

## **Crecimiento y exclusión: la calidad de la democracia en el Perú**

Aldo Panfichi y Mariana Alvarado

### **Introducción**

Si bien la existencia de un régimen democrático es incuestionable hoy en día en el Perú, la calidad del mismo suele ser frecuentemente puesta en cuestión. Desde la última transición en el año 2001 el país cuenta con una democracia electoral gobernada mediante los procedimientos e instituciones propios de este tipo de régimen, incluyendo el respeto a las principales libertades civiles y políticas. Sin embargo, persisten el desapego ciudadano por el mismo, la falta de confianza en instituciones y políticos, y altos niveles de desigualdad acompañados por una persistente conflictividad que expresa la falta de canales de intermediación eficaces entre la sociedad y la política.

El actual gobierno del Presidente Humala al cumplir su primer año ya ha modificado tres veces su gabinete de ministros, y los conflictos sociales han dejado un saldo de 17 civiles muertos y numerosas pérdidas materiales. Esta situación ha obligado a recurrir a miembros de la Iglesia Católica para que medien en un conflicto en torno a la viabilidad del mayor proyecto minero de la historia del país, cuestionado por los movimientos sociales. El gobierno enfrenta así el reto de asegurar las inversiones que le permitirán financiar la política social y recobrar legitimidad, mediante un estado débil y que en el proceso se presenta como parcializado y autoritario.

La situación de la democracia en el Perú se aproxima así a la descripción realizada por Alberti de las características de la política movimientista. Encontramos así pobreza, exclusión y desigualdad vinculadas a instituciones débiles que son vistas como representantes de los intereses de un sector con poder y no del interés general. Ello se asocia con altos niveles de corrupción y con un Ejecutivo renuente a ceder poder. Los canales de intermediación institucionales, incluyendo los partidos políticos, se encuentran desbordados y desacreditados. Como consecuencia, los conflictos sociales violentos son frecuentes, instaurando una dinámica contenciosa (Panfichi 2011) como forma de vincularse y obtener resultados por parte de actores sociales movilizados. Ello ocasionalmente da lugar a contextos de polarización en los

que la sociedad se divide en torno a clivajes subyacentes (étnicos, de clase y políticos) y emergen discursos que se refieren a los opositores como “enemigos del país”.

No obstante, si bien consideramos que el diagnóstico realizado por Alberti de las deficiencias de muchas democracias latinoamericanas es adecuado, proponemos aquí una explicación alternativa para el caso peruano. No creemos que la situación esbozada sea el resultado de una dinámica política movimientista en la que movimientos cohesionados se enfrentan por el poder y lo utilizan para asegurar sus fines y excluir a sus enemigos; sino de una política inconsistente y de la falta de capacidad de la clase política para fortalecer las instituciones y desarrollar vínculos estables con la población.

Ello evidentemente no niega la recurrente presencia de movimientos sociales que ha caracterizado la política peruana desde la década de 1950. Sin embargo, consideramos que estos movimientos, que se han caracterizado por ser sectoriales, fragmentados y con liderazgos coyunturales y cambiantes, no se corresponden con los movimientos más consolidados de los que habla Alberti ni han dado lugar a proyectos políticos estatales de fuerte arraigo en la política peruana contemporánea.

En ese sentido, este artículo argumenta que en las últimas cuatro décadas (1968-2012) la debilidad del sistema político, que influye en la calidad de la democracia, no parece ser el producto de voluntades movimientistas que lo controlan, sino del fracaso de diversos regímenes políticos por dotarse de una institucionalidad política estable, que funcione con eficiencia y que además establezca vínculos efectivos de representación con una población social y culturalmente diversa, mayormente pobre y excluida. Ante esta debilidad institucional las prácticas contenciosas se generalizan e incluso ganan legitimidad entre los ciudadanos como una forma efectiva de plantear demandas y obtener reivindicaciones. Estas prácticas, aunque desarticuladas y localizadas, debilitan el sistema democrático empobreciéndolo aun más.

Para desarrollar este argumento, el presente artículo se organiza en cuatro partes. En la primera de ellas se presentarán algunos rasgos que permitan comprender el carácter de la democracia peruana y aproximarnos a una evaluación de su calidad. En la segunda parte se ofrecerá una lectura histórica que muestre los sucesivos cambios de régimen que ha enfrentado el país en los últimos 40 años y sus implicancias en términos de relación con la sociedad civil y políticas sociales de inclusión. En la tercera parte se analizará con mayor

detalle la situación del actual gobierno, como resultado del recorrido histórico presentado, utilizando el caso de la Ley de Consulta Previa para mostrar las deficiencias institucionales y políticas que afectan la calidad de la democracia. Finalmente, en la cuarta parte se presentan algunas conclusiones sobre la calidad de la democracia peruana y su relación con la trayectoria histórica y la acción de la clase política.

## 1. Apuntes sobre la calidad de la democracia peruana

En esta sección haremos referencia a la situación de la democracia peruana instaurada en el año 2001, basándonos en indicadores recientes de aspectos que consideramos claves en su funcionamiento.

Estamos de acuerdo con Diamond y Morlino (2005) en que calidad de la democracia es un concepto complejo que está compuesto de una serie de dimensiones que se pueden evaluar de manera individual y que convergen para producir una democracia “buena” o “de calidad”. Sin embargo, no podemos aquí revisar cada una de estas dimensiones (estado de derecho, participación, competencia, *accountability* horizontal y vertical, libertad, igualdad y *responsiveness*), por lo que vamos a verlas de manera agregada en torno a tres aspectos que se consideran cruciales a la hora de evaluar la calidad de la democracia: procedimientos, contenidos y resultados. Creemos que estos tres aspectos expresan bien las expectativas de los ciudadanos en torno a la democracia, las cuales no se reducen únicamente a la existencia de ciertos procedimientos formales, sino que incluyen también los contenidos de los procedimientos, prácticas y políticas, y, en gran medida, los resultados de los mismos.

