridas con normalidad las elecciones que dieron como ganador a Alejandro Toledo.

La representación en el Congreso, no obstante, quedó definida en la primera vuelta, repartiéndose sus 120 escaños entre la pluralidad de partidos y sin conceder al partido de Toledo una mayoría absoluta. En este contexto, la construcción de alianzas primero y la de consensos después, han sido ejercicios obligatorios desde el primer día de gobierno.

### **Notas metodológicas para la elaboración de los escenarios**

La coyuntura actual presenta una suma de factores que dificultan la elaboración de escenarios para plazos extensos (cf. Sagasti/Daudelin). Asimismo, la magnitud de la crisis política y económica –sumado al crecimiento de las demandas sociales y las expectativas postergadas– nos permite suponer que las acciones que el Gobierno lleve a cabo en los próximos meses serán elementos fundamentales. Algunas variables del plano internacional no harían sino expandir los problemas internos, sobre todo a mediano plazo, influyendo en la *capacidad de acción* del nuevo Gobierno de manejar la situación. En el corto plazo, la influencia de ellas en la política interna será marginal, pues la crisis es profunda y se ha extendido por más de tres años.

---

4. Este grupo político tampoco tiene una tradición larga: surgió como movimiento para las elecciones del año 2000.

En el mediano plazo, algunas de las variables que podrían jugar un papel en la resolución de la crisis serían: la posibilidad de crisis financieras en los países emergentes, asociadas a la inestabilidad del real brasileño y la sostenibilidad del peso argentino; la caída de la demanda de los países norteamericanos frente a una posible recesión y el correlato en general a los países del APEC; las variaciones de los precios de los *commodities*; o en menor grado, el fracaso del Plan Colombia asociado al surgimiento de discrepancias entre países de la región. De esta manera, los *shocks* internacionales favorables o desfavorables podrían actuar de manera transversal a los espacios de acción, incidiendo en las variables internas.

Hemos definido dos tipos de plazo: el corto plazo está referido a la resolución de la coyuntura electoral y los primeros meses del próximo gobierno (hasta principios de 2002), mientras que el mediano plazo se refiere a los siguientes años del gobierno elegido, hasta 2004. Los escenarios están narrados al final de este periodo.

### *Ejes de análisis*

Agenda Perú publicó el informe central, *Perú: agenda y estrategia para el siglo 21* luego de ocho años de consultas con ciudadanos y expertos sobre los principales problemas de Perú y las estrategias para afrontarlos, proyectado en un horizonte de 20 años. El informe, que ha sido ampliamente utilizado en las coyunturas electorales de 2000 y 2001 por los distintos movimientos políticos en carrera, enfatiza los principales desafíos que deben ser afrontados con el fin de avanzar hacia el desarrollo y el bien común. Además, constituye uno de los principales aportes sobre estrategias de desarrollo y gobernabilidad democrática realizados en los últimos decenios en Perú (cf. Agenda Perú).

A partir de este informe, señalamos los desafíos urgentes que debe afrontar el siguiente gobierno. De acuerdo con el Cuadro 1, el primer eje está conformado por los *espacios de acción* que contienen los desafíos que deben ser enfrentados en el plano económico, político, social, militar y de seguridad e institucional. Éstos se dividen en dos grupos: aquellos que tienen impacto e importancia en el corto y mediano plazo, y aquellos que precisan de acciones en el mediano plazo, puesto que sobrepasan la capacidad de acción de cualquier gobierno y requieren de un nivel amplio de consenso en la población. Ambos espacios y sus desafíos serán descritos en la siguiente sección.

El otro eje está relacionado con la *capacidad de acción* del Gobierno para actuar en los diferentes espacios y afrontar las tareas urgentes y desafíos. La capacidad de acción tiene que ver, en primer lugar, con que el Gobierno sepa qué hacer, además de identificar las tareas urgentes y las posibles acciones a tomar. En segundo lugar tiene que ver con que el Gobierno esté dispuesto a asumir los costos políticos de llevar a cabo algunas reformas o iniciar acciones en el corto plazo. En tercer lugar, debe incluir la capacidad de movilización política a favor de las medidas que haya decidido tomar, o la capacidad de generar consenso alrededor de ellas. Finalmente,



la capacidad de acción implica disponer de las herramientas y de la capacidad de ejecución para llevarlas a cabo.

### Espacios de acción y desafíos de futuro

El gobierno de transición tomó acciones sobre algunos de los problemas urgentes de Perú, algunos de los cuales han seguido en la agenda del nuevo Gobierno. A pesar de la magnitud de las tareas y la crisis política y económica se están dando importantes señales sobre la manera de afrontar los desafíos. Como señaláramos, el gobierno de transición estableció foros de discusión sobre diversos temas urgentes, lo que ha permitido iniciar el diálogo para plantear estrategias de desarrollo para los próximos años. Estas iniciativas, sumadas al aporte de Agenda Perú nos permiten resumir los siguientes desafíos que deben ser afrontados en cada uno de los *espacios de acción*.

— Cuadro 1 —

Ejes de análisis		Capacidad de acción del Gobierno			
		Alta	Media	Baja	
<i>Espacios de acción: desafíos</i>	<i>De corto y mediano plazo</i>	Económico			
		Social			
		Político			
	<i>De mediano plazo</i>	Militar			
		Institucional			

#### *En el plano económico*

El principal desafío en el corto plazo es superar la recesión y reactivar la economía. Luego de la crisis asiática y el fenómeno de El Niño, que redujeron los flujos financieros del exterior y deprimieron el poder adquisitivo del mercado interno respectivamente, Perú no ha podido lograr las tasas de crecimiento de los años anteriores. Estos *shocks* externos se agravaron por el déficit fiscal en el que se incurrió para apoyar la campaña re-reeleccionista de Fujimori. La inversión privada se redujo a medida que crecía el gasto público.

