

**GOVERNABILIDAD EN EL PERÚ: ESTUDIO DE CASO EN LOS GOBIERNOS DE  
FERNANDO BELAÚNDE TERRY Y ALAN GARCÍA PERÉZ (1980-1990)**

**ADRIAN CHOY FLORES**

Foz do Iguaçu  
2022

**GOVERNABILIDAD EN EL PERÚ: ESTUDIO DE CASO EN LOS GOBIERNOS DE  
FERNANDO BELAÚNDE TERRY Y ALAN GARCÍA PERÉZ**

**ADRIAN CHOY FLORES**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciência Política e Sociologia – Estado, Sociedade e Política na Latino-Americana.

Orientador: Prof. Dr. Flavio Alfredo Gaitán

Foz do Iguaçu  
2022

**ADRIAN CHOY FLORES**

**GOVERNABILIDAD EN EL PERÚ: ESTUDIO DE CASO EN LOS GOBIERNOS DE  
FERNANDO BELAÚNDE TERRY Y ALAN GARCÍA PERÉZ (1980-1990)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Ciência Política e Sociologia – Estado, Sociedade e Política Latino-Americana.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Orientador: Prof. Dr. Flavio Alfredo Gaitán  
UNILA

---

Profa. Dra. Victoria Inés Darling  
(UNILA)

---

Prof. Dr. Jose Renato Vieira Martins  
(UNILA)

Foz do Iguaçu, 30 de diciembre de 2022.

## TERMO DE SUBMISSÃO DE TRABALHOS ACADÊMICOS

Nome completo do autor(a): Adrian Choy Flores

Curso: Ciências Políticas e Sociologia – Sociedade, Estado e Política na América Latina

	Tipo de Documento
(X) graduação	(.....) artigo
(.....) especialização	(X) trabalho de conclusão de curso
(.....) mestrado	(.....) monografia
(.....) doutorado	(.....) dissertação
	(.....) tese
	(.....) CD/DVD – obras audiovisuais
	(.....) _____

Título do trabalho acadêmico: Governabilidad en el Perú: Estudio de caso en los gobiernos de Fernando Belaúnde Terry y Alan García Pérez (1980-1990)

Nome do orientador(a): Prof. Dr. Flavio Alfredo Gaitán

Data da Defesa: 30/12/2022

### Licença não-exclusiva de Distribuição

O referido autor(a):

a) Declara que o documento entregue é seu trabalho original, e que o detém o direito de conceder os direitos contidos nesta licença. Declara também que a entrega do documento não infringe, tanto quanto lhe é possível saber, os direitos de qualquer outra pessoa ou entidade.

b) Se o documento entregue contém material do qual não detém os direitos de autor, declara que obteve autorização do detentor dos direitos de autor para conceder à UNILA – Universidade Federal da Integração Latino-Americana os direitos requeridos por esta licença, e que esse material cujos direitos são de terceiros está claramente identificado e reconhecido no texto ou conteúdo do documento entregue.

Se o documento entregue é baseado em trabalho financiado ou apoiado por outra instituição que não a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, declara que cumpriu quaisquer obrigações exigidas pelo respectivo contrato ou acordo.

Na qualidade de titular dos direitos do conteúdo supracitado, o autor autoriza a Biblioteca Latino-Americana – BIUNILA a disponibilizar a obra, gratuitamente e de acordo com a licença pública *Creative Commons* **Licença 3.0 Unported**.

Foz do Iguaçu, 30 de dezembro de 2022.



Assinatura do Responsável

Dedico este trabajo a mi familia y a todas las personas que fueron parte de esta trayectoria.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradezco a la Universidad Federal de la Integración Latino Americana (UNILA), por brindarme la oportunidad de formar parte de la universidad y del curso de Ciencia Política y Sociología. Agradezco a todos los docentes que formaron parte de mi etapa universitaria, cada uno fue importante para mi formación académica.

Agradezco al profesor Flavio Gaitán, mi orientador, quien durante toda la etapa del desarrollo de la investigación me brindó su apoyo incondicional, su dedicación y tiempo. También agradecerle por las aulas que llevé con él durante el curso, donde aprendí mucho sobre la política latinoamericana.

A la profesora Victoria Darling y al profesor Jose Renato Vieira por aceptar formar parte de la mesa evaluadora y dedicarle su tiempo a poder leer y brindar sus aportaciones a la investigación.

Agradecer a toda mi familia, especialmente a mi madre, padre y hermano quienes sin importar la distancia siempre sentí su cariño y apoyo incondicional. También a mi tía Jacky quien fue la que me motivó a ingresar a la universidad y conocer un país tan maravilloso como lo es Brasil.

A mis amigos y compañeros que conocí durante todos estos años, muchos de ellos provenientes de distintos países que me ayudaron a conocer más sobre su cultura y tener un amplio conocimiento sobre Latinoamérica; mención especial a Juan Camilo, Hilder, Ricardo, María Luisa y Milagros, amistades que hasta el día de hoy seguimos comunicándonos frecuentemente.

*La política peruana es un laberinto capaz de enredar al  
mismo diablo*  
**José Antonio de Lavalle**

CHOY FLORES, Adrian. **Gobernabilidad en el Perú: estudio de caso en los gobiernos de Fernando Belaúnde Terry y Alan García Pérez**. 2022, 84 p. Trabajo de Conclusión de Curso en Ciencia Política y Sociología – Sociedad, Estado y Política en América Latina. – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2022.

## RESUMEN

En los últimos 22 años, en el Perú ha habido 9 mociones de vacancia presidencial, 3 de ellos obtuvieron los votos necesarios en el Congreso de la República. Además de la vacancia presidencial, ha habido 2 renunciaciones presidenciales entre 2018 y 2020. La política peruana durante el siglo XXI ha presentado altos grados de inestabilidad en la gobernabilidad que ha llegado a soluciones drásticas como la destitución del jefe de Estado o la disolución del Congreso de la República. En este aspecto, la presente investigación tiene como objetivo general analizar la gobernabilidad durante los gobiernos de Fernando Belaúnde Terry y Alan García Pérez (1980-1990); un periodo en que el Perú agonizaba en medio de una crisis de múltiples dimensiones. La investigación opta por una metodología cualitativa, por lo tanto, se realizaron revisiones bibliográficas a partir de teorías y trabajos que tratan de los conceptos y temas analizados a lo largo de la investigación. A través de esta investigación, se pudo constatar que los gobiernos de Fernando Belaúnde Terry y Alan García Pérez presentaron cierto grado de inestabilidad en la gobernabilidad, aunque no lo suficiente para poder causar una destitución presidencial o la disolución del Poder Legislativo.

**Palabras-clave:** Gobernabilidad; Diseño Institucional del Parlamento; Sistema de Partidos; Fernando Belaúnde Terry; Alan García Pérez.

CHOY FLORES, Adrian. **GOVERNANÇA NO PERU: UM ESTUDO DE CASO DOS GOVERNOS DE FERNANDO BELAÚNDE TERRY E ALAN GARCÍA PERÉZ (1980-1990)**. 2022, 84 p. Trabalho de Conclusão de Curso em Ciência Política e Sociologia – Sociedade, Estado y Política na América Latina. – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2022.

## RESUMO

Nos últimos 22 anos, no Peru houve 9 moções de vacância presidencial, 3 delas obtiveram os votos necessários no Congresso da República. Além da vacância presidencial, houve 2 renúncias presidenciais entre 2018 e 2020. A política peruana durante o século XXI apresentou altos graus de instabilidade na governabilidade que chegou a soluções drásticas, como a demissão do chefe de Estado ou a dissolução do Congresso da República. Nesse sentido, o objetivo geral desta pesquisa é analisar a governança durante os governos de Fernando Belaúnde Terry e Alan García Pérez (1980-1990); um período em que o Peru estava agonizando em meio a uma crise multi-dimensional. A pesquisa opta por uma metodologia qualitativa, portanto, foram realizadas revisões bibliográficas a partir de teorias e trabalhos que tratam dos conceitos e temas analisados ao longo da pesquisa. Através desta investigação, foi possível verificar que os governos de Fernando Belaúnde Terry e Alan García Pérez apresentaram um certo grau de instabilidade na governabilidade, embora não o suficiente para poder causar uma demissão presidencial ou a dissolução do Poder Legislativo.

**Palavras-chave:** Governança; Desenho Institucional do Parlamento; Sistema de partidos; Fernando Belaúnde Terry; Alan García Pérez;

CHOY FLORES, Adrian. **Governance in Peru: a case study of the governments of Fernando Belaúnde Terry and Alan García Pérez.** 2022, 84 p. Course Conclusion Paper in Political Science and Sociology - Society, State and Politics in Latin America. - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2022.

### **ABSTRACT**

In the last 22 years, in Peru there have been 9 motions of presidential vacancy, 3 of them obtained the necessary votes in the Congress of the Republic. In addition to the presidential vacancy, there have been 2 presidential resignations between 2018 and 2020. Peruvian politics during the twenty-first century has presented high degrees of instability in governability that has reached drastic solutions such as the dismissal of the head of state or the dissolution of the Congress of the Republic. In this regard, the general objective of this research is to analyze the governability during the governments of Fernando Belaúnde Terry and Alan García Pérez (1980-1990); a period in which Peru was agonizing in the midst of a crisis of multiple dimensions. The research opts for a qualitative methodology; therefore, bibliographic reviews were made from theories and works that deal with the concepts and topics analyzed throughout the research. Through this investigation, it was possible to verify that the governments of Fernando Belaúnde Terry and Alan García Pérez presented a certain degree of instability in governability, although not enough to be able to cause a presidential dismissal or the dissolution of the Legislative Power.

**Key words:** Governance; Institutional Design of the Parliament; Party System; Fernando Belaúnde Terry; Alan García Pérez.

## LISTA DE TABLAS

<b>Tabla 1</b> – Resultados de las elecciones generales de 1980 y 1985 (en puntos porcentuales) .....	<b>27</b>
<b>Tabla 2</b> – Número de provincias ganadas en las elecciones municipales de la década de 1980 .....	<b>27</b>
<b>Tabla 3</b> – Número de distritos ganados en las elecciones municipales en la década de 1980 .....	<b>28</b>
<b>Tabla 4</b> – Resultados de las elecciones presidenciales de 1980 .....	<b>31</b>
<b>Tabla 5</b> – Representación partidaria en el Congreso de la República (1980-1985) .....	<b>32</b>
<b>Tabla 6</b> – Acusaciones Constitucionales a miembros del Poder Ejecutivo en el periodo parlamentario de 1980-1985 .....	<b>39</b>
<b>Tabla 7</b> – Cantidad de muertos y desaparecidos reportados a la CVR durante el periodo de 1980 a 1984 .....	<b>44</b>
<b>Tabla 8</b> – Indicadores económicos antes y después del gobierno militar .....	<b>47</b>
<b>Tabla 9</b> – Evolución de la inflación de 1978 a 1985 (en variación porcentual) .....	<b>48</b>
<b>Tabla 10</b> – Operaciones del sector público no financiero durante 1980-1985 (en base al porcentaje del PBI) .....	<b>50</b>
<b>Tabla 11</b> – Indicadores económicos de 1980 a 1985 (en variación porcentual) .....	<b>55</b>
<b>Tabla 12</b> – Resultados de las elecciones presidenciales de 1985 .....	<b>57</b>
<b>Tabla 13</b> – Representación partidaria en el Congreso de la República (1985-1990) .....	<b>60</b>
<b>Tabla 14</b> – Acusaciones Constitucionales a los miembros del Poder Ejecutivo en el periodo parlamentario de 1985-1990 .....	<b>64</b>
<b>Tabla 15</b> – Cantidad de muertos y desaparecidos reportados a la CVR durante el periodo de 1985 a 1990 .....	<b>70</b>
<b>Tabla 16</b> – Cargos municipales vacantes en 1989 .....	<b>71</b>
<b>Tabla 17</b> – Indicadores económicos de 1985 a 1987 (en variación porcentual) .....	<b>74</b>
<b>Tabla 18</b> – Indicadores económicos de 1988 a 1990 (en variación porcentual) .....	<b>80</b>
<b>Tabla 19</b> – Operaciones del sector público no financiero durante 1985-1990 (en base al porcentaje del PBI) .....	<b>81</b>

## LISTA DE GRÁFICOS

**Gráfico 1** – Legislación del Poder Ejecutivo y Legislativo en el periodo de 1980-1985 ...**36**

**Gráfico 2** – Legislación del Poder Ejecutivo y Legislativo en el periodo de 1985-1990 ...**62**

**LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS**

APRA	Alianza Popular Revolucionaria Americana
AP	Acción Popular
PPC	Partido Popular Cristiano
IU	Izquierda Unida
UNO	Unión Nacional Odriista
PSR	Partido Socialista Revolucionario
PUM	Partido Unificado Revolucionario
CVR	Comisión de la Verdad y Reconciliación
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
PBI	Producto Bruto Interno
FMI	Fondo Monetario Internacional
INDES	Instituto Interamericano para el Desarrollo Social
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
SENAMHI	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>15</b>
1.1 EL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN .....	16
1.2 OBJETIVOS .....	16
1.3 PROPOSICIONES INICIALES .....	17
<b>2. MARCO TEORICO</b> .....	<b>18</b>
2.1 DEMOCRACIA .....	18
2.2 GOBERNABILIDAD .....	21
2.3 EL PARLAMENTO COMO INSTITUCIÓN POLÍTICA .....	22
2.4 EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO .....	23
2.4.1 UNICAMERALISMO .....	23
2.4.2 BICAMERALISMO .....	24
2.5 PARTIDOS POLÍTICOS .....	24
2.6 SISTEMA DE PARTIDOS .....	25
2.6.1 SISTEMA DE PARTIDOS EN EL PERÚ .....	25
2.7 INESTABILIDAD EN LA GOBERNABILIDAD .....	29
<b>3. EL SEGUNDO GOBIERNO DE FERNANDO BELAUNDE TERRY</b> .....	<b>31</b>
3.1 DIMENSIÓN POLÍTICA .....	31
3.2 DIMENSIÓN ECONÓMICA .....	45
3.2.1 PANORAMA ECONOMICO DURANTE EL REGIMEN MILITAR .....	45
3.2.2 LA ECONOMIA EN EL GOBIERNO DE FERNANDO BELAUNDE .....	46
3.3 RECAPITULACIÓN DEL CAPÍTULO .....	55
<b>4. EL PRIMER GOBIERNO DE ALAN GARCÍA PÉREZ</b> .....	<b>57</b>
4.1 DIMENSIÓN POLÍTICA .....	57
4.2 DIMENSIÓN ECONÓMICA .....	72
4.3 RECAPITULACIÓN DEL CAPÍTULO .....	81
<b>5. CONSIDERACIONES FINALES</b> .....	<b>83</b>
<b>6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>85</b>

## 1. INTRODUCCIÓN

A fines del siglo XX la clase política peruana estaba representada por actores políticos provenientes de partidos con cierto grado de institucionalidad y con amplios rangos de representatividad, entrando a la década de 1990, el sistema de partidos sufre un “colapso” ocasionando que los partidos tradicionales que disputaban la contienda electoral fueron relegados por nuevos partidos caracterizados por ser altamente personalistas, sin una militancia partidaria orgánica, bajo nivel de cohesión partidaria, etc. (TUESTA et al., 2019). El siglo XXI fue la transición a la democracia tras el gobierno autoritario de Alberto Fujimori (1990-2000), pese a haber vuelto a gobiernos legítimamente elegidos por sufragios democráticos, la coyuntura política sigue presentando altos grados de volatilidad electoral debido a la debilidad partidaria causada por la creación de partidos políticos calificados de meros cascarones que son utilizados mayormente solo como vehículos personales para llegar a ocupar un cargo público sin generar una adhesión partidaria (PAREDES y ENCINAS, 2020). Esta situación generó que los actores políticos que conforman el poder Ejecutivo y Legislativo tengan una relación fragmentada u obstruccionista conllevando a efímeras coaliciones.

En los últimos 22 años ha habido en el Perú 9 mociones de vacancia presidencial, 3 de ellos obtuvieron los votos necesarios en el Congreso de la República dando por culminados los gobiernos de Alberto Fujimori en 2000, de Martín Vizcarra en 2020 y de Pedro Castillo en 2022. Además de la vacancia presidencial, ha habido 2 renunciaciones presidenciales; tras año y medio gobernando, el presidente Pedro Pablo Kuczynski decide renunciar en 2018 por acusaciones de corrupción y soborno y en 2020 Manuel Merino renuncia tras intensas jornadas de movilizaciones sociales en contra de su gobierno que duró solamente 6 días. También ha habido una disolución del Congreso de la República (en 2020 en el gobierno de Martín Vizcarra) y un intento fallido de Pedro Castillo en 2022.

Estos complejos y desconcertantes acontecimientos de la política peruana del siglo XXI -especialmente en la última década- han generado una constante inestabilidad en la gobernabilidad del país hasta llegar al clímax en que termina siendo destituido el presidente de la República o la disolución del Congreso de la República.

A partir de lo expuesto anteriormente, el presente trabajo de investigación surge del interés de analizar y reflexionar acerca de un periodo particular como lo fue de 1980 a 1990. En estos diez años el Perú “[...] agonizaba en medio de una crisis de múltiples dimensiones que por momentos parecía amenazar la vida misma de la nación” (KENNEY, 1998, p. 331). En este periodo los gobiernos de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) y

el de Alan García Pérez (1985-1990) tuvieron que enfrentar desafíos complejos y situaciones de incertidumbre como por ejemplo el surgimiento y consolidación de Sendero Luminoso y en menor medida del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru (MRTA) que llevaron al país a un conflicto armado interno que parecía no tener un fin próximo, una crisis económica que terminó en una hiperinflación y la incapacidad de los gobiernos de atender las crecientes demandas sociales. Lo peculiar de este periodo es que a pesar que el país se encontraba en una profunda crisis de múltiples dimensiones ambos presidentes lograron culminar su mandato constitucional y no se produjo la disolución del Congreso de la Republica.

### **1.1 EL PROBLEMA DE LA INVESTIGACIÓN**

El problema de la investigación surge a raíz del contexto histórico en que se ha desarrollado las 9 mociones de vacancia presidenciales, 3 de ellas aprobadas; las 2 renuncias presidenciales; una disolución del Poder Legislativo y un intento fallido. Todos estos acontecimientos se desarrollaron en una época en que el país había logrado superar la movilización armada de Sendero Luminoso y el MRTA, vivió una bonanza económica terminando con la época de la hiperinflación y las instituciones públicas lograron un cierto grado de consolidación e institucionalización. A pesar de los avances logrados en el siglo XXI, la turbulencia política ha estado constantemente presente, contrastando con el periodo de 1980-1990 que como mencionamos anteriormente, fue una de las épocas que generó mayor incertidumbre en la sociedad. Con esto, la pregunta de la presente investigación es: ¿Cuáles fueron los factores que contribuyeron a la gobernabilidad del país durante el periodo 1980-1990?

### **1.2 OBJETIVOS**

El presente estudio tiene como objetivo general analizar la gobernabilidad durante los gobiernos de Fernando Belaunde Terry y de Alan García Pérez (1980-1990).

Como objetivos específicos, se han establecido los siguientes:

- Realizar una revisión bibliográfica sobre los gobiernos de Fernando Belaunde Terry y Alan García Pérez
- Medir la estabilidad gubernamental mediante la aplicación de variables de control en periodos determinados.

### **1.3 PROPOSICIONES INICIALES**

Una característica de los dos gobiernos que veremos en esta investigación es el diseño institucional del parlamento; de 1980 a 1992 el Congreso de la República era un sistema bicameral, a partir de la Constitución de 1993 se pasaría al sistema unicameral. Otra característica de este periodo es el sistema de partidos que contó con mayor disciplina partidaria, un cierto grado de institucionalidad y no fue tan atomizado como en el siglo XXI, luego de la reforma que afectó al diseño institucional del Parlamento. Ambas características probablemente contribuyeron a fortalecer la gobernabilidad lo que significó que el jefe del estado y el parlamento pudieran lograr terminar sus mandatos constitucionales en una época caracterizada por crisis económicas y un conflicto armado interno.

## 2. MARCO TEORICO

### 2.1 DEMOCRACIA

Definir democracia puede ser una tarea sumamente fácil si lo definimos etimológicamente; la palabra democracia proviene de los vocablos *kratos* (poder) y *demos* (del pueblo), literalmente democracia sería el poder del pueblo, es la definición que comúnmente se encuentra en los diccionarios, puede ayudar a tener una noción básica pero como dice Giovanni Sartori en su libro *¿Qué es la democracia?*, ir por el camino etimológico ayudará poco en entender realmente cómo funcionan los regímenes democráticos.

Según Sartori (1987) algunos filósofos que él los llama de “Oxford philosophers” tienden a dividir en dos las definiciones: definiciones estipulativas y definiciones léxicas. Las definiciones estipulativas son concepciones subjetivas y arbitrarias que una persona suele formular en base a diversas circunstancias como su nivel de educación, clase social, nacionalidad o como diría Bourdieu, los campos sociales en que se encuentra la persona influyen mucho en las definiciones que una persona maneja. Por otro lado, las definiciones léxicas son las que encontramos típicamente en los diccionarios, el que generalmente se usa en las conversaciones diarias o medios de comunicación. Es importante conocer estas dos vertientes porque preguntar qué es democracia para una persona fuera de las influencias occidentales probablemente brinda una noción completamente distinta a la que estamos acostumbrado; nos está proporcionando su definición estipulativa. Si optamos por el camino léxico solo estaríamos usando el concepto comúnmente usado, que al final vendría a ser una estipulación que ha sido comúnmente aceptada o como afirma Sartori es la definición brindada por los victoriosos.

De acuerdo a Sartori (1992) durante la historia de la humanidad el término democracia ha ido mudando, desde sus épocas en que fue un término despectivo a ser el régimen ideal hoy en día. Así, la democracia contemporánea es totalmente diferente a la que conocieron los autores clásicos como Aristóteles, Platón, etc. La democracia que se llegó a implementar en Atenas durante el siglo IV a. de J.C, fue de forma participativa o directa, “el demos ateniense tuvo entonces más *kratos*, más poder, que el que jamás haya tenido cualquier otro pueblo” (SARTORI, 1992, p.32). La democracia participativa en cierta forma se pudo realizar debido a que en esa época la unidad política giraba en torno a la ciudad-comunidad y no en ciudad-Estado, los atenienses fueron aproximadamente una población de 300 mil habitantes, de los cuales solo 30 mil eran ciudadanos con todos

sus derechos políticos en donde los cargos públicos eran sorteados y cambiados cada cierto tiempo. La ciudad-comunidad de los griegos permitió que se formara un espíritu común, donde prácticamente todos los habitantes tenían los mismos valores morales, religiosos y políticos produciendo en cierto modo que no exista la pluralidad de valores, un aspecto que la democracia contemporánea sí contempla.

De la democracia de los antiguos a la democracia moderna tuvieron que pasar aproximadamente dos mil años, necesarios para pasar de ser el régimen político más criticado y despreciado por los autores clásicos como Aristóteles, Kant, entre otros, a ser recién a inicios del siglo XIX el régimen político ideal (SARTORI, 1992). En base a las lecturas de Sartori, la democracia moderna está representada por la teoría de la democracia liberal, el cual se ha convertido en el *mainstream* teórico y al momento de hablar sobre democracia, Sartori se refiere a esta corriente teórica. En la democracia liberal, a diferencia de los antiguos, la unidad política se centra en la ciudad-Estado pudiendo contar con millones de habitantes, haciendo sumamente difícil lograr la simbiosis que tuvieron los ciudadanos atenienses.

En la democracia moderna es importante que exista la tolerancia a la diversidad de creencias, opiniones y religiones razón por la cual el pluralismo es un rasgo importante de la democracia liberal. La democracia moderna se basa en el sistema representativo, el poder es transferido a una autoridad pública que representa nuestros intereses. Según Sartori (1992) el sistema representativo presenta una serie de ventajas respecto a la democracia directa, como:

Una primera ventaja del gobierno representativo es que un proceso político todo entretelado por mediaciones permite escapar de las radicalizaciones elementales de los procesos directos. Y la segunda ventaja es que la participación ya no es *sine qua non*; incluso sin “participación total” la democracia representativa sigue subsistiendo siempre como un sistema de control y limitación del poder (SARTORI, 1992, p. 33).

Tomando en consideración que el término puede tener una variedad de significados y que no siempre tuvo el mismo significado a lo largo de la historia, Sartori nos brinda su propia definición sobre la democracia-liberal, descomponiendo los dos elementos para darnos una mejor definición:

El componente liberal es “liberador”: libera al demos de la opresión, de la servidumbre, del despotismo. El componente democrático, en cambio, es “potenciador”, en el sentido de que potencia al demos. Dicho de otra manera: que la liberal-democracia es, en primer lugar, *demoprotección*, la protección del pueblo contra la tiranía; y, en segundo lugar, *demopoder*, la atribución al pueblo de cuotas, e incluso de cuotas crecientes, de efectivo ejercicio del poder (SARTORI, 2007, p. 251).

Al igual que Sartori, Robert Dahl afirma que el término democracia ha ido mudando su significado dependiendo de la época y del lugar. Ambos autores concuerdan ante todo que la democracia es un ideal que no se ha alcanzado en la historia de la humanidad y probablemente jamás existirá una sociedad verdaderamente democrática. A pesar de que tal vez nunca exista la verdadera democracia, Dahl lo define como “[...] el sistema político entre cuyas características se cuenta a su disposición a satisfacer entera o casi enteramente a todos sus ciudadanos” (DAHL, 1971, p.13).