En términos de procedimientos, podemos decir que si bien este es el aspecto más elemental en cuanto se corresponde con una lectura mínima de la democracia, aún presenta serias limitaciones. En primer lugar, encontramos que el estado (y la legalidad) no alcanzan aún a cubrir todo el territorio nacional, dejando fuera de su alcance a un sector de la población en condición de extrema pobreza y exclusión. Incluso, continúan existiendo áreas geográficas donde el control del territorio no lo detenta el estado sino grupos armados que cuestionan su autoridad y sobreviven en base a actividades ilícitas como el narcotráfico<sup>1</sup>. En segundo lugar, encontramos que los derechos constitucionales se suspenden de manera regular a través de los estados de emergencia, desvirtuando el carácter excepcional que les da la constitución. Si bien esta establece que deben tener una duración máxima de 60 días, hay zonas del país en

---

<sup>1</sup> Es el caso del Valle de los Ríos Apurímac y Ene (VRAE), controlado por remanentes de un sector del Partido Comunista del Perú Sendero Luminoso que han desarrollado vínculos con el narcotráfico.

estado de emergencia desde hace 9 años gracias a su continua renovación. Muchas veces además no parecen cumplirse las causales previstas por la constitución para la declaración del régimen de excepción. En tercer lugar, encontramos que en aquellos lugares donde tiene presencia el estado, sus procedimientos se ven regularmente distorsionados por actos de corrupción de sus funcionarios. De hecho, de acuerdo con una reciente encuesta (Ipsos Apoyo 2012), la corrupción es considerada por la mayoría de encuestados como el principal problema que afecta al estado y el segundo problema más serio del país (luego de la delincuencia).

Si observamos los procedimientos vinculados a la *accountability* horizontal encontramos también importantes deficiencias vinculadas a la debilidad de las principales instituciones del país. En el ámbito de la justicia, encontramos que el Poder Judicial sufre de altos niveles de corrupción que impiden que la justicia sea aplicada de manera imparcial y que la población confíe en la misma<sup>2</sup>. Esto se vincula en parte a la persistencia de prácticas instauradas por el régimen autoritario de los noventa, como el nombramiento de jueces provisionales<sup>3</sup>. Por su parte, la autonomía del Tribunal Constitucional no está garantizada debido a la influencia de intereses partidarios en la designación de sus miembros, lo que ha llevado a cuestionar muchos de sus fallos<sup>4</sup>. En el ámbito de la lucha contra la corrupción, encontramos que la Contraloría General de la República no cuenta con las capacidades necesarias para controlar de manera efectiva el uso de los recursos públicos, lo que se expresa en las bajas tasas de eficacia penal (7 % en 2010) de sus informes. Adicionalmente, las comisiones de investigación parlamentarias son regularmente mediatizadas por intereses políticos, por lo que rara vez resultan en la imposición de sanciones o la judicialización de los casos<sup>5</sup>. A todo lo anterior se suman problemas intrínsecos de lentitud, eficiencia y capacidad de gestión que tradicionalmente impiden el buen funcionamiento de las instituciones del estado.

---

<sup>2</sup> En una reciente encuesta, el 56% de los entrevistados consideró que el Poder Judicial es la institución más corrupta del país (Ipsos Apoyo 2012).

<sup>3</sup> Los jueces provisionales no pasan por el proceso ordinario de nombramiento y ratificación, sino que son nombrados personalmente por el Presidente de la Corte y su permanencia en el cargo depende directamente de él. En la actualidad alcanzan el 36% de los jueces en ejercicio y muchas veces están vinculados a denuncias de corrupción.

<sup>4</sup> Los siete magistrados del Tribunal Constitucional son elegidos por el Congreso de la República, con el voto mínimo de dos tercios del número legal de congresistas (mínimo 87 votos). De este modo, los candidatos deben generar un alto consenso y recibir apoyo multipartidario. Sin embargo, en la práctica los partidos se enfrentan por colocar candidatos cercanos a sus intereses. Por ello, la dificultad para llegar a acuerdos entre las bancadas ha trabado el nombramiento de nuevos miembros, permitiendo la continuidad de tres magistrados cuyos plazos constitucionales (5 años) han terminado (en el caso de uno de ellos desde el 2009).

<sup>5</sup> Para una crónica de los procedimientos y resultados de una comisión de investigación parlamentaria ver Pease 2010.

Los procedimientos vinculados a la accountability vertical también presentan carencias que afectan la calidad de la democracia. Como mencionamos anteriormente, hay una ausencia de instituciones de intermediación institucionalizadas y con legitimidad. Los partidos políticos aún no se han recuperado del colapso que sufrieron en los noventa y permanecen débiles, sin presencia territorial y víctimas de la desconfianza de la población. De hecho, el 90% de encuestados recientemente opina que los partidos aportan poco o nada al desarrollo del país y el 84% cree que son corruptos o muy corruptos (Ipsos Apoyo 2012). Ello se expresa en altas tasas de volatilidad electoral<sup>6</sup> y en una muy limitada capacidad para controlar a sus candidatos en el poder, lo cual alimenta la desconfianza. Como consecuencia, el Congreso es una de las instituciones más desprestigiadas en el país (86% de encuestados piensa que es corrupto o muy corrupto) (Ipsos Apoyo 2012), la mayoría de los peruanos no se siente representado por los legisladores y desconfía de las leyes que producen (Ipsos Apoyo 2011).

Por su parte, los medios de comunicación, si bien están en términos generales libres de intromisiones por parte del poder político gubernamental, no alcanzan niveles deseables de pluralidad, ya que suelen representar los intereses de un número reducido de grupos económicos.

Finalmente, la sociedad civil es extensa, y muestra una intensa asociatividad, pero es también muy fragmentada y el número de organizaciones que priorizan la incidencia y vigilancia política es reducido en relación a las numerosas organizaciones no gubernamentales dedicadas a las tareas de desarrollo. Ambas sin embargo dependen de un decreciente financiamiento externo. Las organizaciones no gubernamentales de incidencia han venido cumpliendo un papel importante como fiscalizadoras de la acción estatal, denunciando casos de corrupción y abuso de poder, y dando seguimiento a los avances en temas importantes para la calidad de la democracia como la transparencia, libertad de expresión, violaciones a los derechos humanos, entre otros. Ello no obstante, en su mayor parte no pueden actuar como intermediarias ante un estado que aún suele verlas con desconfianza y recelo (Panfichi y Alvarado 2010).

Pasando al ámbito de los contenidos, encontramos una limitada participación e identificación de la sociedad con los objetivos de las políticas públicas. Si bien durante la transición a la democracia se promovieron múltiples instancias de participación ciudadana en un intento de re-legitimar la democracia acercándola a los ciudadanos, estos esfuerzos rápidamente

---

<sup>6</sup> De acuerdo con un estudio del 2003, el Perú presentaba los más altos niveles de volatilidad electoral en la región (Payne et al.). Esta tendencia ha continuado hasta la actualidad.

perdieron fuerza por la desconfianza de las cúpulas partidarias con la sociedad civil. Actualmente los ámbitos de participación que sobreviven (presupuestos participativos, consejos de coordinación regional y local, mesas de concertación de lucha contra la pobreza, entre otros) han perdido dinamismo y en términos generales no suscitan un gran interés en la población, en buena parte porque las decisiones que allí se toman no son vinculantes. Ello significa que los contenidos de las decisiones políticas no suelen tomarse con participación de la población, y muchas veces se considera que no reflejan sus intereses.

