

La transformación en el Perú, 2006-2018

Por Valentina d'Andria

Una nueva estrategia de transformación y de desarrollo, según el análisis del Bertelsmann Transformation Index (BTI), debería centrarse en cinco elementos clave: asegurar la estatalidad; fortalecer la representación democrática y el estado de derecho; reformas en el sector de la educación para achicar el nivel de desigualdad entre la población; y mejorar las capacidades de las élites políticas.



La huida de Alberto Fujimori (1990-2000) a Japón y la caída de su gobierno autoritario dejaron a Perú en una grave situación política y económica: poder altamente concentrado, instituciones democráticas débiles, control de la prensa, alta volatilidad del sector financiero, débil presencia en el mercado global, pero sobre todo severas distorsiones sociales: subempleo, una gran porción de la población en el sector informal de trabajo y el aumento de la pobreza extrema.

Después del gobierno de transición de Valentín Paniagua, y la elección de Alejandro Toledo en 2001, Perú empezó un profundo proceso de transformación. En estos primeros años surgieron dos desafíos: apoyar las instituciones democráticas y asegurar las bases para el desarrollo de una economía inclusiva y sostenible. Los últimos años de la presidencia de Toledo fueron caracterizados por una profunda inestabilidad política, debido también a la formación de nuevos movimientos nacionalistas, en particular el de la izquierda con Ollanta Humala.

En la presidencia del socialdemócrata Alan García, a pesar del fortalecimiento de las instituciones económicas, por lo menos a nivel macroeconómico, la transformación democrática no se produjo e incluso sufrió algunos golpes entre el 2007 y 2009. El progreso económico, el malestar social y la fragilidad institucional caracterizaron el clima social y político del Perú en los años 2011-2012.

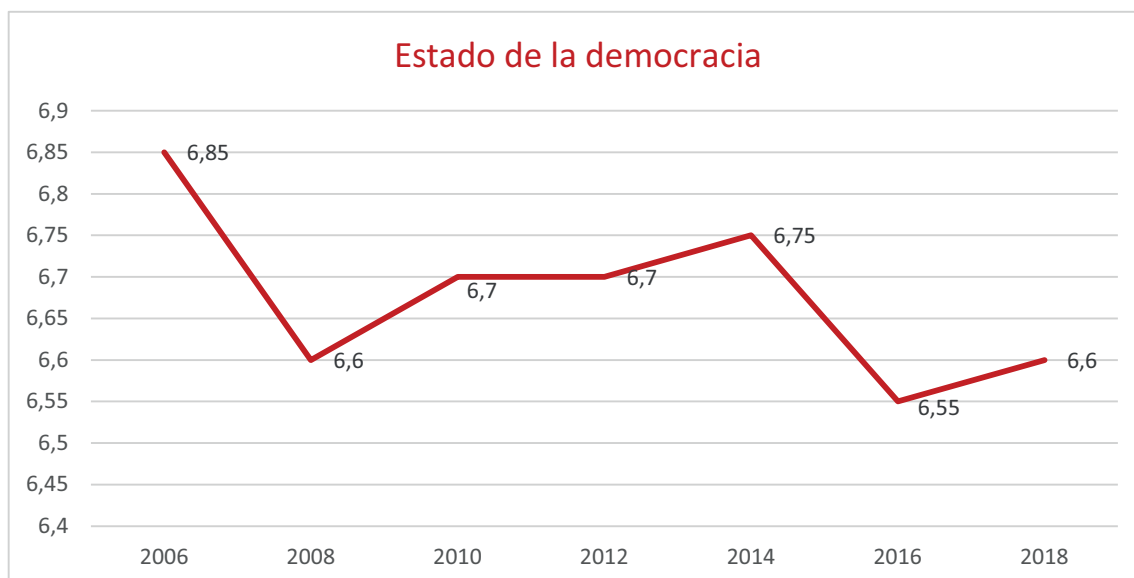
Ollanta Humala asumió la presidencia en junio de 2011, venciendo a la hija de Fujimori, Keiko. A pesar de que su programa electoral previera reformas radicales en el ámbito social e institucional, Humala optó por cambios más moderados, siguiendo el ejemplo de Lula en Brasil. A pesar del énfasis de Humala en la inclusión social, continuó existiendo una brecha entre las altas expectativas de los ciudadanos y el desempeño de la administración, lo que socavó la legitimidad de las instituciones democráticas de Perú. Cabe destacar de todos modos que la administración de Humala hizo importantes avances en el ámbito de la política social, en particular en la educación.