La disponibilidad de líneas de crédito del exterior a bajo costo de mediados de los 90 permitió que los bancos y las empresas se sobreendeudaran. Los bancos no diversificaron su cartera y concentraron gran parte de sus préstamos en créditos a

sectores vulnerables, p. ej. a sectores sensibles a cambios climáticos (sector agro-industrial y pesquero) o sectores asociados a la demanda interna, como los créditos de consumo. La crisis financiera elevó las tasas de interés empeorando los niveles de endeudamiento y el fenómeno de El Niño originó la quiebra de las empresas extractivas. Diversos programas de reestructuración patrimonial y de compra estatal de cartera pesada de los bancos más grandes no tuvieron el efecto deseado, principalmente debido a las pobres expectativas sobre el crecimiento de la demanda interna. Por lo tanto, el desafío urgente es diseñar una serie de medidas que permitan fortalecer el sistema financiero y hacerlo menos vulnerable, así como reducir la descapitalización que ha sufrido.

El retorno a la vía democrática no ha logrado la reactivación de la economía, a pesar de las modificaciones en la legislación sobre reestructuración patrimonial, el control del déficit fiscal y diversas medidas conducentes a mejorar las expectativas, están los continuos cambios en las jefaturas políticas así como la prolongada coyuntura electoral. Debido a la debilidad institucional de Perú, los planes de inversión se retrasan. Inclusive las líneas de crédito están disponibles, y existen adecuados niveles de liquidez, pero la debilidad patrimonial de empresas y la excesiva cautela de los bancos no ha permitido niveles mayores de inversión.

A mediano plazo, el gran desafío para el nuevo Gobierno es lograr la transformación productiva y el aumento de los niveles de competitividad de la economía. Esto supone una estrategia de reconversión industrial, capacitación de la mano de obra, mejora de la captación de inversiones, entre otros, que progresivamente aumente el valor agregado de la producción y disminuya la dependencia de las exportaciones primarias. Esto supone reducir el nivel impositivo a las empresas y aumentar la inversión en ciencia y tecnología, así como el gasto del Estado en educación y capacitación, sin afectar las cuentas fiscales.

Asimismo, la mejora de la competitividad de la economía supone resolver algunos dilemas sobre la inserción de Perú en la economía internacional, la cual es confundida muchas veces con un tema de aranceles. La pertenencia a la Comunidad Andina supone asumir un nivel arancelario externo común, incompatible con un acuerdo mayor como la APEC –foro del cual Perú es el único socio de la Comunidad Andina–, y supone la desgravación progresiva en 10 años. Sin embargo, el gran desafío de Perú en este aspecto tiene que ver con la capacidad de atraer inversión, de convertirse en un país “elegible” y competitivo, que le permita una mejor posición en relación con la economía de otros países emergentes.

### *En el plano social*

El reto principal en el corto plazo tiene que ver con la generación de empleo que permita la reducción de los niveles de pobreza. Dos terceras partes de la población económicamente activa en Perú no tienen empleo o están subempleadas, y poco más de la mitad se genera su propio empleo. Adicionalmente, Perú vive un periodo de transición demográfica, lo que implica que cerca de 350.000 personas se incorporan

cada año a la fuerza laboral. Una estrategia de crecimiento propobre (cf. Banco Mundial), medidas para mejorar el empleo autogenerado y soluciones de empleo temporal, ayudarían a mitigar los efectos de la transición demográfica.

Los recursos utilizados en políticas sociales, incluidos los programas sociales asistencialistas, deben ser reenfocados en un breve lapso de tiempo. Se debe evitar la duplicidad de esfuerzos, mejorar la coordinación con los gobiernos locales y dotar de mayor nivel de decisión a las comunidades sobre la forma de invertir los recursos públicos (Sagasti et al.). Este espacio de acción es crucial para evitar el crecimiento de demandas sociales o el estallido de la violencia.

A mediano plazo el reto consiste en mejorar los niveles de equidad en la población. La mala distribución de la riqueza y las oportunidades en Perú ha sido fuente de conflictos sociales. De esta manera, la principal inversión de los pobres ha sido la educación de sus hijos, pero la educación pública es de mala calidad y no siempre es vehículo de progreso social. Igualmente, el acceso a vivienda, servicios básicos y de salud, constituyen demandas sociales muchas veces postergadas. Además, los programas sociales son muy proclives a ser ajustados en una crisis económica, pues no existen fondos que aseguren su sostenibilidad en el tiempo.

En los últimos años, la cooperación internacional ha sido importante para mantener los programas sociales a nivel nacional, especialmente a través de préstamos de la banca multilateral. Sin embargo, Perú es considerado un país de ingreso medio, y muchos de los préstamos de la banca multilateral presentan condiciones menos favorables que en otros países, como sería en el caso de la Iniciativa de Alivio de Deuda del FMI (Heavily Indebted Poor Countries). Una crisis financiera o el cambio de perspectiva de los países que sustentan la banca multilateral influirían en el flujo de estos fondos.

### *En el plano político*

El reto del corto plazo es generar confianza en las instituciones del Estado y también en las autoridades elegidas. La evidencia de una maquinaria de corrupción dentro del Estado durante el gobierno de Alberto Fujimori ha minado la confianza ciudadana. Por lo tanto, las acciones que se tomen contra la corrupción y el desmontaje de los vínculos de los principales implicados, son medidas cruciales que el Gobierno debe tomar con firmeza. Se han dado grandes avances en la investigación de las redes de corrupción, pero muchos de los actos mostrados en los llamados “vladivideos” no constituyen delitos tipificados en el Código Penal, por lo que algunos ex-funcionarios pueden salir libres o soportar penas menores. Además, la legislación peruana está más enfocada en lo punitivo, por lo que a veces se dificulta poder recuperar lo robado o pedir indemnización por los actos dolosos perpetrados.

Otro desafío importante es la capacidad para gobernar con un Congreso de fuerzas políticas fragmentadas. La falta de partidos políticos –además de la poca certidumbre sobre la lealtad de los congresistas elegidos hacia sus movimientos

políticos— hacen suponer que la coordinación, la concertación y el diálogo serán cruciales.

A mediano plazo, el desafío tiene que ver con la capacidad de crear condiciones para la consolidación de partidos políticos fuertes y con legitimidad, que canalicen las demandas de la población y constituyan elementos proactivos para la generación de estrategias de desarrollo y visión de futuro, y sean además la cantera para nuevos liderazgos.