Los procesos electorales para elegir a los responsables de las políticas públicas en el país han sido, desde el año 2001, considerablemente justos y transparentes. Más allá de alguna asonada militar aislada<sup>7</sup>, la clase política y la sociedad en general reconocen las elecciones como el único medio legítimo para alcanzar el poder, así como los resultados oficiales de las mismas. Asimismo, durante las campañas los diferentes partidos tienen acceso garantizado a los medios y libertad para conseguir fuentes de financiamiento. Sin embargo, no existe aún un financiamiento público de los partidos, ni de las campañas. Y las regulaciones al financiamiento de las campañas políticas (límites a ciertos tipos de donaciones, obligación de reportar las contribuciones, etc.) no se cumplen estrictamente. Por tanto, los partidos suelen competir en condiciones desiguales. No obstante, eso no ha significado que siempre ganen los partidos apoyados por los sectores más adinerados. En las últimas elecciones del 2011, por ejemplo, el actual presidente resultó ganador a pesar de una fuerte campaña de desprestigio dirigida por los grupos económicos y mediáticos más poderosos del país.

El problema está en que los contenidos de las políticas públicas y las decisiones políticas en general, tampoco se encuentran determinados por las promesas o planes de gobierno presentados en las campañas. Los últimos presidentes (incluyendo el actual) se han caracterizado por ganar las elecciones con un discurso de centro izquierda y gobernar a la derecha. La percepción es entonces que tanto la orientación del gobierno como las políticas públicas se ven reglados por los intereses de poderosos grupos económicos que cuentan con los medios para influir en el gobierno. El hecho de que los candidatos ganadores no cumplan sus promesas o cambien de discurso una vez en el poder, lleva a cuestionar el valor de las elecciones y la calidad de la democracia.

---

<sup>7</sup> El hermano del actual presidente, el Mayor en retiro Antauro Humala, protagonizó en el 2005 un levantamiento contra el gobierno del presidente Toledo conocido como el Andahuaylazo, que provocó la muerte de cuatro policías. Antauro Humala se encuentra en la cárcel desde entonces, condenado por homicidio y secuestro.

Finalmente, en el ámbito de los resultados, encontramos que tras 11 años de democracia en el país, el Perú mantiene los mismos niveles de desigualdad que hace casi 40 años<sup>8</sup>. Esta falta de resultados en la reducción de la desigualdad, a pesar de gozar de excepcionales niveles de crecimiento económico, genera desconfianza en los beneficios concretos que ofrece la democracia. Quizás por ello sólo el 59% de los peruanos, según el Latinobarómetro (2011), considera a la democracia como la mejor forma de gobierno.

Las debilidades del sistema político para responder a las demandas de la población se expresan también en el alto nivel de conflictividad existente en el país, y que se ha propagado a partir del retorno a la democracia. A mediados del 2012 existen 247 conflictos sociales (Defensoría del Pueblo 2012b) que son en buena medida el producto de la falta de espacios y actores de intermediación política eficaces y de la debilidad de las instituciones públicas para canalizar y procesar los reclamos de la población. Esta incapacidad alcanza también al manejo de los conflictos, llevando a que desde el 2006 haya habido en el Perú 165 civiles y 30 policías muertos en conflictos sociales (Defensoría del Pueblo 2012a). Estas cifras, elevadas en comparación con países vecinos evidencian el uso repetido de la violencia en los actores involucrados en los conflictos y un alto nivel de impunidad (Defensoría del Pueblo 2012a), que no se corresponden con las expectativas ciudadanas de la democracia.

Como resultado, tenemos en el Perú un bajo nivel de satisfacción con la democracia (31% según el Latinobarómetro 2011) y de confianza en las instituciones<sup>9</sup> y en el gobierno (34% según el Latinobarómetro 2011). Esta falta de legitimidad, sumada a la falta de capacidad institucional, hace que sea muy difícil gobernar y tomar las medidas necesarias para fortalecer las instituciones, y la democracia.

De acuerdo con lo mencionado respecto a los procedimientos, contenidos y resultados de la democracia en el país, consideramos que esta tiene una baja calidad. Sostenemos que esta baja calidad está vinculada a la debilidad de las instituciones, y que esta es el resultado de una trayectoria histórica que en los últimos 40 años ha dado lugar a esfuerzos diferentes, y poco exitosos por establecer distintos tipos de régimen.

---

<sup>8</sup> De acuerdo con cálculos que corrigen las estimaciones oficiales (Yamada y Castro 2006), el coeficiente de Gini en el país es de 0.6, igual que en 1975.

<sup>9</sup> De acuerdo con un estudio de opinión pública del 2009 (Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima), las principales instituciones del país, como el Congreso (11%), el Poder Judicial (18%), el Poder Ejecutivo (22%) y los gobiernos regionales (23%) contaban con muy bajos niveles de confianza pública.

Proponemos entonces que los cambios en el régimen, que veremos en la siguiente sección, han impactado en la conformación y eficiencia del estado y sus instituciones, y en el carácter y continuidad de las políticas públicas. En este período han ocurrido además grandes procesos de cambio estructurales (reforma agraria, migración interna y urbanización acelerada, desarrollo del sector informal, violencia política, liberalización, aparición de nuevas clases medias, expansión del narcotráfico) que han generado nuevos intereses y actores sociales, los cuales no han construido vínculos estables entre ellos y el sistema político. Esto ha dado como resultado una institucionalidad débil y altos niveles de desigualdad, exclusión y conflictividad, lo que afecta negativamente la calidad de la democracia.

## **2. Legado histórico**

La debilidad del sistema político institucional es de larga duración, incluso podríamos remontarnos hasta los inicios de la república pero esto sería un exceso para los objetivos del presente artículo. Sí creemos necesario, sin embargo, concentrarnos en las últimas cuatro décadas, un tiempo histórico relativamente corto, pero en el que el Perú ha experimentado varios regímenes políticos, modelos económicos e institucionales, y proyectos de sociedad, buscando resolver sus endémicos problemas de pobreza, exclusión y desarrollo. En efecto, de una dictadura militar reformista (1968-1980) que buscó modificar las estructuras económicas, sociales y políticas del país, se pasó a una democracia electoral (1980-1990) que parecía consolidar su representatividad con la participación institucionalizada de partidos, sindicatos, gremios empresariales y movimientos sociales. Sin embargo, al final de los ochenta, el populismo gubernamental sumado a la violencia política y la hiperinflación cancelaron la oportunidad de institucionalizar la naciente democracia. El desprestigio de los partidos facilitó la instalación de un régimen autoritario (1990-2000) que pacificó el país, concentró el poder, desincentivó la participación, e implementó una radical reforma neoliberal. Con la caída del autoritarismo se recupera la democracia (2000) y se abren nuevos canales de participación, algunos institucionales y otros contenciosos, manteniendo la misma orientación económica neoliberal. Crecimiento económico e inclusión social es el dilema de la democracia peruana hoy.