Keiko Fujimori fue vencida, una vez más, por Pedro Kuczynski en la segunda vuelta de las elecciones del 2016. La nueva administración, en su año y medio de actividad, intentó priorizar los problemas económicos, en particular el sector de la economía informal. Un Congreso con una oposición bien organizada, sumado a los escándalos de corrupción relacionados con la empresa Odebrecht y el indulto a Alberto Fujimori en diciembre 2017, llevaron a una importante crisis constitucional culminada con la renuncia de Kuczynski en marzo de 2018.

Sin embargo, vale la pena señalar que las elecciones del 2016 representaron un récord en Perú, ya que fue la primera vez que se lograron cuatro procesos democráticos consecutivos.

Este Documento incluye una revisión del rendimiento del Perú según el Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann (BTI) entre los años 2006-2018. Este índice analiza y monitorea los niveles de democracia, economía de mercado y buena gobernanza de 129 países. Contiene 52 indicadores y cada indicador registra un puntaje del 1 al 10. Cada edición del BTI se constituye a partir de datos correspondientes al año previo al informe. El Documento se organiza en cuatro secciones. En la primera parte se analiza la transformación política; en segundo lugar, la transformación económica; luego la gestión de la gobernanza; y, por último, se presentan las conclusiones. En cada sección se acompaña un análisis gráfico de los promedios anuales para cada categoría, además de cuadros con los puntajes asignados a cada uno de los criterios del BTI.

Estado de la democracia



Analizando el gráfico sobre el Estado de la Democracia, se puede llegar a dos conclusiones: en primer lugar, que las élites políticas del Perú gradualmente han llegado a respetar los procedimientos institucionales, siendo el del 2016 el cuarto proceso electoral democrático consecutivo. En segundo lugar, se puede observar un estancamiento del proceso de democratización del país. La violencia ilegítima y la deficiencia de las estructuras de representación democrática representan los problemas centrales que amenazan la transformación política del Perú.

Como se puede observar en la Tabla I, los criterios que conforman la sección de la transformación política son cinco: la estatalidad, la participación política, el estado de derecho, la estabilidad de las instituciones democráticas y la integración política y social.

Tabla I

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Estado de la democracia	6,85	6,6	6,7	6,7	6,75	6,55	6,6
Estatalidad	8	7,75	7,75	7,74	7,75	7,75	7,75
Participación política	8,5	8	7,75	8	8	7,75	7,75
Estado de derecho	6,25	6,25	6,25	6	6,25	6,25	6,5
Estabilidad de las instituciones democráticas	6,5	6,5	7	7	7	6,5	6,5
Integración política y social	5	4,5	4,75	4,75	4,75	4,5	4,5

La estatalidad de Perú se ve perjudicada durante todo el periodo analizado por el criterio del monopolio del uso de la fuerza. El monopolio estatal sobre el uso de la fuerza sigue siendo desafiado por las guerrillas y las mafias del narcotráfico en los enclaves territoriales, en particular en la frontera con Bolivia. Aún con los grandes esfuerzos del gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) para contener la violencia no estatal, no se vieron materializados grandes avances. Sin embargo, se debe destacar que el arresto en 2012 del líder de la organización terrorista Sendero Luminoso, que llevó a la consecuente debilitación de la organización, representa un avance hacia una mayor soberanía estatal. De todas maneras, el crimen organizado sigue siendo muy fuerte, lo que atenta contra la seguridad de la población.

No obstante las dificultades de los primeros años, los gobernantes electos han recuperado en su mayoría el poder efectivo para gobernar en lo que se refiere a los poderes de veto clásicos. Los militares, que desempeñaron un papel prominente como poder de veto especialmente bajo el régimen de Fujimori, ahora están mayormente bajo control civil. Cabe destacar de todos modos que, durante las elecciones de 2016, hubo acusaciones contra los institutos encargados de monitorear la correcta ejecución de las elecciones presidenciales y legislativas, debido a varias irregularidades en la aplicación de la ley electoral. Las libertades de asociación y de expresión están ampliamente respetadas, aunque en muchos casos los reporteros se “autocensuran” por el hecho de que el estado no logra proteger debidamente a los medios de las amenazas y ataques de organizaciones ilegales.