Conociendo que para Dahl la democracia es un ideal que posiblemente jamás existirá, para denominar a los regímenes existentes prefiere usar el concepto poliarquía. Según Dahl (1971) las poliarquías son los sistemas más cercanos al régimen completamente democratizado; podría considerarse en cierta forma como una realización parcial del objetivo ideal. Las características de la poliarquía que identifica Dahl (1999) son las siguientes: (a) cargos públicos electos; (b) elecciones libres, imparciales y frecuentes; (c) libertad de expresión; (d) fuentes alternativas de información; (e) autonomía de las asociaciones y (f) ciudadanía inclusiva. Las seis instituciones mencionadas fueron formadas para poder cumplir con las demandas de la inclusión y de la participación efectiva en la vida política, los cuales son necesarios en todo gobierno democrático representativo moderno (DAHL, 1999). A pesar de conocer cuáles son las instituciones que caracterizan a una poliarquía es también necesario preguntarse cuáles son las condiciones necesarias para que un país pueda iniciar la creación y consolidación de las instituciones democráticas. Son cinco las condiciones que Dahl considera importantes: (a) control del poder militar y de la policía por parte de cargos electos; (b) valores democráticos y cultura política; (c) inexistencia de un control exterior hostil a la democracia; (d) economía de mercado y sociedad modernas y (e) débil pluralismo subcultural. Al contar con todas estas condiciones, Dahl afirma que es seguro que exista una poliarquía, ahora depende de qué tan fuerte se encuentran en la sociedad. Ciertamente si un país siempre está en riesgo de una intervención extranjera o que las fuerzas armadas intervengan constantemente mediante golpe de estados, el régimen poliárquico no podrá consolidarse. Incluso si determinado país ha logrado arraigar las condiciones mencionadas durante un largo tiempo, puede ser vulnerable a alguna crisis política o socioeconómica que puede ocurrir cada cierto tiempo. Lo que diferencia a los países altamente democratizados no son solo sus instituciones y las condiciones sino también contar con una ciudadanía que posea una cultura política democrática que se ha desarrollado de generación a generación defendiendo los principios y valores

democráticos conllevando a que su dicha sociedad pueda superar y mantener la democracia ante cualquiera crisis o amenaza (DAHL, 1999).

## 2.2 GOVERNABILIDAD

En la visión de Manuel Alcántara (1995) el término gobernabilidad puede resultar muy ambiguo y lo define, citando a Flisfisch, como una “palabra atrapado”. La noción de gobernabilidad ha sido un tema ampliamente estudiado; fue a partir de la década de 1970 que volvió a surgir como un tema de interés ampliamente difundido. De acuerdo a Alcántara (1995) el tema sobre la gobernabilidad volvió a la discusión debido a varios factores, el cual uno de ellos fue el debate sobre la crisis del Estado. Este debate giraba en torno a la crisis del Estado de Bienestar y sus efectos en la gobernabilidad de los países occidentales industrializados. Por otro lado, también la noción de gobernabilidad fue importante durante la década de 1980 en América Latina que fue el inicio de la transición a la democracia y el cuestionamiento de cuál debería ser el rol del Estado en el sistema político.

La revisión de literatura realizado por Alcántara sobre el concepto de gobernabilidad le permite definirlo como “[...] la situación en que ocurre un conjunto de condiciones favorables para la acción del gobierno de carácter medioambiental o intrínsecas a este” (ALCÁNTARA, 1995, p. 39). Nohlen (1992, apud ALCÁNTARA, 1995, p. 39) afirma que la gobernabilidad “es la interacción entre los gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno”. Sumando a la definición traída de Nohlen, también debemos mencionar a las que brindan Tomassini y Arbos y Ciner. Tomassini (1993, apud ALCÁNTARA, 1995, p. 40) entiende gobernabilidad “no solo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social”. Por último, la definición que brinda Arbos y Ciner es la siguiente:

la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. (ARBOS; CINER, 1993, apud ALCÁNTARA, 1995, p. 40).

En el libro *Gobernabilidad, instituciones y desarrollo*, elaborado por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) que pertenece al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se puede extraer otra noción de gobernabilidad enfocada en el contexto latinoamericano. Moreno (2004) explica que el análisis de gobernabilidad

comenzó bajo una óptica conservadora en que los países occidentales sufrían de una “excesiva democracia” causando un exceso de demandas por parte de la ciudadanía que, ante la imposibilidad de poder cumplir con todas, ponía en riesgo al régimen democrático. En cambio, en América Latina el problema de gobernabilidad iría por otros caminos; la cuestión giraba más en torno en cómo consolidar la democracia precaria instaurada tras el fin de los gobiernos autoritarios durante la década de 1980 y 1990. Las nociones de gobernabilidad se relacionan con hacer que sean gobernables los nuevos regímenes democráticos, fortalecer las instituciones del Estado y la implementación de políticas públicas eficientes (MORENO, 2004). Moreno define gobernabilidad de la siguiente manera:

[...] en este trabajo entenderemos la gobernabilidad como el equilibrio entre las demandas de los actores estratégicos y la capacidad del gobierno para responderlas de manera eficiente, como resultado de procedimientos democráticos institucionalizados y en un proceso donde los puntos de vista de los actores son considerados (MORENO, 2004, p. 23).

Luego de haber revisado el contexto histórico y las definiciones traídas a discusión sobre gobernabilidad, es necesario aclarar que en el contexto latinoamericano no se podría afirmar que la discusión de gobernabilidad en la región fue empezada por la “excesiva democracia” sino por la carencia de la misma.

### **2.3 EL PARLAMENTO COMO INSTITUCIÓN POLÍTICA**

Al usar el término de institución se puede abordarlo desde diferentes perspectivas como jurídica, sociológica, política, etc. En términos generales podemos entender las instituciones, en base a Hodgson (2011), como los patrones o conjunto de normas establecidas que estructuran las interacciones sociales. En su visión el idioma, el dinero, la ley, los modales, las empresas son instituciones. Desde la sociología, Fauconnet y Mauss (apud DUVERGER, 1980, p. 32) definen las instituciones como la imposición de una serie de reglas que los individuos son influenciados a cumplir. Por el lado de los juristas, “[...] una institución es un conjunto de normas jurídicas relativas a un mismo objeto y a las mismas funciones, que constituyen un todo coordinado” (DUVERGER, 1980, p. 32). Hablar de instituciones desde el punto de vista político, Czada (2014) manifiesta que son los aparatos reguladores que imponen las normas necesarias para solucionar los conflictos en determinada comunidad.

En el presente trabajo al hablar de instituciones especialmente estaremos analizando las instituciones políticas que son relativas al poder en el Estado como el

Parlamento, el Tribunal Constitucional, la Presidencia de la República, entre otros (DUVERGER, 1995, p. 33). Como afirma Verdú (1959, p. 37) una institución política es “toda entidad jurídico-social que organiza y asegura duraderamente la realización del proceso de orientación política”

## **2.4 EL DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO**

Entendemos por diseño institucional del Parlamento la división del Poder Legislativo en una o dos cuerpos legislativos, lo que comúnmente se conoce como sistema unicameral o bicameral. Cada sistema tiene sus ventajas y desventajas, no existe un consenso definitivo sobre cuál es el mejor diseño institucional para el Parlamento. A continuación, presentaremos brevemente cada uno de los sistemas:

### **2.4.1 UNICAMERALISMO**

El sistema unicameral es el diseño institucional en donde el Congreso está compuesto por una sola cámara que aprueban los proyectos o iniciativas de leyes. Según Fuentes (2021) de los 139 países que él considera de regímenes democráticos - basándose en el índice de democracia de *The Economist*-, 81 de ellos rigen bajo una sola cámara y 58 países han adoptado el sistema bicameral. Actualmente en América Latina son diez los países que poseen este diseño: Cuba, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela (WALL, 2014).

Una relación que se puede encontrar en los sistemas unicamerales es con la forma de Estado y también el tamaño poblacional. Como dice Araújo (2017, p. 436) “A regra geral é que países pequenos e pouco povoados tendem a optar pelo unicameralismo enquanto os países de grandes territórios e população são mais propensos ao bicameralismo”. De acuerdo con Lijphart (2003, apud ARAÚJO, 2017, p. 437) argumenta que de los 36 países que analizó, 13 de ellos son unitarios y unicamerales.

Respecto al sistema unicameral existe una amplia literatura justificando por qué es el modelo más apropiado. De acuerdo a Rubio (1999, apud TAPIA, 2018, p. 8) al contar con una sola cámara existen mayores probabilidades de eficiencia y prontitud en la elaboración y aprobación de las leyes porque las decisiones ya no tendrían que pasar de una cámara a la otra y esperar que cada una de ellas lo apruebe para promulgar determinada ley. Otra razón que suele presentarse a favor del sistema unicameral es el supuesto ahorro de recursos públicos, considerando que en el sistema bicameral habría mayor cantidad de representantes implicando un posible gasto adicional comparado a una

sola cámara con menos representantes (TAPIA, 2018). Para Obrador (2006), una sola cámara legislativa fortalece al Poder Legislativo al concentrarse principalmente en un solo cuerpo, produciendo mayor cohesión interna en posibles conflictos con el Poder Ejecutivo.

#### **2.4.2) BICAMERALISMO**

El sistema bicameral se basa en la división del Parlamento en dos cámaras, en la cámara baja y en la cámara alta, usualmente conocidas en Latinoamérica como cámara diputados y senadores. Se requiere la aprobación de ambas cámaras para poder promulgar los proyectos de ley. Actualmente en Latinoamérica los países que cuentan con este sistema son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Haití, México, Paraguay y Uruguay (REYNOSO, 2010). Al igual que en el sistema unicameral, también se ha establecido una relación del bicameralismo con la forma del Estado. Lucas (1996, apud ALTAMIRANO, 2010, p. 120) manifiesta que el bicameralismo es el sistema más apropiado para un Estado federal debido a que en el Parlamento se podrá representar a las unidades políticas federadas y al pueblo en su conjunto. También Lijphart (1989; 2003, apud ARAÚJO, 2017, p. 436) basándose en los países estudiados encuentra una relación entre tamaño del país y diseño del Congreso; todos los países grandes y/o federativos cuentan con un parlamento bicameral.

De acuerdo a Llanos (2002, p. 349) desde la teoría institucional clásica, hay cuatro justificaciones para el modelo bicameral, que son “la representación de intereses distintos de los de la primera cámara, la contribución al sistema de pesos y contrapesos, el mejoramiento de la calidad de la producción legislativa y la producción de resultados legislativos más estables.” Según Reynoso (2010), se ha llegado a un consenso en torno a dos grandes ventajas que ofrece el bicameralismo. El primero es el aumento representativo de la población mediante mayor número de parlamentarios y la segunda ventaja que ofrece el bicameralismo es la doble revisión de la legislación produciendo un proceso deliberativo con más cuidado y reflexión, impidiendo que se crean leyes precipitadas.

#### **2.5) PARTIDOS POLÍTICOS**

Para presentar la definición de partido político, se usará como referencia principal el libro de Sartori, *Partidos e sistemas partidarios*, obra en la que hay definiciones de distintos autores, de los cuales usaremos el de Janda, Schumpeter y del propio Sartori. Para Janda los partidos son organizaciones con el objetivo de colocar a sus representantes en

posiciones gubernamentales. Para Schumpeter un partido no es la agrupación de hombres para promover el bienestar público sino es un grupo cuyos miembros entran en la disputa por el poder político (SARTORI, 1982). Según Sartori de los autores que hemos mencionado y los demás que él analiza solo brindan definiciones simples (que solo declaran y dejan en claro el significado del término). Lo más apropiado para poder definir el término partidos políticos es que sea una definición compleja (que contenga los atributos o propiedades del concepto) y en que:

Não pode consistir apenas de uma afirmação do que é a interpretação do autor; deve enfrentar o problema de tornar a noção distintiva. Deve, portanto, enfrentar, em primeiro e principal lugar, a pergunta: os partidos são diferentes de que. Há muitas variedades de grupos e agrupamentos políticos. Uma definição de partido deve excluir os não-partidos (SARTORI, 1982, p. 82).

Considerando los criterios que Sartori propone para obtener una definición más apropiada del concepto, para él un partido político “é qualquer grupo político identificado por um rótulo oficial que apresente em eleições, e seja capaz de colocar através de eleições (livres ou não), candidatos a cargos públicos.” (SARTORI, 1982, p. 85).

## **2.6 SISTEMA DE PARTIDOS**

De acuerdo a Nohlen (1994) el sistema de partidos es la composición estructural de los partidos políticos en un Estado, para Mainwaring y Scully (1995) es el conjunto de interacciones normadas en la competencia de partidos; para que en verdad exista un sistema de partidos deben competir por lo menos dos partidos.

### **2.6.1 EL SISTEMA DE PARTIDOS EN EL PERÚ**

El desarrollo del sistema partidario en el Perú fue un proceso distinto a los demás países latinoamericanos. Los partidos políticos del siglo XIX no lograron sobrevivir en el siglo XX; a principios de este siglo en países como México, Bolivia y Cuba, la población logró incorporarse al sistema político debido a levantamientos revolucionarios, en Brasil y Argentina fue por movilizaciones populistas, en Perú la integración política por parte de la población tarde más comparado a los demás países de la región (CRABTREE, 1994). Recién en la década de 1930, surgen dos partidos con gran capacidad de movilización de masas, la Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) fundada por Víctor Raúl Haya de la Torre y el Partido Comunista Peruano fundado por José Carlos Mariátegui. Con la fundación de ambos partidos, se inició la integración de la población al sistema político; integración que no logró desarrollarse plenamente por la represión por parte de

los militares y la oligarquía que obligaron a que ambos partidos tuvieran que pasar a la clandestinidad (CRABTREE, 1994). En la década de 1950, entró un nuevo partido a la contienda electoral, Acción Popular (AP) fundado por Fernando Belaunde que tuvo mayor apoyo en los sectores populares. Luego en la década de 1960 surgió el Partido Popular Cristiano (PPC) liderado por Luis Bedoya Reyes quien logró ser alcalde de Lima de 1964 a 1969. En 1980 la izquierda peruana sería representada principalmente por la Izquierda Unida (IU) su creación se dio tras los resultados de las elecciones generales de 1980, los partidos de izquierda deciden formar una coalición para poder obtener mejores resultados electorales, esta lista unitaria se formó semanas antes de las elecciones municipales del 23 de noviembre de 1980 (LYNCH, 1999).

Una característica de los partidos políticos en Perú ha sido el personalismo político en torno al fundador o líder del partido, atribuyéndole una naturaleza jerárquica o autoritaria al partido. De los partidos mencionados, el APRA fue el caso más emblemático por la figura de Haya de la Torre quien era el líder indiscutible hasta su muerte en 1979, se logró desarrollar una especie de culto hacia Haya de la Torre que daban rasgos de ser un movimiento religioso (CRABTREE, 1994). El personalismo político también se presenció en Acción Popular y el PPC, aunque en menor medida que el APRA.

El sistema de partidos que se va a abarcar en esta investigación corresponde al periodo de 1980-1989, durante aquella época, la contienda electoral fue disputada principalmente por cuatro partidos: el APRA, AP, PPC y la Izquierda Unida. Según Crabtree (1994) en el espectro ideológico, el APRA era de centro izquierda, el PPC y AP de derecha y la IU en la izquierda. Durante la década de los ochenta, los cuatro partidos participaron en cada elección general y municipal, el APRA y AP fueron los dos más exitosos durante este periodo y en menor medida la IU y el PPC. Primero veamos a continuación cómo le fue a cada partido en las elecciones generales:

Tabla 1: Resultados de las elecciones generales de 1980 y 1985 (en puntos porcentuales)

ELECCIONES GENERALES						
	1980			1985		
	Presidenciales	Diputados	Senadores	Presidenciales	Diputados	Senadores
APRA	27.4	26	28	45.74	50	51
Acción Popular	45.4	39	40	6.25	9	8
PPC	9.6	10	9	10.23	11	11
Izquierda Unida	14.4*	18*	19*	21.26	25	26

\* La cifra es la suma de los votos de los partidos de izquierda que se presentaron individualmente en las elecciones presidenciales de 1980.

Fuente: Ruiz et al., (2013)

En las elecciones generales los grandes triunfadores de los cuatros partidos fueron Acción Popular en 1980 y el APRA en 1985. Además, ambos lograron obtener buenos resultados para ambas cámaras en sus respectivos años que ganaron la presidencia. Ahora veamos en la tabla 2 y 3 como le fue a cada uno en las elecciones municipales:

Tabla 2: Número de provincias ganadas en las elecciones municipales de la década de 1980

ORG. POLITICA	1980		1983		1986		1989	
	Prov Ganadas	% del Total de Prov	Prov Ganadas	% del Total de Prov	Prov Ganadas	% del Total de Prov	Prov Ganadas	% del Total de Prov
APRA	24	16,1%	76	49,0%	151	89,3%	23	14,6%
IU	16	10,7%	33	21,3%	15	8,9%	50	31,8%
PPC	0	0,0%	3	1,9%	1	0,6%	3	1,9%
AP	100	67,1%	36	23,2%	0	0,0%	19	12,1%
OTROS PARTIDOS	5	3,4%	3	1,9%	1	0,6%	7	4,5%
ALIANZAS ELECTORALES	1	0,7%	0	0,0%	0	0,0%	47	29,9%
ORG. INDEPENDIENTES	3	2,0%	4	2,6%	1	0,6%	8	5,1%
SUBTOTAL DE PARTIDOS <sup>1</sup>	145	97%	151	97%	168	99%	102	65%
TOTAL	149	100,0%	155	100,0%	169	100,0%	157	100,0%

Fuente: Ruiz et al., (2013)

Tabla 3: Número de distritos ganados en las elecciones municipales en la década de 1980

ORG. POLITICA	1980		1983		1986		1989	
	Distritos Ganados	% del Total de Distritos	Distritos Ganados	% del Total de Distritos	Distritos Ganados	% del Total de Distritos	Distritos Ganados	% del Total de Distritos
APRA	294	20,6%	551	38,1%	1212	83,3%	260	21,0%
IU	107	7,5%	236	16,3%	156	10,7%	348	28,0%
PPC	38	2,7%	120	8,3%	32	2,2%	24	1,9%
AP	814	57,1%	465	32,1%	0	0,0%	120	9,7%
OTROS PARTIDOS	56	3,9%	34	2,3%	11	0,8%	41	3,3%
ALIANZAS ELECTORALES	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	298	24,0%
NO HUBO GABADOR	35	2,5%	0	0,0%	0	0,0%	78	6,3%
ORG. INDEPENDIENTES	81	5,7%	42	2,9%	44	3,0%	72	5,8%
SUBTOTAL DE PARTIDOS	1309	91,9%	1406	97,1%	1411	97,0%	793	63,9%
TOTAL	1425	100,0%	1448	100,0%	1455	100,0%	1241	100,0%

Fuente: Ruiz et al., (2013)

Analizando la tabla 2 y 3 podemos ver que hay un patrón que se repite: en 1980 Acción Popular gana la mayor cantidad de provincias y distritos, pero en 1983 el electorado demuestra su descontento a AP por su mal desempeño gubernamental y el APRA obtiene el porcentaje de votos en provincias y distritos. En 1986, el APRA nuevamente obtiene mayor cantidad de provincias y distritos que los demás partidos, pero en las elecciones municipales de 1989, la ineficacia del gobierno de Alan García les costó perder una gran parte del electorado nacional que prefirió por la Izquierda Nacional y por las alianzas electorales.

Por último, determinemos si durante este periodo, el sistema de partidos peruano puede considerarse institucionalizado. Respecto a la institucionalización del sistema de partidos, primero definamos brevemente sobre el término institucionalización, el cual “[...] se refiere a un proceso a través del cual se afianza y se da a conocer efectivamente, aunque no sea universalmente aceptada, una práctica u organización” (MAINWARING; SCULLY, 1995, p. 66). Otra definición sobre dicho término es de Huntington quien dice que “[...] “es el proceso mediante el cual las organizaciones y los procedimientos adquieren valor y estabilidad” (HUNTINGTON, 1968 apud MAINWARING; SCULLY, 1995, p. 66).

Para determinar si un sistema de partidos es institucionalizado Mainwaring y Scully (1995, p. 68) establecen cuatro condiciones que deben cumplirse: 1) hay competencia

regular entre partidos; 2) los partidos poseen raíces estables en la sociedad; 3) los actores políticos asignan legitimidad al proceso electoral y a los partidos, las elecciones abiertas deben ser el único medio por el cual se determina quien gobierna; 4) las organizaciones partidarias son relativamente sólidas, no deben estar subordinados a los intereses de líderes ambiciosos, deben poseer un estatus independiente y valor propio.

En un estudio comparado de los sistemas de partidos en América Latina, Mainwaring y Scully utilizando sus criterios para medir la institucionalización determinaron que en el periodo de 1978-1990 el sistema de partidos peruano era débilmente institucionalizado. En los tres primeros criterios el Perú obtuvo un valor bajo y en el último criterio obtuvo un valor bajo/medio, de la calificación general, en el estudio Perú fue el país con menor puntuación<sup>1</sup>.

En Perú pareció que desde los años sesenta en adelante, Acción Popular y el APRA podrían llegar a constituir la medula de un sistema de partidos institucionalizados. Pero a partir de 1980, las elecciones peruanas comenzaron a revelar una extraordinaria volatilidad, indicando una carencia de estabilidad en la competencia electoral. La estrella de los partidos caía o se remontaba de acuerdo a la incapacidad de los partidos de turno en el gobierno. Fracasando desastrosamente en manejar el doble desafío del colapso económico y de la insurgencia político-militar, Acción Popular y el APRA sufrieron derrotas electorales consecutivas y desastrosas. Acción Popular virtualmente desapareció. La campaña presidencial de 1990 estuvo altamente personalizada y las organizaciones partidistas jugaron un papel secundario. Mario Vargas Llosa encabezó una fragmentada coalición anti-partidos y Alberto Fujimori corrió al margen y sobre la base de formulaciones personalistas. En el Perú hay una difundida y creciente sensación de que nada funciona; en un contexto así la política se convierte en política anti-partidos (MAINWARING; SCULLY, 1995, p. 85).

## 2.7 INESTABILIDAD EN LA GOBERNABILIDAD

Cualquier régimen político está expuesto a distintos eventos cíclicos como los conflictos sociales, crisis económicas, relaciones de conflicto entre los poderes del Estado, etc., pueden causar que la gobernabilidad sufra problemas de eficacia al momento de solucionar las demandas de la ciudadanía y pierda su legitimidad por parte de ella. Existen diversos términos para referirse a los problemas que deterioran la gobernabilidad, entre esos términos uno que se usa comúnmente es de ingobernabilidad. De acuerdo a Camou (2001) los problemas que afectan la gobernabilidad no deberían etiquetarse mediante el uso de términos dicotómicos o extremados. Por ende, al usar el término de ingobernabilidad, según Camou (2001) se recurre a idealizar el término de

---

<sup>1</sup> Para conocer la calificación de los demás países latinoamericanos ver, MAINWARING, Scott.; SCULLY, Timothy R. La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina. Revista de Ciencia Política, [S. l.], v. 17, n. 1-2, p. 63-101, 1995. Disponible en: <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/6954>. Acceso el 27 dic. 2022.

governabilidad como régimen perfecto e ingovernabilidad como un caos total. Compartiendo la idea del autor, usar el concepto de ingovernabilidad puede generar la noción que en cierto régimen exista la total ausencia de gobernabilidad, lo cual es difícil que suceda, incluso ante una serie de acontecimientos de grandes repercusiones, se mantiene un mínimo nivel de gobernabilidad. Por ende, en el siguiente trabajo al referirnos a los problemas que sufre la gobernabilidad usaremos la expresión de inestabilidad en la gobernabilidad<sup>2</sup> entendiéndolo como la fragmentación o confrontación entre la clase gobernante y/o con los gobernados causado por múltiples fenómenos sean de carácter político-institucional, económicos, sociales u otros, poniendo en riesgo la legitimidad y funcionamiento adecuado del régimen democrático.

La inestabilidad en la gobernabilidad se medirá de acuerdo a una serie de indicadores que serán clasificados en dos categorías políticos y económicos; por lo tanto, se considera que hay cierto grado de inestabilidad en la gobernabilidad en determinado periodo si se cumple alguna de las siguientes especificaciones:

- I. Factores políticos:
  - a. Interrupción del mandato constitucional del presidente de la República, por motivos de dimisión, golpe de estado y por juicio político.
  - b. Disolución de la Cámara de Diputados de acuerdo al artículo 227<sup>o</sup> de la Constitución peruana de 1979 o mediante intervención militar.
  - c. Censura y/o rechazo de cuestión de confianza a los miembros del gabinete ministerial.
  - d. Violencia política entendido como el uso de la fuerza, coerción e intimidación para imponer un proyecto político.
  - e. Amenazas de destituir al presidente de la República sea por el Poder Legislativo o de las Fuerzas Armadas.
  
- II. Factores económicos que serán medidos por indicadores económicos como la tasa de inflación, el déficit fiscal y la tasa de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI).

---

<sup>2</sup> De la revisión bibliográfica realizada, no se pudo encontrar una definición aceptada sobre el término inestabilidad en la gobernabilidad. La definición que se brinda es en base a una concepción propia

### 3 EL SEGUNDO GOBIERNO DE FERNANDO BELAUNDE TERRY

#### 3.1 DIMENSIÓN POLÍTICA

Tras el fin del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1968-1980), en 1980 se inició la transición hacia la democracia y con ello se realizaron las primeras elecciones generales desde 1963. En las elecciones presidenciales de 1980<sup>3</sup>, la contienda fue disputada principalmente por los tres partidos predominantes de aquella época: el Partido Popular Cristiano (PPC), Acción Popular, Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) (MCCLINTOCK, 1989; TANAKA, 1998). En estas elecciones se intentó unificar a todos los partidos de izquierda para presentarse bajo una sola agrupación, pero por diversas discrepancias entre los miembros de cada partido, la izquierda acude a las elecciones en cinco listas diferentes (TUESTA SOLDEVILLA, 1998; LYNCH, 1999,). Los resultados dieron la victoria al candidato de Acción Popular, Fernando Belaunde Terry con un 45.4%<sup>4</sup>, el APRA logró 27.4%, los partidos de izquierda con 14.4% y el PPC con 9.6% de votos válidos (TANAKA, 1998; PARODI, 2007).