### *En el plano militar*

La capacidad de acción en el corto plazo es muy limitada. La corrupción de los mandos militares en el gobierno de Fujimori, relacionados con las compras de armas y millonarias comisiones, así como la influencia excesiva del ex-asesor Vladimiro Montesinos, han dejado a las instituciones militares en una situación muy precaria. Además, el presupuesto asignado a Defensa y Seguridad durante el gobierno de Alberto Fujimori era similar al asignado al sector Educación (18%). Sin embargo, reasignar el presupuesto es una tarea de mediano plazo: cerca de 70% del presupuesto asignado corresponde a planillas, 18% a mantenimiento de equipos, y el resto a compra de nuevo material bélico. Reasignar el presupuesto implica reducir personal.

Además, la institución militar ha tenido un protagonismo importante en la vida republicana, por lo que las iniciativas de reforma deben ser dialogadas y consensuadas, con miras de redefinir el papel de las Fuerzas Armadas en la vida nacional y avanzar hacia la concepción de una nueva doctrina de seguridad que incorpore la gobernabilidad democrática a la noción de defensa. Por estas razones el desafío es lograr mediante el diálogo de las instituciones civiles y militares, un acuerdo sobre el papel de las Fuerzas Armadas en el futuro, de manera que se logre también la reasignación de fondos de defensa hacia programas sociales o la provisión de servicios básicos. Paralelamente existe la necesidad de fortalecer la Comisión de la Verdad y Reconciliación, constituida en julio de 2001, para examinar el pasado de violencia vivido en la época del terrorismo y el papel de los militares en ella.

La doctrina de seguridad nacional debe ser compatible también con los criterios de seguridad regional. Esto supone también un papel activo de Perú en la discusión sobre el papel de las Fuerzas Armadas en la región. A finales del siglo xx, Perú ha logrado sanear las hipotecas del pasado logrando una delimitación definitiva de sus fronteras. Quedan sin embargo algunas interrogantes: ¿cómo se debe afrontar la lucha contra el narcotráfico a nivel regional? ¿Es una opción extenderlo a la región, o simplemente tratarlo como un problema policial al interior de las fronteras? ¿Cuál es el papel de los países consumidores? Parte de esta discusión sobre temas de seguridad regional se encuentra implícita en la posición de Perú frente al Plan Colombia, que ha sido poco discutida en los círculos académicos (ALOP/Cepes).

*En el plano institucional*

Las reformas sobrepasan la capacidad de acción del Gobierno en el corto plazo. Algunas de las tareas urgentes han sido reseñadas en los desafíos en el campo político, pero las reformas institucionales tienen un carácter más amplio que la lucha contra la corrupción o la correlación de fuerzas en el Congreso. El reto crucial es reformar las instituciones para lograr la gobernabilidad democrática, así como instaurar los mecanismos institucionales que minimicen la corrupción.

Dentro de este grupo de reformas se encuentra la reforma del Estado, con el fin de hacerlo eficaz, eficiente y legítimo para el logro de objetivos sociales y económicos, y que responda a las demandas de la ciudadanía. Esto implica la formulación de mecanismos institucionales que permitan la gestión transparente de gobierno, sometidos al escrutinio público y de la prensa, y dando acceso a la información sobre las políticas. La reforma del Estado implica también la reasignación del presupuesto nacional, mediante una asignación consensual de prioridades de Estado.

Otro desafío tiene que ver con el combate del centralismo de la capital. Lima concentra solo un tercio de la población, pero detenta la mayoría de los empleos formales, las actividades productivas, el poder de decisión, la administración de recursos, entre otros indicadores. La descentralización política y de asignación de competencias debe ser construida sobre una base económica regional que permita la sostenibilidad de las regiones. La descentralización es una aspiración de las regiones del país, e implica una distribución más equitativa de las oportunidades en todo el territorio nacional.

El papel del contexto internacional va a ser importante en la medida que los problemas de la crisis de la transición se vayan solucionando. Por lo tanto, en el corto plazo su influencia será marginal, y en el mediano plazo, va a influir principalmente sobre la capacidad de acción del Gobierno en cada uno de los campos de acción. La gravedad de la situación interna y la incertidumbre sobre las acciones a tomar por el gobierno elegido, nos permite suponer que las variables internacionales serán amplificadores de la crisis interna, o en caso contrario, podrían actuar como paliativos. Los posibles *shocks* externos considerados son los siguientes:

- *El efecto de una recesión de Estados Unidos*, más aún si se extiende al Sudeste asiático, complicaría el manejo económico del Gobierno y la posibilidad de salir de la crisis. En el mediano plazo podría significar menores exportaciones, grandes posibilidades de contagio con otras economías (Perú concentra 85% de su actividad comercial con APEC y la Comunidad Económica Europea, mientras que cerca de 10% corresponde al área andina solamente), es decir, deterioro de las cuentas externas. Cabe mencionar que el ciclo de la economía norteamericana tiene un impacto asimétrico sobre Perú, con mayor incidencia en épocas de contracción que en épocas de expansión. Esto se debe a que el ciclo económico interno peruano en su fase recesiva domina sobre los efectos expansivos de ciclos económicos de economías foráneas influyentes (cf. Superintendencia de Banca y Seguros). Una recesión en EEUU puede

ser una ventana de oportunidad, pues podría significar menores tasas de interés para refinanciar la deuda externa o para que los países emergentes sean más rentables relativamente. La economía peruana se encuentra en la fase crítica del ciclo, por lo que se espera una incidencia mayor de los efectos negativos.

- *Caída de la inversión extranjera destinada a las economías emergentes.* Los inversionistas tienden a tratar a las economías emergentes como un grupo homogéneo en caso de crisis, retirando los capitales de corto plazo, lo cual afecta de manera dramática la liquidez internacional de países con sistemas financieros débiles como el peruano. Además, esta conducta también afecta la elegibilidad de estos países para inversiones a largo plazo. España es el principal inversionista en Perú (26% de la inversión extranjera directa total), concentrado principalmente en el sector telecomunicaciones. Aunque EEUU tiene 20% del *stock* de la inversión extranjera directa, se encuentra más diversificado, así como 18% de participación del Reino Unido. Los compromisos de inversión han sido de gran magnitud, por lo que una retracción de estos flujos amenazaría las cuentas externas y el nivel de inversión.