El estado de derecho se ve amenazado principalmente por la estructura precaria de las instituciones democráticas. La separación de poderes en Perú es algo incompleta, lo que lleva a una falta de contrapesos entre el sistema ejecutivo, legislativo y judicial. En particular, es justamente el poder judicial la estructura más débil en todo el periodo analizado. En primer lugar, se puede afirmar que opera, al menos en parte, de manera relativamente independiente, aunque sus decisiones son en ocasiones eludidas o incluso ignoradas. En segundo lugar, las funciones están severamente restringidas por la corrupción, la ineficiencia y la penetración territorial y funcional insuficiente. Es importante destacar que solo en 2015 de 2700 jueces, 727 fueron castigados por corrupción. En segundo lugar, no se llevó a cabo la reforma judicial presente en la agenda política desde el 2000, debido sobre todo a la falta de voluntad de los actores políticos y al poco interés de gran parte de la judicatura. Finalmente, no hay igual acceso a la justicia debido a que los pobres no pueden pagar los muy caros honorarios judiciales.

Por lo general, las libertades civiles son respetadas, sin embargo se documenta que las fuerzas militares y la policía actúan con impunidad. La Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDH), respaldada por informes de Human Rights Watch, informó que las violaciones de los derechos individuales y colectivos aumentaron significativamente durante las administraciones de García y Humala. Entre 2009 y 2014, alrededor de 89 ciudadanos fueron asesinados por las fuerzas de seguridad en el curso de protestas o manifestaciones sociales. La tortura y el abuso de poder por parte de las fuerzas de seguridad, se ha llevado a cabo a razón de

100 casos denunciados anualmente desde 2006. Solo ha habido un progreso menor en el esclarecimiento de las circunstancias bajo las cuales ocurrieron estas muertes, aunque el enjuiciamiento a la policía ha sido lento. Sin embargo, el principal problema con respecto a los derechos civiles proviene de la incapacidad del estado de proteger a los ciudadanos de los ataques de grupos delictivos y de abordar las consecuencias en casos de violación de estos derechos.

A grandes rasgos, las instituciones cumplen sus funciones, pero a menudo son ineficientes debido a la fricción entre ellas por la falta de profesionalismo y la corrupción. El problema principal es la capacidad operativa de los gobiernos subnacionales, que están inundados de políticos aficionados y partidos débiles. El compromiso con el respeto a las instituciones democráticas debe fortalecerse.

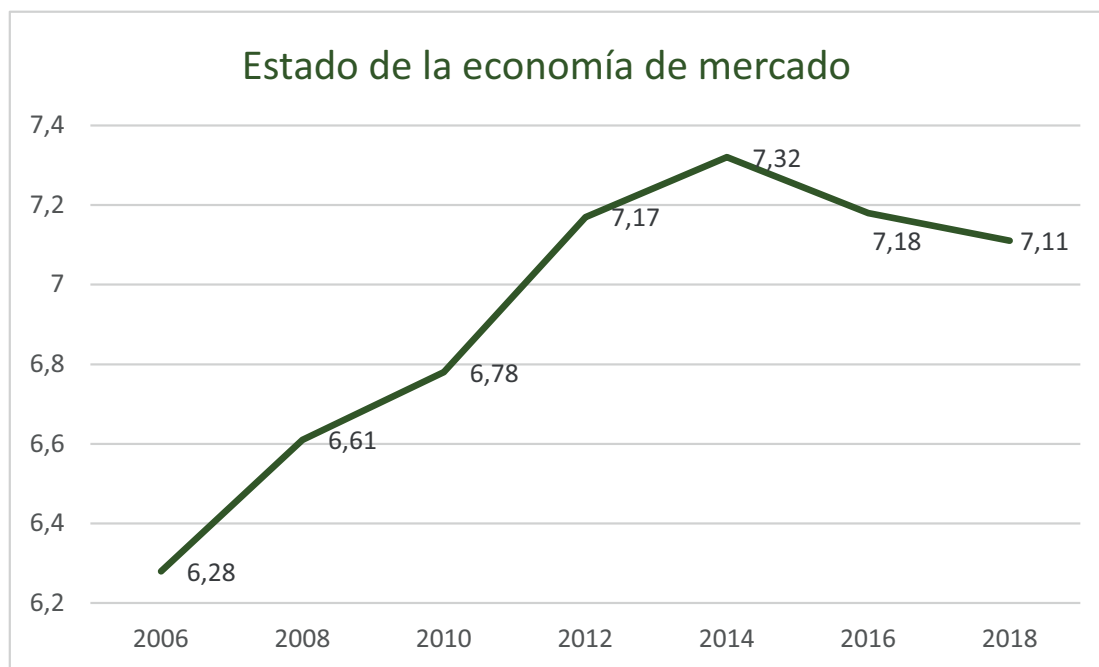
La integración política y social es deficiente. El sistema partidario peruano carece de institucionalización. El panorama electoral está polarizado, ya que las recientes elecciones nacionales han reforzado la división entre Lima y las provincias del interior del país. Los partidos políticos son organizaciones inestables e ideológicamente débiles: no tienen un aparato organizado ni un programa definido, tienen poca legitimidad y pocos miembros. Por ejemplo, el partido del ex presidente Ollanta Humala (cuyo mandato terminó en 2016) después de haber sido uno de los más influyentes del panorama democrático de los últimos 10 años, no participó en las elecciones generales de 2016.

