

# ÍNDICE

<b>Introducción. Una visión general</b> .....	11
---	----

## **Capítulo I**

<b>¿Cómo se hace un análisis del entorno económico?</b> .....	31
1. Introducción .....	31
2. ¿Qué es la globalización?.....	32
3. ¿Qué es el neoliberalismo?.....	36
4. ¿Qué son las reformas estructurales? ¿Por qué es difícil implementarlas?..	42
5. Los modelos de desarrollo: el punto de partida.....	45
6. Principales variables del entorno económico.....	46
7. ¿Qué es el producto interno bruto (PIB)? .....	48
8. Un ejemplo del análisis del entorno económico usando el PIB.....	50
9. ¿Qué es una recesión? Una complicación del análisis del entorno económico.....	54
10. ¿Qué es la inflación? .....	55
11. La brecha externa y las crisis externas .....	57
12. Política monetaria .....	60
13. Política cambiaria .....	63
14. Política fiscal .....	64
15. Las identidades macroeconómicas: una formalización del análisis del entorno .....	67
16. Conclusiones .....	77

## **Capítulo II**

<b>El segundo gobierno de Fujimori (1995-2000)</b> .....	79
1. Introducción .....	79
2. 1990-1995: Alberto Fujimori en el poder .....	80
3. Caracterización de los gobiernos de Fujimori .....	82
4. 1995: reelección presidencial y elecciones municipales .....	87

5.	El camino hacia la segunda reelección .....	93
6.	El entorno económico internacional: las crisis externas .....	96
6.1	México .....	98
6.2	Asia Oriental .....	101
6.3	Rusia .....	106
6.4	Brasil .....	109
7.	Evolución de la economía peruana 1995-2000 .....	110
7.1	1995-1996: enfriamiento de la economía .....	110
7.2	Impacto de los choques externos .....	116
7.3	La evolución de la economía peruana 1997-2000 .....	121
8.	Aspectos sociales: pobreza y gasto social .....	125
9.	Conclusiones .....	129

### Capítulo III

#### Del colapso del gobierno de Fujimori al gobierno de Paniagua

(2000-2001).....	131
1. Introducción .....	131
2. Las elecciones generales de 2000 .....	131
3. Evolución de la economía en 2000 .....	140
4. De la crisis al colapso del gobierno de Fujimori .....	143
5. El entorno económico externo 2000-2001: turbulencia y desaceleración .....	147
6. El gobierno transitorio de Valentín Paniagua: aspectos económicos y políticos .....	154
7. Conclusiones .....	156

### Capítulo IV

#### El gobierno de Alejandro Toledo (2001-2006) .....

1. Introducción .....	157
2. Las elecciones generales de 2001 .....	157
3. Aspectos políticos: el talón de Aquiles del gobierno .....	162
3.1 Cinco gabinetes en cinco años .....	162
3.2 ¿Por qué la aprobación a la gestión presidencial fue tan baja? .....	166
4. La descentralización .....	170
5. Las elecciones regionales (noviembre de 2002) .....	179
6. Los conflictos sociales .....	180
6.1 Arequipa contra la privatización: junio de 2002 .....	182
6.2 Ilave, abril de 2004: conflicto local .....	184
6.3 Tambogrande (2002): el primer conflicto minero .....	188

7.	La evolución de la economía peruana y el entorno externo favorable .....	190
8.	Aspectos sociales: pobreza, desigualdad y gasto social .....	200
8.1	La política social y el gasto social .....	200
8.2	Evolución de la pobreza y la desigualdad de ingresos .....	206
8.3	¿Por qué el empleo no aumentó lo suficiente? .....	211
9.	A modo de conclusión: economía y bienestar social .....	215

## Capítulo V

<b>El gobierno de Alan García (2006-2011). Parte 1 .....</b>		<b>221</b>
1.	Introducción .....	221
2.	Izquierda y derecha: una aproximación .....	222
3.	¿Giro hacia la izquierda en América Latina? .....	226
4.	Elecciones generales: el retorno de Alan García al poder .....	236
4.1	Elecciones presidenciales y parlamentarias .....	237
4.2	La aparición de Ollanta Humala: el <i>outsider</i> .....	242
5.	Evolución política 2006-2010 .....	245
5.1	La nueva filosofía política de García: ¿por qué no giró hacia la izquierda? .....	245
5.2	Conflictos sociales: los casos de Moquegua y Bagua .....	249
5.2.1	Moquegua (junio de 2008) .....	249
5.2.2	Bagua (junio de 2009) .....	250
5.2.3	Lecciones de los conflictos sociales .....	253
6.	El entorno económico externo .....	254
6.1	América Latina y el “efecto China” .....	254
6.2	La crisis financiera internacional: el cambio en el entorno externo .....	259
6.3	Perú: política económica, entorno externo y resultados económicos .....	266
7.	Conclusiones .....	273

## Capítulo VI

<b>El gobierno de Alan García (2006-2011). Parte 2 .....</b>		<b>275</b>
1.	Introducción .....	275
2.	Impactos de la crisis financiera y respuestas de política económica .....	276
2.1	Economías emergentes .....	276
2.2	América Latina .....	280
2.3	Perú .....	290
2.3.1	Crisis 2008 <i>versus</i> crisis 1998: diferencias .....	290
2.3.2	Análisis detallado de los impactos de la crisis de 2008 .....	294

2.3.3 Respuesta de política económica frente a la crisis .....	300
3. ¿Por qué el crecimiento económico no redujo el malestar social?: 10 razones .....	307
4. Evolución social 2006-2010 .....	310
4.1 ¿Qué es inclusión social? .....	310
4.2 ¿Cómo se diseñó la política social? .....	311
4.3 Los resultados sociales: pobreza y desigualdad .....	318
5. Conclusiones .....	326

## **Epílogo**

<b>El gobierno de Ollanta Humala (2011). Los primeros años .....</b>	<b>327</b>
1. Introducción .....	327
2. Las elecciones presidenciales: la importancia de la campaña electoral ....	328
3. De la Gran Transformación a la Hoja de Ruta .....	334
4. Ollanta Humala en el poder .....	335
5. Evolución de la economía .....	337
5.1 La “Gran Desaceleración” económica mundial .....	337
5.2 Desempeño de la economía peruana .....	341
6. Aspectos sociales .....	344
6.1 Política social .....	344
6.2 Pobreza y desigualdad .....	346
7. Percepción de la población: encuestas de la gestión presidencial .....	349
8. Conclusiones .....	350

<b>Conclusiones: más continuidades que cambios .....</b>	<b>353</b>
--	------------

<b>Bibliografía .....</b>	<b>359</b>
---------------------------	------------

# Introducción

## UNA VISIÓN GENERAL

### I

Durante la primera década del siglo XXI el Perú mostró avances en los resultados macroeconómicos y en el manejo de la política económica. Sin embargo, no puede decirse lo mismo del bienestar social, a pesar de la reducción de la pobreza monetaria y la desigualdad de ingresos. El malestar ciudadano se reflejó, entre otros aspectos, en los bajos niveles de aprobación de Alejandro Toledo (2001-2006) y Alan García (2006-2011). La explicación “más allá de las cifras” puede encontrarse a partir de una visión multidisciplinaria. La economía no funciona en un vacío, sino en una realidad concreta, con características históricas, institucionales, políticas, culturales y un largo etcétera. Además, como la economía peruana es pequeña y abierta al exterior, el contexto externo importa.

De ahí que cualquier esfuerzo por explicar el desempeño de la “economía” peruana tenga limitaciones; sin embargo, no se puede ir a un extremo de reducir todo al análisis de los resultados económicos de manera aislada, ni ampliarlo a otros campos tanto que se haga inmanejable. Ni minimalista ni maximalista.

El objetivo del libro que el lector tiene en sus manos es mostrar que los resultados económicos y sociales no solo dependen de las políticas económicas internas sino también de un diagnóstico incorrecto, problemas de implementación de las reformas (en particular la del Estado) y/o choques externos. Por lo tanto, la estabilidad macroeconómica y el crecimiento no son suficientes para enfrentar los problemas de exclusión y desigualdad. El problema del Perú y de otros países de América Latina es que descubrieron en la década de 1990 el mercado pero todavía no redescubren al Estado. Las limitaciones en la obtención de mejores resultados sociales están relacionadas con el funcionamiento del Estado en la provisión de servicios básicos de calidad como salud, educación, acceso a agua y desagüe, energía eléctrica, entre otros. Sin embargo, quienes toman las decisiones son los políti-

cos de turno. De ahí que una revisión de la evolución del contexto político ayude a comprender mejor el desempeño económico. Además, en el período 1995-2012 la economía peruana enfrentó dos choques externos: las crisis de las economías emergentes entre 1997 y 2000, y las de las avanzadas desde 2008. En ambos casos las respuestas de política económica fueron distintas debido, entre otros factores, a las diferencias en el punto de partida. Por esa razón, comenzar el estudio en 1995 es relevante para comprender cómo se enfrentaron las crisis externas.

En esta introducción se presentará una visión general de los resultados económicos y sociales del período analizado, así como la percepción de la población en diversos aspectos. Para ello, se usan una serie de indicadores que luego son definidos en detalle en el capítulo I.

## II

Pensemos en una familia de bajos ingresos compuesta por padre, madre y dos hijos. ¿Qué quisieran los padres para sus hijos? En primer lugar, llevarlos a la escuela pública y que reciban una educación de calidad comparable con los estándares de las buenas escuelas privadas; en segundo lugar, en caso sufran una enfermedad, tener la certeza de que al llevarlos a un hospital público recibirán una atención adecuada que revierta su condición; en tercer lugar, acceder a un buen sistema de transporte, con riesgos mínimos para su vida; en cuarto lugar, no ser víctimas de los delincuentes y poder desplazarse con seguridad. Para lograr estas metas se requiere que las oportunidades sean las mismas para todos; sabemos que más allá de los discursos y las cifras, eso no ocurre<sup>1</sup>. Nos podemos preguntar: ¿y en toda la historia no hemos logrado esos mínimos de salud, educación, transporte y seguridad? Pues la respuesta es negativa, y por eso no somos una economía avanzada. No hemos logrado desarrollar, aunque sí crecer, incluso de manera errática. Una economía avanzada muestra, entre otras características, un alto nivel de calidad de vida de sus habitantes, tanto en aspectos objetivos como en la percepción de ellos mismos, porque “conecta” los resultados económicos con el bienestar.