Tabla 4: Resultados de las elecciones presidenciales de 1980

ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1980		
ORGANIZACIÓN POLÍTICA	VOTOS VALIDOS	%
Acción Popular	1.793.190	45.4
APRA	1.087.188	28
Partidos de izquierda	571.229	14.4
PPC	382.547	9.6

Fuente: Elaboración propia en base a Oficina Nacional de Procesos Electorales (2005)

Además de haber ganado las elecciones presidenciales, Acción Popular obtuvo el 54% de los votos para la cámara de diputados y mediante su alianza con el PPC logró

<sup>3</sup> Para McClintock (1989) las elecciones de 1980 fueron las primeras realmente democráticas debido a que pudieron votar por primera vez los analfabetos. Ver, MCCLINTOCK, Cynthia. Peru: Precarious Regimes, Authoritarian and Democratic. In: Larry Diamond, Juan Linz, and Seymour Martin Lipset (Eds.), Democracy in Developing Countries: Latin America. Colorado: Lynne Rienner, 1989, p. 335-385.

<sup>4</sup> La constitución de 1979 dictaba que el candidato ganador era el que obtuviera por lo menos la mitad de los votos válidos. Solo por las elecciones de 1980 se decidió omitir este artículo de la constitución de 1979 y siguieron con el reglamento de la constitución de 1933 que exigía sólo el 33% de los votos válidos para declarar a un ganador. Ver: PARODI, Carlos. Perú 1960-2000: políticas económicas y sociales en entornos cambiantes. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2007, p. 151-152.

también una mayoría en la cámara de senadores<sup>5</sup> lo que ayudó a no enfrentarse a una oposición mayoritaria en el Congreso como en su primer gobierno<sup>6</sup> (TUESTA SOLDEVILLA, 1995 apud LYNCH, 1999, p. 127).

Tabla 5: Representación partidaria en el Congreso de la República (1980-1985)

<b>PARTIDO</b>	<b>DIPUTADOS</b>	<b>SENADORES</b>	<b>TOTAL</b>
Acción Popular	98	26	124
Partido Aprista Peruano	58	18	76
Partido Popular Cristiano	10	6	16
Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos	4	1	5
Unidad Democrático Popular	3	2	5
Partido Revolucionario de los Trabajadores	3	2	5
Unidad de Izquierda	2	2	4
Unión de Izquierda Revolucionaria	2	2	4
Frente Obrero, Campesino, Estudiantil y Popular	0	1	1
<b>TOTAL</b>	<b>180</b>	<b>60</b>	<b>240</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Jurado Nacional de Elecciones (2015)

Entre las medidas más importantes que adoptó el presidente Belaunde apenas comenzó su gobierno se encuentra la devolución de los medios de comunicación que fueron incautados durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas a sus respectivos dueños. También restableció el Ministerio de Justicia que desde 1968 fue abolido por el gobierno militar (PALACIOS, 2014).

A pesar de haber hecho una alianza con el PPC para gobernar juntos, Belaunde

<sup>5</sup> Según McClintock (1989) en el primer año del régimen de Belaunde, durante seis meses gobernó principalmente mediante decretos. Además, entre 1980 y 1984, dos tercios de las leyes fueron iniciadas desde el Poder Ejecutivo. Para McClintock el control de ambas cámaras por parte del oficialismo permitió darle mayor poder al Ejecutivo y debilitó al Legislativo; el Ejecutivo pedía constantemente facultades legislativas al Congreso, produciendo que entre 1980 y 1984, de 675 leyes promulgadas en ese periodo, 463 fueron decretos legislativos provenientes del Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>6</sup> Durante el primer gobierno de Belaunde (1963-1968) se formaría una coalición entre el APRA y Unión Nacional Odrriista (UNO) para formar un obstruccionismo parlamentario bloqueando diversas reformas del gobierno causando la imagen de un gobierno muy inefectivo. Ver, COTLER, JULIO. Clases, Estado y nación en el Perú. 3. ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2017, p. 312-318 y QUIROZ, Alfonso W. Historia de la corrupción en el Perú. Traducción de Javier Flores Espinoza. 2. ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos: Instituto de Defensa Legal, 2017, p. 308-311.

también buscó formar una coalición a los demás partidos –principalmente al APRA y a la Izquierda Unida (IU) - ofreciéndoles cargos ministeriales, los cuales fueron rechazados porque como señala Lynch (1999), el Presidente Belaunde generaba una imagen de un caudillo conservador, teniendo en cuenta que el APRA en ese tiempo se identificaba más como un partido de centro izquierda y la IU una agrupación de tendencias marxistas, trotskistas. Además, tanto el APRA como la IU aspiraban a ganar las elecciones de 1985 y no querían verse perjudicados al trabajar de cerca con el gobierno de Acción Popular.

Teniendo el control del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, el segundo gobierno de Belaunde no sufriría mayores conflictos desde los poderes del Estado, sería otros factores que principalmente desestabilizarían al gobierno. Uno de ellos fue la disputa interna dentro del gobierno que fue protagonizada por dos corrientes o facciones del partido. Según Palacios (2014) y Lynch (1999) estas dos corrientes eran llamadas de “alvismo” y el otro de los “tecnócratas” o “ulloistas”. La corriente de “alvismo” provenía por el senador Javier Alva Orlandini y los “ulloistas” liderado por el senador Manuel Ulloa, que además fue el presidente del Consejo de Ministros –comúnmente se le suele llamar de primer ministro, usando un término identificado en los sistemas parlamentarios- y titular del Ministerio de Economía y Finanzas. El grupo de los “ulloistas” preponderaban limeños tecnócratas y economistas que habían estudiado en el extranjero, caracterizados por contar con experiencia en las corporaciones y agencias internacionales (QUIROZ, 2017). Fue el grupo de Manuel Ulloa que estuvo a cargo de la agenda económica del gobierno durante los primeros años del régimen, en donde se liberalizó la economía produciendo privatizaciones en las empresas del Estado, promover la inversión extranjera, reducir el gasto público, reducción de los aranceles para producir mayores importaciones, etc. (PARODI, 2007; QUIROZ, 2017). El manejo de la economía por parte de los “ulloistas” produjo discrepancias principalmente con el “alvismo” que eran mayormente parlamentarios provincianos que no compartían la misma visión de cómo manejaban la economía, “Alva objeto los excesos de liberalismo económico, porque se interesaba en reforzar una base de apoyo social en el clásico estilo populista” (PALACIOS, 2014, p.214). Estas discrepancias en cómo se debió haber conducido las riendas económicas del país, demostró que dentro del partido no hubo una concertación en el aspecto económico. A pesar del conflicto interno, para Palacios esta disputa interna no causó una ruptura ideológica dentro de Acción Popular.

Un aspecto positivo de este quinquenio fue la duración de los gabinetes ministeriales que según Tuesta (2016, apud VERA, 2008, p. 8), el promedio de duración

de los gabinetes fue de 15.1 meses. Para entender mejor por qué los gabinetes durante este gobierno tuvieron una duración promedio de 15 meses, tomaremos como referencia a García Belaunde, Víctor. (1988) y su libro “Los ministros de Belaunde 1963-1968 1980-1985”. Para García Belaunde la alianza entre Acción Popular y el PPC para formar mayorías en las dos cámaras produjo que ningún gabinete o ministro fuera censurado. También resulta importante mencionar que todos los gabinetes fueron presididos por propios militantes del partido gobernador, lo cual no sería tan recurrente en las próximas décadas. En total fueron cuatro los gabinetes ministeriales en este periodo<sup>7</sup>, el primero bajo Manuel Ulloa que inició el 28 de julio de 1980 y culminó el 9 de diciembre de 1982 (2 años, 4 meses y 11 días); con un total de 29 ministros –en esa época había 16 ministerios-. El segundo gabinete liderado por Fernando Schwalb comenzó el 9 de diciembre de 1982 y finalizó el 10 de abril de 1984 (1 año, 4 meses y 1 día); el tercer gabinete encabezado por Mariátegui fue el más corto el cual empezó el 10 de abril de 1984 y terminó el 13 de octubre del mismo año (6 meses y 3 días). Por último, el gabinete que concluyó el periodo presidencial fue el de Percovich que estuvo desde el 13 de octubre de 1984 hasta el 27 de junio de 1985 (9 meses y 4 días). Desde 1980 a 1985 hubo en total 60 ministros, 35 de ellos fueron de Acción Popular, 8 del Partido Popular Cristiano, 9 fueron militares y 8 independientes (GARCÍA BELAUNDE, VÍCTOR., 1988).

Respecto a la producción legislativa por parte del Ejecutivo, el presidente Belaunde tuvo gran margen de acción en imponer su agenda. En el artículo 188 de la Constitución de 1979 figura la potestad del presidente de emplear los decretos legislativos. Como dice en el citado artículo “El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre las materias y por el término que especifica la ley autoritativa.” (GARCÍA BELAUNDE, DOMINGO., 1988)<sup>8</sup>. Como vemos se requiere primero que el Congreso otorgue estas facultades al Ejecutivo para poder legislar en determinada materia, lo cual no fue difícil conseguir debido a la mayoría que tenía el gobierno en las dos cámaras. De acuerdo a Pease (2010), García Marín (2018) y Morón y Sanborn (2006) durante este periodo presidencial se expidieron 348 decretos legislativos, siendo el gobierno de Belaunde el que más decretos legislativos emitió hasta la actualidad.

---

<sup>7</sup> Se usó como referencia a Fernando Tuesta (2016) para detallar cada gabinete y el tiempo que duraron. Ver, <http://blog.pucp.edu.pe/blog/fernandotuesta/datapolitica/ministros-gabinetes/>

<sup>8</sup> Para mayor información sobre el decreto legislativo en la constitución de 1979 ver, GARCIA BELAUNDE, Domingo. Funciones legislativas del ejecutivo moderno: el caso peruano. In: Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, 4., 1988, Madrid: 1988, p. 301-322. Disponible en: [17.pdf \(unam.mx\)](#). Acceso en: 9 dic. 2022.

Luego del decreto legislativo, otra facultad legislativa con la que dispone el Ejecutivo son los decretos de urgencia. En el artículo 211, inciso 20 se manifiesta que el presidente de la República puede “Administrar la hacienda pública; negociar los empréstitos; y dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiera el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso” (CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ 1979). Aunque explícitamente no figura el nombre de decreto de urgencia en la constitución de 1979<sup>9</sup>, autores como García Belaunde, Domingo (1988) y Cantuarias y Oquendo (1991) ya utilizaban dicho término. Durante este gobierno se expidieron 667 decretos de urgencia de los cuales, aproximadamente el 67% de los decretos emanaron del Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio (PACHECO, 1987).

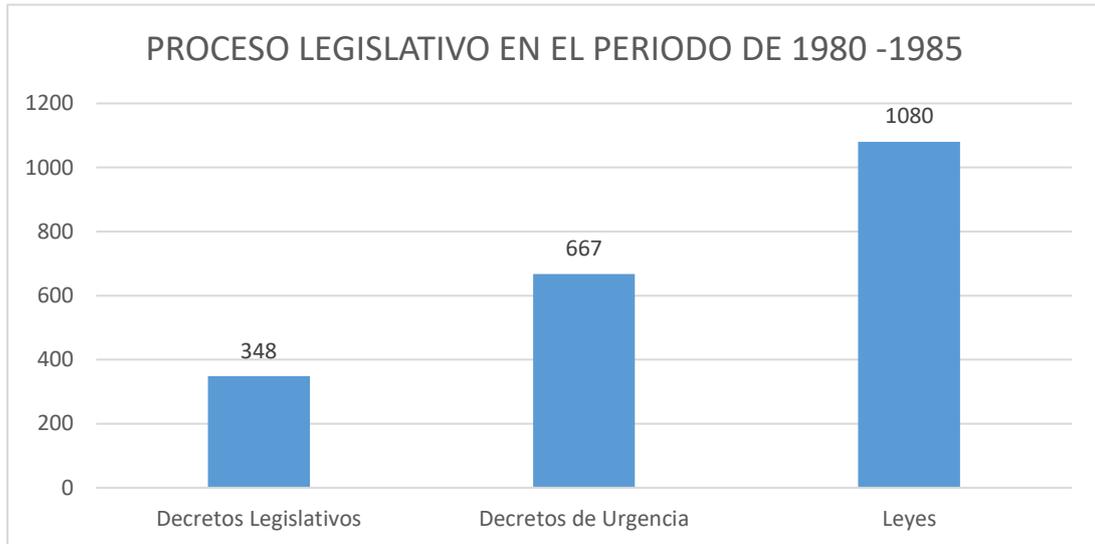
Una de las características importantes del sistema presidencial es el control que ejerce el Congreso en lo político y legislativo al jefe de estado y viceversa. Uno de los mecanismos de control que existe es el veto presidencial y la insistencia por parte del Legislativo. Según Hamilton, Madison y Jay (1998) -autores de *El Federalista*- conforme citados por Alcántara y Sánchez (2001, p. 161) atribuyen al veto como un elemento importante para “[...] preservar (y defender) la autoridad del Ejecutivo frente a una posible mayoría legislativa que amenace su autoridad o que quiera romper con la división o separación de poderes. Sobre la insistencia se entiende como “[...] la capacidad que tiene el Poder Legislativo para, a través de procedimientos especiales, pasar por alto el veto parcial o total del Ejecutivo a un determinado proyecto de ley y conseguir que este sea promulgado tal y como salió de la Cámara y sin modificaciones”. Según el artículo 193 de la Constitución de 1979, el presidente de la República tiene la potestad de observar en todo (veto total) o en parte (veto parcial) respecto al proyecto de ley que fue aprobado en el Congreso<sup>10</sup>. También en el mismo artículo figura el recurso de insistencia el cual se requiere la votación a favor de más de la mitad del número legal de miembros de cada Cámara. Bajo la Constitución de 1979, la cámara de diputados estaba conformada por 180 curules y la cámara de senadores por 60 curules, lo que significa que se necesitaban 91 votos a favor por parte de los diputados y 31 por parte de los senadores.

---

<sup>9</sup> Sería en la Constitución de 1993 que se consagra normativamente el decreto de urgencia. Ver, LANDA, César. Los decretos de Urgencia en el Perú. [S. l.]: Pensamiento Constitucional, v.9, n. 9, 2003, p. 131-148.

<sup>10</sup> Para más información sobre el artículo 179, Ver: Constitución política del Perú 1979. Disponible en: <https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/const/1979.htm>. Acceso el 20 dic. 2022.

Gráfico 1: Legislación del Poder Ejecutivo y Legislativo en el periodo de 1980 - 1985



Fuente: Elaboración propia con base a Cesar Landa (2003)

Como vemos en el gráfico 1, el Poder Ejecutivo tuvo bastante participación en la legislación, especialmente por los decretos de urgencia; el Congreso fue el que participó más expidiendo 1080 leyes. En este quinquenio se produjeron un total de 38 vetos y 0 aprobación de leyes por insistencia por parte del Legislativo, lo que en cierto modo refleja el control y la disciplina partidaria del oficialismo en ambas cámaras (MÓRON y SANBORN, 2006).

Habiendo analizado sobre la duración de los gabinetes y la producción legislativa, también se indagará si hubo en determinado periodo intentos de destituir de su cargo al presidente. Constitucionalmente existe diversas maneras de poder destituir al presidente de la República, uno de ellos sería la acusación constitucional manifestado en el artículo 183 de la Constitución de 1979, el cual señala que:

Corresponde a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de Garantías Constitucionales y a los altos funcionarios de la Republica que señala la ley, por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones, aunque hayan cesado en estas (CONSTITUCIÓN POLITICA DEL PERÚ, 1979, art. 183).

Si la Cámara de Diputados aprueba la acusación, el artículo 184 de la constitución establece que “Corresponde al Senado declarar si hay o no lugar a formación de causa a consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados. En el primer caso, queda el acusado en suspenso en el ejercicio de su función y sujeto a juicio según ley” (CONSTITUCION POLITICA DEL PERU, 1979). Para algunos autores como García

Chávarri (2004, 2008), Eguiguren (2008, 2017), Cairo Roldán (2013) y Paniagua (1999) en el procedimiento parlamentario de acusación constitucional suele emplearse el término antejuicio, aunque para García Belaunde, Domingo. (2005) preferiblemente debería usarse el término de juicio político En su opinión, antejuicio y juicio político significan lo mismo, “pretender decir que uno es el Antejuicio y otro es el Juicio Político, es un ingenioso juego de palabras que no se compadece con la naturaleza de la institución, ni con su desarrollo histórico” (GARCÍA BELAUNDE, DOMINGO. 2005, p. 17). Ambos términos suelen aparecer al momento de formular una acusación constitucional, a continuación, se conceptualizará cada término para comprender mejor. Empecemos por el antejuicio, el Tribunal Constitucional en una sentencia del 2003 se pronunció sobre dicho término refiriéndose a ello como,

el Antejuicio es una prerrogativa funcional de la que gozan determinados funcionarios, con el propósito de que no puedan ser procesados ante la judicatura penal por los delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin que medie un procedimiento con las debidas garantías procesales ante el Congreso de la República y la consecuente acusación del propio Legislativo (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL, 2003, p. 4).

Para García Chávarri (2008) el antejuicio en otras palabras sería una especie de antesala parlamentaria cuya finalidad es determinar si el acusado debe ser procesado a ser juzgado penalmente por la Corte Suprema. La principal diferencia del antejuicio con el juicio político es el rol del Congreso, en que solo corresponde a la Corte Suprema aplicar una sanción al acusado y no el Congreso. Por juicio político se entiende como un proceso constitucional realizado por el Congreso cuya finalidad es aplicar sanciones por infracciones de carácter político cometidos por los funcionarios del Estado de los tres poderes (LOZANO, 2019, p.61). Otra definición es de Pérez Liñán que entiende el juicio político como, “[...] ampliamente todo proceso legal por el cual el Congreso delibera para remover al presidente de su cargo” (PÉREZ LIÑÁN, 2000, p. 68). Para el Tribunal Constitucional el juicio político es “[...] un procedimiento de contenido eminentemente político, seguido en su totalidad ante el Congreso de la República, en el que éste tiene la potestad de sancionar al funcionario por razones estrictamente políticas” (TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DEL PERÚ, 2003, p. 11).

Según Sar (2005), García Chavarri (2008, 2013), Bardales del Águila (2022) la expresión de “infracción de la Constitución” como dice en el artículo 183 puede resultar confusa e imprecisa. Las infracciones que se considerarían serían no solo jurídicas sino también políticos, éticas, religiosas o de cualquier otra naturaleza (GARCÍA CHAVARRI, 2013). La falta de tipificación de las infracciones constitucionales puede tornarse en un

tema subjetivo que daría la posibilidad a que determinados actores políticos lo puedan usar e interpretarlo para sus propias conveniencias. Conociendo que esta expresión puede conllevar a interpretaciones no idóneas, resulta útil conocer con mayor exactitud cuáles serían las infracciones. En una sentencia del Tribunal Constitucional del 2006 específicamente en el fundamento jurídico 8, el tribunal expresa lo que ellos consideran como conductas de infracción constitucional. En el documento podemos encontrar varias infracciones entre las cuales están por ejemplo la obediencia a un gobierno usurpador, la renuencia de dimisión en el cargo de un ministro, la no concurrencia de un ministro cuando el congreso los cita para la interpelación, promulgar un decreto de urgencia que contenga materia tributaria, etc.<sup>11</sup>

Ingresando a la página web del Congreso de la República de Perú en la sección de Área de Archivo podemos encontrar una base de datos respecto a las acusaciones constitucionales en el periodo de 1980-1985. En la página siguiente, veremos las acusaciones constitucionales que se formularon a los miembros del Poder Ejecutivo.

---

<sup>11</sup> Para conocer todas las infracciones constitucionales que considera el Tribunal Constitucional, ver, Exp. N.º 3593-2006- AA/TC. Caso Luz Salgado y Carmen Lozada de Gamboa, Fundamento Jurídico 8. Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/03593-2006-AA.pdf>

Tabla 6: Acusaciones Constitucionales a miembros del Poder Ejecutivo en el periodo parlamentario de 1980 - 1985

NOMBRE	CARGO	CANTIDAD DE ACUSACIONES	AÑO	MOTIVO	ESTADO
Enrique Elías Laroza	Ministro de Justicia	3	1981	Delito de usurpación de funciones en agravio de la Corte Suprema de la República	No registra
			1981	Delito contra el honor previsto y penado en el Código Penal	No fue admitida a debate
			1982	Usurpación de funciones y abuso de autoridad	No fue admitida a debate
Fernando Rincón Bazo	Ministro del Interior	5	1983	Infracción del artículo 16° transitorio de la Constitución y el 295°, artículo 13° del pacto de Derechos Políticos y Sociales de Naciones Unidas	Retirado
			1983	Delito de lesiones, abuso de autoridad y contra la fe pública y atentado contra la inmunidad parlamentaria	Continuó el debate en consulta la admisión a debate
			1983	Responsable político y penal de arresto indebido de la retención y destierro del Sr. Luis Hernán Liberona	Aprobada la cuestión previa para que la Comisión de Constitución se pronuncie sobre la procedencia del pedido de Acusación
			1983	Infracción del artículo 16° transitorio de la Constitución y el 295°, artículo 13° del pacto de Derechos Políticos y Sociales de Naciones Unidas	No registra
			1983	Delitos previstos en los incisos 1° y 7° del artículo 340° del Código Penal	No registra
Carlos Pestana Zevallos	Ministro de Transporte y Comunicaciones	2	1983	Irregularidades en el uso de fondos públicos, tipificados en la violación del Art. 87° de la Constitución sobre jerarquía de leyes y en el delito de malversación de fondos	Rechazada la admisión a debate
			1983	Delitos de Concusión, abuso de autoridad y delitos de función contra la administración de justicia	Rechazada la admisión a debate
Manuel Ulloa Elías	Ministro de Economía	1	1982	Delito de concusión, estafa y fraude en perjuicio del Estado	Desestimada la admisión a debate
Nils Ericsson Correa	Ministro de Agricultura	1	1982	Delito de concusión, estafa y fraude en perjuicio del Estado	Desestimada la admisión a debate
Felipe Osterling Parodi	Ministro de Justicia	1	1982	Delito de concusión, estafa y fraude en perjuicio del Estado	Desestimada la admisión a debate
Carlos Rodríguez Pastor Mendoza	Ministro de Economía	1	1983	Irregularidades en el uso de fondos públicos, tipificados en la violación del Art. 87° de la Constitución sobre jerarquía de leyes y en el delito de malversación de fondos	Rechazada la admisión a debate
Fernando Chaves Belaunde	Ministro de Transporte y Comunicaciones	1	1983	Delito de Concusión, abuso de autoridad y delitos de función contra la administración de justicia	Rechazada la admisión a debate
Alfonso Grados Bertorini	Ministro de Trabajo	1	1983	Delito de Concusión, abuso de autoridad y delitos de función contra la administración de justicia	Rechazada la admisión a debate

Fuente: Elaboración propia en base a la página web del Congreso de la República

Como vemos en la tabla 6, del Poder Ejecutivo solo fueron los ministros quienes fueron acusados; de los 60 ministros que hubo en este gobierno, 9 fueron acusados constitucionalmente y ninguno fue hallado culpable. De las 16 acusaciones, ninguna fue sometida a votación en el Pleno del Congreso, siendo la gran mayoría (10) desestimadas y/o rechazadas para el debate. También el motivo de acusación que más se presenta son dos: el delito de concusión, abuso de autoridad y delitos de función contra la administración de justicia y el delito de concusión, estafa y fraude en perjuicio del Estado.

En el artículo 206 podemos encontrar otros motivos aparte de la muerte del mandatario que puedan causar su destitución como por incapacidad moral o permanente incapacidad física declarada por el Congreso, aceptación de la renuncia por el Congreso y por haber salido del territorio nacional sin el permiso del Congreso o no reincorporarse al cargo al vencimiento del permiso, y destitución al haber sido sentenciado por alguno de los delitos mencionados en el artículo 210. ¿Cuáles son los delitos mencionados en el artículo 210? En dicho artículo queda expresado lo siguiente:

“El Presidente de la República solo puede ser acusado, durante su periodo, por traición a la Patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o locales; por disolver el Congreso, salvo lo dispuesto en el Artículo 227; y por impedir su reunión o funcionamiento o los del Jurado Nacional de Elecciones y del Tribunal de Garantías Constitucionales” (CONSTITUCION POLÍTICA DEL PERÚ, 1979, art. 210).

Además de poder ser destituido, de acuerdo al artículo 207, el presidente también puede ser suspendido de ejercer su cargo si el Congreso le declara incapacidad temporal y por hallarse sometido a juicio, conforme el artículo 210. Como sabemos el presidente Belaunde logró terminar su periodo, por ende, de los artículos que hemos mencionado, particularmente el 207 y 210 no se aplicaron. Respecto al artículo 206 si bien no fue destituido, se procedió a buscar fuentes para encontrar si hubo alguna moción o solicitud de vacancia.