Otro gran problema que afecta la consolidación democrática de Perú es la creciente desconfianza hacia las instituciones democráticas por parte de la población. Desde 2002, a pesar de las experiencias bajo el régimen de Fujimori, la aprobación de la democracia disminuyó del 64% en 2000 al 40% en 2005, para aumentar al 59% en 2011. En el último informe del BTI, el parámetro “aprobación democrática” obtuvo un puntaje de 4 sobre 10.

Transformación económica

Se puede visualizar en el Gráfico sobre el Estado de la Economía de Mercado de Perú un constante crecimiento económico y financiero, conocido también como “milagro peruano”.

Entre 2002 y 2014, la economía creció a una tasa promedio anual de 6.2%, siendo impulsado por factores externos, principalmente, la demanda masiva de materias primas y el alza del precio de los minerales.



Sin embargo, los problemas centrales de la economía de mercado peruana, como la inclusión social, el trabajo informal, la fuerte desigualdad de ingresos y de oportunidades y la pobreza extrema, están lejos de ser resueltos y son una causa importante de la creciente insatisfacción de la población.

Los siete criterios que conforman el estado de la economía de mercado son: nivel de desarrollo socioeconómico; organización del mercado y la competencia; estabilidad de moneda y precios; propiedad privada; régimen de bienestar; desempeño económico; y sustentabilidad.

Tabla II

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Estado de la economía de mercado	6,28	6,61	6,78	7,17	7,32	7,18	7,11
Nivel de desarrollo socioeconómico	4	4	4	5	5	5	5
Organización de mercado y competencia	7,5	7,75	8	8,25	8,25	8,25	8,25
Estabilidad de moneda y precios	9	9,5	9,5	10	10	10	9,5
Propiedad privada	7,5	7,5	7,5	7,5	8	8	8
Régimen de bienestar	5	5	5	5	5	5	5,5
Desempeño económico	7	8	9	9	9	8	8
Sustentabilidad	4	4,5	4,5	5,5	6	6	5,5

El nivel de desarrollo socioeconómico se mantuvo con una puntuación baja durante todo el periodo analizado. Este resultado está relacionado con los desequilibrios de desarrollo existentes entre las diversas regiones: una economía industrial y de servicios relativamente moderna concentrada en la costa se encuentra en agudo contraste con la economía agrícola de subsistencia en el interior. No obstante la dualidad de la economía peruana (que sigue siendo hoy en día un problema grave), es sobre todo durante el gobierno de Humala que la pobreza extrema se ha reducido: desde el 11.2% en 2007, al 6.3% en 2011, y finalmente al 4.1% en 2015. Finalmente, cabe destacar que el índice de desarrollo humano clasifica a Perú en la posición 84 sobre 188 países, es decir, una evaluación de 0,734.