Aunque las razones abundan y cada cual tendrá su propia opinión sobre el tema, el estudio del período 1995-2012 no muestra mayores cambios al respecto, a pesar de varios intentos de reformas. Los lectores estarán de acuerdo en que se requiere mejorar la educación y salud públicas, la infraestructura rural, la seguridad, entre

1 El párrafo ha sido adaptado de Banco Mundial (2011: 11).

otros, pues las cifras macroeconómicas no son suficientes. Mejorar implica reformar. Las reformas significan cambios, y el temor “a lo desconocido” es natural. No obstante, son necesarias, pues si todo se mantiene igual, no habrá posibilidad de crear una sociedad con igualdad de oportunidades para todos.

La historia muestra que las reformas estructurales exitosas se implementan a inicios de los gobiernos, mientras el gobernante atraviesa por una “luna de miel” con la población y por lo tanto es más fácil lograr consensos; ello supone una comunicación fluida entre los gobernantes y gobernados; los primeros deben saber explicar qué, cómo y por qué se va a hacer; los segundos deben saber escuchar.

¿Y por qué no han tenido éxito en la magnitud esperada los intentos de reformas? La implementación de reformas al inicio de un gobierno requiere un programa listo para ser aplicado; no se pueden hacer diagnósticos y conformar equipos recién cuando se asume el poder. Algunos dirán que no sabían lo que iban a encontrar, algo que desde nuestro punto de vista es poco creíble. ¿No será que los candidatos piensan mucho en cómo ganar y no en qué hacer luego de haber obtenido la presidencia? ¿No pasará algo similar con los congresistas? ¿Por qué el discurso de campaña es distinto de lo implementado en el poder luego de ganar las elecciones? Aunque no existe una respuesta única, a lo largo del libro se esbozarán algunas ideas.

La discusión anterior nos lleva a la inexistencia de partidos políticos (Tanaka 2005, entre otros). Quienes ganan las elecciones son líderes sin una ideología clara. Algunos los denominan pragmáticos. Piense el lector en cualquier movimiento político y notará que sin su líder no tiene alternativas. En las elecciones generales de 2006, Perú Posible, frente político de Alejandro Toledo, no logró presentar candidato a la presidencia a pesar de los buenos resultados económicos; lo mismo pasó con el Partido Aprista Peruano (PAP) en 2011. Las agrupaciones políticas en el Perú dependen de su líder; sin él, parecen no tener rumbo.

¿Cómo evaluar el desempeño de la economía peruana? ¿Es posible hacerlo como un solo período, en este caso 1995-2012, o también se puede hacer por etapas que coincidan con cada período presidencial?

Somos de la idea de mezclar ambas opciones, pues quien llega al poder recibe una herencia y a partir de ahí escoge mantener y profundizar lo recibido, hacerle algunos cambios o alterarlo de un modo radical. Lo que un gobierno puede hacer no es independiente de lo que hizo el anterior, y no solo por razones económicas, sino políticas, históricas, institucionales, externas, entre otras. La idea es evaluar el desempeño de un gobierno a la luz de la “herencia recibida” y las restricciones existentes.

En términos económicos, el Perú mantiene una estrategia económica basada en la adherencia al libre mercado y la apertura hacia el exterior desde 1990. La inversión privada es el motor del crecimiento económico. Sin embargo no hay mayores avances en reformas que conecten los resultados económicos con el bienestar. De nada sirven las buenas cifras económicas si estas no llevan a una elevación del nivel de vida de la población.

### III

Veamos una visión general de la evolución de la economía. El cuadro 1 presenta las tasas de crecimiento económico por décadas, medidas por la variación en el producto interno bruto (PIB)<sup>2</sup>. Aquellas de mayor crecimiento fueron la de 1961 a 1970 y la de 2000 a 2010. La primera de ellas terminó con un golpe de Estado del general Juan Velasco, quien en 1968 derrocó a Fernando Belaúnde, presidente que llegó al poder a través de elecciones democráticas en 1963; la segunda mostró bajos niveles de aprobación presidencial y un crecimiento de los conflictos sociales. La lectura es clara: el crecimiento económico no es suficiente. Entre 2000 y 2010, el crecimiento acumulado fue de 73% y, como puede verse, fue de 32% entre 2001 y 2006 y 31,22% durante el período comprendido entre 2006 y 2010. Más aún, fue un crecimiento sin inflación, pues el promedio anual entre 2000 y 2010 fue de apenas 2,33%.

¿Mediante qué canales se conecta el crecimiento sin inflación con una mejora en el bienestar? Existen dos caminos no excluyentes: en primer lugar, el crecimiento económico aumenta la recaudación tributaria y con ello la capacidad de gasto del Estado; aquí la calidad del gasto es determinante, pues el crecimiento solo financia el gasto público. En segundo lugar, como crecer es producir más, el aumento del empleo depende de qué sectores lideren el crecimiento, pues algunos son más “generadores de empleo” que otros.

2 Las definiciones de los conceptos usados son desarrolladas en el capítulo I.



**Cuadro 1**  
**Perú: tasas de crecimiento por décadas**  
**(variaciones porcentuales promedio anuales)**

	PIB	PIB por habitante	Inflación (promedio anual)
1951-1960	5,2	2,5	7,3
1961-1970	5,9	2,9	9,7
1971-1980	3,5	0,7	32,6
1981-1990	-1,0	-3,2	369,5
1991-2000	4,0	2,1	24,6
2000-2010	5,7	4,4	2,3
<b>Variación porcentual acumulada</b>			
1995-2000	13,06	4,13	6,98
2001-2006	32,00	23,60	1,66
2006-2010	31,22	25,38	2,33

Fuente: BCRP (2011: 4).

El cuadro 2 presenta información sobre la evolución del valor del PIB, el PIB por habitante y el grado de apertura de la economía (suma de exportaciones más importaciones entre el PIB) y la inflación. En primer lugar, entre 1995 y 2010 el PIB casi se duplicó, pues aumentó 96,21%, mientras el PIB por habitante lo hizo en 59,35%. En segundo lugar, las cifras se amplían de manera significativa al comparar 2012 con 1995: 122,80% y 76,90%, respectivamente. En tercer lugar, la economía peruana cada vez es más abierta, pues el grado de apertura aumentó de 12,35 en 1995 a 36,26 en 2012. Note el lector que la mayor apertura ocurre después del año 2000. En cuarto lugar, la inflación en los años indicados fue cada vez menor.

**Cuadro 2**  
**PIB y grado de apertura**  
**(millones de nuevos soles de 1994)**

	PIB	PIB por habitante	Grado de apertura	Inflación
1995	107.064	4.474,7	12,35	10,2
2000	121.057	4.659,0	11,82	3,7
2005	148.640	5.344,7	19,82	1,5
2010	210.079	7.130,5	30,65	2,1
2012	238.588	7.916,7	36,36	2,6
2010/1995	96,21%	59,35%		
2012/1995	122,80%	76,90%		

Fuente: BCRP (2013: 239).

El cuadro 3 muestra que en América Latina, el Perú fue la economía que más creció y la que tuvo la menor inflación, tanto entre 2001 y 2005 como entre 2006 y 2010. La disciplina fiscal y monetaria más el entorno externo favorable fueron los pilares de los resultados mostrados. El fenómeno fue común a América Latina, pues el resto de economías también crecieron sin inflación (las excepciones son Venezuela y Argentina).

**Cuadro 3**  
**América Latina 2001-2010: tasas de crecimiento anual del PIB y la inflación**  
**(variaciones porcentuales)**

	2001-2005	2006-2010	Inflación promedio anual 2001-2010
Perú	4,2	7,2	2,3
Argentina	2,0	6,7	10,1
Uruguay	0,5	6,2	8,8
Paraguay	2,6	5,5	7,8
Bolivia	3,1	4,6	4,8
Colombia	3,6	4,6	5,4
Brasil	2,8	4,4	6,5
Ecuador	5,2	3,5	6,4
Venezuela	2,6	3,4	23,8
Chile	4,2	3,3	3,2
México	1,5	1,8	4,4

Fuente: BCRP (2011: 5).

El cuadro 4 presenta el crecimiento del PIB por habitante en perspectiva comparada. Entre 2005 y 2009, la economía peruana se ubicó como la quinta economía latinoamericana de mayor crecimiento y la vigesimocuarta en el mundo. No obstante, al realizar la comparación con China o la India aparecemos rezagados. Desde 1990 la economía peruana crece cada vez más, tendencia clave siempre y cuando se refleje en un mayor bienestar. ¿De qué dependió el desempeño del PIB por habitante? Al menos de tres factores: el entorno externo, la política económica interna y el avance de los gobiernos previos o “herencia recibida”. Favorable el primero, responsable el manejo de la segunda y positiva la tercera, configuraron una situación pro crecimiento de la economía peruana.

# Capítulo I

## ¿CÓMO SE HACE UN ANÁLISIS DEL ENTORNO ECONÓMICO?

### 1. INTRODUCCIÓN

La economía no funciona en un vacío, sino dentro de un entorno cambiante, inestable y poco predecible; en ese entorno “general”, interactúa con aspectos políticos, sociales, institucionales, históricos y geográficos, que son propios de cada país. De ahí que no sea simple comprender el “entorno económico”, pues sin ver la realidad “más allá de la economía” es complicado comprender por qué se toman unas decisiones y no otras, así como los efectos de las mismas, tanto sobre los resultados económicos como sobre los sociales e institucionales. La evolución de la economía impacta sobre la vida diaria de cada uno de nosotros, por lo que requerimos dedicar un importante esfuerzo a conocer nuestro entorno.

Los ciudadanos observan que cada gobierno que llega al poder implementa un conjunto de medidas que responden por lo general a una ideología, definida como una “manera de ver” la realidad; como es natural, no todos estarán de acuerdo, pues no todos comparten las mismas ideas. La situación se torna más complicada si, como ocurre en países como el Perú, la estrategia que pone en marcha el gobernante elegido suele ser distinta de la prometida durante la campaña electoral. Comprender los resultados económicos y su interacción con las demás dimensiones del entorno es clave.

El objetivo de este capítulo es presentar al lector el significado “en términos simples” de una serie de conceptos usados por los analistas para describir el desempeño económico de un país o región. La razón es que la economía, como cualquier ciencia, tiene un “lenguaje” propio. Existe gran cantidad de expresiones que son usadas a diario, que no tienen un significado preciso ni consensuado; sin embargo, son utilizadas con frecuencia, “como si todos entendieran lo mismo”. Comenzaremos por tres de ellas cuya aclaración es útil para entender mejor el debate en economía: la globalización, el neoliberalismo y las reformas estructurales.

Luego de ello, “aterrizaremos” a los “conceptos básicos” de la economía, pues lo que el ciudadano de a pie se pregunta son cuestiones como las siguientes: ¿de qué manera los resultados económicos anunciados por los gobiernos se relacionan con la vida diaria? Si aumenta el producto interno bruto (PIB), ¿de qué modo la noticia impacta sobre el bienestar de cada ciudadano? Entender qué son el PIB, la inflación, las cuentas externas, las políticas monetarias y fiscales, entre otros conceptos, es parte de la “caja de herramientas” para analizar el entorno.