Para verificar si hubo alguna moción de vacancia, primero se ingresó nuevamente a la página web del Congreso de la República en donde se puede encontrar una sección que archiva las mociones de orden para declarar la vacancia presidencial por período parlamentario, pero solo se encuentra disponible desde el periodo parlamentario del año 2000. Luego se procedió a otra fuente bibliográfica, Hochstetler y Margaret E. Edwards (2009) elaboraron un estudio para entender porque algunos presidentes democráticamente elegidos eran forzados a renunciar antes de culminar su periodo constitucional. En su investigación examinaron a 25 regímenes presidenciales desde 1978 a 2005 (incluyendo al Perú) para verificar cuáles fueron forzados a renunciar y cuáles

otros regímenes fueron “desafiados”. Los autores utilizan el concepto de “desafiado” entendiéndolo como los atentados promovidos por los actores civiles mediante las protestas o mediante procedimientos parlamentarios como el *impeachment* que procuran destituir al jefe de estado antes de que culmine su mandato. En el estudio, se puede verificar que el presidente Belaunde no fue forzado a renunciar y tampoco fue “desafiado”.

Probablemente lo que más se recuerda de este segundo gobierno de Belaunde fue el inicio del conflicto armado interno<sup>12</sup>. De acuerdo a Zapata (2018), la violencia política que vivió el país contiene múltiples puntos de vista que en ciertas ocasiones coinciden los relatos. Por el lado de las instituciones estatales, el Ejército peruano publicó su propio libro oficial acerca del conflicto armado interno y desde la Marina de Guerra no existe un libro oficial como el que publicó el Ejército, pero según Zapata hubo un historiador y comandante retirado de la Marina, Jorge Ortiz, quien escribió un libro sobre la historia de la Infantería de la Marina y dedica un episodio al conflicto armado interno. Es la Comisión de la Verdad y Reconciliación (en adelante, CVR) la que construye su informe en base a los testimonios de las víctimas y principalmente es más objetivo criticando en cierta forma los abusos cometidos a los derechos humanos por las Fuerzas Armadas.

Zapata menciona que el argumento principal de la CVR determina que el conflicto fue entre Sendero Luminoso y, en menor medida, el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) contra el Estado peruano. La CVR detalla que el conflicto armado interno fue de 1980 hasta 2000, siendo el de mayor duración, el que más número de muertes ocasionó, el de mayor impacto económico y el que embarcó a gran parte del territorio nacional<sup>13</sup>. El número de muertes que ocasionó fue considerablemente mayor comparando a sucesos históricos como la guerra de la independencia y la guerra con Chile. La CVR en su informe final recibió reportes de 23,969 peruanos muertos o desaparecidos, aunque para el CVR esta cifra no sería la verdadera y en base a cálculos estadísticos y una metodología que se usó llamada *Estimación de Múltiples Sistemas*, se estimó que el número total de muertos es de 69,280 personas.

El primer atentado por parte de Sendero Luminoso fue el 17 de mayo de 1980, día en que se realizaron las elecciones generales. En aquel día, Sendero proclama el inicio

<sup>12</sup> Para comprender, analizar y narrar el periodo de violencia durante la década de 1980, se ha tomado como principal referencia a la CVR, por ende, en este trabajo de investigación se usará el termino de conflicto armado interno, aquel concepto fue utilizado por la CVR para explicar los hechos vividos en el Perú.

<sup>13</sup> Ver: KENNEY, Charles D. ¿Por qué el autogolpe? Fujimori y el congreso, 1990-1992. [S. l.]: Postdata, n. 3-4, p. 3, 1998. Disponible en: <http://www.revistapostdata.com.ar/2011/12/por-que-el-autogolpe-fujimori-y-el-congreso-1990-1992-charles-d-kenney/>. Acceso en 28 dic. 2022.

de la lucha armada quemando ánforas en la localidad de Chuschi, que se ubica dentro del departamento de Ayacucho. El 13 de junio del mismo año, la sede municipal del distrito de San Martín de Porres (ubicado en Lima) fue blanco de un ataque de bombas molotov. Ninguno de estos atentados mencionados hasta ahora perpetrados por Sendero Luminoso fueron noticias nuevas para Acción Popular y Fernando Belaunde, debido a que ocurrieron antes del 28 de julio, día que Belaunde juramento como Presidente de la República.

A pesar de que el gobierno asume el poder conociendo ya los diversos actos cometidos por Sendero Luminoso, ni el gobierno y los demás partidos políticos elaboraron una respuesta rápida para poder confrontar a la guerra interna. La falta de una estrategia inicial por parte del gobierno para combatir a Sendero Luminoso se debió a que no se midió la magnitud real del conflicto que estaba empezando a desenvolverse y no se identificó apropiadamente contra quien se estaban enfrentando. Según la CVR (2003), el gobierno manejaba dos hipótesis, primero sospechaban que se trataba de un complot internacional comunista y el ministro de Relaciones Exteriores y el presidente afirmaron que se trataba de una intervención foránea, financiada por países comunistas. La segunda hipótesis fue la idea de que existía una vinculación entre las protestas sindicales y movilizaciones sociales con los atentados de Sendero y del MRTA. En ese sentido, el presidente del Consejo de Ministros Ulloa señalaba que existía una conexión entre los atentados y los conflictos laborales. Los partidos y organizaciones de izquierda serían señalados como los incitadores de las protestas sociales, atribuyéndoles en parte la culpa por los actos cometidos de Sendero Luminoso.

Para enfrentar a Sendero Luminoso, el gobierno dispuso que primero se encargara la policía, quienes estaban a favor de que las fuerzas armadas no intervinieran en el conflicto. Inicialmente no se decidió de que las fuerzas armadas intervengan porque los propios funcionarios del gobierno como el ministro del Interior José María de la Jara, consideraba que Sendero Luminoso no representaba una amenaza grave y que la labor policial había ayudado a contrarrestar el avance de Sendero Luminoso. El ministro del Interior cambiaría de opinión en agosto de 1981 cuando se produjo un atentado contra la embajada de los Estados Unidos. El gobierno iría considerando cada vez más la intervención de las fuerzas armadas a medida que iban aumentando los actos de violencia de Sendero. El 12 de octubre, el presidente Belaunde decidió declarar en estado

de emergencia<sup>14</sup> cinco de las siete provincias del departamento de Ayacucho, este anuncio marcaría un punto de inflexión para la CVR, porque el presidente replantea en cómo enfrentar a Sendero Luminoso. Fue el 29 de diciembre de 1982, que se decide finalmente que las fuerzas armadas intervengan en Ayacucho. La decisión de que las fuerzas armadas se encarguen de combatir a Sendero Luminoso y al MRTA pareció haber sido la correcta considerando que cada vez más se iba descontrolando los atentados de Sendero Luminoso y la policía no había logrado hacer grandes avances para impedirlos. El error que cometió el gobierno fue transferir toda la responsabilidad a las fuerzas armadas al tiempo que la clase política decidió no entrometerse sea para controlar y fiscalizar las acciones militares o coordinar de cerca con las instituciones castrenses. De acuerdo a la CVR (2003), fue con el ingreso de las fuerzas armadas que comenzó el periodo de mayor violencia en el conflicto, lo que ocasionó múltiples casos de violaciones a los derechos humanos por los propios militares. Otro problema que ocasionó el ingreso de las fuerzas armadas en el combate fue la pérdida del control político por parte del Ministerio del Interior, la CVR reporta que desde 1983 a 1985 hubo tres ministros ocupando el cargo y ninguno de ellos logró trabajar de cerca con los comandos políticos militares, no hubo una elaboración de estrategia entre las fuerzas armadas y la clase política sea del oficialismo o la oposición.

Desde 1983 hasta 1985 –año de culminación del gobierno de Belaunde-, las fuerzas armadas estuvieron en control de las zonas declaradas en emergencia. Para la CVR, la actividad de los comandos político-militares ayudó mucho en combatir a Sendero Luminoso, pero no pudo erradicar por completo los atentados; la falta de un marco legal propiamente definido en cuanto a qué atribuciones y limitaciones debieron haber trabajado los militares y falta de control desde las autoridades políticas dejó a la población civil expuesta a violaciones de los derechos humanos por parte de agentes del Estado.

Dentro de los comandos político-militares, destaca la jefatura del general Adrian Huamán, quien a diferencia de su predecesor que se enfocó netamente de solucionar el conflicto mediante la violencia, realizó un enfoque más “político” o “humanitario” que exigía al gobierno mayores recursos económicos hacia las poblaciones en estado de emergencia. Para Huamán lo que estaba aconteciendo era un reclamo de pueblos olvidados por muchísimo tiempo, que siempre fueron ignorados, acusando al centralismo

---

<sup>14</sup> Según el artículo 231 de la constitución de 1979 durante el estado de emergencia quedaban suspendidas las garantías constitucionales como la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito en el territorio. El estado de emergencia se admitía “en casos de perturbación de la paz o del orden interno, de catástrofe o de graves circunstancias que afecten la vida de la Nación”.

limeño y que de tanta injusticia y desigualdades fomento a la creación de Sendero Luminoso y el MRTA. Para Huamán, la solución no era militar, era un problema que los pasados gobiernos y políticos no habían resuelto en reducir las grandes brechas sociales y económicas en el Perú.

La CVR determinó que el gobierno de Belaunde respaldó enfáticamente a los comandos político-militares, los cuales fueron constantemente denunciados por haber violado los derechos humanos de la población civil. Acción Popular no tomaba importancia de las denuncias y consideraban que eran solo ataques de la oposición, especialmente de la izquierda. Según la CVR, en agosto de 1983, el presidente Belaunde había recibido una carta de Amnistía Internacional en la cual expresaba su preocupación por los reportes de asesinatos a la población civil por parte de las fuerzas de seguridad del Estado. Dicha carta fue ignorada por el presidente, afirmando así su desprecio por la organización. Otro aspecto importante que informa la Comisión es la ausencia del Poder Legislativo durante este periodo del conflicto. Debido a la mayoría de curules que tenía el oficialismo no se crearon comisiones investigadoras sobre los excesos cometidos por las fuerzas armadas y las denuncias sobre desapariciones forzadas de personas; el Congreso de la República no ejerció su poder de fiscalizar las políticas de Estado que realizaba el Ejecutivo, determinando que ambos poderes dieran impunidad a las represiones militares.

Tabla 7: Cantidad de muertos y desaparecidos reportados a la CVR durante el periodo 1980 a 1984

		PRESUNTO RESPONSABLE GRUPAL				
AÑO	TOTAL	SENDERO LUMINOSO	AGENTES DEL ESTADO	COMITÈS DE AUTODEFENSA	MRTA	NO DETERMINADO Y OTROS
1980	23	13	6	-	-	4
1981	49	34	9	-	-	6
1982	576	379	148	8	2	39
1983	2256	1107	990	26	3	130
1984	4086	2053	1728	110	1	194

Fuente: Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003)

Entre 1980 y 1984 el total de muertos y desaparecidos fue de 6990 víctimas, siendo el mayor responsable -de acuerdo a las fuentes oficiales- Sendero Luminoso habiendo causado 3586 muertes y desapariciones. El segundo mayor responsable fueron

los agentes del estado con 2881. También podemos ver que el MRTA durante estos años en cantidad de muertes y desaparecidos no fue un actor relevante, incluso los comités de autodefensa tuvieron mayor participación.

### **3.2 DIMENSIÓN ECONÓMICA**

#### **3.2.1) PANORAMA ECONÓMICO DURANTE EL RÉGIMEN MILITAR**

Antes de hablar sobre la economía en el régimen de Belaunde se considera importante mencionar brevemente sobre las características económicas durante el gobierno militar (1968-1980). Durante este periodo usualmente se identifican dos fases: la primera bajo Juan Velasco Alvarado desde 1968 a 1975 y la segunda fase comandada por Francisco Morales Bermúdez desde 1975 hasta 1980. La primera fase liderada por Velasco, se la considera un gobierno militar nacionalista de izquierda (Parodi, 2007) o un gobierno corporativista y populista (COTLER, 1980, apud GONZALES DE OLARTE; SAMAMÉ, 1991, p. 28). En cuanto a las políticas económicas, según Contreras y Cueto (2013) se adoptó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y Parodi (2007) menciona que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) fue el sustento teórico del gobierno el cual seguirían sus ideas como mayor intervención del Estado en la economía, reducir la dependencia en el modelo primario-exportador, etc. De acuerdo a Wise (1986), para 1975, el Estado habría reemplazado al capital nacional y extranjero en sectores económicos como la minería, petróleo, pesquería, electricidad, gran parte del sistema bancario y en toda la comercialización de las exportaciones. Angell (1984) detalla que la participación del Estado en el PIB incrementó de 11% en 1968 a 21% en 1975 y la inversión pública llegó a representar la mitad de la total. De forma sintetizada podría decirse que en la primera fase se creó:

“[...] un capitalismo de Estado, entendido este como un sistema donde el Estado asume la responsabilidad de organizar la producción y acumulación en el sector moderno de la economía y la propiedad pública reemplaza a la privada en áreas claves” (FITZGERALD, 1981 apud PARODI, 2007, p. 103).

La segunda fase bajo Morales Bermúdez se caracterizó por el desmantelamiento de las reformas adoptadas en el gobierno de Velasco. Respecto a la política económica, según Parodi (2007), en esta etapa al inicio no hubo cambios radicales debido a que el propio Bermúdez había sido el ministro de Economía durante el periodo de Velasco. El cambio de orientación en la economía recién se gestaría en 1978. Los cambios más importantes que se realizaron fue controlar el gasto público, recortar subsidios a productos básicos, reintroducir las políticas de libre mercado, eliminar aranceles externos

para incentivar las importaciones, entre otros. Fue un periodo de ajuste económico en que se iniciaría lentamente la transición del modelo de sustitución de importaciones hacia una economía de libre mercado, la que se caracteriza por la mínima participación del Estado y la apertura de la economía hacia la inversión extranjera.

La etapa del gobierno militar terminó con un ligero crecimiento económico, el PBI creció 4,3% en 1979 y 2.8% en 1980; las reservas netas del Banco Central de Reserva mostraron saldo positivo de 604 millones de dólares en 1980, considerando que en 1978 habían tenido un saldo negativo de 887 millones de dólares.<sup>15</sup> El principal factor detrás del crecimiento económico durante esos años se debe a la elevación de los precios internacionales de las materias primas como el cobre (PARODI, 2007; GONZALES y SAMAMÉ, 1991; PALACIOS, 2014) y la inclusión del petróleo en la pauta de las exportaciones (GONZALES y SAMAMÉ, 1991), lo que contribuyó a que se pueda recuperar la economía mediante la demanda externa.

### **3.2.2 LA ECONOMIA EN EL GOBIERNO DE FERNANDO BELAUNDE**

Como pudimos ver el gobierno militar se caracterizó por el papel del Estado planificador que en los últimos años del régimen se irían aplicando gradualmente políticas de libre mercado. El gobierno de Belaunde propuso desde el inicio poner en marcha una economía básicamente liberal (PARODI, 2007). Según Pastor y Wise (1992) se intentó implementar el modelo neoliberal tomando como referencia a las experiencias del Cono Sur (Argentina, Chile, entre otros.)

Palacios (2014) considera que durante este periodo hubo dos etapas que marcaron el rumbo económico del país: la primera, que llama de “esperanza y optimismo”, comenzó en agosto de 1980 y concluyó en diciembre de 1982; la segunda etapa, denominada “frustración y desencanto”, abarca de enero de 1983 a julio de 1985. La primera etapa se caracteriza por la figura del ministro de economía Manuel Ulloa quien sería el principal actor en completar la transición hacia una economía más liberal o de pleno mercado. En su presentación ante el Congreso de la República, Ulloa presentó un breve balance económico sobre antes y después del gobierno militar. A continuación, presentaremos solo algunos de esos indicadores que consideramos los más importantes:

---

<sup>15</sup> Ver, PALACIOS RODRÍGUEZ, Raúl; LÓPEZ MARTÍNEZ, Héctor (ed.). Historia de la República del Perú [1933-2000]. 1. ed. Lima: Producciones Cantabria, 2014, p. 206.

Tabla 8: Indicadores económicos antes y después del gobierno militar

	<b>Antes del Gobierno Militar (1968)</b>	<b>Después del Gobierno Militar (1980)</b>
Empresas públicas	18	170
Deuda externa	US\$ 1800 millones	US\$ 9361
Producción de bienes y servicios por el Estado (% del total producido por el país)	17.5	36

Fuente: Elaboración propia en base a Parodi (2007)

Como podemos observar en la tabla 8, con respecto a la cantidad de empresas públicas, hubo un incremento de 844% entre 1968 a 1980; la deuda externa aumentó en 420% y el Estado ocupó el 36% en la producción de bienes y servicios. Esto refleja el modelo del rol empresarial que incentivo el gobierno militar y el cual el gobierno de Belaunde pretendía desarticular. Es por ello que durante el periodo de Ulloa se intentó llevar a cabo medidas económicas ortodoxas, como reducir el déficit fiscal, dejar de ejercer el control monetario, utilización del tipo de cambio como instrumento para combatir la inflación y acabar con los subsidios alimenticios, etc. (PARODI, 2007; PALACIOS, 2014). Estas medidas fueron aplicándose gradualmente, es por eso que el primer paquete de medidas (el cual comenzó en septiembre de 1980) según Parodi (2007) fue de carácter moderado. Incluso fue el único año en que los precios subsidiados subieron menos que los no controlados. También afirma que la razón por la cual las primeras medidas fueron moderadas fue por el factor político de las elecciones municipales en noviembre de aquel año; en su visión no querían generar repercusiones negativas que pudieran afectar la candidatura del partido en las elecciones. Además, es importante tener en cuenta que la sociedad peruana había vivido por más de diez años en una economía administrada principalmente por el Estado, que ante posibles cambios cierto sector de la sociedad reaccionaria negativamente como por ejemplo la industria nacional que sería severamente perjudicada con la liberalización de importaciones. Es por ello que el gobierno tomó cautela en cómo ir aplicando las políticas económicas que ellos pretendían.

Tras las elecciones municipales, el gobierno pudo emplear con menor preocupación medidas que según Parodi (2007), fueron más drásticas; principalmente se elevaron los precios controlados, se recortaron los subsidios y disminuyeron los aranceles para las importaciones. Las medidas económicas que iría aplicando el gobierno durante este período principalmente eran para combatir la inflación y el déficit fiscal, ¿se logró reducir estas brechas? Parodi analiza detalladamente el gobierno de Belaunde (especialmente el aspecto económico) y respecto a la inflación y el déficit fiscal afirma que no se lograron los resultados esperados por el gobierno.

Comencemos hablando sobre la inflación presentando la tasa de inflación anual desde 1978 hasta 1985.

Tabla 9: Evolución de la inflación de 1978 a 1985 (en variación porcentual)

Año	Fin de periodo	Promedio
1978	73,7	57,8
1979	66,7	67,7
1980	60,8	59,2
1981	72,7	75,4
1982	72,9	64,5
1983	125,1	111,2
1984	111,5	110,2
Enero-Julio 1985	87,6	163,4*

Fuente: Elaboración propia en base al Banco Central de Reserva del Perú (1987) y Parodi (2007)

\* El promedio presentado es de todo el año de 1985

Como podemos ver en la tabla 9, en los dos últimos años del gobierno militar (1978 y 1979) la tasa de inflación se ubicó en el rango de 60 a 70%, lo que fue un verdadero problema que heredó el gobierno de Belaunde. De 1979 a 1980 (período de la transición hacia un gobierno civil) hubo una reducción de 5.9 puntos porcentuales. Se puede considerar como principal motivo de la disminución la “[...] política de postergación de ajustes en los precios sujetos a control que obligó a mantener los subsidios [...] (SANTA MARÍA; SAAVEDRA; BURGA, 2009, p. 128).

Durante esta época, el Banco Central de Reserva del Perú no había aplicado el esquema de Metas Explícitas de Inflación (recién en 2002 se aplicó) en donde se

establece una meta de inflación que la institución considera que se puede lograr a cumplir<sup>16</sup>. Por ende, durante los años que observamos en la tabla 9 no podemos conocer con exactitud cuál era la meta inflacionaria. Por parte del gobierno, se había trazado como meta principal combatir la inflación, un objetivo que no se logró; es más, durante el quinquenio la tasa de inflación llegó a superar la barrera de los dos dígitos por primera vez en la historia del Perú (PARODI, 2007; PAROT y RODRÍGUEZ 1988; PASTOR y WISE 1992; PALACIOS 2014; PRADO LAURA y VALENCIA SALVATIERRA, 2017).

Para Ulloa la principal razón de la alta tasa de inflación en el país fue por el exceso de demanda o en otras palabras por el masivo déficit fiscal originado por haber gastado más de lo permitido y cada vez más la deuda externa iba aumentando (PARODI, 2007). En cambio, para Parot y Rodríguez (1988, p. 390), la alta tasa de inflación durante este periodo fue causado por “[...] provenientes de los ajustes periódicos de los precios controlados y el tipo de cambio, tuvieron un papel muy significativo en las altas tasas de inflación en el Perú durante este periodo”. La política antiinflacionaria del gobierno consistiría básicamente en controlar el déficit fiscal, una política monetaria contractiva, la liberación de importaciones, entre otros<sup>17</sup>. Parot y Rodríguez en su trabajo sobre el proceso inflacionario durante el gobierno concluyen que las políticas de estabilización económica realizadas por la administración de Belaunde no lograron reducir las altas tasas de inflación. Para ellos, el gobierno no había identificado adecuadamente cuál era el principal factor de la elevación de la inflación y cómo solucionarlo. En la investigación de Parot y Rodríguez, determinaron que al haber aumentado más los precios controlados de bienes y servicios y reducir los gastos de las empresas públicas se produjo un efecto contraproducente; la inflación se produjo por el aumento de los precios de los bienes no controlados. Otro factor que analizan como causante de la inflación fue el tipo de cambio; cuando se producían devaluaciones, los bienes comerciables subían de precio.

La mayor inflación durante el gobierno de Belaunde se produjo en 1983. Para entender por qué en aquel año hubo una inflación de 125,1%, nuevamente tomaremos como referencia a Parodi, que, para explicar la inflación de ese año, menciona dos vertientes. Por el lado del equipo económico del gobierno, la elevada inflación se debió

<sup>16</sup> Para más información sobre en qué consiste el esquema de Metas Explícitas de Inflación, ver: ROCA GARAY, Richard. Metas de Inflación y Efectividad de la Política Monetaria en el Perú. Pensamiento Crítico, [S. I.], v. 18, n.1, p. 159-168, 2013. Disponible en: <https://doi.org/10.15381/pc.v18i1.8923>. Acceso el 26 dic. 2022.

<sup>17</sup> Para más detalles sobre la política antiinflacionaria del gobierno de Belaunde ver, PAROT, Rodrigo; RODRÍGUEZ, Martha. El proceso inflacionario en el periodo de Belaunde: 1980-1984. El Trimestre Económico, [S. I.], v. 55, n. 218(2), p. 367-393, abr-jun. 1988. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/23397454>. Acceso el 15 nov. 2022.

principalmente a que en 1983 el déficit fiscal alcanzó 10.4% del PBI; otro argumento señala la presión de costos que elevó la inflación.

Al igual que la inflación, el gobierno no pudo cerrar el déficit fiscal por diversas razones que luego mencionaremos. A continuación, presentaremos la tabla 10 conteniendo los indicadores del sector público no financiero<sup>18</sup>:

Tabla 10: Operaciones del sector público no financiero durante 1980-1985 (en base al porcentaje del PBI)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Ingresos corrientes	44.9	38.9	40.5	44.9	41.0	45.2
Gastos corrientes	42.4	38.3	40.6	47.4	40.1	41.9
Ahorro público	2.5	0.6	-0.1	-2.5	0.9	3.3
Ingresos de capital	0.5	0.7	1.2	0.9	0.6	0.4
Gastos de capital	6.9	7.9	8.7	8.8	8.1	6.3
<b>RESULTADO ECONÓMICO (DEFICIT FISCAL)</b>	<b>-3.8</b>	<b>-6.6</b>	<b>-7.6</b>	<b>-10.4</b>	<b>-6.6</b>	<b>-2.7</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Parodi (2007)

En todo el periodo el resultado económico del sector público no financiero fue negativo, es decir que no se pudo cumplir con el objetivo de poder reducir considerablemente el déficit fiscal, más bien se fue agravando todos los años, excepto en 1985, que hubo una ligera reducción en que el déficit fiscal fue 2.7% del PBI de aquel año. La política económica para poner fin al déficit fiscal no dio resultados por diversas razones como:

En primer lugar, por la rigidez existente en varios rubros de gasto: no es fácil reducir el déficit fiscal, menos aún si se considera el explosivo crecimiento del aparato estatal durante la década del sesenta. En segundo lugar, por el deseo de Belaunde de implementar costosos proyectos de inversión pública, lo que chocaba con los deseos del equipo económico. En tercer lugar, por el conflicto social resultante de una contracción de gastos (PARODI, 2007, p. 159-160).

<sup>18</sup> El sector público no financiero está conformado por las instituciones que forman el gobierno central y las empresas estatales. Para mayor información, véase, BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ. Sector Público no Financiero. In: Guía Metodológica de la Nota Semanal. [S. I.]: Banco Central de Reserva del Perú, 2019. Disponible en: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Guia-Methodologica/nota-semanal/Guia-Methodologica-13.pdf>. Acceso el 9 nov. 2022.