La competencia y la organización de mercado registraron un aumento constante y progresivo. De hecho, el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial 2015-2016 ubicó a Perú en la posición 69 de 140 países. Entre las causas de esta tendencia positiva se pueden destacar la aprobación del tratado de libre comercio con Estados Unidos en 2007, que mejoró notablemente el marco legal de la economía de mercado. En segundo lugar, la eliminación de todas las restricciones o controles sobre pagos, transacciones, transferencias o repatriación de ganancias y la eliminación de cualquier intervención estatal en el libre comercio. Finalmente, el sistema bancario peruano es notablemente sólido y está orientado a estándares internacionales, con supervisión bancaria funcional y requisitos mínimos de capital. Los mercados de capital están abiertos al capital nacional y extranjero, con suficiente capacidad de recuperación para hacer frente a las paradas repentinas y a las reversiones del flujo de capital. No obstante el importante éxito a nivel macroeconómico, el sector informal sigue siendo uno de los impedimentos más importantes para mejorar la calidad de la competencia y lograr una mayor equidad social. Esta deficiencia se debe más que nada a procedimientos burocráticos complejos, lentos y costosos.

Perú tiene un marco institucional adecuado que cuenta con el respaldo de las autoridades y del Banco central, en gran parte independiente, para generar políticas antiinflacionarias y de estabilidad de precios.

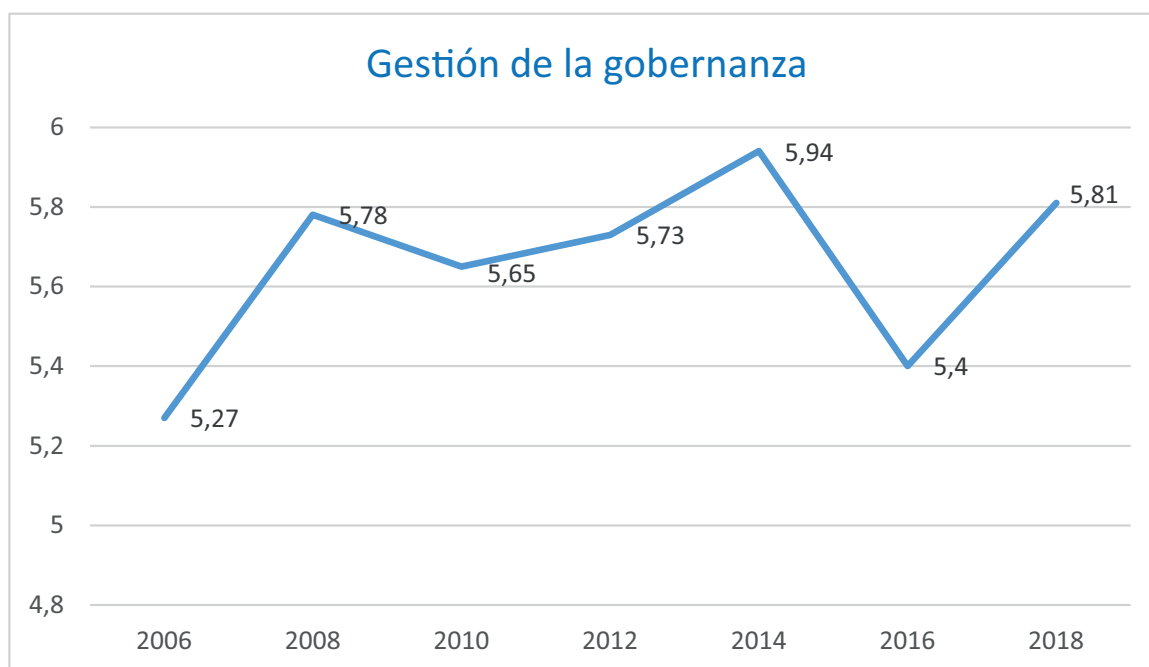
Existen instituciones de bienestar para ayudar a erradicar la pobreza y las desigualdades, sin embargo, la fuerte segmentación en términos de territorio y estrato social, la falta de fondos y las deficiencias en las áreas rurales, han erosionado su efectividad. La discriminación contra la mujer limita su acceso a la educación postsecundaria, a tener un mayor ingreso y al acceso a cargos jerárquicos. Fue creado entonces el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social, que es responsable de los programas especiales sobre igualdad de género. Cabe destacar que es durante el gobierno de Humala que se han realizado los mayores esfuerzos para abordar los problemas de desigualdad y pobreza del país. La creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social es uno de los principales avances en la configuración de políticas integrales para combatir estos problemas. El sistema escolar es el más débil: en 2012, solo el 74.6% de los niños tenía acceso a la educación temprana, mientras que el 92.9% tenía acceso a la educación primaria y solo el 80.7% a la educación secundaria. En términos generales, los grupos más desfavorecidos del país son los pobladores de las zonas rurales, que suelen ser a su vez los más pobres, y dentro de ese grupo las mujeres y los pueblos indígenas.