### ***Autoritarismo burocrático militar reformista (1968-1980)***<sup>10</sup>

En 1968 el General Juan Velasco Alvarado lideró un golpe de estado que buscaba canalizar las demandas de cambio frente a un viejo orden oligárquico en crisis. Estas demandas se venían expresando a través de nuevos partidos reformistas de clase media, un sindicalismo crecientemente reivindicativo y emergentes movimientos guerrilleros que amenazaban la estabilidad del país. Las Fuerzas Armadas decidieron en este contexto intervenir de manera institucional para realizar las demandas y reformas exigidas por las clases emergentes, de manera ordenada y controlada. Se instauró así el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA), un tipo de régimen burocrático autoritario, que a diferencia de lo que ocurría en el resto de países del Cono Sur, tenía un proyecto reformista, nacionalista, antiimperialista y antioligárquico. Su propósito era así “la transformación de las estructuras económicas, sociales, políticas y culturales con el fin de lograr una nueva sociedad, en la que el hombre y la mujer peruanos vivan con libertad y justicia” (Velasco 1975).

Para lograr este objetivo, el GRFA rediseñó las instituciones del país y desarrolló un ambicioso plan de reformas estructurales. Así, la constitución de 1933 fue sustituida por el Estatuto de la Revolución Peruana, que ponía a la Junta Revolucionaria a la cabeza del gobierno, dotándola de funciones legislativas y ejecutivas. El Estado se amplió en un intento por controlar todos los ámbitos de la vida política del país (participación, producción, información, etc.) y en consecuencia se crearon una serie de nuevas instituciones. Al mismo tiempo, se implementó la reforma agraria, la reforma laboral, la reforma de la educación, entre otras. Todo esto significó un importante cambio en el mapa institucional del país.

En términos políticos, el gobierno intentó canalizar, promover y explotar la movilización preexistente a través de la cooptación y la instauración de un vínculo corporativista con la sociedad. Con ese fin se creó el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), responsable de organizar a la población y encauzarla en apoyo a las reformas, remplazando otros tipos de organización autónomos. Este vínculo desarrollado con sindicatos, gremios y movimientos sociales se vio acompañado por la proscripción de los partidos<sup>11</sup> que fueron acusados de ser –junto a la oligarquía y el imperialismo– los responsables del atraso del país.

---

<sup>10</sup> La periodización y el tipo de vínculo entre estado y sociedad en cada período desarrollados en esta sección se basan en Panfichi y Coronel 2009.

<sup>11</sup> La excepción a esta relación fue el Partido Comunista del Perú (PCP-Unidad), a través del cual se cooptaba a los trabajadores agremiados en la CGTP (Confederación General de Trabajadores del Perú).

De esta manera se intentó construir un sistema corporativo de representación política dirigido y controlado desde el estado por la cúpula militar.

En 1975, debido a contradicciones al interior de las Fuerzas Armadas, el General Francisco Morales Bermúdez reemplaza a Velasco, iniciándose la segunda fase del GRFA. En esta nueva fase se desmantelan muchas de las reformas, se desactiva el SINAMOS, se implementan políticas de ajuste y el régimen busca, como muchos de sus pares en la región, desmovilizar y despolitizar a la población. El conflicto social, que se empezó a acentuar a partir de 1973 con la llegada de la crisis económica, se expandió, como lo hizo también la represión, a través de deportaciones, despidos masivos, estados de emergencia y el control de la disidencia. El vínculo corporativo, que había empezado a debilitarse con la llegada de la crisis termina de romperse, a medida que los movimientos sociales se desencuadran del gobierno y aumentan las acciones de protesta contra el mismo. De allí emergen nuevos movimientos sociales y pequeños partidos de izquierda autónomos y con capacidad de canalizar la protesta.

Finalmente, el régimen se verá forzado a convocar a elecciones para una Asamblea Constituyente en 1978 y a entregar el poder a los civiles en 1980. Producto de las reformas estructurales que cancelaron el orden oligárquico la sociedad peruana que emerge de esta experiencia reformista es significativamente distinto. De este modo se pone fin a este “experimento”, para dar lugar a una nueva democracia en la que los partidos, que renacen para la constituyente, serán los protagonistas.

### ***Democracia populista (1980-1990)***

El régimen instaurado en 1980, basado en la Constitución de 1979 fue una democracia representativa. El balance de poderes y la libertad de prensa y asociación fueron restablecidos. Por primera vez en la historia del Perú, se reconoció la ciudadanía y el derecho al voto de todos los peruanos, incluyendo analfabetos. Asimismo, por primera (y única vez) funcionó un sistema de partidos realmente representativo, con partidos de todas las tendencias políticas (Acción Popular y el Partido Popular Cristiano a la derecha, el APRA al centro y la Izquierda Unida a la izquierda) que canalizaban las emergentes identidades sociales y políticas. A los partidos se sumaron sindicatos, gremios empresariales, movimientos sociales y ONGs, constituyendo un tejido social denso y amplio.

Se estableció así un vínculo representativo entre el estado y la sociedad, que funcionó a través de la competencia electoral y de los grupos de interés. A nivel electoral, es de destacar la variedad de opciones disponibles, así como la ampliación de la competencia para incluir, por primera vez, la elección de autoridades locales. A nivel de los grupos de interés, es de destacar la fluida relación que estos tenían con los partidos, lo que les permitía canalizar sus demandas y propuestas hacia el sistema político. De este modo, se constituyen canales institucionalizados para la resolución de los conflictos sociales y los ciudadanos adquieren un papel más activo en el sistema político. Esto no quiere decir que los conflictos desaparecieran, pero sí implicó que estos se volvieron menos violentos, y también menos cohesionados (al perder el propósito común de derrocar al gobierno autoritario), perdiendo la capacidad de poner en riesgo el régimen político.