A partir de ahí y con información del mundo real, se presenta una forma de analizar el entorno económico, incluyendo variables internas y externas; esto último porque en un mundo cada vez más interconectado (“globalizado” dirían algunos), lo que ocurre más allá de las fronteras es determinante sobre el entorno económico local. La primera crisis financiera internacional del siglo XXI, cuya manifestación ocurrió en 2008 en los Estados Unidos, es una prueba de ello, pues generó una caída brusca del nivel de la actividad económica mundial en 2009 y un proceso de desaceleración económica mundial posterior a 2010 debido, entre otras razones, a la incertidumbre respecto de la “salida de la crisis”. El capítulo termina con una formalización aritmética que relaciona las variables económicas.

## 2. ¿QUÉ ES LA GLOBALIZACIÓN?

Partamos de un hecho básico: el mundo de hoy está cada día más integrado e interconectado, lo que significa que la economía opera en un entorno cada vez más amplio y complejo. Ello constituye una oportunidad, pero al mismo tiempo una amenaza. La economía peruana es pequeña y abierta al exterior<sup>1</sup>; el reto es cómo maximizar los beneficios de la mayor conexión con el mundo y cómo minimizar los costos que trae consigo. “Ver más allá de nuestras fronteras” es parte del análisis del entorno; pero ¿qué es la globalización?

Desde finales de la década de 1980, el vocablo “globalización” es usado de manera profusa, no solo en eventos académicos sino también en el debate público<sup>2</sup>. En términos históricos, coincide con el colapso de la Unión Soviética y con el enorme avance de las tecnologías de la información. Sin embargo, no existe una definición

- 1 Es “pequeña” porque produce el 0,39% de la producción mundial y “abierta” porque realiza transacciones comerciales y financieras con el exterior casi sin restricciones. El grado de apertura es una elección de los gobiernos.
- 2 El desarrollo más extenso del concepto puede consultarse en Parodi Trece (2005), primera reimpresión (2008), cap. 1.

precisa ni consensuada de su significado. ¿Por qué es difícil definirla? Al menos por dos razones: en primer lugar, la mayoría de estudios sobre el tema aluden a su dimensión económica y su relación con el libre mercado como ideología; en segundo lugar, no es simple diferenciar lo positivo (lo que es la globalización) de lo normativo (lo que debería ser), pues depende del sesgo de quien la defina. El término contiene una carga ideológica y emotiva. Por ejemplo, para los economistas la globalización está relacionada con el surgimiento de un mercado global; para los historiadores, se trata de una época dominada por el capitalismo global; los sociólogos la interpretan como la convergencia de preferencias sociales, en lo referente a estilos de vida y valores sociales. En la ciencia política se le vincula con la erosión gradual del Estado-nación. Así, cada disciplina explica una parte del fenómeno. ¿Qué hacer entonces? Pensamos que es preferible analizarla como un concepto que está más allá de las disciplinas individuales, pero que también las une.

La “globalización” es un concepto relacionado con tres características: en primer lugar, la “desterritorialidad”, lo que significa que una gran cantidad de actividades se desarrollan al margen de la localización geográfica de los participantes. En segundo lugar, se le vincula con el aumento de las “interconexiones”, que genera que eventos distantes desde el punto de vista geográfico impacten casi en todo el mundo; por ejemplo, la crisis financiera de 2009 afectó a una gran cantidad de países. En tercer lugar, la “aceleración” de la actividad social; los aumentos en la velocidad del transporte, del flujo de ideas y de las comunicaciones han originado que los límites geográficos se tornen más difusos. La clave está en que el desarrollo tecnológico de las últimas décadas ha intensificado el proceso. La globalización puede entenderse como la “aceleración” de la interconexión en todos los aspectos de la vida contemporánea.

Pensamos que “globalizar” significa llevar a escala planetaria o global alguna idea, costumbre, estilo de comportamiento, modelo de desarrollo, forma de hacer empresa, etc. Desde 1990 en adelante, el modelo basado en el mercado y en la apertura ha sido la norma en el mundo, es decir, se ha “globalizado” una estrategia económica. Esto ha ocurrido aun aceptando que existen distintas versiones del “capitalismo”<sup>3</sup>. Como resultado, la inversión privada se convirtió en el motor de la economía mundial. Sin embargo, es posible globalizar otras dimensiones; por ejemplo, ¿alguien estaría en contra de globalizar la defensa de los derechos humanos? ¿O de luchar contra la pobreza y exclusión? De ahí que se puede estar en

3 El capitalismo de libre mercado tiene diversas versiones; por ejemplo, el modelo coreano no es igual que el peruano, pero ambos actúan dentro de un entorno de libre mercado.

contra de unas dimensiones pero a favor de otras. Ahora bien, a pesar de que muchos escriben sobre la globalización, este término significa distintas cosas para diferentes personas. Algunos la ven como un proceso que es beneficioso, inevitable e irreversible. Otros le tienen temor, pues sostienen que aumenta la desigualdad dentro y entre las naciones, eleva el desempleo y obstaculiza el progreso social. En términos amplios, el uso del sustantivo “globalización” en el campo económico alude a lo siguiente:

- Una mayor integración de las economías, de modo que el mundo funcione como si fuera un único mercado global. Una expresión de lo anterior es el incremento de las transacciones internacionales de bienes y servicios y algunos factores de producción. De ahí que sea posible dividir la globalización económica en al menos tres dimensiones: la comercial, la financiera y aquella relacionada con el libre tránsito de las personas entre países. La realidad muestra que algunas dimensiones están más globalizadas que otras<sup>4</sup>.
- Una ampliación del “radio de acción” de diferentes instituciones, más allá de las fronteras nacionales. La globalización económica ha ampliado el alcance de las empresas, gobiernos, organizaciones internacionales y las organizaciones no gubernamentales (ONG), por lo que incluye, además del crecimiento del comercio internacional, la expansión de la inversión extranjera directa (IED)<sup>5</sup> y las corporaciones multinacionales, la integración del mercado mundial de capitales, el alcance extraterritorial de las políticas del gobierno y una mayor atención de las ONG en problemas que se extienden por todo el mundo. Las decisiones de cada gobierno dependen cada vez más de lo que hagan otros gobiernos.

Por eso se ha incrementado en muchas personas la sensación de que sus vidas y opciones económicas no están determinadas por ellas mismas ni por sus gobiernos, sino por fuerzas externas sobre las cuales no tienen control. En ese sentido, la globalización redefinió el rol del Estado-nación como un manejador efectivo de la economía nacional (Boyer y Drache 1996)<sup>6</sup>. En adición a lo anterior, la globali-

4 La globalización financiera, esto es la integración de los sistemas financieros nacionales con sus similares de otros países, está más avanzada que la comercial; la dimensión “menos integrada” es la laboral, dadas las barreras existentes al libre tránsito de las personas entre países.

5 La inversión extranjera directa (IED) se define como aquel tipo de inversión productiva realizada por agentes económicos externos, en oposición a la especulativa. Mientras que la primera es más estable por el compromiso de largo plazo que lleva inmersa, la segunda es de más rápida reversión. De ahí la deseabilidad de la primera sobre la segunda.

6 También se sugiere revisar Schuldt (1998: 9-38) y Parodi Trece (2005).

## Capítulo II

# EL SEGUNDO GOBIERNO DE FUJIMORI (1995-2000)

### 1. INTRODUCCIÓN

Alberto Fujimori gobernó el Perú entre 1990 y 2000: dos períodos completos de cinco años y uno adicional que colapsó en noviembre de 2000, solo cuatro meses después de haber jurado para el cargo por un tercer período consecutivo. La explicación de la caída no puede entenderse solo desde la economía, que de hecho estaba en recesión, sino que se requiere conocer el entorno político e institucional construido a lo largo de la década previa y en particular durante su segundo gobierno, comprendido entre los años 1995 y 2000.

A lo largo de la década de 1990, Alberto Fujimori fue presidente del Perú con altos niveles de aprobación popular, en especial durante su primer gobierno. Tuvo éxito en derrotar los dos principales problemas que enfrentaba la sociedad peruana en 1990: por un lado, el caos macroeconómico heredado del gobierno previo y por otro, el avance del terrorismo; para lo primero implementó un programa económico liberal, orientado hacia el libre mercado y la apertura hacia el exterior y para lo segundo, derrotó al movimiento terrorista Sendero Luminoso al capturar a su líder, Abimael Guzmán. En 1992 disolvió el Congreso (autogolpe) y convocó elecciones para la conformación de un Congreso Constituyente que redactara una nueva Constitución Política, que fue promulgada en 1993, tras un referéndum. Gracias a la nueva Constitución pudo postular en 1995, derrotando a Javier Pérez de Cuéllar en primera vuelta con 64% de los votos. El segundo gobierno (1995-2000) tuvo dos características; en primer lugar, la orientación política hacia una segunda reelección en 2000, es decir un tercer período, y, en segundo lugar, el entorno económico externo desfavorable, caracterizado por las crisis financieras de Asia Oriental (1997), Rusia (1998), Brasil (1999) y Argentina (2000) y el fenómeno El Niño de 1998, que generaron una recesión no solo en el Perú sino en toda la región. América Latina experimen-

tó la denominada “media década perdida”<sup>1</sup>. Ambos factores interrumpieron las reformas estructurales llamadas “de segunda generación”, relacionadas con aspectos institucionales.

En cuanto a la “forma de gobernar”, el gobierno de Fujimori fue personalista, centralizado, autoritario y antiinstitucional. Entre otros aspectos, culpaba a los partidos políticos por su corrupción e ineficacia en la solución de los grandes problemas que tenía el Perú; por eso, ni siquiera formó un partido político, sino que para cada elección creó un movimiento electoral con distinto nombre. No obstante, durante los diez años en el poder tuvo mayores niveles de aprobación que Toledo y García, presidentes en los períodos 2001-2006 y 2006-2011, respectivamente.

La comprensión del abrupto colapso del gobierno de Fujimori, siete semanas luego de haber jurado para un tercer período, explica gran parte de los problemas del retorno a la democracia en 2001. El capítulo está dedicado al análisis del segundo gobierno de Fujimori, previa explicación, a grandes rasgos, del período 1990-1995. El período 1995-2000 demostró que “lo político” y “lo externo” importan.