- *Problemas de seguridad regional y desafíos de política exterior.* El principal conflicto podría surgir en materia de lucha contra el narcotráfico. Si bien Perú exhibió los mayores logros en la región (medidos en erradicación de cultivos), afronta actualmente graves acusaciones por la colusión de parte de la cúpula militar con los cárteles de la droga. Además, estos logros se dieron mientras el precio de la hoja de coca se hallaba deprimido, por lo que el aumento de los precios asociado a un menor control o a una migración de los cárteles asociados a las secuelas del Plan Colombia en materia antidroga, podría comprometer estos logros.

## Perú: escenarios posibles

Los cuatro escenarios han sido elaborados sobre la combinación de la *capacidad de acción* en cada uno de los espacios de acción del gobierno elegido para el periodo 2001-2006. Por ejemplo, el primer escenario denota alta capacidad de acción en los planos económico, social y político, mientras que mediana capacidad de acción en el campo institucional y el campo militar y de seguridad. Asimismo, el cuarto escenario denota baja capacidad en todos los campos. La matriz de escenarios (Cuadro 2) señala los principales elementos que los componen.

### *Primer escenario: superación del entrampamiento interno*

Perú ha logrado superar el entrampamiento interno, pues el Gobierno ha dado los pasos correctos para afrontar la crisis en la que estaba inmerso. La capacidad de acción, de concertación y de generación de consensos permite que el país ahora tenga un norte, plasmado en un Plan Nacional para 20 años.

La situación interna del país luego de las elecciones generales se fue calmando, a pesar de las tareas urgentes y las grandes expectativas de la población. El gobierno

de transición tuvo una destacada labor coordinando con el presidente electo la continuidad en las políticas. La labor de creación de espacios de diálogo para políticas futuras en diferentes campos, está permitiendo que los actores sociales expresen sus demandas y coordinen con el fin de crear bases de consenso con el Gobierno.

En materia económica, el Gobierno elegido en 2001 da señales correctas para mejorar la confianza de los inversionistas y mejorar el riesgo-país. El amplio consenso sobre políticas económicas y su aplicación por el Gobierno están permitiendo la reactivación, fomentada por políticas sectoriales sensatas dirigidas a reducir la capacidad ociosa, sobre todo en sectores intensivos en mano de obra. Las primeras acciones en materia económica son coordinadas con los diversos sectores interesados y se empieza a romper el círculo vicioso de falta de confianza-expectativas negativas-altas tasas de interés-baja inversión-caída del producto-caída de los ingresos fiscales-falta de confianza. Fue importante también el inicio rápido de una reforma financiera durante el gobierno de transición, que permitió bajar las tasas de interés, mejorar los índices de capitalización de los bancos y el crecimiento del crédito. Han mejorado los indicadores de exportación, especialmente los referidos a exportaciones no tradicionales y de generación de valor agregado. A pesar de la desaceleración del crecimiento en la economía mundial, los niveles de exportaciones de Perú han mejorado gracias al planteamiento de una estrategia coherente para encontrar nichos de mercado.

El manejo macroeconómico permanece estable y mejora la confianza, con lo que se dispone de más recursos para la implementación de políticas sociales, además de grandes mejoras con el fin de aumentar su eficiencia. Cabe señalar que el gasto militar se ha reducido luego de la reforma de las Fuerzas Armadas, permitiendo redimensionarlas y liberar recursos. De esta manera, el cambio de enfoque hacia un esquema más descentralizado y con mayor participación de los gobiernos locales, ha permitido reducir los niveles de pobreza y mejorar los índices de empleo, así como los niveles de empoderamiento de las poblaciones en provincia y la creación de capacidades locales. El subempleo, que fue durante el decenio pasado el principal problema en este campo, se ha visto reducido por las políticas destinadas a mejorar el empleo autogenerado. La información sobre mercados, el aumento de la inversión en capacitación y el mejor acceso al crédito para la pequeña agricultura y la mediana y pequeña empresa (PyMEs) ha sido decisivo para este logro. Si bien queda mucho por hacer, las medidas para atacar este problema han ido por buen camino. Este nuevo enfoque ha permitido que mejoren los índices de pobreza.

La resolución progresiva y calmada de la situación política ha permitido que el Congreso fragmentado cuente con niveles altos de coordinación, dentro de los movimientos que lo conforman, como la coordinación con el Ejecutivo. Las medidas para hacer más transparente la gestión pública y la mayor participación de los gobiernos locales permiten atender las demandas de la población mediante mecanismos institucionalizados promovidos desde el mismo Estado, sin injerencia directa ni manipulación.

Con algunas dificultades por la magnitud de la tarea, se han ido descubriendo nuevos indicios de corrupción del gobierno de Alberto Fujimori, que pasan a ser juzgados por el poder Judicial, reformado para garantizar su independencia. Paralelamente, el Congreso dicta leyes con el fin de tipificar los delitos cometidos y tener la posibilidad de recibir indemnización y recuperar el dinero de la corrupción, que es utilizado para mejorar las políticas sociales. En esta dirección se iniciaron las reformas constitucionales en los primeros meses del Gobierno, con el fin de reformar al Estado, para hacerlo más eficiente, legítimo y representativo. Son importantes las medidas diseñadas para consolidar partidos políticos, con una normatividad clara que permita canalizar las demandas sociales a través de mecanismos más institucionalizados. La reforma del Estado, la descentralización, el diálogo sobre el papel de las fuerzas militares, entre otros temas sensibles, son tomados en cuenta pues el Gobierno goza de gran legitimidad, apoyo popular y convocatoria al diálogo. Así, Perú puede proyectar una imagen de orden hacia el exterior, con un papel muy activo de la diplomacia peruana, con una doctrina de seguridad que incorpora la gobernabilidad democrática a los temas de defensa.

*Segundo escenario: tránsito por un camino accidentado a la superación de la crisis*

El proceso electoral de 2001 fue polarizado, con una elección ajustada y ausencia de un debate político profundo, lo cual se plasmó en un Congreso bastante fragmentado. Sin embargo, las fuerzas políticas pudieron ponerse de acuerdo en una serie de medidas de carácter económico para salir de la recesión. Aun así, para el inicio de reformas de mayores plazos, han existido fuertes desacuerdos, muchas negociaciones, marchas y contramarchas, que todavía no se pueden resolver y colocan al país muy frágil ante la situación económica internacional. Si bien se tiene una situación económica mejor que en 2001 y la crisis económica y política tan grave se ha superado, cuesta ponerse de acuerdo para dar un salto cualitativo hacia una situación más favorable.