Hasta el 2012, el desarrollo económico ecológicamente compatible solo recibía una consideración esporádica por parte de las empresas privadas y del gobierno. La deforestación, el sobrepastoreo y la sobrepesca, la desertificación y la contaminación del aire y del agua son los principales problemas ambientales del país. Sin embargo, el gobierno de Humala comenzó a perfeccionar los arreglos institucionales para cumplir con su compromiso con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012. Como se

puede notar en la Tabla II, al final de su gobierno y con un contexto económico moderadamente adverso, la administración de Humala tuvo que redefinir las prioridades de sus políticas de inversión económica y protección ambiental.

Gestión de la Gobernanza

Según lo que indica el gráfico siguiente, se observa una situación relativamente estable en la gestión de la gobernanza. Cabe destacar que existe un consenso político y social significativo en torno a la consolidación de la democracia y una economía de mercado.



Los cinco criterios que conforman esta sección son: nivel de dificultad; capacidad de conducción; eficiencia de los recursos; construcción de consenso; y cooperación internacional.

Tabla III

	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2018
Gestión de la Gobernanza	5,27	5,78	5,65	5,73	5,94	5,4	5,81
Nivel de dificultad	4,81	4,83	4,5	4,69	4,5	4,83	4,81
Desempeño de la transformación	5,96	6,53	6,43	6,5	6,77	6,1	6,57
Capacidad de conducción	5	6	6,33	6,67	6,67	5,33	5,67
Eficiencia de los recursos	4	5	5	5,33	5,67	5	6
Construcción de consenso	6,83	6,8	6,4	6	6,4	6,4	6,6
Cooperación internacional	8	8,3	8	8	8,3	7,67	8

El Perú posterior a Fujimori se enfrenta a un nivel de dificultad de gobernanza medio, y se pueden observar algunos factores negativos y otros positivos. Entre los negativos se destacan el bajo nivel de desarrollo económico y social, no obstante, Perú recientemente logró la categoría de país de ingreso mediano; instituciones administrativas ineficientes; una fuerte heterogeneidad étnica, regional y social; una creciente dependencia de la economía internacional; en los últimos años se alcanzó cierto nivel de tensión social y política: ocasionalmente varios grupos y movimientos de protesta, movilizados sobre todo por actores políticos radicales, han expresado sus demandas violentamente, y la policía también ha contribuido a la escalada de conflictos, debido a una represión demasiado fuerte.

Sin embargo, hay importantes factores positivos. El estado ha restablecido el monopolio sobre el uso de la fuerza; la heterogeneidad social no ha conducido a un conflicto étnico o religioso severo; y a pesar de los problemas del sistema educativo, los peruanos son en su mayoría capaces de obtener un nivel básico de educación. Por lo general, todos los actores políticos y sociales están comprometidos con la implementación de políticas que fortalecen la democracia y la economía de mercado, pero no siempre estos objetivos recibieron la prioridad adecuada.

Existe un consenso creciente en torno a la idea de que la reforma política es necesaria para hacer que las instituciones democráticas nacionales y subregionales sean más representativas, pero no hay consenso sobre qué hacer en términos concretos. Por el contrario, hay graves problemas con actores ilegales como Sendero Luminoso y la mafia de la coca, y los bajos niveles de legitimidad del liderazgo político tienen un efecto negativo en estos casos. Sendero Luminoso, por ejemplo, tiene la intención de reconstruir una fuerza política a través del Movimiento por la Amnistía y los Derechos Fundamentales (Movadef) y, por lo tanto, participar en la política democrática.