## 2. 1990-1995: ALBERTO FUJIMORI EN EL PODER

Alberto Fujimori fue electo Presidente del Perú en 1990, encabezando el movimiento Cambio 90 por un período de cinco años, derrotando en segunda vuelta al escritor y ganador del Premio Nobel de literatura 2010, Mario Vargas Llosa, quien lideraba el Frente Democrático (Fredemo)<sup>2</sup>; sin embargo, como la composición del Congreso se resolvía en la primera vuelta, en la que ganó Vargas Llosa, Fujimori gobernaría sin tener mayoría en el Congreso<sup>3</sup>.

Ninguno de los dos candidatos pertenecía a los partidos políticos tradicionales, si por estos entendemos a aquellos que aparecieron en 1980 cuando el Perú retornó a la democracia<sup>4</sup>. Tampoco pertenecían a nuevos partidos políticos institucionali-

1 La media década perdida corresponde al período comprendido entre 1998 y 2002, mientras que la década perdida para América Latina alude al período 1980-1990.

2 El Fredemo era una alianza compuesta por el Movimiento Libertad (creado por Vargas Llosa) y dos partidos políticos tradicionales: Acción Popular (AP) y el Partido Popular Cristiano (PPC).

3 En el Perú, si un candidato no obtiene más de la mitad de los votos válidos, se procede a una segunda vuelta entre las dos primeras mayorías relativas.

4 Entre 1968 y 1980 hubo un gobierno militar encabezado por Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y Francisco Morales Bermúdez (1975-1980). 1980 significó el retorno a la democracia y, con ella, a un sistema de cuatro partidos políticos (hoy llamados tradicionales, con una ideología definida y presencia



zados, sino que eran *outsiders* o independientes que lideraban movimientos personalistas con una mínima organización, cuyo objetivo era ganar una elección<sup>5</sup>; en ese sentido eran movimientos electorales pues desaparecieron, uno más rápido que el otro, luego de la elección<sup>6</sup>.

Fujimori enfrentaba dos retos inmediatos al asumir el gobierno en 1990: por un lado, solucionar el caos macroeconómico heredado de la década previa y, por otro, frenar el avance del terrorismo, liderado por Abimael Guzmán y su grupo Sendero Luminoso; sin duda era una tarea de enormes proporciones; más aún, debía hacerlo sin tener un partido político ni mayoría en el Congreso<sup>7</sup>. La estrategia de Fujimori en el plano político se basó en una crítica frontal a los partidos políticos tradicionales (la partidocracia) así como al orden institucional existente, cuya ineficiencia y corrupción habían generado el caos de la década de 1980; fue la política de la antipolítica al mando de un *outsider*. En el campo económico marcó el inicio de la estrategia de libre mercado y apertura hacia el exterior.

Los primeros resultados en términos del control de la hiperinflación heredada generaron cierta legitimidad al gobierno de Fujimori. El 5 de abril de 1992 disolvió el Congreso y suspendió la vigencia de la Constitución de 1979, evento conocido como el autogolpe. Luego, dada la presión internacional, convocó elecciones para un Congreso Constituyente con el objetivo de redactar una nueva Constitución, que fue promulgada después de un referéndum en 1993. Ciertamente el autogolpe se facilitó por el debilitamiento de los cuatro partidos políticos que coparon el escenario político de la década de 1980.

nacional). En primer lugar, Acción Popular, al mando de Fernando Belaúnde Terry (presidente del Perú en el quinquenio 1980-1985); en segundo lugar, el APRA (Alianza Popular Revolucionaria Americana), liderada por Alan García, presidente del Perú entre 1985 y 1990. Los otros dos partidos eran el Partido Popular Cristiano (PPC), bajo la conducción de Luis Bedoya Reyes; y la Izquierda Unida, al mando de Alfonso Barrantes, que sería alcalde de Lima en el período 1984-1987. Los cuatro partidos políticos obtuvieron más del 90% de los votos en las elecciones de la década de 1980 a excepción de las elecciones municipales de 1989, pues en Lima triunfó el independiente Ricardo Belmont liderando el movimiento Obras. Fue la primera manifestación de la crisis del sistema de partidos.

- 5 En el Perú, los partidos políticos así como los movimientos electorales (aquellos creados para una elección) son personalistas, lo que lleva a que los ciudadanos voten más por las personas que por ideologías.
- 6 Cambio 90 y el Frente Democrático (Fredemo) desaparecieron poco tiempo después de las elecciones generales de 1990.
- 7 Para las elecciones generales de 1990 regía la Constitución Política de 1979, que definía un poder legislativo bicameral compuesto por 180 diputados y 60 senadores. El Fredemo obtuvo 63 diputados contra 32 de Cambio 90 y 21 senadores contra 14 del movimiento de Fujimori. Cabe mencionar que el APRA, que había gobernado entre 1985 y 1990 y había llevado al país al peor caos macroeconómico de la historia, obtuvo mayor número de senadores (53) y diputados (17) que Cambio 90 que, con los resultados descritos, se convirtió en la tercera fuerza en el Congreso.

Fujimori, un desconocido treinta días antes de las elecciones, tuvo éxito en abatir el terrorismo y estabilizar la economía, logros que de acuerdo con él mismo y gran parte de la población no tenían los partidos políticos tradicionales, que aparecían así como los culpables e incapaces de enfrentar los problemas mencionados. De ahí que no sea una sorpresa la aprobación de cerca del 80% de la población de la disolución del Congreso. No obstante, Fujimori no consiguió los resultados solo, sino con el apoyo de las fuerzas armadas, que facilitaron un gobierno fuerte y pragmático<sup>8</sup> que implementó reformas en favor del mercado, como la liberalización comercial, privatizaciones, reformas al sistema de pensiones, etc.

En 1995 postuló a la reelección al amparo de la nueva Constitución Política de 1993 y fue electo presidente con 64% de los votos, por sobre Javier Pérez de Cuéllar, quien obtuvo 21% de los mismos. Sin embargo, el escenario ya no sería el mismo, ni los objetivos del gobierno, al menos en la esfera política.

Postular a un tercer período en 2000 se convirtió en la meta; ello explicó la postergación de reformas estructurales en el campo económico, social e institucional, la manipulación del marco legal para facilitar la postulación y el desarrollo de una política social asistencialista dirigida hacia los sectores más necesitados, entre otras. Los avances en las reformas de segunda generación (véase el capítulo I) quedaron superadas a la meta de lograr la postulación para un tercer período. La lógica política se impuso sobre el avance económico y ello supuso frenar las reformas. Además, el entorno externo desfavorable, caracterizado por una secuencia de crisis financieras en economías emergentes, y el fenómeno El Niño completaron el panorama.

### 3. CARACTERIZACIÓN DE LOS GOBIERNOS DE FUJIMORI

Los gobiernos de Fujimori pueden ser analizados desde diversos puntos de vista: económico, social, institucional, antisubversivo, etc. La postura política debía ser funcional a lo anterior. ¿Qué problemas heredaba en 1990? A riesgo de ser simplista, destacaban dos: en primer lugar, un caos macroeconómico manifestado en una hiperinflación y una profunda recesión; en segundo lugar, un avance descontrolado del terrorismo, en particular de Sendero Luminoso, que ya estaba cerca de tomar la capital y cuya manifestación eran atentados terroristas permanentes en todo el país. Uno de los resultados fue el descrédito total de los partidos políticos,

8 Un pragmático toma decisiones sin criterios ideológicos y hace lo que le parece más adecuado en cada momento de acuerdo con las circunstancias, pues “lo cierto es lo que funciona”.

# Capítulo III

## DEL COLAPSO DEL GOBIERNO DE FUJIMORI AL GOBIERNO DE PANIAGUA (2000-2001)

### 1. INTRODUCCIÓN

En el capítulo II se revisó el segundo gobierno de Fujimori, correspondiente al período 1995-2000. Entre otros aspectos, destacaron dos hechos; por un lado, las maniobras de diverso tipo dirigidas a la postulación presidencial para un tercer período y, por otro, las crisis externas, en particular las de Asia Oriental (1997) y Rusia (1998), y el fenómeno El Niño (1998). Ambos fenómenos tuvieron repercusiones negativas sobre la evolución de la economía. Ya en 1995, el problema central identificado por la población era la falta de empleo adecuado y los altos niveles de pobreza y desigualdad. Faltaba una efectiva reforma del Estado, que no se implementó pues la orientación del gobierno fue lograr la segunda reelección presidencial en el año 2000 y todo quedó subordinado a ello. A pesar de ello, Fujimori se las arregló para mantener altos niveles de aprobación debido a la puesta en marcha de políticas asistencialistas y clientelistas.

El objetivo de este capítulo es analizar el período de transición democrática 2000-2001, es decir, desde el colapso del gobierno de Fujimori luego de las elecciones de 2000 hasta el final del gobierno de Paniagua en julio de 2001.

### 2. LAS ELECCIONES GENERALES DE 2000

Las elecciones presidenciales y parlamentarias del 9 de abril de 2000 se desarrollaron entre fuertes cuestionamientos a la postulación a un tercer período de Alberto Fujimori. La admisión de su candidatura por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) fue una muestra más del control del gobierno, no solo del Poder Judicial y de gran parte de la prensa escrita y televisiva, sino de las instituciones del sistema democrático. La decisión final la tomaría el electorado.

El cuadro III.1 presenta la evolución del porcentaje de aprobación de las gestiones presidenciales de Fujimori por segmentos socioeconómicos, de acuerdo con Tanaka (2000: 8). En primer lugar, el promedio de aprobación entre octubre de 1991 y octubre de 1996 estuvo por encima de 60% en los cuatro segmentos socioeconómicos. En segundo lugar, entre noviembre de 1996 y diciembre de 1998 hubo una caída hasta la mitad en todos los segmentos. En tercer lugar, entre enero de 1999 y abril de 2000, Fujimori recuperó los niveles de aprobación en todos los segmentos, en especial en el D. El promedio de 47,81% que lo colocaba como favorito fue, como veremos, casi el mismo obtenido en el resultado de las elecciones. Tanaka (2000: 8) señala tres factores que explican la recuperación de Fujimori: en primer lugar, los límites de la oposición, que en lugar de presentar propuestas concretas relacionadas con el empleo y la pobreza, se centró en debates institucionales sobre la defensa de la democracia; Fujimori, a través del uso de recursos del Estado, mantuvo la política asistencialista y recuperó los votos, en especial en el segmento D, que tiene el mayor número de votantes. En segundo lugar, méritos del gobierno por la leve recuperación económica; y, en tercer lugar, las maniobras ilegales usadas por el gobierno en contra de la oposición. Murakami (2007: 524) agrega un factor: los partidos políticos no mostraban ninguna renovación, en el sentido de que “las mismas caras continuaron ocupando su aparato, sin presentar novedad alguna. Su proceso interno de toma de decisiones quedó cerrado y la distancia entre los partidos existentes y la sociedad, no se acortó”.