El nuevo régimen mantuvo el rol central del estado y el discurso nacionalista, y desarrolló crecientemente un discurso populista. También se recogieron una serie de derechos civiles y políticos de las mujeres, los analfabetos, los niños y trabajadores que provenían del régimen reformista anterior. El gobierno (1980-1985) de Fernando Belaúnde Terry (Acción Popular), intentó liberalizar la economía y reducir el tamaño y la presencia del estado al mismo tiempo que ofrecía pleno empleo y otras promesas de grandes obras de inversión pública. Sin embargo, la protesta social y la crisis económica impidieron que las promesas se cumplieran, abandonándose todo intento de cambio. El segundo gobierno (1985-1990), de Alan García (APRA), recuperó el discurso antioligárquico y antiimperialista del GRFA e implementó políticas más nacionalistas y estatistas que su predecesor (limitación del pago de la deuda externa, protección del mercado interno e intento de estatizar la banca, entre otros). La exaltada retórica populista del presidente movilizó a las masas urbanas con grandes promesas del inicio de una nueva república de bienestar.

Sin embargo, la hiperinflación y la recesión económica, acompañados por altos niveles de corrupción y la creciente amenaza del conflicto armado interno<sup>12</sup> socavaron la confianza y el apoyo en los partidos políticos establecidos. Ambos procesos también impactaron profundamente en la estructura social, en las formas de organización, y en las identidades sociales y políticas que se formaron en las décadas precedentes. A ello se suman los liderazgos partidarios personalistas, los conflictos al interior de los partidos y su progresivo

---

<sup>12</sup> En Mayo de 1980, el día de las primeras elecciones democráticas, Sendero Luminoso cometió su primer atentado, dando inicio al conflicto armado interno que duró hasta el año 2000 y causó casi 70,000 muertes. El mayor número de víctimas de todo el conflicto se produjo durante el gobierno de Belaúnde.

distanciamiento con los grupos sociales a los que deberían representar. Todo esto produjo la sensación de que los partidos estaban más preocupados por acceder al poder para usufructuarlo en forma personalista o de pequeño grupo que por resolver los problemas del país, reforzando la desconfianza hacia los mismos (Tanaka 1998).

Así, a fines de la década se hizo evidente el agotamiento del modelo Estado-céntrico mientras el país vivía el peor momento de violencia política y crisis económica. Las identidades sociales se volvieron inestables y las identidades políticas se debilitaron. Las protestas se convirtieron en una constante pero estaban débilmente articuladas y dispersas en el territorio. La institucionalidad democrática al legitimar la protesta y abrir varias instancias de recepción y tramitación de demandas evitó también el desborde. Sin embargo, esto no evitó el fuerte rechazo ciudadano a los partidos y al sistema político por su ineficiencia, corrupción y falta de representatividad, dándose las condiciones para la irrupción de un outsider con un discurso anti-político.

#### ***Autoritarismo competitivo neoliberal (1990-2000)***

Alberto Fujimori, un candidato “independiente” sin vinculación a la desprestigiada élite político partidaria, fue elegido democráticamente en junio de 1990. En abril de 1992 protagonizó un autogolpe, disolvió el Congreso, decretó la reorganización del Poder Judicial y la instauración de un Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional. De este modo, comenzó a transitar hacia el autoritarismo competitivo. En esa misma línea, en 1993 instauró una nueva Constitución que facilitó la concentración del poder en el Ejecutivo y reformas neoliberales.

Este gobierno instauró una serie de reformas de ajuste estructural o neoliberales que le dieron el golpe final al modelo Estado-céntrico y estableció un vínculo neo clientelista con la sociedad. Las reformas neoliberales que buscaban poner fin a la hiperinflación y la crisis económica redujeron dramáticamente la intervención del Estado en la economía mediante la liberalización, desregulación y privatización. La forma predominante de organizar la economía y la sociedad pasó a tener el mercado como eje central. De este modo, se redujo el ámbito de la acción estatal, pero al mismo tiempo se debilitó al estado, lo que resultó instrumental a los intereses del gobierno. A lo largo de estos 10 años, el régimen lograría, a través de distintos mecanismos, influir (y en muchos casos controlar) el Tribunal Constitucional, el Jurado Nacional de Elecciones, el Poder Judicial, el Congreso y los medios de comunicación.

En términos de la relación estado-sociedad, Fujimori buscó establecer una relación directa con una población que sufrió el debilitamiento de sus clivajes económicos y sociales y que se refugió en estrategias de sobrevivencia y en actividades informales de pequeña escala. De este modo, evitó la consolidación de cualquier tipo de organización social que pudiera representar demandas o intereses sociales. Los sindicatos fueron devastados por las reformas neoliberales y perdieron representatividad. Los partidos también se vieron debilitados por la elección de Fujimori, quien promovió nuevamente un discurso anti-partidos que los hacía responsables de la crisis económica y política del país. El presidente buscó evitar por todos los medios la consolidación de algún actor con potencial de desafiar su liderazgo, es decir trató de perpetuar la desinstitucionalización de la política democrática. Bajo la misma lógica, favoreció aproximaciones y decisiones supuestamente técnicas y antipolíticas. A ello se sumaron estrategias de represión de los conflictos sociales a través de una política del miedo que aprovechaba el contexto del conflicto armado interno para criminalizar la protesta. En comparación con las décadas precedentes no es casual que en los años noventa se viera un descenso significativo en el número de conflictos y movimientos sociales.

Al mismo tiempo, buena parte de los recursos obtenidos de las privatizaciones y préstamos de instituciones multilaterales se dedicaron a desarrollar vínculos neoclientelistas con la sociedad por medio de los cuales el gobierno, especialmente el presidente, recibía apoyo y aprobación a cambio de obras y donaciones. De este modo, la política social fue parte importante de la estrategia de sustento del régimen. Dada la dureza del ajuste económico, se pusieron en marcha una serie de programas sociales focalizados y asistencialistas que buscaban aliviar el impacto del ajuste y al mismo tiempo presentar la imagen del presidente como el benefactor de las familias pobres. Estos programas sociales fueron manipulados sistemáticamente para aumentar la aprobación del gobierno. A ello se sumaron los éxitos en cuanto a superación de la crisis económica y derrota del terrorismo para hacer que el presidente mantuviera altos niveles de aprobación durante todo el período.

Es por ello que a pesar de la cada vez más evidente concentración del poder, intervención en los medios y cooptación del movimiento social, el régimen autoritario se mantuvo. No fue hasta que los altísimos niveles de corrupción se hicieron evidentes mediante la difusión de los ya famosos vladivideos<sup>13</sup>, y la presión internacional comenzó a sentirse, que la sociedad logró

---

<sup>13</sup> Se trata de un conjunto de videos grabados por el asesor presidencial, Vladimiro Montesinos, en los que este aparece “comprando” (con dinero, favores o amenazas) a congresistas, jueces, dueños de medios de comunicación, miembros de la farándula, entre otros, para que apoyen al gobierno de Fujimori.

cohesionarse en la oposición y promover la destitución del recientemente re-electo presidente, en noviembre del 2000.