También Morón (2006) y Pastor y Wise (1992) concuerdan en que el programa de inversión pública fue muy ambicioso por la cantidad de proyectos (se dio mayor énfasis en proyectos de irrigación y construcción de carreteras) y por el masivo costo<sup>19</sup>, que ciertamente contribuyó a que el déficit fiscal aumentará en este periodo. Además de las razones que Parodi menciona, también hay otras explicaciones de por qué aumentaba el déficit fiscal. Por ejemplo, en 1981 uno de los principales motivos que ocasionó el déficit fiscal fue por un contexto internacional adverso que se expresó en la disminución del 11,4% en el precio de los metales que afectó a los ingresos por exportaciones y la recaudación de impuestos que genera este sector disminuyó de 18,2% a 15,4% del PBI (SANTA MARÍA; SAAVEDRA; BURGA, 2009). Sería entre 1983 a 1984 que se produce por primera vez en este periodo una disminución del déficit fiscal, pasando del 10,4% al 6,6% del PBI. La reducción del déficit se debió en parte a un acuerdo que llegó el gobierno con el Fondo Monetario Internacional (FMI) de iniciar el plan llamado “austeridad sin recesión”, básicamente el gobierno se comprometió a reducir el déficit fiscal mediante una reversión de sus políticas económicas, entre ellas estuvieron el retroceso en la liberalización comercial, imposición de mayores impuestos al combustible y disminuir considerablemente la inversión pública (MORON, 2006; SANTA MARÍA; SAAVEDRA; BURGA, 2009). Para Morón estas medidas y otras como la promulgación de amnistía tributaria y la creación de impuestos a los intereses y comisiones bancarias produjo la disminución del déficit fiscal entre esos años.

Además de no haber podido reducir la inflación y el déficit fiscal, el ministro de economía Manuel Ulloa también tuvo que lidiar con los problemas externos que daría fin a la primera etapa. En 1981 los precios de exportaciones disminuyeron aproximadamente US\$519 millones de dólares, causado por la recesión internacional (PARODI, 2007). El factor externo que causó mayor desestabilización en el régimen fue la crisis de la deuda de 1982 lo cual produjo que la banca privada internacional decidiera cortar los préstamos a los países de Sudamérica (PARODI, 2007). Era gracias a los préstamos del exterior y los ingresos por exportaciones que el gobierno podía financiar su ambicioso programa de inversión pública; al no contar con los préstamos el gobierno tuvo que utilizar las reservas

---

<sup>19</sup> Dentro del programa de obras públicas se había planeado realizar más de 100 proyectos que habrían de costar un promedio anual de 2.3 billones de dólares. Sobre la cantidad de proyectos ver, PARODI, 2007, p. 159 y sobre el costo de los proyectos ver PASTOR, Manuel; WISE, Carol. Peruvian Economic Policy in the 1980s: from orthodoxy to heterodoxy and back. *Latin American Research Review*, [S. l.], v. 27, n. 2, p. 83-117, 1992. Cambridge University Press (CUP). Disponible en: <https://doi.org/10.1017/S0023879100016794>. Acceso el 1 dic. 2022.

internacionales heredada por el boom exportador de fines de la década de 1970 (HAMANN; PAREDES, 1991). Para fines de 1982, la situación económica se encontraba de la siguiente forma:

Los indicadores macroeconómicos a fines de 1982 mostraban una situación grave. La economía tenía que ajustarse, pues las brechas externa y fiscal se encontraban en niveles alarmantes. Como consecuencia de la crisis de la deuda, el financiamiento externo se había cortado. Nuevamente el Perú había pretendido vivir más allá de sus posibilidades; ahora, había que pagar la cuenta (PARODI, 2007, p. 167).

En diciembre de 1982 Manuel Ulloa presentó su renuncia y marcó el fin de la primera etapa. La segunda etapa que Palacios denomina de “frustración y desencanto” inició en 1983 con la asignación de Carlos Rodríguez Pastor como ministro de economía. Según Scurrah (1987), Rodríguez Pastor se caracterizaba por ser un monetarista más ortodoxo que Ulloa y era conocido por ser un banquero de la Wells Fargo. En 1983 la situación económica del país se encontraba en una situación delicada. La deuda externa era de US\$ 11.2 billones, el Producto Nacional Bruto (PNB) solo había crecido 0.7% en 1982 y del total de US\$ 2.6 billones recibidos en préstamos se gastó un tercio del dinero (US\$774 millones) en armamentos<sup>20</sup> (SCURRAH, 1987). La política económica del régimen seguiría las recetas ortodoxas, fue más riguroso en seguir las políticas de estabilización del FMI que aconsejaba al gobierno de no aumentar los sueldos del sector público por encima de la tasa de inflación, disminuir los grandes proyectos de inversión pública y elevar las tasas de interés (SCURRAH, 1987; THORP, 1985). Durante este año los precios controlados volvieron a aumentar, principalmente la gasolina, el servicio de telefonía, las tarifas de agua, entre otros; en promedio hubo un incremento del 160.5% en los precios controlados y en los no controlados un aumento de 115.8% (PARODI, 2007). A pesar de estas medidas que buscaban reducir los gastos, en 1983 el déficit fiscal fue el 10,4% del PBI, los gastos corrientes del gobierno central incrementaron de 14,2% del PBI en 1982 a 16,3% del PBI en 1983 (PARODI, 2007).

A mediados de 1983 se anunció un paquete de medidas que causaron cierta sorpresa, por ejemplo, se había anunciado la desaceleración en el programa de retiro de los subsidios. Al igual que en 1980, la intención de recurrir a un paquete de medidas más moderado era por fines electorales, específicamente por las elecciones municipales

---

<sup>20</sup> A pesar de que Belaunde fue derrocado en 1968 por las fuerzas armadas, en su segundo gobierno no tuvo represalias contra las instituciones castrenses sino se estableció un pacto de *modus vivendi* entre ambos. Esta convivencia con las fuerzas armadas contradecía al programa económico liberal que pretendía implantar el gobierno, por ejemplo, se autorizó la compra de aviones de caza por 870 millones de dólares financiados a un alto interés. Ver: QUIROZ, Alfonso W., 2017, p. 329.

realizadas en noviembre de 1983. El descontento de la población con el gobierno se manifestó en las urnas, a nivel nacional obtuvo el 17% de votos comparado al 35,92% que consiguió en 1980 y en Lima, el candidato de AP resultó en cuarto lugar con 12% de votación<sup>21</sup> (PARODI, 2007).

Si en 1983 las elecciones municipales fueron el golpe político para el gobierno, sería el Fenómeno del Niño el golpe económico para el régimen. Para tener una noción básica sobre en qué consiste el Fenómeno del Niño, utilizaremos el concepto del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (SENAMHI) que lo define como:

[...] un calentamiento de la superficie de las aguas del Pacífico que afectan directamente el Sureste Asiático, Australia y Sudamérica. Este se caracteriza por el ingreso de una masa superficial de aguas cálidas en el mar, desde el norte en el caso del Perú, y que genera un aumento de la temperatura del mar, afectando la pesca, además de intensas lluvias y también sequías (SENAMHI, 2017).

Fue a fines de 1982 que se empezó a manifestar El Niño mediante lluvias torrenciales al norte del país elevando considerablemente el volumen de agua de los ríos de la costa que solían desbordarse y producir inundaciones en las ciudades (INDECI, 1997). El cambio del clima producido por El Niño produciría en el sur y la región altiplánica sequías y en 1983 las fuertes lluvias se extenderían a la costa norperuana que duraron cerca de siete meses (INDECI, 1997; SENAMHI, 2017).

El fenómeno climático causó severos daños económicos al país, según el Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), hubo una pérdida de 456,000 millones de dólares por los daños en la infraestructura; específicamente hubo 2600 kilómetros de carreteras dañadas, 47 puentes colapsados, 4 aeropuertos con daños severos, 98000 viviendas destruidas o inhabitables, 512 personas fallecidas, el PBI agropecuario se redujo en 9,6%, el agrícola en 12,3%<sup>22</sup>. Respecto a las pérdidas totales hay diferentes perspectivas, el INDECI calcula que fue de 1,000 millones de dólares, para Parodi (2007) las pérdidas fueron más de US\$ 1,500 millones de dólares y para Rocha (2007) los daños se aproximan a los 2,000 millones de dólares. El Fenómeno del Niño sería el principal factor que llevó a que la economía peruana sufriera la mayor recesión económica desde la crisis de 1930 (PORTOCARRERO, 1989). Según Palacios (2014) citando al Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) se estima que el PBI en 1983 cayó 12,6%, Parodi

<sup>21</sup> En Lima gana el candidato de la Izquierda Unida, Alfonso Barrantes, con el 36% de los votos. Ver: Parodi, 2007, p. 171.

<sup>22</sup> Para conocer más detalles sobre los daños producidos durante el Fenómeno del Niño de 1983, ver: INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL. Fenómeno El Niño Periodo 1982 – 83. In: Instituto Nacional de Defensa Civil. Compendio de Emergencias 1997. [S. l.]: Dirección de Estadística y Análisis de Desastres de la Dirección Nacional de Operaciones del INDECI, 1998. Disponible en: [https://portal.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/6.2\\_fenom.pdf](https://portal.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/6.2_fenom.pdf). Acceso el 9 dic. 2022.

(2007) y Portocarrero (1989) calculan que fue un 12%.

Tras haber sufrido una grave crisis económica y un golpe político en las elecciones municipales, el régimen de Belaunde parecía haber perdido el camino:

Desde finales de 1983, el consenso general había sido que cualquier nueva iniciativa tenía que aguardar un nuevo gobierno –a pesar del hecho de que las elecciones no se realizarían hasta abril de 1985 y el nuevo gobierno no asumiría el mando hasta julio de 1985 (THORP, 1985, p. 99).

En base a Thorp, podemos contemplar que, a pesar de estar a dos años de las próximas elecciones presidenciales, el gobierno había perdido ya sus esperanzas en lograr grandes reformas y sus últimos dos años de gobierno era más una cuestión de sobrevivencia. Los problemas dentro del partido y del gobierno se reflejarían en la propia elección del nuevo ministro de economía para 1984. El presidente Belaunde había anunciado en noviembre de 1983 que Rodríguez Pastor sería reemplazado, pero sería recién en marzo de 1984 que oficialmente renuncia y se asigna a José Benavides Muñoz como nuevo ministro de economía (SCURRAH, 1987). Esta indecisión dentro del gobierno en decidir quién sería el próximo ministro de economía refleja en cómo el gobierno lentamente se iba a sin un rumbo fijo, una administración más precaria e indecisa con las políticas de estado.

La designación de José Benavides Muñoz significó, según Parodi, un retroceso en cuanto a las políticas económicas liberales que habían designado los anteriores ministros. Durante la gestión de Benavides Muñoz, el arancel promedio se elevó de 41% a 57%, los números de partidas arancelarias incrementaron y se decidió aumentar los subsidios para los productos de precios controlados. Muchas de estas medidas, junto a la insistencia del presidente de realizar más obras, eran para mejorar la imagen del partido rumbo a las elecciones generales de 1985. El problema era que durante gran parte del gobierno se iría negociando con el FMI para reprogramar la deuda externa debido a la crisis de 1982<sup>23</sup>. El Perú se había comprometido a seguir las recomendaciones del FMI, el problema era que el presidente solía ignorar los acuerdos con el FMI y buscaba más préstamos que endeudaban más al país para poder seguir con su programa masivo de obras públicas generando déficit fiscal (SCURRAH, 1987). Al igual que el año anterior, la economía no había mejorado, “[...] las exportaciones habían caído de alrededor de US\$ 4 billones a US\$ 3 billones; el sub-empleo era de 57% y el desempleo había crecido de 8 a 12%: y los salarios reales habían caído en 40% desde 1980” (SCURRAH, 1987, p. 27).

---

<sup>23</sup> Para más información sobre la negociación con el FMI durante este periodo, ver: Parodi, 2007, p. 165

En el último año del gobierno, específicamente en el mes de febrero, Guillermo Garrido Leca asumió como el último ministro de economía del segundo gobierno de Belaunde. El nuevo ministro retomaría la corriente liberal u ortodoxa en la política económica (PARODI, 2007; SCURRAH, 1987). Esto significó nuevamente políticas de ajustes, reducción del déficit fiscal, recorte de los subsidios, etc. (PARODI, 2007). Otra medida importante por destacar que ocurrió en los últimos meses del gobierno fue el reemplazo del “sol de oro” por el “inti” como la unidad monetaria del Perú, que según Palacios fue la moneda con más corta vida en la historia del país.

De acuerdo a Scurrah (1987), dentro del propio gobierno ya sabían que no iban a ganar en las próximas elecciones generales y lo más apropiado era finalizar el mandato de alguna forma que no sea tan desastrosa. Los últimos meses del régimen fueron principalmente para no empeorar la situación económica por eso se decidió seguir con el aumento de los precios controlados, mantener el déficit del sector público al 10% del PBI, aumentar la tasa de intereses reales, restablecer las líneas de comunicación con las entidades financieras internacionales (SCURRAH, 1987).

Tabla 11: Indicadores económicos de 1980 a 1985 (en variación porcentual)

	INDICADORES ECONOMICOS DE 1980 A 1985 (en variacion porcentual)		
	PBI	PIB per capita	Índice de precios al consumidor
1980	2,9	3,3	60,8
1981	3,1	3,0	72,7
1982	0,9	-2,6	72,9
1983	-12,0	-12,5	125,1
1984	4,7	1,2	111,5
1985	2,1	-0,3	158,3

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Reserva del Perú (1987) y pagina web del Banco Central de Reserva del Perú

### 3.3 RECAPITULACION DEL CAPITULO

Para recapitular, el segundo gobierno de Fernando Belaunde no solamente significó el retorno a la democracia tras 12 años del régimen militar sino también hubo otros acontecimientos importantes como la aparición y el crecimiento de Sendero Luminoso y en menor medida del Movimiento Revolucionario Tupac Amaru, la transición del modelo de industrialización por sustitución de importaciones hacia un liberalismo económico, etc.

En el factor político, el presidente y su partido no tuvieron mayores dificultades, contó con mayoría en ambas cámaras lo que ayudó a que ningún gabinete o ministro fuera censurado, pudiera tener una alta participación legislativa y no haya sido forzado a renunciar o “desafiado” ante un *impeachment* o juicio político. En la economía, el gobierno intentó, principalmente en los dos primeros años bajo el liderazgo de Manuel Ulloa y su equipo tecnócrata, establecer una política económica netamente liberal. Las reformas empleadas no dieron resultados positivos, causando cuestionamientos acerca del modelo liberal y legitimando de cierta manera para que el próximo gobierno pudiera aplicar una política económica heterodoxa. Durante este quinquenio la tasa de crecimiento promedio de la inflación fue de 58.64%, del PBI fue de 0.16% y -0.88% de déficit fiscal (FERNÁNDEZ, 2008).

## 4. EL PRIMER GOBIERNO DE ALAN GARCÍA

### 4.1 DIMENSIÓN POLÍTICA

Las elecciones de 1985 tendrían de nuevo como protagonistas a los partidos de la anterior contienda como el APRA, los partidos de izquierda ahora conformado en una sola agrupación, la Izquierda Unida (IU), el PPC participó como la Alianza Electoral Convergencia Democrática que agrupó a disidentes<sup>24</sup> del APRA y algunos independientes (PARODI, 2007; CRABTREE, 1992) y a Acción Popular. En estas elecciones empezó a cumplirse el artículo 203 de la Constitución de 1979, el cual indicaba que el candidato ganador sería el que obtuviese más de la mitad de los votos válidamente emitidos, si ninguno de los candidatos obtenía la mayoría absoluta, se procedería a una segunda elección o segunda vuelta entre los dos primeros candidatos. A continuación, presentaremos los resultados de las elecciones presidenciales de 1985 en la siguiente tabla:

Tabla 12: Resultados de las elecciones presidenciales de 1985

ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1985		
ORGANIZACIÓN POLÍTICA	VOTOS VALIDOS	%
APRA	3.457.030	45.74
Izquierda Unida	1.606.914	21.26
Convergencia Democrática	773.705	10.23
Acción Popular	472.627	6.25
Resto de partidos	198.930	2.66

Fuente: Elaboración propia en base a García Belaunde, Domingo. (1986)

Como vemos en la tabla 10, el APRA cuyo candidato fue Alan García obtuvo un resultado contundente con 3.457.030 votos, el doble de votos que obtuvo la Izquierda Unida y su candidato Alfonso Barrantes. También es importante destacar el resultado

<sup>24</sup> Los disidentes fueron principalmente del grupo que apoyaba a Andrés Townsend, militante de larga trascendencia en el APRA, que luego por disputas internas se alejaría del partido y sería candidato a primer vicepresidente en la fórmula presidencial de Convergencia Democrática. Para más información sobre Townsend, ver: CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE PERÚ. Andrés Townsend Ezcurra. In: Presidentes del Congreso. Disponible en: [https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/presidentes/Andres\\_Townsend](https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/presidentes/Andres_Townsend). Acceso el 9 dic. 2022.

de Acción Popular que no logró alcanzar ni al medio millón de votos, ¿Qué fue lo que causó que tuviera un desempeño tan negativo en las elecciones? Según Tanaka (1998) algunos autores indican que Acción Popular sufrió un “voto castigo” por la incapacidad del gobierno en poder solucionar la crisis económica y la violencia política, ciertamente estas razones influyeron en los electores, aunque Tanaka no comparte totalmente esta idea y ofrece otras explicaciones. Para Tanaka, al gobierno no se debió haber acusado de incapaz en solucionar los problemas económicos, considerando que el régimen contó con personas profesionales en el sector económico como lo fue el ministro de economía Manuel Ulloa y su equipo económico que eran tecnócratas formados en universidades estadounidenses, plenos conocedores del modelo ortodoxo, el problema habría sido la política económica, específicamente el modelo neoliberal y el momento en que se aplicó (TANAKA, 1998). El modelo se basaba principalmente en la liberación del comercio exterior y recibir financiamiento del exterior para poder realizar un programa de obras públicas, pero este plan no se pudo realizar debido a que el contexto internacional se vio afectado por la crisis de la deuda en América Latina, ocasionando un aumento en las tasas de interés, dificultades en conseguir nuevos préstamos, etc. (TANAKA, 1998). En síntesis, la coyuntura internacional de aquellos años no era propicio para el modelo económico que había planteado desde el inicio el gobierno, el cual fue difícil poder cambiarla repentinamente o buscar otros caminos porque en el equipo económico del gobierno preponderaba el modelo ortodoxo que no ayudó a solucionar los problemas económicos. Respecto a la violencia política, Tanaka argumenta que no tuvo un impacto importante en el desempeño electoral de Acción Popular; en una encuesta de marzo de 1985, entre los mayores desaciertos del gobierno de Belaunde el 50% de los encuestados opinó que fue la política económica, el 16% la corrupción administrativa y 15.3% la violencia política<sup>25</sup>.

A pesar de que el APRA obtuvo el doble de votos que la Izquierda Unida, no lograron alcanzar el 50% más uno de los votos válidamente emitidos, por ende, quedaba establecido proceder a la segunda vuelta. Un acontecimiento importante de las elecciones de 1985 fue que no se logró a realizar la segunda vuelta porque el candidato de Izquierda Unida, Alfonso Barrantes, decidió no participar. García

---

<sup>25</sup> Para mayores detalles sobre la encuesta. Ver, TANAKA, Martín. Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1998, p. 115.

Belaunde, Domingo (1986) relata que la misma noche de las elecciones del 14 de abril, cuando se iba conociendo la diferencia de votos que obtuvo el APRA, comenzó a debatirse en los medios de comunicación si tal vez lo más apropiado era que Barrantes renunciara a su candidatura. El propio García Belaunde, Domingo, en una entrevista del 18 de abril sugirió que se debió proceder a la segunda vuelta, pero también expresaba que sería irrelevante porque el ganador de cualquier manera iba a ser Alan García. En la Izquierda Unida el tema de la renuncia causó discrepancias internas en la organización, causando una facción entre los radicales, conformado principalmente por el Partido Unificado Mariateguista (PUM) quienes creían que sí debían disputar la segunda vuelta; por el otro lado estaban los moderados que pertenecían a partidos social demócratas, entre ellos el más destacado era el Partido Socialista Revolucionario (PSR), que respaldó la decisión de Barrantes en no participar en la segunda ronda (CRABTREE, 1992). Aparte de la gran diferencia de votos entre ambos candidatos, según García Belaunde, Domingo (1986), lo que finalmente convenció a Barrantes de renunciar fue un atentado el 24 de abril contra el presidente del Jurado Nacional de Elecciones; al día siguiente Barrantes anunciaría su renuncia a participar en la segunda vuelta.

La victoria de Alan García significó que después de 55 años de su fundación como partido político, el APRA llegó finalmente al poder. Sobre el triunfo del APRA, no resultó muy sorprendente considerando que las posibilidades de ganar la contienda eran favorables. Según Tanaka (1998) la derecha llegó en crisis a las elecciones, principalmente por el desempeño e imagen que dejó el gobierno de Fernando Belaunde y la izquierda perdió su convicción electoral para concentrarse principalmente en ir insertándose más en los espacios sociales y dejando a lado su actuación en la arena electoral. Para Palacios (2014) el triunfo de Alan García y del APRA fue por tres factores:

“[...] a) el desencanto de la población por la política económica y antisubversiva del régimen belaudista, b) la estrategia del APRA de amoldar su mensaje a las nuevas circunstancias; y c) la imagen de García, cuya juventud y energía contrastaba con el estilo parsimonioso y paternalista de su predecesor (PALACIOS, 2014, p. 224).

Un aspecto importante que favoreció a la victoria de Alan García fue su capacidad de poder ampliar el apoyo del partido. Usualmente el APRA captaba mayor simpatía en el norte del país por la clase media y trabajadora. Para las elecciones de 1985 se obtuvo un apoyo de ancha base que llegó desde las comunidades campesinas hasta la clase

empresarial (CRABTREE, 1992). El triunfo del APRA probablemente no se hubiera logrado con otro candidato que no fuera Alan García. Fue en gran parte el responsable de poder renovar el partido luego de la muerte de su fundador Haya de la Torre; como secretario general permitió que la nueva generación de apristas tuviera mayor participación, reconstruyó la imagen del partido alejándose de su línea de pensamiento conservadora y el personalismo que giraba en torno a Haya de la Torre hacia un partido, moderno, de rasgos socialdemócratas, con mensajes y propaganda que atrajeron a nuevos simpatizantes (TANAKA, 1998; CRABTREE, 1992).

La exitosa campaña electoral del APRA también se vería reflejado respecto a la composición parlamentaria del periodo 1985-1990 que presentaremos a continuación:

Tabla 13: Representación partidaria en el Congreso de la República (1985-1990)

Partido	Diputados	Senadores	Total
Acción Popular	10	5	15
Partido Aprista Peruano	107	32	139
Izquierda Unida	48	15	63
Convergencia Democrática	12	7	19
Movimiento de Interés Popular	1	0	1
Movimiento Independiente Madre de Dios	1	0	1
Izquierda Nacionalista	1	1	2
<b>TOTAL</b>	<b>180</b>	<b>60</b>	<b>240</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Jurado Nacional de Elecciones (2015)

Al igual que en el gobierno anterior, el oficialismo obtuvo mayoría parlamentaria en ambas cámaras, en este caso, el APRA logró un 59% de los curules (TUESTA, 1995 apud LYNCH, 1999, p. 153). La mala actuación electoral de Acción Popular no solo perjudicó a su candidato presidencial sino también a sus representantes parlamentarios. Recordemos que en el periodo 1980-1985 su representación parlamentaria consistía en 98 diputados y 26 senadores. Sin embargo, para el periodo 1985-1990 sólo pudieron obtener 10 diputados y 5 senadores, convirtiéndolos en una minoría dentro del parlamento.

Uno de los objetivos que el gobierno de Alan García se propuso era fortalecer y extender el aparato estatal mediante sus instituciones a las localidades más remotas del país que solían ser las últimas en ser atendidas por los gobiernos y desburocratizar la

administración pública que solía caracterizarse por su ineficacia y lentitud al implementar políticas públicas. Para “modernizar” la administración pública y sus instituciones era necesario inversiones significativas las cuales no iban a poder ser financiadas mediante préstamos internacionales por la relación desafiante del presidente hacia la comunidad financiera internacional que hizo que el FMI declarara inelegible al Perú. Por ello, lo más propicio era que el gobierno pusiera en marcha una reforma tributaria para aumentar los ingresos estatales y usar lo recaudado para las reformas. En aquella época, el sistema tributario del país era sumamente ineficiente, por ejemplo, en 1987, el 75% de los impuestos recaudados por el tesoro público provenía de 800 empresas mientras que en el Ministerio de Industrias se hallaban registradas 10000 compañías. Comparado a otros países de la región, en relación con la población total, los ecuatorianos presentaban tres veces más la declaración de impuesto a la renta y cinco veces más en la declaración del impuesto a las ventas; en Chile era de cuarenta y cuatro veces más en declarar los impuestos a las ventas y doce veces más en impuesto a la renta (CRABTREE, 1992). A pesar de los problemas en el sistema tributario, el gobierno no hizo mayores esfuerzos para reformarlo y durante este periodo siguió siendo alto el índice de evasión tributaria perjudicando los ingresos públicos que pudieron haberse destinado al fortalecimiento del aparato estatal.