**Cuadro III.1**  
**Porcentaje de aprobación a la gestión presidencial por sectores sociales**  
**(datos de Apoyo para Lima Metropolitana)**

Períodos	Promedio	A	B	C	D
Jul.-Dic. 1990	54,3	44,83	47,33	55,66	61
Ene. 1991-Sep. 1991	38	35,66	36,22	38,66	38,44
Oct. 1991-Oct. 1996	65,84	67,81	62,14	62,09	62,67
Nov. 1996-Dic. 1998	39,53	38,77	33,61	38,03	42,92
Ene. 1999-Abr. 2000	47,81	40,68	38,25	45,69	54,31

Fuente: Tanaka (2000: 8).

Veamos el proceso con detalle. El 27 de diciembre de 1999 Fujimori inscribió su candidatura para un tercer gobierno y la acompañó de un mensaje televisivo a la nación señalando que su postulación la hacía en el mejor interés de los peruanos, pues no había alternativas reales a su candidatura (Taylor 2001: 4). Señaló que

cualquier retorno a los partidos tradicionales implicaría un retroceso de todo lo avanzado. Con ese objetivo presentó la Alianza Perú 2000, conformada por cuatro agrupaciones: Cambio 90, Nueva Mayoría, Vamos Vecino y un nuevo movimiento político denominado Frente 2000.

Además de Fujimori se presentaron ocho candidatos, aunque en un principio solo dos de ellos representaban un riesgo para la segunda reelección: Alberto Andrade (Somos Perú) y Luis Castañeda (Solidaridad Nacional). Ambos eran candidatos independientes y personalistas. El cuadro III.2 presenta la intención de voto de los principales competidores entre octubre de 1999 y marzo de 2000 a nivel nacional.

**Cuadro III.2**  
**Intención de voto presidencial, datos nacionales**  
**(porcentaje sobre el total de votos emitidos, incluyendo blancos y viciados)**

	Oct. de 1999	Ene. de 2000	Feb. de 2000	Mar. de 2000
Fujimori	36	41	39	38
Andrade	19	16	14	8
Castañeda	19	14	12	5
Toledo	6	7	10	27

Fuente: Tanaka (2000: 10).

En octubre de 1999, cinco meses antes de las elecciones, Fujimori, líder del Frente Nacional Perú 2000, mantenía una cómoda ventaja en la intención de voto entre los electores<sup>1</sup>. Luego de superar una serie de trabas legales, intentaba acceder al gobierno para un tercer período. La oposición a Fujimori se presentaba dividida en torno de tres candidatos, líderes de movimientos independientes. En primer lugar, Alberto Andrade, ex alcalde de Lima desde 1995, quien lideraba Somos Perú<sup>2</sup>; en segundo lugar, Luis Castañeda, al mando de Solidaridad Nacional, creado en 1998; y en tercer lugar, Alejandro Toledo, a la cabeza de Perú Posible<sup>3</sup>. Al igual que Perú

- 1 El Frente Nacional Perú 2000 fue el cuarto movimiento político creado por Fujimori desde 1990. En 1990 ganó las elecciones presidenciales con Cambio 90, posteriormente creó Nueva Mayoría en 1992 y Vamos Vecino (antes Sí Cumple) para las elecciones municipales de 1998.
- 2 Alberto Andrade fundó Somos Lima en 1995, movimiento con el que ganó las elecciones municipales de 1995 en Lima. En 1997, funda Somos Perú para postular a la presidencia en el año 2000.
- 3 Perú Posible fue fundado en 1999 por Alejandro Toledo, en reemplazo de País Posible, con el que había postulado a las elecciones presidenciales de 1995, obteniendo el 3,2% de los votos.

2000, los tres movimientos eran personalistas e independientes, incluso con ideologías similares. Sin lugar a dudas, las elecciones de 2000 fueron una expresión de una democracia sin partidos políticos consolidados, basadas solo en el personalismo del candidato. Todos eran vehículos electorales creados poco tiempo atrás para participar en las elecciones.

En el cuadro III.2 puede observarse que tanto Andrade como Castañeda atravesaron por un proceso de debilitamiento entre octubre de 1999 y marzo de 2000. Mientras el primero experimentó una disminución en la intención de voto de 19% a 8%, el segundo mostró la misma tendencia, cayendo de 19% a 5%. La volatilidad electoral no es un fenómeno nuevo en la política peruana, aunque, como veremos más adelante, fueron determinantes los ataques de la maquinaria presidencial hacia los opositores. Tres meses antes de las elecciones, Toledo tenía apenas 7% de la intención de voto y en marzo, 27%, cifra que le permitió encabezar la oposición y llegar a la segunda vuelta. De alguna manera, Toledo “se encontró” con la posibilidad de aglutinar los votos antifujimoristas, pues los dos favoritos (Andrade y Castañeda) perdieron opciones poco tiempo antes de las elecciones (Tanaka 2001).

Si el gobierno tenía el control sobre los órganos electorales y casi toda la prensa escrita y televisiva, la pregunta que surge es la siguiente: ¿por qué la oposición se presentó dividida para enfrentar tamaño desafío?<sup>4</sup> Aunque no existe una respuesta concluyente, una opción es el apetito individual por el poder; otra posibilidad la podemos encontrar en el sistema electoral peruano con una elección en dos vueltas si ninguno de los candidatos obtiene más del 50% de los votos en la primera vuelta electoral; en la medida en que las dos primeras mayorías pasan a una segunda vuelta, y considerando las encuestas de intención de voto disponibles, la discusión era quién competiría con Fujimori; en otros términos, la tarea de los demás solo era alcanzar el segundo lugar y esperar el apoyo de toda la oposición en una segunda vuelta; sea como fuere, la división de los candidatos opositores facilitó la tarea a Fujimori, quien lideraba el Frente Nacional Perú 2000, su cuarto movimiento electoral desde que llegó al poder en 1990.

La campaña electoral se caracterizó, en primer lugar, por la ausencia de un debate entre los principales contendientes, dada la negativa de Fujimori a hacerlo; debatir con la ventaja que mostraba en las encuestas representaba un alto riesgo que solo le podría provocar pérdidas. En segundo lugar, los ataques a los candidatos de

4 Además de los tres mencionados, se presentaron Abel Salinas por el APRA, Víctor García Belaúnde por Acción Popular y Máximo San Román por Unión por el Perú (UPP), entre otros. El tema ha sido desarrollado por Tanaka (2001).

## Capítulo IV

# EL GOBIERNO DE ALEJANDRO TOLEDO (2001-2006)

### 1. INTRODUCCIÓN

Luego de la confusión política posterior a las elecciones de 2000, Alejandro Toledo, identificado como líder de la oposición, llegó a la presidencia para el período 2001-2006. Toledo había generado grandes expectativas de los ciudadanos, en parte alimentadas por la enorme cantidad de promesas realizadas durante las campañas electorales (dos vueltas en 2000 y otras dos en 2001). El descontento originado en la imposibilidad de cumplirlas unido a un gobierno débil y sin mayor organización llevó los niveles de aprobación presidencial por debajo de 10%.

Mientras tanto, la economía se recuperaba de la recesión del período 1998-2002 y comenzaba a crecer gracias a un entorno externo favorable caracterizado por un auge de los precios internacionales de los metales. No obstante, la combinación entre resultados macroeconómicos positivos y malestar de la población determinó que Perú Posible, frente político de Toledo, ni siquiera presentara un candidato presidencial en las elecciones generales de 2006. Quedó claro, una vez más, que los resultados económicos son solo un medio para lograr el bienestar y la tranquilidad social. Si no se avanza en otras áreas para las que se requiere implementar reformas, los resultados económicos no se traducirán en mejoras sociales.

### 2. LAS ELECCIONES GENERALES DE 2001

Las elecciones de 2001 se llevaron a cabo el 8 de abril y fueron lideradas por cuatro candidatos: Alejandro Toledo (Perú Posible), Lourdes Flores (Alianza Unidad Nacional), Alan García (Partido Aprista Peruano) y Fernando Olivera (Frente Independiente Moralizador), quienes competían por los casi 15 millones de votantes. De acuerdo con Taylor (2005: 73), una fuente adicional de votos era el destino del 40% de votos disponibles que dejó Fujimori luego del colapso de su gobierno; eran

votantes desorientados y con rencor frente a la clase política que había reemplazado a Fujimori. De ahí que la indecisión fuera la característica de un alto porcentaje del electorado.

El Perú se caracteriza por una alta volatilidad electoral, consecuencia de la ausencia de partidos políticos sólidos; por esa razón, las tendencias en las encuestas de intención de voto en los meses previos no son un indicador confiable de quién ganará; es común escuchar que los votos se definen en las últimas semanas, pues candidatos que lideran la intención de voto durante varios meses, de un momento a otro caen, y las preferencias electorales se trasladan a otro. De ahí que “cualquiera pueda ganar”. La razón central es la ausencia de partidos políticos de alcance nacional y con una ideología definida; por ejemplo, en las elecciones de 2000, Toledo aparecía con 7% de intención de voto en enero, a solo tres meses del proceso electoral, y en marzo tenía 27%, lo que le permitió llegar a la segunda vuelta en abril. Los votos siguen al caudillo, más que a ideologías o programas.

Perú Posible es un partido político personalista y caudillista fundado en 1995 con la denominación de País Posible; Alejandro Toledo (Cabana, Áncash, 1946) es el líder y fundador del movimiento. El artículo 31.º del estatuto del 17 de septiembre de 2011, señala lo siguiente: “El Presidente fundador y Presidente del Partido, símbolo de cohesión del Partido Perú Posible es el Doctor Alejandro Toledo Manrique [...]”, mientras el artículo 32.º sostiene que el cargo es de duración indefinida. Ningún otro cargo mencionado en el estatuto tiene nombre propio<sup>1</sup>. De acuerdo con Meléndez (2006: 50), Toledo “no contaba con una organización cuajada ni coherente, ni orgánica ni propositivamente. El crecimiento de su partido, Perú Posible, se explicaba más por las expectativas de diversos sectores de acceder al gobierno que por la identificación con una propuesta política”. Tampoco era un líder carismático, lo que unido a su débil organización partidaria configuró una propuesta frágil, que a pesar de ello ganó las elecciones. Su postura política se definió por oposición a Fujimori. Perú Posible, como ha sido comentado, era un partido personalista, por lo que la toma de decisiones era centralizada; sus integrantes no tenían una historia común ni un espíritu de cuerpo, ni siquiera una ideología compartida ni, menos aún, conexión con organizaciones sociales de base.