### ***Democracia neoliberal (2000-2012)***

Con la asunción de la presidencia por parte del Presidente del Congreso Valentín Paniagua (Acción Popular), se da inicio a la más reciente transición a la democracia. Esta se realiza manteniendo tanto la Constitución de 1993 como el modelo económico neoliberal instaurados por el régimen anterior. Sin embargo, se caracteriza por el restablecimiento de la separación de poderes y el inicio de reformas institucionales que buscan recomponer el sistema representativo y re-legitimar la democracia ante la ciudadanía.

De este modo, se iniciaron la modernización del estado, la reforma judicial, la reforma policial, la recomposición del sistema de partidos y la descentralización. Asimismo, se crearon nuevos espacios participativos que promovían la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la fiscalización de la acción gubernamental. A ello se sumaron espacios de concertación que buscaban institucionalizar el diálogo y llegar a acuerdos acerca de las políticas a adoptarse.

Sin embargo, con la llegada de Alejandro Toledo al gobierno en el 2001, y a pesar de su inicial compromiso con estos esfuerzos, muchos de ellos pronto empezaron a debilitarse. Muchas reformas institucionales se quedaron a medio camino, el sistema de partidos no logró consolidarse y el proceso de descentralización permanece inconcluso. Los mecanismos de participación se volvieron poco atractivos debido a su falta de capacidad vinculante y los espacios de concertación perdieron protagonismo.

El vínculo entre el estado y la sociedad también se transformó. A pesar de los esfuerzos por establecer un vínculo representativo como el existente en los años ochenta, la debilidad de los partidos políticos, que quedaron reducidos a meras maquinarias electorales con nula implantación en la sociedad, lo impidió. Asimismo, la desarticulación de la red clientelista de Fujimori y la ausencia de operadores políticos en el país imposibilitaron la continuación de este tipo de vínculo. Lo que tenemos entonces, ante la inexistencia de espacios de intermediación institucionalizados y la multiplicación y fragmentación de las demandas, parece ser la

instauración de un vínculo contencioso<sup>14</sup>. El conflicto social nuevamente reaparece como una estrategia efectiva para vincularse y obtener resultados del estado mediante el uso de la acción política contenciosa y la negociación directa. En consecuencia, los conflictos aumentan y se vuelven recurrentes, aunque siempre de manera fragmentada y desarticulada.

Este período se ha caracterizado también por un sostenido crecimiento económico. Sin embargo, las políticas sociales continuaron básicamente el carácter focalizado y asistencialista implantado por el régimen anterior (aunque eliminando su politización y reduciendo los problemas de corrupción e ineficiencia). Ello ha llevado a que el crecimiento tenga un reducido impacto en la calidad de vida de los más pobres, lo que se ha justificado mediante un discurso que explica la existencia de un proceso de “chorreo” de la riqueza hacia los sectores de menores ingresos.

Por otro lado, la debilidad de las instituciones heredada del régimen fujimorista también se mantiene, convirtiéndose en uno de los obstáculos más importantes para el funcionamiento del estado y la consolidación de la democracia

### **3. La situación actual: el gobierno de Ollanta Humala**

La paradoja de la democracia peruana actual consiste en que a pesar de contar con once años de estabilidad democrática<sup>15</sup> y de altas tasas de crecimiento económico, la desconfianza con el sistema político y con el régimen democrático es muy alta y el descontento se expresa en conflictos sociales contenciosos y violentos que se repiten en todo el país. Estos conflictos han logrado vetar o detener temporalmente la puesta en marcha de grandes proyectos de inversión en actividades extractivas exportadoras, incluso con un alto número de pérdidas humanas y materiales.

Algunos estudios sostienen que este escenario es producto de un modelo de crecimiento económico que genera muchas expectativas redistributivas pero que mantiene altos niveles de desigualdad y exclusión. Esta situación no sería atendida por el estado, generando condiciones

---

<sup>14</sup> En esta caracterización del vínculo estado-sociedad en las democracias neoliberales corregimos lo señalado en un trabajo previo (Panfichi y Coronel 2009), donde se propone la continuación del vínculo neoclientelar, acompañado por el conflicto social.

<sup>15</sup> En la historia republicana peruana, nunca ha habido más de 12 años continuos de democracia, lo cual expresa los altos niveles de inestabilidad política que ha sufrido el país.

estructurales para el estallido de conflictos sociales violentos en diversas regiones y localidades del país.

Nuestra propuesta es que el descontento y la baja calidad de la democracia peruana están fuertemente vinculados a la debilidad de sus instituciones, que le impiden ofrecer servicios de manera eficiente y transparente, mediar entre los distintos intereses en la sociedad, y canalizar y responder a las demandas de los ciudadanos de manera oportuna y efectiva. Como resultado de la trayectoria observada en los últimos 40 años, en la democracia peruana actual la débil institucionalidad del sistema político se expresa en un Estado con altos niveles de heterogeneidad, donde se sobreponen o yuxtaponen estructuras institucionales que corresponden a principios organizativos y lógicas de actuación de distintos regímenes políticos. Es común entonces que se produzca una duplicación de mandatos y funciones o vacíos normativos que paralizan la acción del estado o resultan en poca capacidad de gestión, ineficiencia administrativa y altos niveles de corrupción. Más aun muchas instituciones estatales no funcionan, y en amplias zonas del país ni siquiera existen. Cuando la debilidad institucional del estado impide que la ley se cumpla o las políticas sociales se implementen, crece el descreimiento entre los ciudadanos afectando directamente la legitimidad de la democracia.

En este contexto, el nuevo gobierno de Ollanta Humala ha asumido como su desafío central el mantener las altas tasas de crecimiento de la economía y mejorar en forma significativa la inclusión social. Para superar este desafío Humala ha optado por una estrategia que combina el mantenimiento del modelo económico extractivo exportador basado en la promoción de las grandes inversiones extranjeras, y el desarrollo de políticas públicas inclusivas y focalizadas en los sectores más vulnerables (niños, mujeres indígenas, ancianos pobres, estudiantes de bajos ingresos). Ello implica la modificación de las políticas sociales para abandonar el esquema asistencialista de alivio de la pobreza heredado de Fujimori y remplazarlo por un enfoque de protección social integral centrado en programas que generen desarrollo social y humano y oportunidades productivas. Ese ha sido precisamente el mandato del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social creado en octubre del 2011 y que concentra algunos programas sociales pre existentes así como otros de reciente creación.