Es importante destacar que los gobiernos de Perú reconocieron la necesidad de lidiar con la violencia perpetrada en los años pasados por Sendero Luminoso, los guerrilleros y los militares. Sin embargo, la reconciliación sigue siendo un tema controvertido dado que los principales perpetradores de violaciones de derechos humanos todavía ejercen influencia en ámbito político y social. La élite política y algunas partes de la población, no están muy ansiosas por tocar este tema, por lo que el progreso es muy lento. El logro más importante en este sentido es la identificación en 2010 de la mayoría de las víctimas de violencia y el registro de las mismas.

En Perú sigue habiendo deficiencias importantes con respecto a los recursos humanos. A pesar de varios intentos de reforma, muchos observadores consideran la burocracia peruana como ineficiente y corrupta, con una falta casi total de meritocracia. La necesidad de eficiencia del gobierno choca con una administración estatal con pocas habilidades, particularmente a nivel regional y local. Sin embargo, sobre todo durante el gobierno de Humala, se ha intentado mejorar la eficiencia del sector público. El gobierno se comprometió con políticas macroeconómicas sólidas y un presupuesto cuidadosamente equilibrado, por lo que manejó bien los superávits del estado. No obstante, debido al ineficaz y corrupto aparato burocrático, no se implementaron políticas y medidas que fueran más allá de las áreas centrales (gestión macroeconómica, gestión de recursos estatales). Cabe destacar que se hicieron bastantes progresos para combatir la corrupción, aunque la mayoría de los analistas están de acuerdo en afirmar que estas medidas se han visto debilitadas por la dificultad de hacer frente a

su implementación y, en muchos casos, por falta de voluntad política genuina. Un ejemplo muy importante de la corrupción reinante es el escándalo en el que estuvo involucrada la administración de Kuczynski, terminando con su renuncia en marzo de 2018, dando lugar a una de las crisis políticas más importantes en Perú desde la caída de Alberto Fujimori en 2000.

Finalmente Perú trabaja con donantes internacionales bilaterales y multilaterales, y representa un socio confiable para instituciones como FMI, Banco Mundial y BID. Sin embargo, en los últimos años, la debilidad de los actores políticos hizo más evidente la falta de cuadros técnicos y agendas programáticas en el ejecutivo.

Perú coopera también con la mayoría de los estados vecinos y cumple con las normas establecidas por las organizaciones regionales e internacionales. El Ministerio de Relaciones Exteriores es una de las pocas agencias estatales que trabaja con eficiencia y autonomía. La política exterior peruana podría caracterizarse como pragmática con otros países de la región. Humala logró mantener relaciones amistosas con Bolivia, Ecuador y Venezuela, pero también con Colombia y Brasil. De vez en cuando han surgido tensiones con Chile, debido a disputas territoriales, pero a pesar de la retórica nacionalista, nunca ha surgido un conflicto real entre los dos países. La disputa fronteriza, finalmente, fue resuelta por una decisión del Tribunal de La Haya, que fue ampliamente aceptada por ambos países.