En enero de 2001, tres meses antes de las elecciones presidenciales y congresales, Alejandro Toledo aparecía como favorito con 33% en las encuestas de intención

1 En el estatuto fundacional de 2001 se especifica lo mismo en el artículo 20.º, mientras en el 21.º se señalaba que el cargo era vitalicio y solo se perdía por renuncia o fallecimiento. El estatuto fue modificado en 2008, pero se mantiene el nombre del presidente del partido en el artículo 31.º.



de voto; los votantes lo identificaban como el líder del antifujimorismo y la oposición, y recordaban que había encabezado la “Marcha de los Cuatro Suyos” el 27 de julio de 2000 (Taylor 2005: 573). Durante la campaña electoral puso énfasis en sus orígenes indígenas; su esposa, Eliane Karp, era una antropóloga belga que también enfatizó el tema étnico y sostuvo que un triunfo de Toledo significaría un retorno al poder político de los indígenas luego de 500 años (Barr 2003: 1164). La impresión era de que ganaría en primera vuelta.

Sin embargo, Toledo sembraba dudas entre los electores; en primer lugar, era su cuarta campaña electoral (2000 y 2001, ambas en dos vueltas), por lo que había acumulado una gran cantidad de promesas. En segundo lugar, enfrentaba el problema de Zarái Toledo, una hija no reconocida, resultado de una relación que tuvo con Lucrecia Orozco y que en 2001 tenía 14 años de edad. A pesar de que lo negó repetidas veces, en octubre de 2002 la reconoció sin necesidad de un examen de ADN. En términos morales fue un escándalo que afectó su candidatura, pues Toledo no tuvo una respuesta transparente ni convincente.

En opinión de Taylor (2005: 574), en un inicio la beneficiaria de las dificultades de Toledo fue la candidata Lourdes Flores, quien encabezaba la alianza Unidad Nacional, conformada por el tradicional Partido Popular Cristiano (PPC), Solidaridad Nacional de Luis Castañeda y Renovación Nacional de Rafael Rey. En febrero de 2001, tres meses antes de las elecciones, tenía 30% de intención de voto. Sin embargo, fue señalada como la candidata del continuismo en el plano económico. La presencia de varios fujimoristas en la lista de candidatos al Congreso era usada como prueba.

Alan García retornó al Perú luego de diez años, tras huir al extranjero como consecuencia del autogolpe de Fujimori de 1992<sup>2</sup>. El Partido Aprista Peruano (PAP), el más antiguo del Perú (fundado en México en 1924 y en el Perú en 1930), a pesar de su capacidad organizativa, no ha dejado de ser caudillista; hasta 1979 el líder indiscutido fue su fundador, Víctor Raúl Haya de la Torre y desde ahí en adelante, Alan García. El PAP llegó al poder con García en 1985 y su gobierno condujo al Perú al peor caos macroeconómico de la historia, resultado que de algún modo facilitó la aparición de Fujimori en 1990; el mal recuerdo del período 1985-1990 asustó a muchos electores; sin embargo, su retorno marcaría una nueva historia para su partido.

2 Luego del autogolpe García escapó a Colombia y luego a Francia. En diciembre de 2000 se archivó la acusación contra corrupción que pesaba en su contra y pudo volver al Perú un mes después y postular a la presidencia. Durante su ausencia, el PAP no tuvo mayor relevancia en las diversas elecciones.

En el cuadro IV.1 se presentan los resultados oficiales de las elecciones presidenciales. En primer lugar, el triunfo de Alejandro Toledo fue amplio, pero no lo suficiente para evitar la segunda vuelta. Incluso, con 36,5% de los votos, obtuvo un porcentaje menor que en la primera vuelta de 2000, pues esta vez ya no aglutinaba a todos los antifujimoristas (véase el cuadro III.3). En segundo lugar, la sorpresa fue Alan García, pues alcanzó la segunda vuelta con una diferencia de apenas 156.204 votos de diferencia sobre Lourdes Flores, de un total de 10 millones y medio de votos válidos. Un elemento que se debe tomar en cuenta es que Fernando Olivera y Lourdes Flores ocupaban el mismo espacio político, es decir, tenían un pensamiento similar; sin embargo, se presentaron separados a la presidencia; de haber ido unidos, la probabilidad de la llegada de Alan García a segunda vuelta hubiera sido menor (los votos de Flores y Olivera sumados superaron con amplitud los obtenidos por García). En tercer lugar, Carlos Boloña, que representaba al fujimorismo, solo obtuvo 1,7% de los votos. Toledo ganó en todos los departamentos, con excepción de Ica y La Libertad, lugares donde triunfó García.

**Cuadro IV.1**  
**Elecciones generales 2001: resultados oficiales de la primera vuelta**

Candidato	Partido político	Votos	Porcentaje
Alejandro Toledo	Perú Posible	3.871.167	36,5
Alan García	Partido Aprista Peruano	2.732.857	25,8
Lourdes Flores	Unidad Nacional	2.576.653	24,3
Fernando Olivera	Frente Independiente Moralizador	1.044.207	9,8
Carlos Boloña	Solución Popular	179.243	1,7
Otros		197.593	1,8

Fuente: ONPE, <<http://www.onpe.gob.pe>>.

La segunda vuelta fue el 3 de junio, cuyo resultado puede verse en el cuadro IV.2. Alejandro Toledo derrotó a Alan García por una diferencia de 643.627 votos. Los votos que dejó Lourdes Flores, en un porcentaje relevante migraron hacia Toledo, para evitar a García por el recuerdo de su primer gobierno.

A diferencia de la primera vuelta, García ganó en los departamentos de Cajamarca (50,7% frente a 49,3%), Callao, Ica, La Libertad, Lambayeque, Piura, Tumbes y San Martín (51% frente a 49%). La costa desde Ica hacia el norte (con excepción de Lima, donde obtuvo 47,8% de los votos) reafirmó ser el bastión histórico del PAP,

# Capítulo V

## EL GOBIERNO DE ALAN GARCÍA

### (2006-2011)

#### PARTE 1

#### 1. INTRODUCCIÓN

En 2006, Alan García, líder del Partido Aprista Peruano (PAP), ganó las elecciones presidenciales y gobernó al país por un período de cinco años. Para muchos fue una sorpresa que García lograra el triunfo considerando su desastroso primer gobierno entre 1985 y 1990; para otros no lo fue, pues su habilidad política unida al extremismo político de su adversario de turno en la segunda vuelta, Ollanta Humala, facilitaron la tarea; un tercer grupo lo identificó como el “mal menor”.

La evolución económica se vio favorecida por un entorno externo favorable, debido al crecimiento de China y la India y al *boom* crediticio ocurrido en los Estados Unidos y Europa, que en 2008 probaría no ser sostenible. No obstante, el auge en los precios de los productos mineros, unido a un prudente manejo monetario y fiscal, determinó un período expansivo de la economía peruana. A pesar de ello, los conflictos sociales no fueron la excepción, en particular los mineros; el “manejo de la abundancia de recursos”, tanto del sector privado como del público, por la distribución de los beneficios del crecimiento económico condicionaron la dinámica del período 2006-2010.

En forma simultánea, en América Latina ocurría un “giro hacia la izquierda” en el campo político; en doce países hubo elecciones generales y en la mayoría de ellos fueron elegidos como presidentes diversos líderes que provenían de movimientos de izquierda cuyas propuestas, en mayor o menor medida, rechazaban el libre mercado. Alan García, líder del Partido Aprista Peruano (PAP), de tendencia socialdemócrata, gobernó “a la derecha” si por esta se entiende un respeto por los equilibrios macroeconómicos y una adherencia a los principios del libre mercado y a la profundización de la apertura hacia el exterior; el Perú no fue parte del giro

hacia la izquierda política de América Latina. Ello tuvo implicancias, pues la postura hacia “lo social” fue distinta de lo esperado por los electores. De ahí la necesidad de revisar la tendencia de América Latina y la aparición de Ollanta Humala, quien, de acuerdo con su discurso en campaña, representaba el giro a la izquierda.

Con el objetivo de contextualizar el gobierno de García y explicar por qué no fue parte del “giro a la izquierda” en América Latina, conviene explicar, a grandes rasgos, qué se entiende por derecha e izquierda, pues la única manera de referirse a un giro a la izquierda en América Latina es porque antes gobernaban partidos de derecha. Luego de ello, explicar las razones del triunfo de candidatos ubicados a la izquierda del espectro político. Por último, sobre la base descrita, analizar el gobierno de Alan García en el período 2006-2011 a la luz del entorno externo favorable interrumpido en 2009 por los impactos de la primera crisis financiera internacional del siglo XXI.

## 2. IZQUIERDA Y DERECHA: UNA APROXIMACIÓN

Izquierda y derecha son expresiones políticas de uso común en América Latina. Cualquier persona identifica algunas posturas como de derecha y otras como de izquierda, y en el mismo sentido ubica a los distintos líderes. Sin embargo, caben dos observaciones: en primer lugar, conviene diferenciar el significado de ambos términos, si es que existe, de la forma como se usan. En segundo lugar, las interpretaciones son diferentes tanto en política como en economía; es decir, se puede ser de izquierda en política y de derecha en economía.

Ambos términos nacieron como consecuencia de la revolución francesa de 1789<sup>1</sup>. En la Asamblea Constituyente francesa, los diputados estaban divididos en dos grupos opuestos entre sí: los girondinos, sentados a la derecha desde la perspectiva del presidente de la Asamblea (el rey), y los jacobinos, ubicados a la izquierda<sup>2</sup>. Los girondinos, considerados moderados, buscaban restaurar el orden monárquico a través de un acuerdo con la monarquía y la nobleza para limitar su poder real. El voto podrían ejercerlo solo quienes pagaban impuestos, con lo cual quedaban excluidas las clases populares. Los jacobinos, defensores de una posición extrema, eran partidarios de un cambio radical a través de una revolución; el lema era “libertad, igualdad y fraternidad” y tenían el respaldo de las clases populares.

- 1 En la Asamblea Constituyente de 1789 no existían los partidos políticos, a pesar de las diversas posturas políticas.
- 2 Existió un tercer grupo, denominado marisma, que estaba al centro, entre la izquierda y la derecha.

Mantener el *statu quo* con algunos ajustes (derecha) o cambiarlo de manera radical (izquierda) eran las dos posturas. La izquierda nace contra el poder de la monarquía absoluta y como consecuencia quedó asociada con el cambio y la lucha contra la desigualdad; sin embargo, el lector se preguntará: ¿acaso los gobiernos de derecha, tal como los ciudadanos los entienden, no abogan por la igualdad de oportunidades?; a lo mejor en términos históricos no fue así, pero de manera gradual ambas posiciones se han acercado y, ya entrado el siglo XXI, coinciden en la necesidad de una mayor igualdad de oportunidades.