Sin embargo, la estrategia del nuevo gobierno tiene una limitación fundamental. El hecho de contar con una institucionalidad estatal lenta, burocrática, fragmentada e ineficiente limita considerablemente su capacidad para hacer cambios. Ello impide que las políticas sociales



sean efectivas en el corto plazo, en un contexto de altas expectativas redistributivas e impaciencia que ponen en riesgo la estabilidad del régimen. Asimismo, la ausencia de vínculos relativamente funcionales de relación entre el estado y la sociedad impiden la canalización y resolución pacífica de los conflictos. Esta es una limitación de la que el gobierno empieza a ser consciente. El presidente mismo ha expresado la dificultad de cumplir sus promesas con un aparato estatal lento, burocrático e ineficiente. No obstante, aún no se perciben intentos serios por realizar una reforma institucional que sigue pendiente desde la transición.

A todo esto, debemos añadir un punto adicional que debilita aún más la calidad de la democracia en el país. Se trata del incumplimiento de promesas electorales, que configura bajos niveles de *responsiveness*. Humala fue elegido principalmente con el voto de los sectores pobres y excluidos del país. Ello se expresa claramente en el hecho de que es el primer candidato presidencial en una elección democrática que gana la elección a pesar de perder en la capital (Lima), donde se concentra la riqueza del país. Humala se presentó como el defensor de los sectores marginados frente a los grandes capitales (especialmente las mineras que irrumpen en sus territorios y destruyen su medio ambiente) y el promotor de mayores niveles de redistribución y justicia social. Sin embargo, una vez en el gobierno, su apoyo a la inversión privada y la respuesta represiva ante las protestas han llevado a muchos a pensar que ha sido cooptado por los grandes intereses económicos y ha traicionado sus promesas de campaña. Más allá del énfasis puesto en las políticas sociales, no se perciben grandes diferencias con respecto a su predecesor, Alan García, quien también hizo un gobierno de derecha tras una campaña de centro izquierda. Esto alimenta las dudas de la población sobre la utilidad de la democracia, y de sus votos, en la medida en que estos no llegan a determinar la orientación de las políticas públicas en el país.

En las siguientes líneas analizamos el caso de la Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos indígenas para observar cómo la inercia y la influencia de poderes fácticos pueden desvirtuar la implementación de las reformas prometidas. El proceso de reglamentación de la Ley deja ver la debilidad institucional del estado, la heterogeneidad del gobierno, la falta de mecanismos de intermediación (y los problemas asociados a ella) y la pobre visión de la política social y la ciudadanía aún existente en el país.

La Ley de Derecho a la Consulta Previa fue promulgada en septiembre del 2011, poco más de un mes después de que el Presidente Humala asumiera el gobierno. Esta ley reconoce el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados sobre las medidas legislativas o

administrativas que afecten sus derechos colectivos, existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. Con ella, el presidente cumplía una de sus promesas de campaña y reivindicaba<sup>16</sup> los derechos de los pueblos indígenas tras una larga historia de exclusión. Asimismo, se esperaba que esta ley contribuyera a la reducción de los conflictos vinculados a las grandes inversiones extractivas en la Amazonía.

El reglamento de la ley se promulgó en abril del 2012 tras un proceso de elaboración en el que participaron representantes de seis organizaciones indígenas de alcance nacional. Sin embargo, el reglamento no gozó de los altos niveles de aprobación y consenso que generó la ley. De hecho, cuatro de las seis organizaciones indígenas que participaron en su formulación abandonaron el proceso pues sintieron que el gobierno las estaba utilizando para legitimar un instrumento que no responde al propósito de sancionar los derechos de los pueblos indígenas, sino al de mejorar el clima de inversión en el país.

La debilidad del compromiso del estado se pone de manifiesto cuando lo acordado con las dos organizaciones indígenas que continuaron en el proceso, tampoco se respetó. Antes de la aprobación del reglamento se modificaron cinco artículos y se incorporaron nuevas disposiciones que no fueron consultadas con las organizaciones y que aparentemente corresponderían a incorporaciones de otros ministerios.

El hecho es que las instituciones se ven cotidianamente sometidas a presiones de diversos actores sobre áreas o sectores específicos. El éxito de estas presiones divergentes impide una acción unitaria del estado y da lugar a políticas contradictorias o a enfrentamientos al interior del gobierno. Los sectores vinculados al manejo económico y las actividades productivas, y específicamente a las industrias extractivas (energía y minas, economía) son los que reciben presiones más fuertes de los sectores empresariales, que generalmente logran imponer sus intereses. Por otro lado, los sectores más sociales (mujer, desarrollo, cultura) gozan de mayores libertades para desarrollar cambios y generalmente se vinculan a sectores de izquierda o progresistas.

---

<sup>16</sup> La ley fue promulgada en la ciudad de Bagua donde en el 2005 tuvo lugar un enfrentamiento entre policías e indígenas que dejó un saldo de 33 muertos. Los enfrentamientos se produjeron después de que el Ejecutivo promulgara una serie de decretos legislativos que facilitaban la inversión en la Amazonía. Cientos de nativos se opusieron a estos decretos afirmando que el gobierno debió haberlos consultado en virtud del Convenio 169 de la OIT, firmado en 1993.

En el caso del reglamento de la Ley de Consulta, el acuerdo realizado por el Ministerio de Cultura con las organizaciones indígenas fue posteriormente modificado para incorporar las perspectivas de los sectores más cercanos a los intereses empresariales-extractivos. Como resultado, el reglamento termina limitando en buena medida la consulta a los proyectos extractivos<sup>17</sup>, lo que lleva a pensar que su finalidad termina siendo garantizar el funcionamiento de los proyectos extractivos.

El proceso de discusión del reglamento ha revelado también las dificultades asociadas a la inexistencia de mecanismos de intermediación entre el estado y la sociedad. La falta de organizaciones representativas hace que el proceso de generar consensos sea muy complicado. En el caso de esta ley, la debilidad de las organizaciones indígenas, que se dividieron y cuya representatividad es cuestionada, le ha restado legitimidad. Las organizaciones que participaron son prácticamente dirigencias sin bases, están plagadas por divisiones internas y alta politización, y carecen de una agenda propia. Esto lleva a que se limiten a reaccionar frente al reglamento, abandonando el proceso de elaboración, en lugar de plantear una discusión más amplia.