Con una situación económica tan apremiante al inicio del Gobierno, las fuerzas políticas convergen en un acuerdo básico de gobernabilidad. El esfuerzo principal está centrado en superar la falta de confianza de los agentes económicos para invertir y poder superar la recesión para mejorar los índices de empleo. Esto por un lado implica dar señales claras en materia política, y por otro lado intensificar las acciones para mejorar el marco macroeconómico. En este último campo, el Gobierno logró aprobar algunos mecanismos de promoción de inversión y políticas sectoriales que buscan favorecer a los sectores intensivos en mano de obra. Estas medidas generan credibilidad y amplio apoyo, pues involucran compromisos de mediano plazo (tales como la Carta de Intención con el FMI, o el diseño de políticas en coordinación con los sectores interesados). Algunas de ellas se relacionan con el comercio exterior y la competitividad de las exportaciones, pues la reactivación económica y la mayor inversión han generado problemas con las importaciones y la balanza comercial (bienes de consumo y capital, el petróleo es un elemento



fundamental, que implica ponerse de acuerdo para un marco de inversiones mineras que fomente la exploración). La brecha se cierra con flujos de capitales externos, lo cual nos coloca en una situación frágil ante la ocurrencia de un *shock* financiero.

Sin embargo, la capacidad de acción en los campos social y político está limitada por la menor iniciativa parlamentaria, y no hay un espacio holgado para las reformas constitucionales urgentes. Existe la percepción de que las medidas son discutidas demasiado, se parchan y descontextualizan, lo cual limita su efectividad y lo que el Gobierno pueda hacer a favor del campo social. Esto dificulta algunas acciones que se puedan dar a través de los ministerios, a pesar del aumento del gasto social. No existe hasta este momento un ordenamiento racional de los programas sociales que evite la duplicación de esfuerzos y el desperdicio de recursos. Esto ocurre también en el ámbito local, donde muchas veces los programas del gobierno central se superponen con la labor de los municipios, que no cuentan con los recursos que deberían. A pesar de esto la situación social mejora relativamente, el empleo y la inversión aumentan a causa de la reactivación económica.

En el campo político, los últimos años se han caracterizado por la existencia de un tipo de liderazgo del poder Ejecutivo que permite que haya estabilidad económica, pero contrasta con la lentitud del Congreso para iniciar reformas más a largo plazo. Los plazos de resolución del entrapamiento interno son largos, lo cual crea frustración en la población en temas como la descentralización, la reforma educativa, la reforma previsional, la reforma del Estado y el diálogo con las Fuerzas Armadas. Es fundamental la actuación del Congreso, así como las organizaciones de la sociedad civil que presionan para que se aceleren algunas reformas. En este sentido, algunas de las fuerzas políticas más sólidas empiezan a convertirse en partidos políticos en el amplio sentido, canalizando las demandas y permitiendo algunos espacios de concertación en el Congreso. Los mecanismos democráticos funcionan, si bien no con la eficiencia que la población espera, pero se está en el buen camino del logro de la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento institucional. Uno de los logros importantes es la lucha contra la corrupción y la independencia de los poderes del Estado. De esta manera, se ha logrado con relativo éxito el diálogo civil-militar, especialmente centrado en temas presupuestales, que permiten liberar recursos para políticas sociales, pero no un redimensionamiento hacia unas Fuerzas Armadas más profesionales y pequeñas.

En general, hay un clima de paz interno. Si bien hay lentitud en las iniciativas legislativas y el desempeño no es lo eficiente que se exige, la percepción general es que no lo estamos haciendo mal y se respira un clima de paz interno, con movilizaciones esporádicas para presionar a la acción y la coordinación de los poderes del Estado, y niveles controlables de delincuencia y violencia. En el contexto regional, Perú no es un actor protagonista en temas de seguridad y diplomacia, pero apoya la línea general sobre temas que van surgiendo, como los efectos del Plan Colombia y la participación en discusiones para ampliar mecanismos de financiamiento a los países en desarrollo, entre otros.

*Tercer escenario: más de lo mismo*

El Gobierno elegido para el periodo 2001-2006 cuenta con el apoyo de la mayoría de la población, pero también tiene fuertes detractores que generan un escenario de gran polarización. La opción que tomó el Gobierno fue mantener su porcentaje de apoyo, especialmente concentrado en provincias, zonas rurales y urbano-marginales, mayoritariamente población pobre, basándose en políticas de orden populista y de corto plazo, que favorecen también a grupos de poder y organizados, cercanos al poder y afines. Este tipo de liderazgo no se diferencia del ejercido por el gobierno de Alberto Fujimori, en el que la fragmentación, la división de los grupos organizados y el apoyo diferenciado, muchas veces entraba en conflicto con políticas más sensatas.

Las medidas económicas para salir de la recesión están basadas en un manejo económico que busca resultados rápidos y efectivos –pero que han probado ser insostenibles–. De esta manera, se aplicaron medidas de corto plazo y temporales para reactivar la demanda al inicio del Gobierno, mediante el incremento del gasto público. Pero existen fuertes limitaciones para conseguir recursos, lo cual atenta contra la estabilidad de las cuentas fiscales. El principal problema ha estado en la falta de confianza de los inversionistas y los sectores empresariales. La negociación con los grupos de poder permitieron lograr una serie de acuerdos para aumentar la inversión, pero está sujeta a pedidos expresos para conseguir incentivos que el Gobierno otorga con poder discrecional. Igualmente, la falta de confianza se ha traducido en problemas para el financiamiento y en alta fragilidad financiera, poniendo en riesgo inclusive el pago de la deuda externa. No siempre se reconoce la magnitud de la crisis y se busca implementar medidas de corto plazo para paliar los efectos.