Los hechos descritos explican la asociación histórica de izquierda con “cambio”; pero ¿cambio hacia qué y en qué magnitud? Qué cambiar y cuánto cambiar determinan los distintos matices de la izquierda. Y en la derecha, ¿todas las posturas se reducen a mantener todo igual? La respuesta es negativa, pues también existen matices. En las elecciones de 2006, Humala representó el “cambio radical” y García, el “cambio responsable”. Tratemos de llegar a algunas aproximaciones.

En sus orígenes franceses, los jacobinos (la izquierda) estaban conformados por intelectuales y clases populares y tenían como objetivo abolir el antiguo régimen monárquico e instaurar una república<sup>3</sup>; los girondinos, constituidos por empresarios burgueses, buscaban limitar la monarquía constitucional pero no abolirla. En 1791 la Asamblea promulgó la primera constitución, y con mayoría girondina decidió por la monarquía constitucional. El rey debía compartir del poder con la Asamblea. Entre 1792 y 1794, los jacobinos, liderados por Robespierre y Danton, tomaron el poder e instalaron el régimen del terror, que reprimió la oposición al gobierno con la violencia. La monarquía quedó abolida y se instauró la república. El mecanismo fue una revolución.

Luego de la revolución francesa, los términos izquierda y derecha han tenido diversas interpretaciones, aunque mantienen alguna cercanía con sus orígenes históricos. Desde el punto de vista político, la derecha equivale a conservador (mantener lo existente) y la izquierda a liberal; ser conservador implica defender los valores morales tradicionales y por ende oponerse a cualquier cambio radical. La izquierda se asocia con la libertad, pues de lo contrario no podría vincularse con el cambio; ser liberal en política significa que cada persona tiene la libertad de elegir cómo vivir su vida y que el Estado garantiza las libertades. Tanto en la izquierda

3 “Antiguo régimen” era la expresión usada por los jacobinos o revolucionarios para referirse al gobierno anterior a la revolución, es decir, la monarquía absoluta. La revolución francesa tuvo como objetivo abolir la monarquía absoluta y luego se extendería a otros países europeos.

como en la derecha existen diversas posiciones respecto a la forma de gobernar: algunos abogan por gobiernos democráticos y otros, por autoritarios.

Algunas definiciones de “izquierda” son ilustrativas:

Cleary (2006: 36) define la izquierda como “a political movement with historical antecedents in communist and socialist political parties, grassroots social movements, populist social movements, or other political forces that traditionally have had antisystemic, revolutionary, or transformative objectives”. Sea radical o no, la izquierda comparte una preocupación por la redistribución y la justicia social y encuentra el soporte de segmentos poblacionales excluidos bajo el orden socioeconómico existente. La izquierda plantea un cambio político, económico y social con el propósito de conseguir la justicia social. La derecha también plantea una agenda similar, aunque en la percepción del electorado el cambio se identifica más con la izquierda (González y Queirolo 2009).

Levitsky y Roberts (2011b: 5) señalan que la izquierda está compuesta por “political actors who seek, as a central programmatic objective, to reduce social and economic inequalities. Left parties seek to use public authority to redistributive wealth and/or income to lower income groups, erode social hierarchies, and strengthen the voice of disadvantaged groups in the political process”.

En su acepción económica, la izquierda, con matices, aboga por una mayor intervención estatal en la economía, al mismo tiempo como productor de bienes y servicios y como un ente que restringe el uso del mercado, mientras que la derecha defiende el libre mercado y una menor intervención estatal. Ciertamente existen variantes, aunque a riesgo de simplificar se puede señalar que a mayor intervención estatal en la economía, más a la izquierda del espectro político, mientras que a menor intervención, más a la derecha; la idea es pensar ambos términos como un continuo donde las posturas más radicales se ubican en los extremos.

Veamos algo de historia. El período comprendido entre 1945 y 1990 fue denominado como la “guerra fría”. La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) dejó como herencia un mundo bipolar, con dos potencias visibles. Por un lado, Estados Unidos como líder del capitalismo de libre mercado y por otro, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en torno del socialismo centralmente planificado. América Latina no fue ajena a esta tendencia. La izquierda se identificó en términos ideológicos con movimientos de inspiración marxista y como la alternativa al capitalismo; la revolución cubana de 1959 en torno de Fidel Castro era el referente. El énfasis estaba en la propiedad pública de los medios de producción y la

# Capítulo VI

## EL GOBIERNO DE ALAN GARCÍA

### (2006-2011)

#### PARTE 2

#### 1. INTRODUCCIÓN

Durante su segundo gobierno, García mantuvo la estrategia económica basada en la adherencia al libre mercado y la profundización de la apertura hacia el exterior; en la medida en que la economía peruana es pequeña (representa el 0,39% del PIB mundial) y abierta, recibe los beneficios y los costos de los cambios en entorno externo. Las caídas en los precios de las materias primas y las salidas de capitales son los canales por los cuales las crisis externas impactan sobre la economía peruana.

Entre 2003 y 2008 la coyuntura externa fue excepcionalmente favorable; altos precios de los productos mineros y crédito barato del exterior, sumados a la disciplina monetaria y fiscal interna, configuraron una etapa de crecimiento económico basado en la inversión privada. A finales de 2008 estalló la crisis financiera global, que afectó la evolución económica en 2009. La recuperación económica comenzó en el segundo semestre de 2009 y continuó en 2011.

Sin embargo, los lentos avances en el campo de las reformas en temas claves como educación, salud, infraestructura y en general en el marco institucional, generaron que la bonanza macroeconómica no se manifestara, al menos en la magnitud esperada, en un aumento del bienestar social. La ecuación debió ser: equilibrios económicos + reformas.

El presente capítulo tiene dos objetivos. En primer lugar, analizar los impactos de la crisis financiera internacional sobre América Latina y el Perú, con énfasis en la respuesta de política económica; en segundo lugar, revisar la evolución social a partir de algunos indicadores, como la pobreza monetaria, la desigualdad de ingresos y otros.

## 2. IMPACTOS DE LA CRISIS FINANCIERA Y RESPUESTAS DE POLÍTICA ECONÓMICA

La crisis financiera de las economías avanzadas estalló en 2008 y determinó una reversión de la tendencia mostrada en los tres primeros años del gobierno de García. En 2009, la economía apenas creció 0,9%, para luego recuperarse en 2010. ¿Qué impactos generó sobre las economías emergentes, en especial en América Latina y el Perú? ¿Cuáles fueron los canales de transmisión?

### 2.1 Economías emergentes

Luego de la bancarrota del banco de inversión Lehman Brothers en septiembre de 2008, la economía mundial experimentó una declinación sincronizada de los mercados financieros, flujos de capitales, comercio internacional y actividad económica, que afectó a todas las regiones del planeta (véase el capítulo V). Sin embargo, a nivel de países, los impactos individuales dependieron al menos de dos factores: en primer lugar, del grado de solidez macroeconómica de las economías para enfrentar el choque negativo de demanda. En segundo lugar, de los lazos comerciales y financieros con los países que constituyeron el centro de la crisis. Los canales básicos fueron el comercial (menores exportaciones y caída en los términos de intercambio) y el financiero (salida de capitales y reducción de las líneas de crédito externas al sistema bancario local).

En términos más específicos, la transmisión de la crisis de los países avanzados a las economías emergentes ocurrió a través de cuatro canales. En primer lugar, la contracción de los préstamos externos a los bancos locales, denominado canal financiero; en segundo lugar, la reducción de los ingresos por exportaciones debido a una menor demanda externa, llamado canal comercial; en tercer lugar, una disminución de los flujos financieros privados y públicos (ingreso de capitales); en cuarto lugar, una reducción de las remesas.

En primer lugar, el pánico de septiembre de 2008 generó un temor por el contagio financiero, que puede ocurrir a través de dos vías. El mecanismo directo opera si entidades financieras en las economías emergentes y en desarrollo tienen activos respaldados por hipotecas de alto riesgo (*subprime*). El canal indirecto funciona a través de la declinación de los precios de las acciones y las viviendas. La reducción de los activos origina una disminución del capital. Los problemas aparecen si las entidades no tienen el capital suficiente en efectivo. El resultado será una reducción de los créditos con el objetivo de reforzar el nivel de capital y por ende



una contracción en la inversión, menor crecimiento y un aumento en el desempleo. La disminución consiguiente en la demanda genera un círculo vicioso, pues reduce el crecimiento económico futuro y los ingresos tributarios que dependen del mismo.

En segundo lugar, la recesión en las economías avanzadas redujo la demanda y por ende los precios y la producción de las economías emergentes. La menor demanda generó una reducción en las exportaciones. La mayoría de países emergentes han basado su crecimiento en las exportaciones. El canal comercial impactó a China, India, Corea, Malasia y otras en bienes manufacturados, y a países de América Latina y África en materias primas y productos básicos, cuyos precios mostraron un auge entre 2002 y 2008. La declinación comenzó en septiembre de 2008. El resultado fue un aumento de la brecha externa (véase el capítulo I). Los mayores importadores de las economías avanzadas en 2009 fueron Estados Unidos (12%), China (8%), Alemania, Francia y el Reino Unido (WTO 2010: 30).

En tercer lugar, como grupo, los países emergentes requieren el influjo de capitales del resto del mundo para acelerar el crecimiento económico, comercio y desarrollo. Los flujos pueden consistir en ayuda oficial para el desarrollo, flujos de inversión (portafolio e inversión extranjera directa), préstamos de corto plazo de financiamiento del comercio y remesas, todos afectados por la crisis. En general, la crisis aumentó la aversión al riesgo de los inversionistas y generó una “huida hacia la calidad”, como los bonos del Tesoro de los Estados Unidos y el activo de refugio clásico: el oro.

El impacto de los cuatro canales fue negativo, aunque el grado dependió del estado macroeconómico de cada país cuando explotó la crisis así como de la relación comercial y financiera con las economías avanzadas, centro de la crisis; por ejemplo, aquellos como México, con grandes flujos comerciales con los Estados Unidos, sufrieron un impacto mayor. También importó la situación en el punto de partida. Economías con un manejo ordenado de las finanzas públicas, sin inflación y con una adecuada supervisión y regulación financiera enfrentaron mejor los impactos descritos. Naude (2009: 9) señala que la crisis afectó en mayor medida a aquellas economías con un inadecuado manejo macroeconómico e instituciones financieras pobres. El cuadro VI.1 presenta la evolución del PIB por regiones.