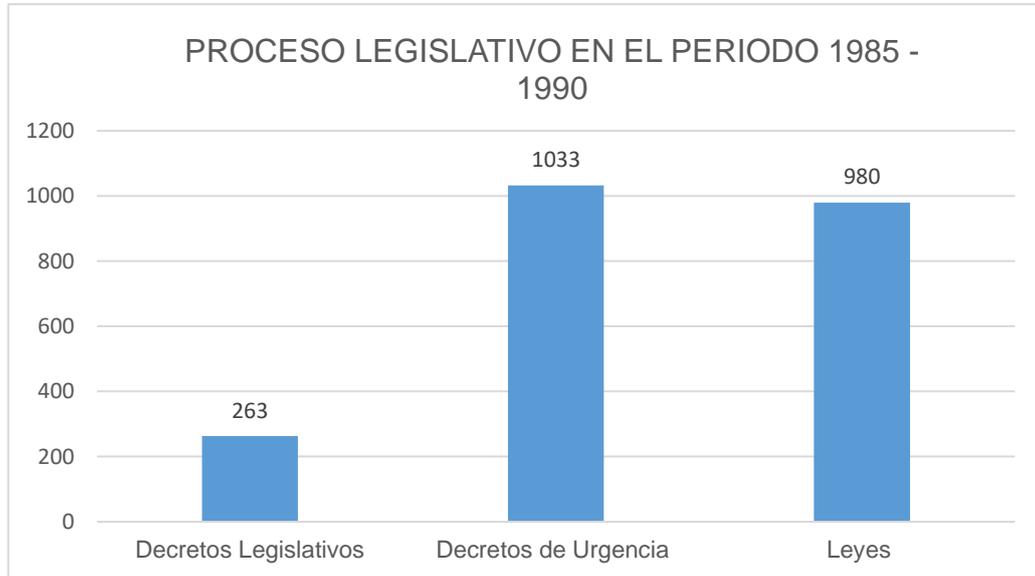
Como se mencionó anteriormente, el aparato burocrático del estado era un problema para poder implementar las políticas públicas, además dentro de la administración pública solía haber falta de comunicación y coordinación entre distintos sectores, rivalidades institucionales y la escasez de rendición de cuentas de sus actividades por parte de los funcionarios públicos, etc. (CRABTREE, 1992). Todos estos problemas propiciaron que sea posible el estilo de gobernanza excesivamente personalista del presidente, “justificándose” como la solución para poder escapar, como dijo Reyna (2000, p. 32) de una “compleja telaraña burocrática que podría hacer fracasar cualquier medida, aunque ésta fuera correcta y justa”. Crabtree (1992) señala que a comparación del gobierno de Belaunde en que el mandatario se reunía con sus ministros y sus asesores para coordinar las políticas nacionales, Alan García descartó este sistema y el mismo tomaba todas las decisiones en consulta con un pequeño grupo de asesores.

Si bien concentrar la gran parte de las decisiones del gobierno en su persona en cierta parte ayudó a que pueda actuar rápido ante los problemas que se presentaban, no fue beneficioso en muchos aspectos. Las decisiones que se tomaban no solían ser las más adecuadas, la calidad de las políticas gubernamentales sufrió un deterioro al excluir

en el proceso de formulación de ideas a los ministros de sus respectivos sectores que ciertamente podrían haber aportado. También se vio afectado el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones públicas que carecían de personal capacitado, recibiendo sueldos bajos que fomentaban a algunos funcionarios a acciones maliciosas; el presidente no prestó mucha atención a las instituciones que podrían haberlo ayudado a descentralizar las funciones del gobierno central hacia las otras ciudades del país que sentían especialmente la ausencia del Estado, sino que prefirió capitalizar la imagen de la persona que solucionaba todos los problemas para ganar mayor popularidad (CRABTREE, 1992).

Al igual que durante el gobierno de Belaunde, en este quinquenio no hubo muchos gabinetes ministeriales, fueron 5 en total que tuvieron una duración promedio de un año. El primer gabinete presidido por Luis Alva Castro desde el 28 de julio de 1985 hasta el 26 de junio de 1987 (1 año, 10 meses y 29 días), el segundo gabinete de Guillermo Larco Cox empezó el 27 de junio de 1987 hasta el 13 de mayo de 1988 (10 meses y 16 días), el tercer gabinete de Armando Villanueva del Campo inició el 13 de mayo de 1988 y culminó el 15 de mayo de 1989 (1 año y 2 días), el cuarto gabinete de Luis Alberto Sánchez, cuyo sería el más corto en este gobierno que fue desde el 15 de mayo de 1989 hasta el 30 de setiembre de 1989 (4 meses y 15 días), por último tenemos el quinto gabinete que volvería a tener como Presidente del Consejo de Ministros a Guillermo Larco Cox que empezó el 30 de setiembre de 1989 hasta el 27 de julio de 1990 (9 meses y 27 días); en los 5 gabinetes, todos los Presidentes del Consejo de Ministros fueron militantes apristas. Hubo un total de 88 ministros durante estos cinco años del cual el 90,5% eran militantes apristas y el 42,1% contaba con experiencia legislativa (Tuesta, 2016; Carreras, 2013, p. 103). Ahora veamos cómo fue en el gobierno de Alan García la legislación del Poder Ejecutivo y del Legislativo:

Gráfico 2: Legislación del Poder Ejecutivo y Legislativo en el periodo 1985-1990



Fuente: Elaboración propia en base a Cesar Landa (2003).

Como vemos, al igual que en el anterior gobierno, el Poder Ejecutivo legisló más que el Legislativo, hubo 1276 decretos y 980 leyes emitidas por el Congreso. Comparando con el gobierno de Belaunde, el régimen de Alan García emitió más decretos de urgencia (1033) que su antecesor (667) aunque en decretos legislativos, la administración de Belaunde emitió 348 y el de García 26.

Luego de ver la legislación de ambos poderes, se abordará sobre las acusaciones constitucionales durante este quinquenio, los cuales serán presentados en la tabla 14:

Tabla 14: Acusaciones constitucionales a los miembros del Poder Ejecutivo en el periodo parlamentario de 1985-1990

NOMBRE	CARGO	CANTIDAD DE ACUSACIONES	AÑO	MOTIVO	ESTADO
José Palomino Roeder	Ministro de Pesquería	1	1986	Presunto responsable en los sucesos acaecidos en los penales los días 18 y 19 de junio de 1986	Solicitaron se suspenda la lectura de la acusación constitucional
Nicanor Mujica Álvarez Calderón	Ministerio de la Presidencia	1	1986	Presunto responsable en los sucesos acaecidos en los penales los días 18 y 19 de junio de 1986	Solicitaron se suspenda la lectura de la acusación constitucional
Wilfredo Huayta Núñez	Ministerio de Energía y Minas	1	1986	Presunto responsable en los sucesos acaecidos en los penales los días 18 y 19 de junio de 1986	Solicitaron se suspenda la lectura de la acusación constitucional
Grover Pango Vildoso	Ministro de Economía	2	1986	Presunto responsable en los sucesos acaecidos en los penales los días 18 y 19 de junio de 1986	Solicitaron se suspenda la lectura de la acusación constitucional
			1986-1988	Delito de concusión y haber violado la Constitución	Rechazada
Luis Bedoya Vélez	Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento	2	1986	Presunto responsable en los sucesos acaecidos en los penales los días 18 y 19 de junio de 1986	Solicitaron se suspenda la lectura de la acusación constitucional
			1989	Negociación incompatible, concusión desleal, peculado, malversación de fondos y causales públicos	Rechazada su admisión a discusión
Wilfredo Huayta Núñez	Ministro de Energías y Minas	1	1986	Presunto responsable en los sucesos acaecidos en los penales los días 18 y 19 de junio de 1986	Solicitaron se suspenda la lectura de la acusación constitucional
Fernando José Murgia Zannier	Ministro de Transporte y Comunicaciones	1	1986	Presunto responsable en los sucesos acaecidos en los penales los días 18 y 19 de junio de 1986	Solicitaron se suspenda la lectura de la acusación constitucional
David Tejada de Rivero	Ministro de Salud	1	1986	Presunto responsable en los sucesos acaecidos en los penales los días 18 y 19 de junio de 1986	Solicitaron se suspenda la lectura de la acusación constitucional
Jorge Flores Torres	Ministro de Guerra	1	1986	Presunto responsable en los sucesos acaecidos en los penales los días 18 y 19 de junio de 1986	Solicitaron se suspenda la lectura de la acusación constitucional
José Jaime Guerra Lorenzetti	Ministro de Aeronáutica	1	1986	Presunto responsable en los sucesos acaecidos en los penales los días 18 y 19 de junio de 1986	Solicitaron se suspenda la lectura de la acusación constitucional
Julio Pacheco Concha	Ministro de Marina	1	1986	Presunto responsable en los sucesos acaecidos en los penales los días 18 y 19 de junio 1986	Solicitaron se suspenda la lectura de la acusación constitucional
Abel Salinas Izaguirre	Ministro del Interior	1	1986	Presunto responsable en los sucesos acaecidos en los penales los días 18 y 19 de junio de 1986	Solicitaron se suspenda la lectura de la acusación constitucional
Manuel Romero Caro	Ministro de Industria, Comercio, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales	1	1986	Presunto responsable en los sucesos acaecidos en los penales los días 18 y 19 de junio de 1986	Solicitaron se suspenda la lectura de la acusación constitucional
Luis Gonzales Posada	Ministro de Justicia	1	1986	Presunto responsable en los sucesos acaecidos en los penales los días 18 y 19 de junio de 1986	Solicitaron se suspenda la lectura de la acusación constitucional
Remigio Morales Bermúdez Pedraglio	Ministro de Agricultura	2	1986	Presunto responsable en los sucesos acaecidos en los penales los días 18 y 19 de junio de 1986	Solicitaron se suspenda la lectura de la acusación constitucional
			1988-1989	Delito de concusión	A la orden del día

Fuente: Elaboración propia en base a la página web del Congreso de la República

De acuerdo a la base de datos del Congreso de la República, en este periodo del Poder Ejecutivo, sólo los ministros fueron acusados. Fueron 15 los ministros acusados, sólo tres de ellos fueron acusados dos veces, Remigio Morales Bermúdez Pedraglio, Luis Bedoya Vélez y Grover Pango Vildoso. Al ver la tabla 14, podemos notar que 11 ministros fueron acusados por un mismo motivo, presuntos responsables en los sucesos acaecidos en los penales los días 18 y 19 de 1986. ¿Qué sucedió en aquellos días? En los penales de Lurigancho, El Frontón y Santa Barbara (todos ubicados en la ciudad de Lima) ocurrieron motines por los internos de Sendero Luminoso. Según los prisioneros produjeron estos actos porque el alto mando militar estaba presionando al gobierno para promover una campaña a favor de la pena de muerte a los miembros de Sendero Luminoso a raíz de que el 5 de mayo de 1986 habían asesinado al contraalmirante y ex jefe del Servicio de Inteligencia de la Marina de la Guerra, Carlos Ponce Canessa. Desde una perspectiva política, Alan García pensó que los motines fueron a propósito para dañar su imagen pública a razón de que esos días estaba desarrollándose en Lima la conferencia mundial de la Internacional Socialista, evento al que asistieron varios líderes mundiales y periodistas extranjeros. Tras los motines, el gobierno decidió promulgar el Decreto Supremo N° 006-86-JUS, que declaraba a los establecimientos penales como “zonas militares restringidas” y que permitió la intervención de las Fuerzas Armadas sin mayores trabas. De estas intervenciones, una vendría a conocerse los días 18 y 19 de junio de 1986 como la masacre de los penales de Lima, en donde 254 internos fueron ejecutados extrajudicialmente por agentes del Estado. Como vemos en la tabla 14, todos los ministros que fueron acusados constitucionalmente por estos sucesos tuvieron la lectura de sus inculpaciones fue suspendida (COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN 2003; REYNA, 2000).

A pesar de los grandes problemas que tuvo que enfrentar el gobierno de Alan García, como el conflicto armado con Sendero Luminoso, la hiperinflación, entre otros, logró terminar su mandato. También se procedió a buscar información si el jefe de estado tuvo alguna moción de vacancia; al igual que en el anterior gobierno, primero procedimos a buscar información en la página web del Congreso de la República, pero como habíamos mencionado anteriormente, solo desde el año 2000 se encuentra disponible la información sobre las mociones de vacancia. El estudio de Hochstetler y Margaret E. Edwards (2009) se tomará, nuevamente, como referencia para poder conocer si hubo alguna moción de vacancia o cómo los autores afirman en su investigación, si fueron “desafiados”. Los autores no encontraron ningún “desafío” en el gobierno de Alan García.

Recordemos que, al terminar el gobierno de Belaunde, el conflicto armado interno había ocasionado más de 7000 muertos, muchos de ellos ejecutados por las propias fuerzas armadas. No solo el gobierno de Alan García heredó una situación económica complicada sino también el combate contra Sendero Luminoso y el MRTA que no parecía tener fin.

Antes de que asumiera la presidencia, el APRA junto a la Izquierda Unida fueron los dos principales opositores en el parlamento a las decisiones tomadas por el régimen de Belaunde. Sobre el conflicto contra Sendero Luminoso, el APRA se caracterizó por criticar la gran mayoría de las acciones del gobierno, como, por ejemplo, se opuso a una propuesta de ley por los congresistas de Acción Popular que consistía en declarar traidores a la patria a los autores de actos de sabotaje y subversión (COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN, 2003). También fue muy severa con los reportes de violaciones a los derechos humanos cometidos por las fuerzas armadas; para ellos la solución no era solamente erradicar al enemigo sino tenía que emplearse una reforma política y económica que pudiera acercar al Estado hacia las comunidades donde Sendero Luminoso tuvo mayor apogeo.

Al asumir la presidencia, el mandatario manifestó que seguiría dentro de la misma corriente que había asumido el partido en el gobierno anterior, dejar de pensar que la única solución al conflicto era mediante el fuego armado; en su lugar quiso darle un enfoque más socioeconómico y que las acciones bélicas respetaran los derechos humanos. Como señala un dirigente aprista entrevistado por la CVR, existía “una creencia en el sentido de que un gobierno que podría ir desarrollando una reforma social desarmaría a la insurgencia” (COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN, 2003). Si bien fue novedoso el enfoque social que quería aplicar el presidente, la CVR señala que específicamente en política contra la violencia política el gobierno no tenía un plan concreto. Esto luego se pudo comprobar plenamente en una entrevista realizada por la CVR a Alan García en 2003, el ex mandatario declaró que “todo el mundo en el Partido Aprista le corría el tema, seguía siendo un problema militar, era la verdad, si los militares pueden solucionar esto, la policía, la DINCOTE<sup>26</sup> que lo hagan, nosotros no sabemos...” (COMISION DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACION, 2003, v. 3, p. 40).

Durante los primeros años de su gobierno García pudo lograr que también los militares compartieran el mismo enfoque desarrollista como una posible solución al

---

<sup>26</sup> La Dirección Contra el Terrorismo (DINCOTE) era un conjunto de policías designados especialmente a luchar contra Sendero Luminoso y el MRTA.

conflicto interno. Esto hizo posible que los militares frenaran el ritmo de las operaciones militares y les dieran mayor dedicación a programas militares de trabajo público (CRABTREE, 1992). Otro aspecto positivo que sucedió en el primer año de su gobierno fue el descenso en el número de víctimas donde la CVR constata que a comparación de 1985 en que hubo 1397, en 1986 se reportó un descenso, 920 personas muertas y/o desaparecidas; también hubo reducción en el número de atentados y una tregua temporal por parte del MRTA al gobierno<sup>27</sup> (COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN, 2003).

El panorama durante el primer año de su gestión respecto al conflicto interno dio signos de que el gobierno parecía estar tomando las decisiones correctas. Sin embargo, esta “tranquilidad” que experimentó sufriría un gran revés a causa de un acontecimiento que se mencionó anteriormente, la matanza en los penales de Lurigancho, El Frontón y Santa Barbara. Fue el mismo presidente quien dio la orden para que las fuerzas armadas intervengan en los penales e incluso los felicitó, lo que le mostró opinión pública que a Alan García no le importaba mucho si se cometían violaciones a los derechos humanos.

La masacre en los penales tuvo repercusiones que afectarían al gobierno. Antes de estos eventos, Alan García y la Izquierda Unida, especialmente con uno de sus principales representantes, Alfonso Barrantes, tuvieron una relación cercana, debido a que el gobierno fue aplicando medidas que la Izquierda Unida también tenía en mente hacer si hubieran ganado las elecciones presidenciales como dejar de pagar la deuda externa, rescindir los contratos petroleros y expropiar sus bienes a la empresa Belco, que era en esa época la segunda empresa extranjera petrolera más grande en el país, entre otras medidas, ayudó a que el presidente pueda neutralizar a la izquierda peruana. (CRABTREE, 1992; REYNA, 2000). La relación comenzó a deteriorarse principalmente con la masacre en los penales, en que Barrantes y sus partidarios si bien no aprobaron la decisión de García, no fueron muy severos contra las fuerzas armadas, prefiriendo mantener su compostura, en cambio en los sectores más radicales de la agrupación no coincidieron con la postura de Barrantes lo que generó discrepancias internas dentro de la agrupación y cuestionamientos a su liderazgo que ejercía (CRABTREE, 1992).

---

<sup>27</sup> La tregua por parte del MRTA que duro 18 meses, se debió a diversos factores como la victoria contundente del APRA en las urnas y la alta aprobación del presidente refuto su idea de que un gobierno democrático no iba a durar mucho tiempo y de que una revolución seria inevitable. Otra razón que produjo la tregua fue por las acciones que venía asumiendo el gobierno como romper las relaciones con el FMI, dejar de pagar la deuda externa, aumento de los sueldos, etc. Ver: Ver: CRABTREE, John. Peru under García: An Opportunity lost. 1. ed. [S. i.]: Macmillan academic and professional, p. 108, 1992.

Los asesinatos en los penales también afectaron la relación entre el Ejecutivo y las fuerzas armadas. A inicios del gobierno la relación entre ambas partes fue buena, según Crabtree (1992), los militares reaccionaron de una forma positiva a la victoria del APRA. Además, la personalidad, su pensamiento nacionalista y la audacia para tomar decisiones rápidas del mandatario causaron una buena imagen en la esfera militar. Tras las ejecuciones en los penales, el presidente recibió diversas críticas especialmente de la izquierda peruana y organismos defensores de los derechos humanos. También se formó una comisión investigadora en el Congreso y se interpeló al Presidente del Consejo de Ministros, Luis Alva Castro. A pesar de ser el mismo presidente García quien dio las órdenes, no quería asumir ninguna responsabilidad y prefirió que otros sean señalados como los responsables. Las fuerzas armadas asumirían gran parte de la culpa, lo que según Crabtree (1992) causó un gran resentimiento entre los militares con el presidente.

En junio de 1986, la masacre de los penales de Lima marcó un punto de inflexión en el conflicto armado, que echó por tierra la posibilidad de una estrategia contrasubversiva respetuosa de los derechos humanos, como había prometido el presidente Alan García («No combatiremos la barbarie con la barbarie») (COMISION DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN, 2003, v. 2, p. 55).

A partir de 1987, los intentos de reformular la estrategia contrainsurgente dándole un enfoque más social y económico se daría por finalizado. El principal problema se debió a que el gobierno no destinó mucho presupuesto a las localidades que se encontraban en estado de emergencia; nuevamente las fuerzas armadas retomaron el enfoque netamente militar. Por su parte, Sendero Luminoso y en menor medida el MRTA, desde 1987 hasta fines del gobierno, irían creciendo su área de influencia dentro del país. El conflicto se trasladó a la región central que está conformado por los departamentos de Pasco y Junín, en el Nororiente conformado por los departamentos de Huánuco, San Martín, Ucayali y parte del departamento de Loreto, en el sur andino que abarca los departamentos de Apurímac, Cuzco y Puno, y en los asentamientos humanos de Lima hubo intensas labores proselitistas por parte de Sendero (COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN, 2003). Los asentamientos humanos se solían caracterizar por la precariedad de las viviendas y la escasez de servicios básicos de saneamiento. De hecho, en estas áreas solía vivir la gente de menores recursos económicos, los de mayor precariedad, razón por la que Sendero Luminoso dio mayor énfasis a estos lugares ya que podrían tener más simpatía por la ideología senderista. No solo fue en estos lugares que Sendero obtuvo nuevos simpatizantes, sino también logró captar a los limeños que anteriormente formaban parte de la clase media, pero por la crisis económica irían perdiendo esa

posición social, generando desilusión y frustración con el régimen democrático (KLARÉN, 2021).

Durante 1988 a 1989 se desarrolló por primera vez desde el inicio del conflicto armado interno el congreso de Sendero Luminoso (COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN, 2003). Este evento fue importante por las discusiones en torno a cuál debía ser la estrategia en el conflicto; hubo discrepancias con el mismo líder del partido, Abimael Guzmán. Algunos miembros querían permanecer en lo que ellos denominaban la fase de defensiva estratégica, que consistía en seguir expandiéndose principalmente en el campo, ejercer la presión desde ahí y seguir reclutando a nuevos miembros no solo para el combate sino para la dirigencia partidaria. Según Zapata (2018) en el transcurso de los años y especialmente en la masacre en los penales de Lima Sendero perdió a varios miembros con lazos orgánicos al partido. El partido necesitaba de nuevos reclutamientos y encontraron una respuesta positiva con el ingreso de muchos jóvenes, pero no resultó muy útil porque si bien mostraron disposición de luchar y dar sus vidas, no tenían mucho interés en desarrollar formación partidaria o ideológica. Por otro lado, Abimael Guzmán y otros partidarios no concordaban con la postura de seguir en la fase defensiva estratégica, ellos querían dar un salto hacia adelante, una fase que denominaron de equilibrio estratégico. Según ellos en el campo ya habían logrado un considerable avance, era el momento de centrarse en las ciudades (ZAPATA, 2018).

Desde el inicio del conflicto en 1980, en la ciudad de Lima se había producido diversos atentados, recién a partir de la nueva fase de equilibrio estratégico, entre 1989 hasta la primera mitad de 1992, la capital sería el principal escenario de la lucha interna, "Lima en palabras de Guzmán, constituye "el tambor" de las acciones senderistas, es decir la caja de resonancia nacional e internacional, por ello se convertirá en objetivo privilegiado por las actividades subversivas de gran impacto de PCP-SL" (COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN , 2003, v. 2, p. 67). Una de las razones por las cuales la ciudad de Lima era sumamente importante para Sendero Luminoso, fue el factor demográfico. En el censo de 1993 realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la población nacional era de 22,639,443 y en la ciudad de Lima la población era de 6,434,323, equivalente al 28.4% de la población total (COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN, 2003). Para Guzmán, esto significó que la mayoría de la clase proletaria peruana vivía en la capital, cuyos sujetos serían los "[...] cinturones de hierro que van a encerrar al enemigo y que retienen las fuerzas reaccionarias" (COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN, 2003, v. 4, p. 305).

Entre la gran cantidad de atentados que ocurrieron en Lima, algunos a destacar son los ataques con dinamitas y artefactos explosivos a la embajada de China y a la residencia del embajador norteamericano el 17 de mayo de 1985<sup>28</sup>; el 9 de enero de 1990 se produjo el asesinato de Enrique López Albújar, ex ministro de defensa de Alan García<sup>29</sup>; otro ex ministro del gobierno de Alan García sería asesinado el 22 de septiembre de 1990, en este caso fue Orestes Rodríguez Campos quien fue ministro de trabajo entre 1986 a 1989<sup>30</sup> y el atentado en la calle Tarata (municipio de Miraflores) donde ocurrió una explosión de un auto almacenando alrededor de 400 kilos de dinamita produciendo 25 personas muertas, 155 personas heridas y 5 desaparecidos<sup>31</sup>.

Tabla 15: Cantidad de muertos y desaparecidos reportados a la CVR durante el periodo 1985 a 1990

AÑO	TOTAL	PRESUNTO RESPONSABLE GRUPAL				
		SENDERO LUMINOSO	AGENTES DEL ESTADO	COMITÈS DE AUTODEFENSA	MRTA	NO DETERMINADO Y OTROS
1985	1397	700	585	33	7	72
1986	920	488	344	4	2	82
1987	1135	737	274	12	4	108
1988	1470	929	400	15	19	107
1989	2400	1413	663	27	65	232
1990	2327	1371	602	90	53	211

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003)

Todo lo que hemos venido abordando hasta ahora sobre el conflicto armado interno durante el quinquenio de Alan García puede verse reflejado en cierta manera en la tabla 15. De 1985 a 1986 se produjo una considerable reducción en el total de muertos y

<sup>28</sup> Ver: LUGAR DE LA MEMORIA, LA TOLERANCIA Y LA INCLUSIÓN SOCIAL. Dinamitan residencia de embajador de Estados Unidos y embajada China. 2017. Disponible en: <https://lum.cultura.pe/cdi/periodico/dinamitan-residencia-de-embajador-de-estados-unidos-y-embajada-china>. Acceso en: 20 dic, 2022.

<sup>29</sup> Ver, Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2003, v. 4, p. 310

<sup>30</sup> Ver: LUGAR DE LA MEMORIA, LA TOLERANCIA Y LA INCLUSIÓN SOCIAL. Asesinato de ex ministro de trabajo Orestes Rodríguez. 2022. Disponible en: <https://lum.cultura.pe/cdi/periodico/asesinato-de-ex-ministro-de-trabajo-orestes-rodriguez>. Acceso en: 20 dic, 2022.

<sup>31</sup> Ver: ARDILES, Abby. Tarata: testimonios del mayor atentado terrorista perpetrado en Lima 30 años después. El Comercio, Lima, 16 jul. 2022. Disponible en: <https://elcomercio.pe/lima/tarata-30-anos-desde-que-miraflores-cambio-para-siempre-sendero-luminoso-atentado-terrorista-noticia/?ref=ecr>. Acceso en 18 dic, 2022.

desaparecidos, es a partir de 1987 que podemos contemplar como cada año seguirá aumentando hasta el fin del gobierno. Los principales responsables de que el total de víctimas fuera aumentando serían las fuerzas armadas y Sendero Luminoso; si comparamos entre Sendero Luminoso y el MRTA, podemos ver una grande diferencia, si sumamos la cantidad de muertos y desaparecidos desde 1985 a 1990 cometidos por Sendero Luminoso en total sería de 5638 y por parte del MRTA la suma daría 150, es por ende que comúnmente durante el conflicto armado interno se da mayor protagonismo a Sendero Luminoso.