El contexto económico internacional no ha sido favorable, con las economías más grandes del mundo entrando en recesión, complicando el panorama interno. Perú logra éxito en atraer inversión extranjera otorgando incentivos a los sectores más rentables, como los de extracción de recursos naturales o servicios públicos, así como los de construcción de gran infraestructura, pero que no son los principales generadores de empleo. El déficit fiscal no permite mucho margen para políticas sociales, aunque es poco el esfuerzo que se ha hecho para mejorar la eficiencia, predominando un enfoque asistencialista y con claros objetivos de apoyo político. Bajo este esquema, la sostenibilidad de las políticas sociales es muy sensible a un contexto de caída de financiamiento externo. El Gobierno busca lograr múltiples objetivos con los pocos recursos, y no ha logrado coherencia en las metas propuestas. Las presiones de la sociedad por hacer llegar sus demandas han complicado el panorama para iniciar recortes presupuestales que mejoren las cuentas fiscales, y tampoco permiten que el Gobierno tome medidas contrarias al *statu quo*.

Si bien en Perú el desempleo no ha aumentado significativamente, la situación de una gran cantidad de población bajo la línea de pobreza y sumida en el subempleo no ha mejorado. Con una economía poco competitiva, siempre al borde del riesgo, es poco lo que se puede hacer para iniciar reformas de largo alcance. De

esta manera, el presidente, cuya principal fuerza de apoyo viene de parte de la sociedad civil, ha estado dispuesto a iniciar medidas de corte populista con visión cortoplacista o paliativa. Esta línea la ha seguido también el Congreso, con el cual es difícil ponerse de acuerdo para iniciar reformas de largo plazo. La falta de coordinación ha ocasionado no pocas veces imposición del poder Ejecutivo de algunas medidas en el campo social y económico, mediante concesiones políticas para generar apoyo de los legisladores. No ha sido posible continuar una lucha frontal contra la corrupción, pues han existido casos de concesiones políticas a cambio de impunidad. La gestión del Gobierno no ha sido transparente y sí muy distante de la ciudadanía. Sin embargo, las protestas han sido inorgánicas y desorganizadas, pues no existen mecanismos institucionalizados. Los grupos de presión más organizados son aquellos que tienen acceso al poder, lo cual no incentiva la consolidación de partidos políticos.

Los problemas internos no solucionados (aunque precariamente contenidos) ponen en segundo plano los desafíos en el plano externo. Las posibilidades de integración regional son seguidas de manera pasiva por Perú, buscando lograr ventajas en el corto plazo, reduciendo el tema a cuestiones arancelarias o de solución de impasses en la seguridad regional con fuerte contenido nacionalista o militar. En el ámbito interno los problemas de seguridad se han expandido, pues la violencia y la delincuencia han crecido, debido a la falta de oportunidades.

Igualmente ha sido poco lo logrado en materia de reformas institucionales de largo plazo. La descentralización se ha logrado por presión popular y de las provincias, pero los mecanismos para normar las esferas de competencias son muy desorganizadas. Entonces, esta reforma es prácticamente inoperante, con graves conflictos entre las esferas centrales y locales, que compiten por recursos. No ha existido interés en darle mayor protagonismo a los gobiernos locales, pues la disponibilidad de recursos en el ámbito central es crucial para mantener el apoyo de los sectores menos favorecidos. La posibilidad de surgimiento de liderazgos locales contrarios al Gobierno ha tratado de ser limitada por el gobierno central. En suma, las perspectivas son bastante sombrías: perder apoyo popular le quitaría iniciativa al Gobierno, pero la crisis podría agravarse por problemas en las cuentas fiscales al tratar de perpetuar este apoyo político.

#### *Cuarto escenario: otra oportunidad perdida*

Hacia 2004, después de tres años de gobierno democrático, la situación de Perú no ha podido mejorar. Una suma de factores como la falta de liderazgo del poder Ejecutivo, la descoordinación y fragmentación del Congreso, la falta de transparencia en la gestión pública, el contexto internacional poco favorable, la movilización social contraria al Gobierno, el aumento de la pobreza y el desempleo, entre otros, ha hecho que exista una crisis de gobernabilidad que difícilmente se puede solucionar. Es poco lo que el Gobierno puede hacer en esta situación: otra oportunidad perdida para poder dar un salto cualitativo hacia el desarrollo. El esfuerzo para

lograr un gobierno de transición, luego de 10 años del gobierno autoritario de Alberto Fujimori, nos traía una oportunidad que se ha desperdiciado en estos años.

En el plano económico no ha sido posible salir de la recesión, que tiene ya una duración de cinco años. Las primeras medidas tomadas para reactivar la economía fueron insuficientes y no atacaron el problema de confianza de los inversionistas. El gran error fue cambiar las reglas del juego en poco tiempo, originando inestabilidad. El panorama internacional se fue complicando al reducirse los flujos de inversión en la región, ya que debido a la incapacidad del Gobierno para salir de la crisis, Perú se colocó fuera de las agendas de inversión. Otro error ha sido no reconocer internamente la magnitud del problema y no tomar acciones necesarias, el deterioro de las cuentas externas y fiscales vuelven insostenibles las medidas tomadas. Las promesas electorales de un crecimiento de 7% anual se vuelven imposibles y las expectativas de los inversionistas y la población en general son pesimistas, debido especialmente a la falta de liderazgo del Gobierno para lograr la reactivación.

Las demandas de la población se vuelven más fuertes, exigiendo el cumplimiento de las ofertas electorales. El gasto social ha caído por recesión económica, lo cual hace imposible sostener una política social asistencialista, y los programas sociales ya no cubren gran parte de la población. La escasez de recursos en el contexto global endurecen las condiciones para recibir flujos de cooperación internacional, exigiendo niveles de gestión aceptables para maximizar el impacto. Los índices relativos al empleo, la seguridad alimentaria, nutrición, entre otros, han empeorado. Los niveles de pobreza aumentan, completándose cerca de 15 años con más de la mitad de la población debajo de la línea de pobreza (a partir del *shock* de 1990<sup>5</sup>). El número de pobres extremos ha crecido, pero en general el ingreso promedio de la población se ha visto reducido. En este contexto, hay brotes de violencia, y se han registrado casos de terrorismo en zonas alejadas—donde la presencia del Estado es casi inexistente—, y cuya magnitud no se da a conocer a la opinión pública en su totalidad. Además, la migración de los pobres de zonas rurales a las ciudades del interior más grandes en busca de oportunidades, ha multiplicado los bolsones de miseria. Ante la falta de empleo, la delincuencia y la violencia se han expandido.