**Cuadro VI.1**  
**PIB real por regiones**  
**(variaciones porcentuales)**

	2005	2006	2007	2008	2009
Europa Central y Oriental	5,9	6,5	5,5	3,0	-3,6
Comunidad de Estados Independientes	6,7	8,8	9,0	5,3	-6,5
Asia en desarrollo	9,5	10,4	11,4	7,7	6,9
Medio Oriente y África del Norte	5,3	5,8	6,0	5,0	2,0
África Subsahariana	6,3	6,4	7,0	5,5	2,6
América Latina	4,7	5,6	5,7	4,3	-1,7

Fuente: FMI (2010: 177).

**Cuadro VI.2**  
**Flujos financieros netos a las economías en desarrollo**  
**(en miles de millones de dólares)**

	2000-05	2006	2007	2008	2009
Flujos privados netos	109,1	104,4	403,0	70,6	54,7
Inversión directa neta	156,5	196,2	309,3	323,1	233,7
Inversión en portafolio neta	-32,4	-96,8	20,8	-132,8	-128,2
Otras inversiones netas	-15,1	5,0	72,9	-119,7	-50,7
Flujos oficiales netos	-37,0	-126,5	-121,9	-118,0	-21,5
Total flujos netos	72,1	-22,1	281,1	-47,5	33,1
África	12,5	15,8	31,4	19,9	36,1
Asia Oriental	48,5	12,3	113,1	-32,8	-55,7
Asia Occidental	-20,2	-43,5	25,3	-105,0	0,5
América Latina	31,2	-6,8	111,3	70,5	52,3
Economías en transición	5,5	43,2	141,7	-103,9	-69,0

Fuente: United Nations (2010: 74).

El cuadro VI.2 presenta la evolución de los flujos netos de capitales hacia las economías emergentes. En primer lugar, entre 2000 y 2005 el promedio anual fue de US\$ 109,1 miles de millones, de los cuales el 60% tuvo como destino Asia Oriental (United Nations 2010: 74). La contracción en 2008 y 2009 con relación a 2007 aporta una cifra incluso menor que el promedio de los cinco primeros años del

# Epílogo

## EL GOBIERNO DE OLLANTA HUMALA (2011-2016)

### LOS PRIMEROS AÑOS

#### 1. INTRODUCCIÓN

En 2006, Ollanta Humala ganó la primera vuelta de las elecciones presidenciales con 30,6% de los votos y puso en agenda el tema de la exclusión social. En la segunda vuelta perdió con Alan García, debido a su postura radical de izquierda expresada en su programa de gobierno titulado “La Gran Transformación”. Cinco años después se presentó a las elecciones generales liderando una alianza de grupos de izquierda denominada Gana Perú. Obtuvo 31,7% de los votos en primera vuelta y enfrentó en la segunda vuelta a Keiko Fujimori, a quien derrotó, y se convirtió en presidente del Perú para el período 2011-2016. La clave de su triunfo estuvo en la “moderación” del programa radical original, entre la primera y segunda vuelta electoral.

Humala mantuvo la estrategia económica de sus predecesores: libre mercado con apertura hacia el exterior. Los programas sociales focalizados, algunos de ellos recién creados, fueron ubicados en el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), creado en 2011 para enfrentar la exclusión social. Crecimiento económico con inclusión social resumió la postura presidencial.

Sin embargo, el entorno externo cambió. La Gran Desaceleración describe el desempeño de la economía mundial desde 2011. El Perú no fue ajeno a la tendencia. “Enfriamiento” fue la expresión elegida para definir la tendencia en el Perú. El objetivo del capítulo es analizar la gestión de Humala en el poder en sus primeros años.

## 2. LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES: LA IMPORTANCIA DE LA CAMPAÑA ELECTORAL

La ausencia de partidos políticos sólidos e institucionalizados, de alcance nacional, origina que en cada proceso electoral aparezcan líderes, unos más carismáticos que otros, que compiten entre sí sin una ideología clara que los identifique. Los discursos no son ideológicos, sino sobre temas específicos, como la corrupción, o anuncios sobre temas que afectan el día a día de los ciudadanos, como el precio del balón de gas. En el Perú los ciudadanos votan por personas y no por ideas; como resultado, “la campaña electoral importa”, pues cualquier error o un hecho casual lleva a la presidencia a algún candidato que poco tiempo antes no tenía opción.

En el cuadro 1 se presenta la evolución de la intención de voto de los principales candidatos para las elecciones presidenciales del 10 de abril de 2011. Cuatro meses antes, a mediados de enero, Toledo encabezaba las encuestas con 27% de la intención de voto, seguido por Keiko Fujimori. Ollanta Humala, quien al final ganaría las elecciones, solo tenía 10%. Más aún, el 13 de marzo, solo un mes antes de las elecciones, Toledo mantenía un sólido primer lugar con 26% de la intención de voto, seguido por Fujimori con 19% y por Luis Castañeda con 17%. Humala apenas tenía 15%. El 20 de marzo Toledo cae a 23% y suben dos candidatos: Ollanta Humala, que alcanza 17%, y Pedro Pablo Kuczynski (PPK), que llega a 14%. La tendencia descrita ya no cambió. Ambos mantuvieron el crecimiento, Toledo y Castañeda caían y Fujimori se mantenía. Aciertos y errores en la campaña de cada uno de ellos determinó el resultado, que se definió en las últimas dos semanas.

**Cuadro 1**  
**Intención de voto**  
**(en porcentaje)**

	16 de enero	13 de febrero	27 de febrero	13 de marzo	20 de marzo	28 de marzo
Alejandro Toledo	27	28	28	26	23	20
Keiko Fujimori	22	22	21	19	19	19
Ollanta Humala	10	12	14	15	17	21
Pedro Pablo Kuczynski	5	6	6	9	14	15
Luis Castañeda	19	18	17	17	14	14

Fuente: Ipsos Apoyo (2013a: 2).

La primera vuelta electoral se desarrolló el 10 de abril de 2011 en un contexto de incertidumbre respecto de los dos candidatos que pasarían a la segunda vuelta. Las opciones, a nivel de la percepción de la población, estaban divididas en dos: por un lado, la alternativa radical, representada por Ollanta Humala, quien captaba a electores descontentos con la estrategia de desarrollo basada en el mercado y con fuertes lazos con otros gobiernos dictatoriales de la región como el de Hugo Chávez en Venezuela (1998-2013). “La Gran Transformación” fue el programa de gobierno de Humala, el mismo que usó en la campaña de 2006. La característica central era el rechazo al libre mercado, por lo que significaba un cambio radical en el modelo económico. Humala agrupó a diferentes movimientos de izquierda en torno de la alianza Gana Perú.

Cuatro candidatos representaban las opciones moderadas: Luis Castañeda Lossio (Solidaridad Nacional, ex alcalde de Lima), Alejandro Toledo (Perú Posible, ex presidente del país en el período 2001-2006), Keiko Fujimori (Fuerza 2011, hija del ex presidente Alberto Fujimori) y Pedro Pablo Kuczynski (PPK), ex primer ministro y ministro de Economía de Alejandro Toledo. Los cuatro candidatos sostenían que los limitados resultados sociales se debían a la incapacidad del Estado de implementar programas de igualdad de oportunidades, por lo que abogaban por mantener las líneas principales del modelo económico agregándoles una reforma del Estado, ausente desde los inicios de la estrategia hacia 1990. De este modo, la primera vuelta fue entre el cambio radical y la mantención de la estrategia económica basada en el mercado.

El cuadro 2 muestra los resultados oficiales en la primera vuelta. En primer lugar, Humala logró el 31,7% de los votos, porcentaje similar al obtenido en la campaña de 2006 (30,6). Casi una tercera parte de los votantes mantenían la idea de la necesidad del cambio del modelo económico. En segundo lugar, Keiko Fujimori logró el segundo lugar con 23,5%. En tercer lugar, PPK alcanzó 18,5%. En cuarto lugar, el ex presidente Alejandro Toledo solo obtuvo 15,6% de las preferencias electorales y Castañeda (ex alcalde de Lima), 9,8%. El resultado de Toledo fue sorprendente, pues era el candidato favorito para ganar la primera vuelta. El 28 de marzo, dos semanas antes de la primera vuelta, encabezaba las intenciones de voto. Los errores en la campaña, el enfrentamiento verbal con PPK y la falta de un partido sólido, dejaron fuera al ex presidente durante el período 2001-2006. Otra sorpresa del proceso electoral fue la ausencia del Partido Aprista Peruano (PAP) en las elecciones presidenciales. En los meses previos, la candidata era Mercedes Araoz, ex ministra de las carteras de Comercio Exterior y Turismo y de Economía y Finanzas. Disputas internas, centradas en el deseo de Araoz de retirar de la lista congresal a Jorge del Castillo debido a que era investigado por corrupción, determinaron la renuncia de

Aráoz a la candidatura. A juzgar por la evolución de la intención de voto (cuadro 1), el resultado se definió en los últimos diez días, tendencia común en el Perú.

**Cuadro 2**  
**Elecciones generales: primera vuelta**  
**(10 de abril de 2011)**

Candidato	Partido político	Votos	%
Ollanta Humala	Gana Perú	4.643.064	31,7
Keiko Fujimori	Fuerza 2011	3.449.595	23,5
Pedro Pablo Kuczynski	Alianza para el Gran Cambio	2.711.450	18,5
Alejandro Toledo	Perú Posible	2.289.561	15,6
Luis Castañeda	Solidaridad Nacional	1.440.143	9,8
Otros (6)			0,5
Votos válidos		14.637.805	100,0
Inscritos		19.949.915	

Fuente: ONPE, <<http://www.onpe.gob.pe>>.

El voto desagregado por regiones muestra que Humala ganó en 17 de las 25 regiones, mientras Fujimori lo hizo en 5; Kuczynski triunfó en Lima y Callao; y Toledo, solo en Loreto. La segunda vuelta dependería de Lima y Callao, las regiones con mayor cantidad de votantes.

En cuanto a los resultados parlamentarios, el cuadro 3 muestra la composición del Congreso. En primer lugar, en 2010 se reformó el artículo 90.º de la Constitución, con el objetivo de aumentar el número de congresistas de 120 a 130. En simultáneo se reformó la Ley Orgánica de Elecciones para crear un nuevo distrito electoral, denominado “Lima Provincias” para diferenciarlo de Lima Metropolitana, con lo cual se completaron 26 distritos electorales. Los 10 escaños congresales recién creados fueron repartidos así: cuatro para “Lima Provincias” y uno más para Arequipa, Cajamarca, Lima Metropolitana, Loreto, Piura y San Martín. En segundo lugar, Gana Perú tenía mayoría relativa, pero no absoluta, aun con los dos escaños de su aliado, Perú Posible. En tercer lugar, el Partido Aprista Peruano logró cuatro curules a pesar de que no presentó candidato a la presidencia.