Habiendo visto los números en torno a la cantidad de muertos y desaparecidos, también hay otros datos a considerar causados por el conflicto armado interno. Entre 1987 a 1989, según la CVR, se reportó un considerable aumento de abandono de los cargos municipales en zonas de emergencia, en donde las autoridades estaban expuestas a recibir amenazas o incluso acciones violentas por parte de Sendero Luminoso.

Tabla 16: Cargos municipales vacantes en 1989

Departamento	Total de provincias en el departamento	Número de provincias con cargos vacantes	Número de cargos vacantes distritales	Número de cargos vacantes provincial
Junín	8	6	201	5
Huánuco	9	9	53	8
Lima*	9	5	67	15
Ayacucho	11	8	20	10
Apurímac	7	4	37	12
Ancash	18	9	44	1
Huancavelica	8	4	15	...
Pasco	3	3	14	...
La Libertad	9	2	6	15
Puno	11	3	7	...
San Martín	9	7	19	9
TOTAL	74	60	483	75

... información no disponible

\* No incluye a los distritos de Lima metropolitana

Fuente: Elaboración propia en base a Comisión de la Verdad y la Reconciliación  
(2003)

En la tabla 16 podemos ver que, en 1989, once departamentos del país carecían de sus autoridades municipales por el peligro a sus vidas ante la presencia de Sendero Luminoso. De los departamentos presentes en la tabla 14, Huánuco, Junín, Pasco y San Martín podrían considerarse los más afectados, en dos de ellos (Huánuco y Pasco) todas sus provincias tenían cargos vacantes y el restante (San Martín y Junín) solo en dos del total de provincias no contaban con este problema.

En síntesis, el gobierno aprista entra al poder sin contar con un plan determinado en cómo solucionar el conflicto; en 2003, Alan García declaró que él y el APRA no le daban mucha importancia y prefirieron que los militares lo solucionaran. A pesar de eso, el gobierno intentó al inicio junto con las fuerzas armadas de encontrar una solución al conflicto mediante un enfoque social y económico. Para mediados de 1987 este enfoque desarrollista había llegado a su fin por la falta de inversión y compromiso del gobierno en promover políticas sociales en las zonas de emergencia y el avance de Sendero Luminoso y del MRTA por el país, lo que causó que las fuerzas armadas decidieron retornar a su estrategia de antes que se caracterizaba por cometer ejecuciones extrajudiciales. En palabras de la CVR, “El Gobierno aprista fracasó en esta lucha. Su cambiante accionar expresa que finalmente no supo romper con la tendencia no sólo a militarizar el conflicto, sino a dejarlo luego fuera del control democrático” (COMISIÓN DE LA VERDAD Y LA RECONCILIACIÓN, 2003, v. 3, p. 52). La CVR registró 8173 muertos y desapariciones durante estos 5 años, 58% fue a manos de las organizaciones subversivas y el 30% a las fuerzas de seguridad del Estado.

## **4.2 DIMENSIÓN ECONÓMICA**

La literatura existente sobre el gobierno de Alan García suele dividirlo en dos periodos: la primera etapa de 1985 a 1987 que se caracterizó por los altos niveles de aprobación y por su relativo suceso en poder solucionar algunos de los problemas económicos, la segunda etapa que fue desde 1987 a 1990, marcado por los altos niveles de inflación, pérdida de confianza hacia el presidente, etc.

Todo comenzaría el 28 de julio de 1985, día de la juramentación de Alan García al cargo del presidente de la República y su primer mensaje al Congreso. Para Crabtree (1992) el mensaje fue sorprendente, resultó ser más radical de lo que había anunciado durante su campaña electoral y de la Izquierda Unida. Para Reyna (2000), su discurso fue un regreso al nacionalismo primigenio del partido. Ciertamente el mensaje fue sumamente extenso. Palacios (2014) logra sintetizar en unas cuantas líneas por qué causó sorpresa y

tal vez revuelo en aquella época:

Luego de hablar del pernicioso centralismo limeño, de la extendida corrupción, de la empleocracia asfixiante, del desmesurado gasto militar, del desbarajuste policial y de “nuestra pobreza” inducida por los gobiernos anteriores, dijo –levantando la voz– que a todo ello se sumaban la explotación de las grandes potencias, la banca internacional, el FMI y los “traficantes de la muerte”. Parecía increíble lo que en esos momentos se escuchaba en el severo recinto del Congreso: temas que habían sido hasta entonces tabúes en los labios de un presidente constitucional (PALACIOS, 2014, p. 225).

Quizás lo que se recordará más de aquel mensaje fue la decisión del gobierno de destinar sólo el 10% del valor total de las exportaciones (en su discurso afirma que el FMI le exigía que fuese de 60%) generado por las exportaciones al pago de la deuda externa que en aquella época era la suma de 14 mil millones de dólares. También anunciaría de forma breve sobre la política económica que iban a implementar, un modelo que se calificaría de heterodoxo y se basaba en:

el aumento del consumo mediante una mejora gradual de los salarios reales llevaría a un alza en las ventas de las empresas y de los productores agrarios, y ésta, a su vez, incidiría en un aumento en las utilidades, lo que haría posible un aumento de la inversión, de la producción, de los puestos de trabajo y de la recaudación fiscal (REYNA, 2000, p. 34).

A pesar de haber dado unos cuantos indicios de cómo sería el programa económico del gobierno en su discurso al congreso, en realidad, el APRA aún seguía elaborando su política económica. Usualmente los partidos durante las campañas electorales presentan sus planes de gobierno, conteniendo las directrices y objetivos que se desarrollaran durante su gestión; en las elecciones de 1985, el APRA no llegó a publicar su plan de gobierno a pesar de que hubo una comisión encargada, la llamada la Comisión Nacional de Plan de Gobierno, liderada por quien sería el próximo presidente del Consejo de Ministros, Luis Alva Castro (REYNA, 2000). Según Crabtree (1992), los apristas no quedaron satisfechos con el documento elaborado y decidieron no publicarlo; sin un plan en la mano, tomaron como referencia el plan de gobierno elaborado por la Izquierda Unida, aunque Crabtree señala que específicamente para el plano de emergencia económica, Alan García tomó su decisión de cómo proceder tras la visita en julio de 1985 del presidente argentino Raúl Alfonsín, este encuentro influyó para tomar como modelo de referencia al Plan Austral<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Al asumir la presidencia en diciembre de 1983, Raúl Alfonsín recibe una situación económica preocupante: “[...] endeudamiento externo de 46.200 millones de dólares (equivalente a casi el 70% del PBI), un déficit público de casi 15 puntos del PBI, una economía en recesión al menos desde la crisis financiera de 1982, creciente desocupación, una inflación de más del 400% [...]” (Rossi, 2021, p. 101-102). La respuesta ante la crisis económica por parte del gobierno, fue el Plan Austral (toma su nombre por la nueva unidad monetaria) anunciado el 14 de junio de 1985; de forma abreviada, el programa económico se

El Plan Austral forma parte del conjunto de programas de estabilización económica que se dio en diversos países como México, Brasil y Perú a mediados de la década de los ochenta, programas que vendrían a ser conocidos como heterodoxos. Estos programas tomaron como medidas principales “[...] el congelamiento y control de los precios principales de la economía, y en diversos grados de expansión del gasto fiscal y de la oferta monetaria (MUJICA, 1990, p. 31). De acuerdo a Mujica (1990), los programas heterodoxos suelen pasar por tres etapas: a corto plazo, los resultados son positivos, luego a mediano plazo comienzan a aparecer desajustes y brechas que contrarrestan los avances logrados y por último se llega la crisis del modelo. En el Perú también se repetiría esta secuencia.

En la primera semana de agosto se darían a conocer medidas más concretas, entre las más destacables están: el inti en reemplazo del sol como la nueva unidad monetaria, congelamiento de precios de diversos productos entre ellos el combustible, electricidad, agua potable y alimentos básicos, aumento de los salarios reales en un promedio de 18%, reducción de tasas de interés bancario de 280 a 110%, el tipo de cambio con el dólar fue controlado por el gobierno (CRABTREE, 1992; PALACIOS, 2014; MUJICA, 1990; CONTRERAS, 2021). Con estas medidas, se buscó reducir la inflación y reactivar la economía. Recordemos que cuando Alan García asume la presidencia, la inflación de 1985 en promedio fue de 163.4% y la inflación mensual desde abril hasta agosto fue de 10 a 12% (Crabtree, 1992). La política económica empleada por el gobierno dio resultados positivos que se pueden observar en la siguiente tabla:

Tabla 17: Indicadores económicos de 1985 a 1987 (en variación porcentual)

	Indicadores economicos de 1985 a 1987 (en variacion porcentual)			
	PBI	PIB per capita	Inflacion (promedio anual)	Índice de precios al consumidor
1985	2,1	-0,3	163,4	158,3
1986	9,3	7,0	77,9	62,9
1987	8,3	7,3	85,8	114,5

Fuente: Elaboración Propia en base a Banco Central de Reserva (1992; 2000).

basó principalmente en congelamiento de precios, salarios, tipo de cambio y tarifas públicas; ajuste de las cuentas fiscales y renegociación de la deuda externa, reforma monetaria. Ver: FRENKEL, Roberto; FANELLI, José María. EL PLAN AUSTRAL: UN AÑO Y MEDIO DESPUÉS. El Trimestre Económico, [S. l.], v. 54, p. 73, 1987. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/23397287>. Acceso en 8 dic. 2022.

Durante los primeros años, los resultados de la política económica fueron positivos, el PBI logró elevarse a 9,3% en 1986 y 8,3% en 1987, en el PIB per cápita también hubo un gran cambio, pasando de -0,3% a 7,0% en un solo año. También otro gran beneficio del programa económico fue que tuvo resultados positivos en la lucha contra la inflación, el promedio mensual de inflación durante 1986 fue de 4.2% y en el primer trimestre de 1987 fue de 5.8% (CRABTREE, 1992).

A pesar de los buenos resultados, a mediados de 1986 el programa económico empezó a dar señales de agotamiento. Aumentar la demanda interna mediante el aumento de los salarios reales y el congelamiento de los precios requería un gasto considerable por parte del sector público, el problema era cómo poder financiarlo considerando que el Perú no podía recibir préstamos por haber dejado de ser sujeto de crédito internacional, lo que además causó que el país tuviera menores tasas de inversión privada (especialmente extranjera), una fuente de ingresos que ciertamente pudo haber ayudado en aquellos años. Otra alarma fue la situación fiscal, si bien se había logrado reactivar la economía, los ingresos del sector público disminuyeron del 46 por ciento del PBI en 1985, a 33.5 por ciento en 1986 y 26 por ciento en 1987 (CRABTREE, 1992). También causó cierta preocupación el acelerado gasto de las reservas internacionales netas. Según Palacios (2014) de marzo de 1986 a septiembre del mismo año hubo una reducción del 16% (de 2.457 millones de dólares a 2.065 millones de dólares).

El programa económico implementado por el gobierno requería al inicio una inversión significativa del Estado para poder reactivar la economía, pero también era importante que el sector privado invirtiera en el país, como dice Contreras (2021):

Una vez que la capacidad instalada ociosa de la economía desapareció en virtud de la reactivación económica, era necesario que la inversión privada sacase sus tropas para complementar la ofensiva del gobierno contra la recesión. Ello permitiría que el gobierno contrajese su ritmo de gasto, a fin de que la reactivación de la producción no se transformase en el mediano plazo en inflación (CONTRERAS, 2021, p. 419).

A inicios de su gobierno, Alan García mantuvo una relación directa<sup>33</sup> y cercana con la clase empresarial, especialmente con los “doce apóstoles”, denominación dada en aquel tiempo a los doce grupos económicos peruanos más importantes. Esta cercanía que tuvo con los “doce apóstoles” no se extendió a los grupos empresariales pequeños y especialmente con los gremios empresariales representados por la Confederación

---

<sup>33</sup> Crabtree (1992) atribuye a la falta de una representación significativa en el parlamento por parte de Acción Popular y del Partido Popular Cristiano -partidos que solían mantener relaciones con la clase empresarial- logro facilitar el acercamiento de Alan García al sector privado. Ver: Crabtree, 1992. p. 84

Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (CONFIEP)<sup>34</sup> quien no tuvo mucha participación en la formulación de las políticas económicas del gobierno (CRABTREE, 1992). La razón por la cual el presidente García optó por una concertación selectiva con los “doce apóstoles” y no con los gremios empresariales fue porque:

[...] estaba convencido de que el verdadero poder económico estaba en los líderes de los grupos económicos y no en los presidentes de gerencias empresariales [...]. La suposición fue que, si estos grupos confiaban en la política del Gobierno e invertían, la comunidad empresarial en su conjunto podría seguir sus iniciativas (VÁSQUEZ, 2005, p. 65).

Para poder contar con su apoyo en la reactivación económica el gobierno les concedió ciertos beneficios como “[...] créditos tributarios, tasas de cambio múltiples diseñadas para apoyar a los exportadores y a los importadores de insumos industriales (maquinarias, materias primas) y otros incentivos más (KLARÉN, 2021, p. 468). Con la reactivación económica en camino y los beneficios que recibían, los “doce apóstoles” expresaban al gobierno su compromiso de invertir en el país mediante cartas de intención y durante una reunión en 1986 con el equipo tecnocrático del gobierno habían ofrecido un portafolio de inversiones de US\$ 400 millones de dólares (VÁSQUEZ, 2005). A pesar de haber expresado sus intenciones de invertir en el país y tener una comunicación cercana al entorno presidencial, la inversión privada, especialmente de los “doce apóstoles” no llegó a concretarse. Los motivos por los cuales no se concretizaron los proyectos de inversión son varias. Para Vásquez (2005) la concertación realizada entre el gobierno y los principales grupos económicos fue problemática por la naturaleza del acuerdo en sí y por la falta de un marco institucional: el acuerdo realizado entre ambas partes careció de la formalidad necesaria que determinara cuales eran las obligaciones a ser cumplidas por ambos, los mecanismos de control y supervisión. Tampoco ayudo el estado en que se encontraba la administración pública y la burocracia institucional encabezado por funcionarios públicos que no gestionaban de la mejor manera las instituciones públicas lo que ocasionaba la formulación y ejecución de políticas ineficientes, lo cual a su vez generaba suspicacias en los grupos económicos sobre el gobierno y la sostenibilidad del programa de reactivación económica. Otras razones que generaron escepticismo en la elite empresarial en decidir si invertir o no fueron, según Contreras (2021), el sombrío panorama internacional en que los precios de las exportaciones seguían decayendo y la incapacidad del gobierno en poder controlar el conflicto armado interno que producían

---

<sup>34</sup> La CONFIEP es la agrupación de distintos gremios del sector privado, en la actualidad representa a 22 gremios de la micro, pequeña, mediana y gran empresa.

daños a la producción económica a través del bloqueo de carreteras, atentados a torres eléctricas y plantas de tratamiento, etc.

El optimismo generado por el gobierno en los primeros 18 meses pareció haber llegado a su fin entrando al año 1987 en que la coyuntura nacional daba señales de incertidumbre: el gobierno no encontraba la manera de controlar a Sendero Luminoso y el MRTA, la desconfianza seguía creciendo, especialmente en la élite económica, sobre la sostenibilidad del programa económico y la aprobación hacia el presidente Alan García estaba comenzando a disminuir; en el mes de enero tenía un 67% de aprobación, para julio había disminuido a un 50% (REYNA, 2000). Lo que marcó un punto de inflexión en el gobierno de Alan García fue en su mensaje a la nación por fiestas patrias el 28 de julio de 1987, aquel día anunciaría en el Congreso de la República, mediante un proyecto de ley, la estatización de la banca privada, de las financieras y las compañías de seguros. Como dijo el presidente:

El sistema financiero hoy en el Perú es el más poderoso instrumento de concentración de fuerza económica y por ende de influencia política, y el mayor obstáculo a la democratización de la producción y la acumulación del excedente (PERÚ. Presidente (1985-1990: Alan García Pérez), 1987, p. 15).

El anuncio causó una gran sorpresa en toda la nación, los medios de comunicación y los analistas políticos pronosticaban que aquel mensaje presidencial no iba a contener grandes sorpresas y causar gran impacto como los dos anteriores, inclusive una gran cantidad de parlamentarios apristas no tenían conocimiento de aquel proyecto de ley (REYNA, 2000). El presidente había tomado la decisión en mayo junto a sus principales asesores, esta decisión la había mantenido en secreto de los propios líderes dentro del partido y de sus ministros (VÁSQUEZ, 2005). Para Crabtree (1992), Reyna (2000) y Klarén (2021), la decisión fue meramente política; quería recuperar su imagen política y la efervescencia inicial que causaba en la población en sus primeros meses de su gobierno o cuando anunció la suspensión del pago de la deuda externa.

El mandatario pensó que la estatización del sistema financiero contaría con gran respaldo de la población y que no habría una oposición organizada que pudiera desmoronar su proyecto de ley. Por el contrario, no logró cumplirse lo que había previsto, la nacionalización del sistema financiero se convirtió en un gran error político del cual no pudo recuperar. Quienes más se beneficiaron de la decisión del presidente García fueron los partidos de derecha. Como afirma Tamariz (1995, apud PALACIOS, 2014, p. 231), despertaron de su prolongado letargo. También significó el fin de la concertación del gobierno con la clase empresarial y los “doce apóstoles”; los gremios empresariales,

especialmente la CONFIEP se convirtieron en importantes actores políticos con capacidad de promover movilizaciones en contra del gobierno (CRABTREE, 1992). Con el resurgimiento de Acción Popular y el PPC ayudó a que se formara una oposición cohesionada con la clase empresarial y los banqueros, la clase media, la clase intelectual y profesional con mayor orientación liberal y grupos católicos conservadores (REYNA, 2000). El acto simbólico que logró realizar la derecha peruana en donde pudo demostrar su capacidad movilizadora en contra de la estatización fue el 21 de agosto de 1987 en la Plaza San Martín de Lima, en donde treinta mil manifestantes escucharon el discurso de Mario Vargas Llosa, que tras aquel día se convertiría en la nueva figura representante de la derecha (CRABTREE, 1992; KLARÉN, 2021).

El proyecto de ley sobre la nacionalización del sistema financiero tenía que aprobarse por el Congreso de la República, en el cual como hemos mencionado previamente, el APRA tenía mayoría en ambas cámaras. A pesar de eso, fue en el Senado que obtuvo mayores complicaciones; el proyecto original había sido modificado, aunque para García aún conservaba lo “sustantivo y lo revolucionario” (REYNA, 2000). Además, un grupo de senadores apristas manifestaron sus discrepancias y retrasaron la aprobación de la ley. Finalmente, el 11 de octubre se promulgó la ley N° 24723, el Congreso aprobó la expropiación de hasta el 70% del capital social de los bancos y financieras en poder del sector privado, del 30% de las acciones de los bancos regionales, y del 15% de las acciones compañías de seguros.

Formalmente existió la ley, pero en la práctica no logró ejecutarse porque encontraron la manera de poder evadirla. Por ejemplo, el Banco de Crédito (en aquel entonces el banco privado más grande del Perú) dos días antes de que se promulgue la ley, los principales accionistas vendieron sus acciones a 5000 empleados generando un problema para el gobierno porque ahora el banco pertenecía a los empleados que formaban parte de un poderoso sindicato. Los antiguos dueños tampoco habían perdido completamente el control del banco considerando que el nuevo presidente elegido por los empleados accionistas era cercano a los dueños anteriores. Luego, en 1989, el 41% de las acciones regresaron a los tradicionales propietarios, hasta que finalmente lograron recuperarlo por completo (VÁSQUEZ, 2005). Otros bancos o compañías de seguro decidieron contrarrestarlo mediante litigios que, sumado a las protestas por parte de la oposición en contra del presidente y de la nacionalización, presionaron a que García fuera desistiendo. Para fines de 1987 el tema de la estatización ya no era una prioridad para el presidente (REYNA, 2000).

El fallido intento de nacionalización del sistema financiero contribuyó aún más deterioro a una economía que venía deteriorándose. Se volvió sumamente difícil que los inversionistas confiaran en el gobierno con temores a que la nacionalización era solo el principio hacia un régimen socialista, lo que significó que se descartaran los proyectos de inversión a largo plazo y que preponderara la fuga de capitales junto a la extracción de flujo de caja de corto plazo por parte de las empresas (SCHYDLOWSKY, 1989).

Para fines de 1987 el país estaba en pleno desaceleración económica con algunos indicadores económicos preocupantes de cara al próximo año. Durante todo 1986 el promedio de inflación mensual había sido de 4.2%; en 1987, específicamente los últimos 6 meses del año subió a un promedio mensual de 7% (CRABTREE, 1992). También hubo una disminución considerable de las reservas internacionales netas; en diciembre de 1986 se contaba con US\$ 866 millones de dólares, para diciembre de 1987 solo quedaban US\$ 60 millones de dólares. (PARODI, 2007). Para poder revertir la situación, el gobierno decidió reconstruir las relaciones con el FMI y el Banco Mundial con el objetivo de poder recibir préstamos. Esto significó que el gobierno tuvo que acatar algunos requisitos que exigieron ambas entidades como la reducción del déficit fiscal, devaluación de la moneda, dejar de delimitar el pago de la deuda externa a solo el 10% de las exportaciones, etc. (CRABTREE, 1992,).

En 1988 el gobierno optó por una política de ajustes gradualistas, lentamente se fue cambiando el modelo heterodoxo por uno más ortodoxo. El entorno más cercano al presidente estaba convencido de que lo ideal era aplicar medidas drásticas, ellos proponían incrementar los impuestos, eliminar las exoneraciones tributarias, terminar con los subsidios a los agricultores, aumentar en 70% el precio del petróleo, entre otras medidas. El presidente no fue muy partidario de estas ideas por el temor a causar un gran rechazo en la población generando mayor desconfianza hacia su gestión. Hacia la mitad de 1988 el 40% respaldaba su gestión y afectaba su popularidad a lo que le otorgaba gran importancia (PARODI, 2007). Debido a eso se optó por una política gradualista, si bien fueron implementando medidas que afectarían a la población como aumentar las tarifas públicas y del precio del combustible y devaluar del tipo de cambio, el presidente, para mitigar un posible daño político, empleaba medidas como incremento en los salarios. Tras el fallido intento de recuperar la economía mediante la política gradualista, el gobierno decidió aplicar, en septiembre, un tratamiento real de shock (KLARÉN, 2021). Se produjo una devaluación del 75%, hubo una notoria alza de precios, productos como la gasolina se cuadruplicaron y productos farmacéuticos se sextuplicaron y hubo una contracción

monetaria mediante la duplicación de las tasas de interés. Luego, en noviembre se devaluó el tipo de cambio oficial, el precio del petróleo aumento en 140% y el de los alimentos básicos en 150%, aunque también se aumentó el salario mínimo de 15.000 intis a 24.000 buscando amortiguar los incrementos de precios (CRABTREE, 1992). Para Parodi (2007) cada ajuste que aplicó el gobierno fracasó por 3 razones:

En primer lugar, se decretaron aumentos en los salarios nominales, pero se mantuvieron las indexaciones hacia atrás de los salarios sindicalizados; en segundo lugar, si bien se redujo la brecha fiscal, está todavía era alta; en tercer lugar, no se crearon mecanismos de mercado y/o de ajuste automático de los precios y tarifas controlados y del tipo de cambio (PARODI, 2007, p. 218).

En mayo de 1989 se designó como nuevo ministro de economía a Cesar Vásquez Bazán quien ejercería el cargo hasta el fin del gobierno. Para aquel año, Alan García sabía que su partido no iba a ganar las próximas elecciones, pero tampoco deseaba que su imagen política y el APRA terminaran en una debacle total. El gobierno se propuso reactivar la economía volviendo a aplicar un modelo heterodoxo, se aumentaron nuevamente los salarios, para controlar la inflación se dispuso reducir los precios de productos como la leche, el trigo y el petróleo entre otros; también se redujo la tasa de cambio (CRABTREE, 1992). La reactivación económica jamás llegó a concretarse. Como podemos ver en la tabla número 18, a partir de 1988 el PBI comenzó a reducirse drásticamente, al igual que el PIB per cápita. Tal vez lo que más se recuerda de los últimos años del gobierno de Alan García es la hiperinflación<sup>35</sup>, que en 1990 llegó a ser superior al 7000%.

Tabla 18: Indicadores económicos de 1988 a 1990 (en variación porcentual)

	Indicadores economicos de 1988 a 1990 (en variacion porcentual)			
	PBI	PIB per capita	Inflacion (promedio anual)	Índice de precios al consumidor
1988	-8,2	-11,4	667,0	1722,3
1989	-11,8	-14,2	3398,7	2775,0
1990	-4,4	-6,9	7481,7	7649,6

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Reserva (1992; 2000)

<sup>35</sup> Según Palacios (2014), la definición clásica de hiperinflación es cuando la tasa de inflación mensual es de 50% o más. En el Perú, técnicamente la hiperinflación comenzó recién en setiembre de 1988. Ver: PALACIOS RODRÍGUEZ, 2014, p. 240-241

Por último, veamos a continuación como fue en estos cinco años el resultado fiscal, recordando que en el anterior gobierno no se logró cerrar el déficit fiscal.