Nuevamente las reformas postergadas ponen al país en una situación similar a la de anteriores gobiernos, que a pesar de tener oportunidad para ejercer un liderazgo sin entrar en la confrontación y la polarización, optan por la vía más dura y tratan de imponer sus visiones. Los poderes del Estado no coordinan, y hay una sensación de dejar las tareas más apremiantes y las decisiones más difíciles de tomar al Ejecutivo. Entonces, el Congreso se vuelve prácticamente inoperante, bloqueándose las iniciativas legislativas, e imponiendo trabas. El poder Ejecutivo ha

---

5. El *shock* de 1990 se refiere a la liberalización del sistema de precios, aplicado para combatir la inflación heredada del gobierno de Alan García, generada por la emisión inorgánica de moneda para sostener el programa económico.

Cuadro 2

Perú. Matriz de escenarios

Ámbitos Escenarios	Corto plazo y mediano plazo			Mediano plazo	
	Económico	Social	Político	Militar y seguridad	Institucional
<b>Superación del entrapamiento interno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estabilidad macroeconómica y políticas sectoriales sensatas: bases para crecimiento sostenido.</li> <li>Reforma del sistema financiero. Se resuelve financiamiento externo.</li> <li>Consensos sobre políticas económicas: crece inversión y mejora riesgo-país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Cambio en política social: inversión y desarrollo social focalizados y descentralizados.</li> <li>Aumenta gasto social y su eficacia: reducción de pobreza extrema y pobreza en general. Mejoran índices de empleo y subempleo.</li> <li>Demandas sociales encuentran respuesta en autoridades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fuerzas del Congreso coordinan medidas: facilita decisiones de Ejecutivo.</li> <li>Más transparencia de gestión pública: crece confianza ciudadana. Exitosa lucha contra corrupción y mecanismos de prevención.</li> <li>Ambiente favorable para desarrollo de partidos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diálogo civil-militar para definir rol, reforma y presupuestos de FFAA.</li> <li>Participación activa del Perú en temas de seguridad regional. Perú promotor de nueva doctrina que incorpora gobernabilidad democrática.</li> <li>Clima de paz interno. Éxito de la Comisión de la Verdad y Reconciliación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inicio de reformas institucionales: reforma del Ejecutivo y judicial para lograr Estado más eficiente, legítimo y representativo.</li> <li>Expansión de participación ciudadana a todo nivel. Descentralización política y administrativa gradual y planificada.</li> </ul>
<b>Tránsito por un camino accidentado a la superación de la crisis</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Siguen problemas para mejorar variables macroeconómicas (déficit fiscal, deuda externa, balanza comercial).</li> <li>Reforma financiera limitada: fragilidad del sistema financiero.</li> <li>Acuerdo en medidas de reactivación económica permite leve mejora de inversión y producción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Iniciativas para reformar políticas sociales, pero las retrasa politización de algunos temas.</li> <li>Aumenta gasto social pero no la eficiencia. Leve mejora de índices de empleo y pobreza por reactivación económica.</li> <li>Esporádicas movilizaciones sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Congreso logra acuerdos en medidas urgentes, dificultad para reformas a mayores plazos.</li> <li>Gestión pública transparente en algunas instancias: confianza ciudadana. Éxito en lucha contra corrupción a pesar de interferencia de grupos de poder.</li> <li>Se consolidan algunos partidos, pero sin mecanismos claros para normallos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Éxito relativo de diálogo civil-militar: centrado en presupuestos y no en reforma.</li> <li>Pasividad ante temas de conflicto y seguridad.</li> <li>Clima de paz interno con esporádicas movilizaciones. Niveles controlables de violencia y delincuencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se inician reformas institucionales con algunas marchas y contramarchas. Negociación entre fuerzas políticas permite instaurar mecanismos de diálogo y participación. Mayor legitimidad.</li> <li>Combate al centralismo, profundización de la descentralización administrativa, lentitud en el proceso de devolución.</li> </ul>
<b>Más de lo mismo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rápida reactivación pero insostenible, deterioro económico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Persiste enfoque asistencialista de políticas sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Intereses particulares priman en el Congreso y la oposición para reformar FFAA. No funciona Comisión de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay interés para reformar FFAA. No funciona Comisión de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No hay reforma del Estado ni descentralización. Solo peque-</li> </ul>

Cuadro 2 (cont.)

Ámbitos Escenarios		Perú. Matriz de escenarios				
		Corto plazo y mediano plazo	Político	Mediano plazo		
		Económico	Social	Militar y seguridad	Institucional	
<b>Más de lo mismo (cont.)</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tendencia hacia medidas económicas populistas.</li> <li>- No hay reforma financiera: alta fragilidad externa y problemas de financiamiento.</li> <li>- Desconfianza de agentes económicos retrasa inversión y el riesgo-país se eleva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No aumenta gasto social por escasez de recursos y múltiples objetivos. Se mantienen niveles de empleo pero no su calidad. La pobreza aumenta.</li> <li>- Movilizaciones y demandas sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tendencia hacia el autoritarismo.</li> <li>- Concesiones políticas para generar apoyo. Tratamiento diferenciado en lucha contra la corrupción del pasado.</li> <li>- Falta de transparencia y casos de corrupción.</li> <li>- Participación inorgánica en organizaciones de la sociedad civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Verdad y Reconciliación para tratar violación de DDHH en el pasado.</li> <li>- Impera visión militar en temas de seguridad regional por lo que surgen conflictos con otros países.</li> <li>- Conflictos de seguridad internos, crece delincuencia y violencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reformas no muy legítimas. Se posterga desarrollo local con más interferencia del gobierno central en asuntos de provincias.</li> <li>- El Estado se torna más ineficiente, menos legítimo y representativo, no se realizan reformas que permitan el ahorro de recursos y mayor representatividad.</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incapacidad para salir de recesión. Medidas paliativas y descoordinadas.</li> <li>- Problemas en cuentas fiscales y externas hacen insostenible política económica.</li> <li>- No hay liderazgo económico para la reactivación: se acelera la crisis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfoque asientencista y discrecional frente a problemas sociales que continúan empeorando.</li> <li>- Cae gasto social: sin capacidad para manejar los recursos escasos, incluso de cooperación internacional. Cae empleo y crece pobreza extrema.</li> <li>- Se multiplican demandas sociales. Brotes de violencia y ferrocarrilismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Polarización del Congreso con pérdida de liderazgo del Ejecutivo: descontrol.</li> <li>- Falta de transparencia: Gobierno pierde apoyo y confianza. Impunidad o falta de capacidad para juzgar la corrupción pasada. Crece corrupción.</li> <li>- Campo para la protesta, no prosperan los partidos políticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desinterés para iniciar discusión sobre FFAA y su actuación en el pasado; se genera sensación de impunidad en la sociedad.</li> <li>- Conflictos de seguridad regional por incapacidad para entender los procesos. Conclusiones apresuradas.</li> <li>- Manejo autoritario de la seguridad interna, crece violencia, brotes de terrorismo, delincuencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Estado pierde control sobre las regiones, pierde representatividad. Situación de desgobernanza en zonas alejadas y rurales.</li> </ul>
<b>Otra oportunidad perdida</b>						