Por último, el resultado de este proceso permite cuestionar hasta qué punto el gobierno de Humala, más allá de la expansión de los programas sociales, representa un cambio significativo en la forma de conceptualizar la política social y la inclusión. El hecho de que el gobierno privilegie la generación de renta para financiar la política social y al mismo tiempo debilite oportunidades para construir ciudadanía como la creada por la Ley de Consulta<sup>18</sup>, siembra dudas sobre el alcance innovador de sus políticas sociales.

## **Conclusiones**

Como hemos visto a lo largo del artículo, el estado peruano no es un ente administrativo homogéneo y eficiente sino que presenta altos niveles de heterogeneidad. Esta heterogeneidad puede ser aprehendida a través de una suerte de “arqueología del Estado”, es decir, mediante el estudio de la forma en que distintas instituciones estatales se han formado

---

<sup>17</sup> El reglamento excluye las obras de infraestructura y servicios públicos que se considera que se realizan a favor de los pueblos indígenas de las obligatoriedad de consultas, así como las medidas que no produzcan cambios en la situación jurídica o en el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

<sup>18</sup> Esta limitación se observaría, por ejemplo, en el hecho de que se limite la consulta a ciertos casos, esta no sea vinculante, se pongan límites temporales difíciles de cumplir y se limite la participación de organizaciones representativas de los pueblos indígenas de nivel nacional.

en distintos períodos políticos, respondiendo a formatos institucionales propios de distintos regímenes políticos. En la medida en que la transformación de estas instituciones es desigual y no se completa con los sucesivos cambios de régimen, la coexistencia de instituciones fundadas en principios organizativos y programáticos distintos caracteriza una forma de heterogeneidad estatal. Más aún cuando no ha habido en las últimas décadas una reforma del estado que le de coherencia, sino la creación y agregación de estructuras institucionales unas encima de otras. De este modo, los cambios de régimen impactan en la conformación y eficiencia del estado, y en el carácter y continuidad de las políticas públicas. Esto ha dado como resultado una institucionalidad débil, y altos niveles de desigualdad y exclusión, lo que afecta negativamente la calidad de la democracia.

Como resultado, vivimos una democracia electoral sin partidos sólidos y con presencia nacional. Los principales partidos políticos no han podido recoger ni canalizar la diversidad de demandas e intereses que se han venido constituyendo en las últimas décadas, como resultado de procesos de cambios económicos, sociales y políticos de gran envergadura. De allí que los vínculos de representación política democrática sean frágiles y pragmáticos, haciendo difícil la agregación y representación de intereses. Ante la ausencia de partidos y en un contexto de fragmentación surgen otros espacios como los conflictos sociales, la sociedad civil movilizadora, o los medios de comunicación, desde donde se construyen liderazgos locales que luego intentan transformarse en representación política electoral. En este proceso se observa la vigencia de una política contenciosa que enfatiza el uso de la violencia y la acción directa como una estrategia de plantear demandas, negociar con las autoridades y construir nuevas formas de representación. La conflictividad aunque fragmentada y limitada, asedia la política institucional sin capturarla pero sí alimentando su fragilidad, ineficacia, y produciendo crisis periódicas de gobernabilidad.

## Bibliografía

- Diamond, Larry y Leonardo Morlino (eds.)  
2005 *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Corporación Latinobarómetro  
2011 *Informe 2011*. Santiago de Chile: Latinobarómetro. Disponible en: <http://www.latinobarometro.org>
- Defensoría del Pueblo.  
2012a *Violencia en los conflictos sociales*. Informe Defensorial N° 156. Lima: Defensoría del Pueblo 2012.
- 2012b *Reporte de Conflictos Sociales N° 100*, Junio 2012. Disponible en: <http://www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales/objetos/paginas/6/57reporte-mensual-de-conflictos-sociales-n-100-junio.pdf>
- Grupo de Opinión Pública de la Universidad de Lima  
2009 *VI Encuesta Anual sobre Confianza en las Instituciones*. Estudio 477. Disponible en: <http://www1.ulima.edu.pe>
- Ipsos Apoyo Opinión y Mercado.  
2011 *Opinión Data*, Año 11, número 142, 18 de julio de 2011. Disponible en: [http://www.ipsos-apoyo.com.pe/sites/default/files/opinion\\_data/Opinion\\_Data\\_Julio\\_2011.pdf](http://www.ipsos-apoyo.com.pe/sites/default/files/opinion_data/Opinion_Data_Julio_2011.pdf)
- 2012 *VII Encuesta Nacional sobre Percepciones de la Corrupción en el Perú 2012*. Lima: Proética. Disponible en: <http://www.proetica.org.pe/wp-content/uploads/2012/07/Pro%C3%A9tica-VII-Encuesta-Nacional-sobre-percepciones-de-la-corrupci%C3%B3n-en-el-Per%C3%BA-2012.pdf>
- Panfichi, Aldo.  
2011 "Contentious Representation and its Impact in Contemporary Peru". En: Crabtree, John (ed.). *Fractured politics: Peruvian Democracy Past and Present*. Londres: University of London Press.
- Panfichi, Aldo y Mariana Alvarado.  
2010 "Desconfianza y control: ONG y política en el Perú". En: Sorj, Bernardo (comp.). *Usos, abusos y desafíos de la sociedad civil en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- 2011 *Corrupción y Gobernabilidad*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social – Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Panfichi, Aldo y Omar Coronel  
2009 "Relación entre régimen político y conflicto social en el Perú 1968-2008". Disponible en: [http://blog.pucp.edu.pe/action.php?action=plugin&name=LinkCounter&type=c&k=20120501-regimen\\_y\\_conflicto\\_social\\_peru\\_1968\\_2008.pdf](http://blog.pucp.edu.pe/action.php?action=plugin&name=LinkCounter&type=c&k=20120501-regimen_y_conflicto_social_peru_1968_2008.pdf)
- Payne, Mark; Daniel Zovatto; Fernando Carrillo y Andrés Allamand

2003 *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington DC: BID-IDEA.

Pease, Henry

2010 *¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú?* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú-Escuela de Gobierno y Políticas Públicas.

Presidencia de la República

2011 Reglamento de la Ley de Consulta Previa.

Tanaka, Martín

1998 *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: IEP.

Velasco, Juan

1975 *El Proceso Peruano. Plan del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas*. Lima: Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo de la Educación "Augusto Salazar Bondy".

Yamada, Gustavo y Juan Francisco Castro.

2006 *Poverty, Inequality and Social Policies in Peru: As Poor as It Gets*. Documento de Discusión No. 7. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.