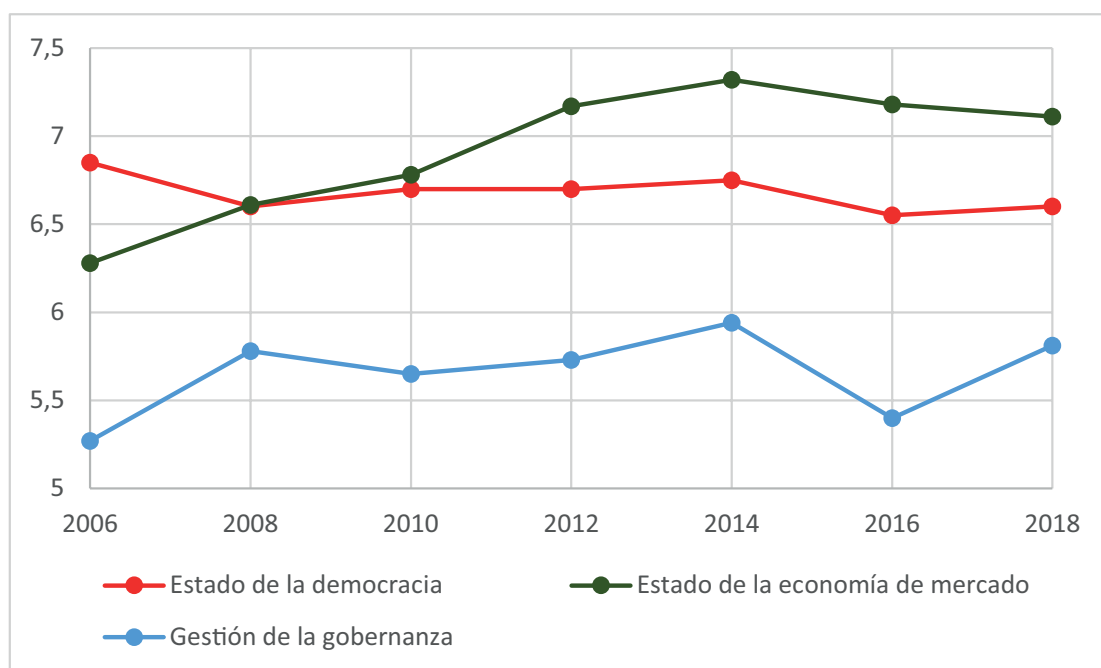
Conclusiones

En el mediano plazo, el liderazgo de Perú deberá continuar con la consolidación económica y hacer que la economía sea más resistente a los impactos externos.

A largo plazo, por el contrario, es fundamental que la transformación de Perú se centre en reformas que fortalezcan los dos ámbitos más problemáticos, la política y la gestión de la gobernanza.

Una nueva estrategia de transformación y de desarrollo, según el análisis del BTI, debería centrarse en cinco elementos clave: asegurar la estatalidad; fortalecer la representación democrática y el estado de derecho; reformas en el sector de la educación para achicar el nivel de desigualdad entre la población; y mejorar las capacidades de las élites políticas.

Desempeño de Perú en el BTI entre los años 2006-2018



En primer lugar, la variable que mide el nivel de estatalidad se mantuvo con valores alrededor del 7.50 durante los doce años analizados. Sin embargo, al igual otros países de América Latina, Perú enfrenta una importante erosión del monopolio estatal sobre el uso de la fuerza. Ya que el problema es multifacético y se extiende desde acciones de la guerrilla a la delincuencia urbana, los líderes deberán desarrollar políticas que combinen el uso legítimo de la fuerza con estrategias más suaves como la gestión de conflictos de manera prudente y la toma de medidas socioeconómicas.

En segundo lugar, la representación política es muy deficiente. Por lo tanto es muy importante que los actores políticos actúen a favor de legislaciones de partido más efectivas para combatir las tendencias centrifugas a nivel regional y local, que socavan la estructura débil entre la sociedad y el estado.

En tercer lugar, se necesita un mayor compromiso para fortalecer el sistema judicial, que sigue siendo hoy en día muy débil, corrupto y segmentado.

En cuarto lugar, los gobiernos futuros deberán seguir implementando reformas sociales, para aumentar el nivel de alfabetización. La debilidad del sistema escolar es dañina para el desarrollo social y económico, pero también para el desarrollo de las virtudes cívicas que envalentonan la democracia.

Finalmente, cabe recalcar que todas las reformas mencionadas anteriormente requieren una implementación a largo y, una vez en marcha, podrían ser interrumpidas por cambio de gobierno o incluso por la turbulencia política. La sostenibilidad de todas las reformas se basará en la capacidad de las elites políticas de mantener alto el compromiso con el desarrollo económico y social del país.

Después del escándalo Odebrecht y la renuncia de Kuczynski, surgen muchas preguntas sobre el futuro de la transformación en Perú. El actual Presidente de la República y ex Vicepresidente de la administración Kuczynski, como su predecesor, podría enfrentarse con varios problemas a la hora de llevar adelante la agenda política, ya que el gobierno tiene representación minoritaria en el parlamento. Aunque el gobierno y la mayoría del Congreso Fujimorista están de acuerdo con las políticas económicas, la relación entre el gobierno y la oposición fujimorista es tensa.

En este contexto, será crucial que Perú evite la trampa del país de ingreso mediano.