perdido la capacidad de liderazgo, y los principales líderes de la oposición están buscando generar apoyo político pensando en la siguiente elección y no en los problemas urgentes. Esta situación genera la multiplicación de las protestas, algunas de ellas han sido violentas, y muchas de ellas incentivadas por líderes políticos y del Congreso contrarios al régimen. Ante el desgobierno, el presidente ha optado por endurecer el régimen hacia el autoritarismo, generando un círculo vicioso: autoritarismo-protestas-más autoritarismo y más protestas. Las reformas institucionales y las del campo militar se efectúan con poco consenso y efectividad, solo con el fin de servir de paliativo a las demandas sociales, especialmente de una sociedad civil muy activa luego de su participación política para derrocar al gobierno de Alberto Fujimori. Parte de la urgencia de iniciar las reformas tiene que ver con la posibilidad de disponer de mayores recursos y evitar grandes gastos. La reforma del Estado y la reforma de las instituciones de seguridad se realizan a costa de la reducción de su presupuesto, lo cual genera conflictos al interior del Gobierno. En este contexto, el objetivo de realizar reformas institucionales para obtener mayor legitimidad y transparencia queda relegado a una cuestión presupuestaria. Finalmente, el desempeño es menor a las expectativas, lo cual genera frustración en la población y quizá otra oportunidad perdida para iniciar reformas de largo aliento que sirvan de base para la gobernabilidad democrática. Las perspectivas para los próximos años son de pronóstico reservado, porque los años de crisis se han extendido demasiado para gran parte de la población.

## **Conclusiones**

Los cuatro escenarios dependen de la capacidad de acción del Gobierno sobre los desafíos que debe enfrentar. Existen algunas tareas urgentes que el Gobierno está llevando a cabo, sin embargo, muchas de sus acciones no tendrán impacto inmediato debido a la profundidad de la crisis y a las contrapuestas expectativas de inversores, organismos financieros internacionales y población en general. Cabe recordar que, después de la prolongada crisis económica y tras las elecciones de 2001, la población exige que las medidas políticas que el nuevo Gobierno aplique correspondan con las promesas formuladas durante la campaña electoral.

La elaboración de los cuatro escenarios constituye un ejercicio para generar visiones alternativas sobre lo que podría suceder en 2004, tomando en cuenta las acciones del nuevo presidente y su capacidad para afrontar los desafíos. El país estuvo durante muchos años luchando contra un gobierno que trataba de perpetuarse en el poder y copar todos los espacios políticos y sociales. Pero ese gobierno cayó por el escándalo de la corrupción y las movilizaciones de la sociedad civil, abriendo una ventana de oportunidad. Pero el rango de lo que podría suceder en los próximos años según los escenarios descritos, nos da un amplio abanico de posibilidades, desde el éxito para superar la crisis hasta la pérdida de la gobernabilidad del país, lo que grafica el nivel de incertidumbre sobre el futuro que actualmente vive el país.

## Bibliografía

- Agenda Perú: *Perú: agenda y estrategia para el siglo 21*, Agenda Perú, Lima, 2000. Disponible en <[www.agendaperu.org.pe](http://www.agendaperu.org.pe)>.
- ALOP y Cepes: *Plan Colombia: ¿seguridad regional o amenaza regional?* Reporte del conversatorio El Plan Colombia y la gobernabilidad en la subregión andina, ALOP/Cepes, Lima, diciembre de 2000.
- Banco Mundial: *World Development Report 1990: Poverty*, Banco Mundial, Washington, D.C., 1990.
- Daudelin, J., R. Aitkenhead y F. Sagasti: "Exploring Alternative Futures for the Americas: Four Scenarios" en *The New World: Canada in the Americas. Proceedings of The 6th Annual Couchiching Conference*, Couchiching Institute on Public Affairs, Ontario, 1995.
- Fairlie, A.: "El Perú frente a los procesos de integración en los noventa", documento de trabajo N° 179 de la Pontificia Universidad Católica, Lima, 2000a. Disponible en <[www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD179.pdf](http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD179.pdf)>.
- Fairlie, A.: "Las relaciones Comunidad Andina-Unión Europea y la zona de libre comercio del Sur", documento de trabajo N° 181 de la PUCP, Lima, 2000b. Disponible en <[www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD181.pdf](http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD181.pdf)>.
- Instituto Nacional de Estadística: *Informes de coyuntura económica*, INEI, Lima, 2000-2001. Disponibles en <[www.inei.gob.pe/biblioinei](http://www.inei.gob.pe/biblioinei)>.
- Sagasti, F. y J. Daudelin: *Los estudios del futuro en América Latina: tendencias y escenarios*, El Mercado de Valores, Lima, 1999, pp. 76-88.
- Sagasti, F., J. Iguñiz y J. Schuldt: *Equidad, integración social y desarrollo: hacia un nuevo enfoque para la política social en América Latina*, Agenda Perú/Centro de Investigación de la Universidad de Pacífico, 1999.
- Superintendencia de Banca y Seguros: *Desaceleración de la economía norteamericana, posibles impactos en la economía peruana*, Informe N° 005-2001-INV, documento de trabajo interno, Lima, 2001.