Tabla 19: Operaciones del sector público no financiero durante 1985-1990 (en base al porcentaje del PBI)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Ingresos corrientes	45.2	31.0	25.3	25.4	20.2	20.5
Gastos corrientes	41.9	31.3	28.3	29.9	23.6	22.0
Ahorro público	3.3	-0.3	-3.0	-4.5	-3.4	-1.5
Ingresos de capital	0.4	0.3	0.3	0.2	0.3	0.1
Gastos de capital	6.3	5.6	4.6	4.0	3.7	2.5
<b>RESULTADO ECONÓMICO (DEFICIT FISCAL)</b>	<b>-2.7</b>	<b>-5.6</b>	<b>-7.6</b>	<b>-8.3</b>	<b>-6.8</b>	<b>-3.9</b>

Fuente: Elaboración propia en base a Banco Central de Reserva (1991)

Como vemos en la tabla 19, el déficit fiscal fue un problema sin solucionar durante la administración de Alan García. De 1985 a 1988 fue aumentando relativamente hasta que en 1989 y 1990 hubo una pequeña reducción, pero aún seguía presentando cifras negativas.

### 4.3 RECAPITULACIÓN DEL CAPITULO

Hasta el día de hoy, Alan García ha sido el presidente más joven de la historia, ya que con tan solo 36 años asumió la presidencia. A pesar de ser un joven mandatario, logró adueñarse de la escena nacional realizando particulares acciones como anunciar medidas del gobierno o dar discursos en el balcón del Palacio de Gobierno que daba la sensación de hablar directamente con la población, que gobernaba para el pueblo. La euforia en torno a Alan García y su gobierno duró dos años en los cuales la inflación se redujo, la economía se reactivó, su discurso nacionalista recibió muchos elogios a nivel nacional e internacional, contó con el respaldo de la clase empresarial y no existía una oposición que pudiera amenazar su autoridad política. A partir de 1987 el optimismo y la

confianza hacia el gobierno venía disminuyendo, el gobierno demostraba su incapacidad de poder lidiar con Sendero Luminoso y el MRTA, la economía comenzaba a desacelerar su crecimiento y la inflación mensual volvió a aumentar. Tras el fallido intento de nacionalizar el sistema financiero, el gobierno de cierta manera perdió el rumbo, fue un error del que el mandatario jamás se pudo recuperar.

Durante este quinquenio, nuevamente el oficialismo obtuvo mayoría en las dos cámaras, también tuvo un rol importante en la legislación, emitiendo más leyes que el Poder Legislativo y el presidente García nunca fue “desafiado” ante un juicio político o forzado a renunciar. En lo económico, de 1985 a 1990 la tasa de crecimiento promedio de la inflación fue de 210,81%, del PBI el decrecimiento promedio anual fue de -4,42% y del déficit fiscal fue de -3.82%. (FERNÁNDEZ, 2008).

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

El trabajo de conclusión de curso tuvo como objetivo general analizar y comprender acerca del periodo de 1980-1990 en que se desarrollaron los gobiernos de Fernando Belaunde Terry y Alan García Pérez. En tanto, los objetivos específicos fueron: realizar una revisión bibliográfica sobre los gobiernos de Fernando Belaunde Terry y Alan García Pérez; y medir la estabilidad gubernamental mediante la aplicación de variables de control en periodos determinados.

En el primer capítulo se construyó el marco teórico con conceptos que se creyó pertinente para este tipo de estudio considerando los objetivos generales, específicos y la proposición inicial. Conceptos como gobernabilidad, diseño institucional del parlamento, sistema de partidos y su contexto peruano, entre otros, brindan mayor facilidad de comprensión de este determinado periodo estudiado. También se presentaron las variables de control para medir la gobernabilidad en este periodo.

En el segundo capítulo se abordó el gobierno de Fernando Belaunde Terry; significó el retorno a la democracia tras doce años de un gobierno militar. Como vimos en este quinquenio, Belaunde tuvo que enfrentar el surgimiento de Sendero Luminoso y del MRTA, que decidió encargárselo a las fuerzas armadas causando múltiples denuncias de violaciones de los derechos humanos por los agentes del Estado. En la economía se intentó la liberalización mediante la privatización de las empresas públicas, eliminación de los subsidios a los alimentos y servicios públicos, etc. En cierto modo la política ortodoxa que intentó aplicar el gobierno falló; el déficit fiscal no logró reducirse, la inflación se mantuvo encima de los tres dígitos y el PBI tuvo un crecimiento relativamente bajo. En cuanto a la gobernabilidad en este periodo, la violencia política y la crisis económica fueron dos factores que ciertamente contribuyeron a su inestabilidad, pero no causaron medidas drásticas como la destitución del jefe de Estado.

En el tercer capítulo se analizó el gobierno de Alan García Pérez; en este quinquenio la principal figura fue el joven mandatario que en sus primeros dos años logró generar mucha expectativa e ilusión en que sería el indicado en poder hacer grandes reformas estructurales. Su contundente victoria en las elecciones le dio legitimidad de poder aplicar un modelo de economía heterodoxa, el cual dio resultados positivos en los dos primeros años; logró reactivar la economía, reducir la inflación, incrementar los salarios e incentivar el consumo interno. En la lucha contra Sendero Luminoso y el MRTA, Alan García inicialmente intentó solucionar el problema de las constantes violaciones de los derechos humanos mediante un enfoque socioeconómico que consistió en realizar

políticas públicas en los departamentos más afectados. El buen desempeño que se venía realizando sufriría un gran revés cuando el presidente intentó nacionalizar el sistema financiero, fue el gran error político del cual jamás logró recuperarse. A partir de ese momento, Alan García tuvo que lidiar con una oposición que había vuelto a resurgir mediante una alianza de los partidos de derecha con la clase empresarial, la economía sufriría un gran deterioro con la hiperinflación y el decrecimiento del PBI, además del aumento exponencial del índice de precios al consumidor. Por su parte, Sendero Luminoso y el MRTA seguían expandiéndose por el país en una lucha que parecía no tener un fin cercano. La gobernabilidad en este quinquenio se vio afectado principalmente por la crisis económica y por la violencia política que, de todos modos, no fueron lo suficientemente determinante para que se destituyera al presidente García.

En base a la investigación realizada, la gobernabilidad durante este periodo se vio afectada principalmente por la crisis económica y por el conflicto armado interno, ambos fueron los dos grandes factores que contribuyeron a la inestabilidad en la gobernabilidad durante los dos regímenes. El sistema de partidos y el bicameralismo de esta época ayudaron a que no se sumara el factor político a la inestabilidad generada principalmente por factores económicos y sociales. EL APRA y Acción Popular formaron parte del sistema de partidos de la década de 1980 que contaban con mayor disciplina partidaria y con un cierto grado de institucionalidad lo que significó que el presidente podía contar con el respaldo de sus bancadas parlamentarias de sus respectivos partidos. El bicameralismo fue importante durante esta época para el oficialismo porque significó mayor número de actores con poder de veto, quienes en la gran mayoría de los casos votaban a favor de los intereses del partido ayudando a contrarrestar a la oposición.

Finalmente, se espera que el presente trabajo de conclusión de curso sirva como una guía de referencia e incentivación para los presentes y futuros científicos sociales que tuvieran interés en formular distintas aproximaciones al tema estudiado.

## 6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTAMIRANO SANTIAGO, Mijael. El significado e implicaciones del bicameralismo en la dinámica institucional con especial referencia al caso mexicano. **Desafíos**, [S. l.], v. 22, n. 1, p. 105-142, 2010. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=359633167004>. Acceso en: 18 dic. 2022.

ALCÁNTARA, Manuel. **Gobernabilidad, crisis y cambio**: Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio. 1. ed. México, D. F: Fondo de Cultura Económica, 1995.

ALCÁNTARA, Manuel.; SÁNCHEZ, Francisco. Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: Un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político. **Revista de estudios políticos**, [S. l.], n. 112, p. 53-76, abr-jun, 2001. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27656>. Acceso en: 15 dic. 2022.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. Bicameralismo: história, conceito e funções nos governos contemporâneos. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 114, p. 425-472, jan-jun. 2017. Disponible en: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/439>. Acceso en 15 dic. 2022.

ANGELL, Alan. El gobierno militar peruano de 1968 a 1980: el fracaso de la revolución desde arriba. **Foro Internacional**, [S. l.], v. 25, n. 1, p. 33-56, 1984. Disponible en: [El gobierno militar peruano de 1968 a 1980 : el fracaso de la revolución desde arriba | Foro Internacional \(colmex.mx\)](http://www.colmex.mx/foro-internacional/2015/01/01/el-gobierno-militar-peruano-de-1968-a-1980-el-fracaso-de-la-revolucion-desde-arriba). Acceso en: 15 dic. 2022.

BARDALES-DEL AGUILA, Lionel. Análisis interpretativo sobre la vacancia presidencial incapacidad moral en el Perú. **Revista Científica Ratio Iure**, [S. l.], v.2, n. 1, p. 1-24, 2022. Disponible en: <https://doi.org/10.51252/rcr.v2i1.276>. Acceso en: 18 dic. 2022.

CONTRERAS CARRANZA, Carlos. **Historia económica del Perú**: Desde la conquista española hasta el presente. 1. ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2021.

CONTRERAS CARRANZA, Carlos.; CUETO, Marcos. **Historia del Perú contemporáneo**: Desde las luchas de la independencia hasta el presente. 5. ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos; PUCP; Universidad del Pacífico, 2013.

COTLER, JULIO. **Clases, Estado y nación en el Perú**. 3. ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 2017.

CRABTREE, John. **Peru under García**: An Opportunity lost. 1. ed. [S. l.]: Macmillan academic and professional, 1992.

CRABTREE, John. La crisis del sistema partidario peruano (1985-1995). **Apuntes. Revista de ciencias sociales**, [S. l.], n. 35, p. 19-36, 13 nov. 1994. Disponible en: <https://doi.org/10.21678/apuntes.35.401>. Acceso en: 15 dic. 2022.

CZADA, Roland. Las instituciones y los enfoques de la teoría de las instituciones. In: NOHLEN, Dieter.; SCHULTZE, Rainer-Olaf (coord.). **Diccionario de Ciencia Política**. Ciudad de México: Porrúa-El Colegio de Veracruz, 2006.

CAMOU, Antonio. **Los desafíos de la gobernabilidad**. 1. ed. México: FLACSO; IISUNAM; Pablo y Valdés, 2001. Disponible en: [https://issuu.com/jooselitoparker/docs/los\\_desafios\\_de\\_la\\_gobernabilidad](https://issuu.com/jooselitoparker/docs/los_desafios_de_la_gobernabilidad). Acceso en 25 dic. 2022.

CAIRO ROLDÁN, Omar. El juicio político en la Constitución Peruana. **Pensamiento Constitucional**, [S. I.], n, 18, p. 121-143, 2013. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/8951>. Acceso en: 8 dic. 2022.

CANTUARIAS SALAVERRY, Fernando.; OQUENDO HERAUD, Sergio. Acerca de los decretos llamados de urgencia y de la adecuación a sus caracteres y peculiar naturaleza sin necesidad de una previa reforma constitucional. **Derecho PUCP**, [S. I.], n. 45, p. 351-418, 1 dic. 1991. Disponible en: <https://doi.org/10.18800/derechopucp.199101.011>. Acceso en: 8 nov. 2022.

CARRERAS, Miguel. Presidentes outsiders y ministros neófitos: un análisis a través del ejemplo de Fujimori. **América Latina Hoy**, [S. I.], v. 64, p. 95-118, 2013. Disponible en: <https://revistas.usal.es/cuatro/index.php/1130-2887/article/view/10244>. Acceso en: 19 dic. 2022.

DAHL, Robert. **La poliarquía**: Participación y oposición. [S. I.]: Tecnos, 1971.

DAHL, Robert. **La democracia**: Una guía para los ciudadanos. Traducción de Fernando Vallespín. Madrid: Taurus, 1999.

DUVERGER, Maurice. **Instituciones políticas y derecho constitucional**. Traducción de Eliseo Aja. et al. [S. I.]: Ariel, 1980.

EGUIGUREN, Francisco José. Antejudio y Juicio Político en el Perú. **Pensamiento Constitucional**, [S. I.], v. 13, n. 13, p. 111-162, 2008. Disponible en: [Antejudio y Juicio Político en el Perú | Pensamiento Constitucional \(pucp.edu.pe\)](https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/10244). Acceso en: 9 dic. 2022.

EGUIGUREN, Francisco José. La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿otro paso hacia la «parlamentarización» de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más?. **Pensamiento Constitucional**, [S. I.], v. 22, n. 22, p. 61-82, 2017. Disponible en: [La tendencia hacia el uso frecuente y distorsionado del juicio político y la declaración de vacancia en contra del presidente: ¿otro paso hacia la «parlamentarización» de los regímenes presidenciales en Latinoamérica o algo más? | Pensamiento Constitucional \(pucp.edu.pe\)](https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/10244). Acceso en: 27 dic. 2022.

FUENTES, Claudio. Unicameralismo vs. Bicameralismo en las democracias del mundo. **Contexto**, [S. I.]: 2021. Disponible en: [Unicameralismo VS. Bicameralismo en las democracias del mundo – Plataforma Contexto](https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/contexto/article/view/10244). Acceso en: 10 dic. 2022.

FERNÁNDEZ, Amer. Influencia de la política económica en los principales indicadores de la economía peruana 1950-2006. In: **Encuentro de economistas del BCRP**, 26., 2008, Lima: Banco Central de Reserva del Perú, 2008. p. 1-34. Disponible en: [Microsoft PowerPoint - Aud2809Influencia de la política económica en la economía peruana.pps](https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/encuentro-de-economistas-del-bcrp-2008)

([bcrp.gob.pe](http://bcrp.gob.pe)). Acceso en: 22 dic. 2022.

FRENKEL, Roberto.; FANELLI, José María. El plan austral: un año y medio después. **El Trimestre Económico**, [S. l.], v. 54, p. 55-117, 1987. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/23397287>. Acceso en: 8 dic. 2022.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo. **Una democracia en transición**: Las elecciones peruanas de 1985. 2. ed. Lima: OKURA, 1986.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo. Funciones legislativas del ejecutivo moderno: el caso peruano. In: **Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional**, 4., 1988, Madrid: 1988, p. 301-322. Disponible en: [17.pdf \(unam.mx\)](#). Acceso en: 9 dic. 2022.

GARCÍA BELAUNDE, Domingo. ¿Antejuicio, acusación constitucional, juicio político? In: **Congreso Nacional de Derecho Constitucional**, 8., 2005, Arequipa: Colegio de Abogados de Arequipa, 2005. Disponible en: [¿Antejuicio,acusacion constitucional,juicio politico? \(garciabelaunde.com\)](#). Acceso en: 20 dic. 2022.

GARCÍA CHÁVARRI, Abraham. Juicio político, antejuicio y acusación constitucional en el sistema de gobierno peruano. **Revista Jurídica Cajamarca**, Cajamarca, n.14, 2004. Disponible en: [CIRCULO DE ESTUDIOS IUS FILOSÓFICOS CAJAMARCA \(derechoycambiosocial.com\)](#). Acceso en: 25 dic. 2022.

GARCÍA CHÁVARRI, Abraham. Acusación Constitucional, Juicio Político y Antejuicio desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial. **Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica**, [S. l.], n. 9, 2008, p. 1-60. Disponible en: [Acusación Constitucional, Juicio Político y Antejuicio desarrollo teórico y tratamiento jurisprudencial \(pucp.edu.pe\)](#). Acceso en: 18 dic. 2022.

GONZALES DE OLARTE, Efraín.; SAMAMÉ, Lilian. **El péndulo peruano**: Políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963 – 1990. 1. ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1991.

GARCÍA BELAUNDE, Víctor Andrés. **Los ministros de Belaunde**: 1963 – 1968 1980 – 1985. 1. ed. Lima: Minerva, 1988.

GARCÍA MARÍN, Ignacio. **Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en el Perú (2001-2016)**. 2018. Tesis (Doctorado en Ciencias Políticas y Sociología) – Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid. Disponible en: [Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en el Perú \(2001-2016\) - E-Prints Complutense \(ucm.es\)](#). Acceso en: 14 dic. 2022.

HOCHSTETLER, Kathryn.; EDWARDS, Margaret E. Failed Presidencies: Identifying and Explaining a South American Anomaly. **Journal of Politics in Latin America**, [S. l.], v.1, n. 2, 2009, p. 31-57. Disponible en: [Failed Presidencies: Identifying and Explaining a South American Anomaly \(sagepub.com\)](#). Acceso en: 11 dic. 2022.

HODGSON, Geoffrey M. ¿Qué son las instituciones?. **Revista CS**, Cali, n. 8, p. 17-53, 2011. Disponible en: [¿Qué son las instituciones? | Revista CS \(icesi.edu.co\)](#). Acceso en: 11 dic. 2022.



MUJICA, María Eugenia. ¿Por qué fracaso la heterodoxia?: Análisis de la política económica de la primera etapa del gobierno de Alan García. **Apuntes. Revista de ciencias sociales**, [S. l.], n. 27, p. 31-43, 1990. Disponible en: <https://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/315>. Acceso en: 20 dic. 2022.

NOHLEN, Dieter. **Presidencialismo, Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos en America Latina**. [S. l.]: Fondo de Cultura Económica, 1994.

OBRADOR, Rodrigo. Bicameralismo/Unicameralismo ¿Una alternativa para Chile? **Serie Estudios**, [S. l.], n. 6, p. 1-36, 2006. Disponible en: [Nº06-06 Bicameralismo y unicameralismo \(congreso.gob.pe\)](#). Acceso en: 20 dic. 2022.

PAREDES, Maritza.; ENCINAS, Daniel. Perú 2019: Crisis Política y Salida Institucional. **Revista de Ciencia Política** [S. l.], v. 40, n.2, p. 483-510, 2020. Disponible en: [Perú 2019: crisis política y salida institucional \(scielo.cl\)](#). Acceso en: 20 dic. 2022.

PACHECO, María del Rosario. Los Decretos de Urgencia y un vacío en la Constitución de 1979. **THEMIS Revista de Derecho**, [S. l.], n. 6, p.47-54, 1987. Disponible en: [Los Decretos de Urgencia y un vacío en la Constitución de 1979 | THEMIS Revista de Derecho \(pucp.edu.pe\)](#). Acceso en: 20 dic. 2022.

PALACIOS RODRÍGUEZ, Raúl; LÓPEZ MARTÍNEZ, Héctor (ed.). **Historia de la República del Perú [1933-2000]**. 1. ed. Lima: Producciones Cantabria, 2014.

PANIAGUA, Valentín. La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso. **Anuario iberoamericano de justicia constitucional**, España, n.3, 1999. Disponible en: [La justiciabilidad de los actos político-jurisdiccionales del Congreso - Dialnet \(unirioja.es\)](#). Acceso en: 20 dic. 2022.

PARODI, Carlos. **Perú 1960-2000: políticas económicas y sociales en entornos cambiantes**. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 2007

PAROT, Rodrigo.; RODRÍGUEZ, Martha. El proceso inflacionario en el periodo de Belaúnde: 1980-1984. **El Trimestre Económico**, [S. l.], v. 55, n. 218, p. 367-393, abr-jun, 1988. Disponible en: [EL PROCESO INFLACIONARIO EN EL PERIODO DE BELAÚNDE: 1980-1984 on JSTOR](#). Acceso en: 20 dic. 2022.

PASTOR, Manuel.; WISE, Carol. Peruvian Economic Policy in the 1980s: From Orthodoxy to Heterodoxy and Back. **Latin America Research Review**, [S. l.], v. 27, n. 2, p. 83-117. Disponible en: [Peruvian Economic Policy in the 1980s: From Orthodoxy to Heterodoxy and Back on JSTOR](#). Acceso en: 20 dic. 2022.

PEASE, Henry. **¿Cómo funciona el presidencialismo en el Perú?**. 1. ed. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú – Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, 2010.

PÉREZ LIÑAN, Aníbal. ¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. **América Latina Hoy**, [S. l.], v. 26, p. 67-74, 2000. Disponible en: [¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa | América Latina Hoy \(usal.es\)](#). Acceso en: 20 dic. 2022.

PORTOCARRERO, Felipe. La economía peruana en los años '80. **Apuntes. Revista de ciencias sociales**, [S. l.], v. 49, n. 92, p. 105-118, 1989. Disponible en: [La economía peruana en los años 80 — FacultyUP — Universidad del Pacífico](#). Acceso en: 20 dic. 2022.

PERÚ. Banco Central de Reserva del Perú. **Memorias 1987**. Lima: BCRP, 1987. Disponible en: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/Memoria-BCRP-1987.pdf>. Acceso en: 20 dic. 2022.

PERÚ. Banco Central de Reserva del Perú. **Memorias 1991**. Lima: BCRP, 1991. Disponible en: <https://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Memoria/Memoria-BCRP-1991.pdf>. Acceso en: 20 dic. 2022.

PERÚ. Banco Central de Reserva del Perú. **Memorias 1992**. Lima: BCRP, 1992. Disponible en: <https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/memoria-anual/memoria-1992.html>. Acceso en: 20 dic. 2022.

PERÚ. Banco Central de Reserva del Perú. **Memorias 2000**. Lima: BCRP, 2000. Disponible en: <https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/memoria-anual/memoria-2000.html>. Acceso en: 20 dic. 2022.

PERÚ. [Constitución (1979)]. **Constitución de la República del Perú**. [S. l.]: 1979. Disponible en: [CONSTITUCION POLITICA DEL PERU 1979 \(congreso.gob.pe\)](#). Acceso en: 20 dic. 2022.

PERÚ. Congreso de la República. Área de Archivo del Congreso de la República. **Acusaciones Constitucionales 1980-1990**. Disponible en: [Microsoft Word - Acusaciones Constitucionales 1980-1990 \(congreso.gob.pe\)](#). Acceso en: 20 dic. 2022.

PERÚ. Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Los actores armados. In: Comisión de la Verdad y la Reconciliación. **Informe Final**. 1. ed. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003. v. 2, cap. 1, p. 54-67. Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/8zu9wwmlxw91rcs/TOMO%20II.pdf>. Acceso en: 20 dic. 2022.

PERÚ. Comisión de la Verdad y la Reconciliación. El gobierno de Acción Popular. In: Comisión de la Verdad y la Reconciliación. **Informe Final**. 1. ed. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003. v. 3, cap. 2, p. 23-35. Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/8zu9wwmlxw91rcs/TOMO%20II.pdf>. Acceso en: 20 dic. 2022.

PERÚ. Comisión de la Verdad y la Reconciliación. El gobierno del Partido Aprista Peruano. In: Comisión de la Verdad y la Reconciliación. **Informe Final**. 1. ed. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003. v. 3, cap. 2, p. 36-52. Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/8zu9wwmlxw91rcs/TOMO%20II.pdf>. Acceso en: 20 dic. 2022.

PERÚ. Comisión de la Verdad y la Reconciliación. La violencia en las regiones. In: Comisión de la Verdad y la Reconciliación. **Informe Final**. 1. ed. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003. v. 4, cap. 1, p. 298-305. Disponible en: <https://www.dropbox.com/s/8zu9wwmlxw91rcs/TOMO%20II.pdf>. Acceso en: 20 dic. 2022.

PERÚ. Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Anexo 4 – Compendio estadístico. In: Comisión de la Verdad y la Reconciliación. **Informe Final**. 1. ed. Lima: Disponible en:

[https://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/AESTADISTICO/ANEXO%20ESTAD%CDSTICO\(PARA%20CD\).pdf](https://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/AESTADISTICO/ANEXO%20ESTAD%CDSTICO(PARA%20CD).pdf). Acceso en: 20 dic. 2022.

PERÚ. Jurado Nacional de Elecciones. **ELECCIONES PARLAMENTARIAS EN EL PERÚ (1931-2011)**. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2015.

PERÚ. Presidente (1985-1990; Alan García Pérez). **Mensaje del Presidente Constitucional del Perú, Doctor Alan García Pérez, ante el Congreso Nacional, el 28 de julio de 1987**. Lima, 28 jul. 1987. Disponible en: <https://www.congreso.gob.pe/participacion/museo/congreso/mensajes/mensaje-nacion-congreso-28-07-1987>. Acceso en 20 dic. 2022.

PERÚ. Tribunal Constitucional. Expediente N.º 0006-2003-AI/TC. Acción de inconstitucionalidad interpuesta por 65 Congresistas de la República contra el inciso j) del artículo 89º del Reglamento del Congreso de la República. **Tribunal Constitucional**: Lima, 2003. Disponible en: [Principal Jurisprudencia | TC](#). Acceso en: 20 dic. 2022.

PERÚ. Tribunal Constitucional. Expediente N.º 3593-2006-AA/TC. Recurso extraordinario interpuesto por doña Luz Salgado Rubianes de Paredes y Carmen Lozada de Gamboa contra la resolución de la Sexta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima. **Tribunal Constitucional**: Lima, 2006. Disponible en: [Principal Jurisprudencia | TC](#). Acceso en 20 dic. 2022.

PERÚ. Oficina Nacional de Procesos Electorales. **Los procesos electorales en el Perú: 1978-1986**. Problemas y lecciones. Lima: ONPE-CIE, 2005. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/onpe/informes-publicaciones/2136619-los-procesos-electorales-en-el-peru-1978-1986-problemas-y-lecciones>. Acceso en: 20 dic. 2022.

PERÚ. INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL. Fenómeno El Niño Periodo 1982 – 83. In: Instituto Nacional de Defensa Civil. **Compendio de Emergencias 1997**. [S. I.]: Dirección de Estadística y Análisis de Desastres de la Dirección Nacional de Operaciones del INDECI, 1998. Disponible en: [https://portal.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/6.2\\_fenom.pdf](https://portal.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2019/01/6.2_fenom.pdf). Acceso el 9 dic. 2022.

PERÚ. Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú. **El niño 82 – 83**. [S. I.], 2017. Disponible en: [https://idesep.senamhi.gob.pe/portalidesep/idesep\\_tema\\_evento\\_el\\_nino\\_la\\_nina\\_nino\\_8\\_2\\_83.jsp](https://idesep.senamhi.gob.pe/portalidesep/idesep_tema_evento_el_nino_la_nina_nino_8_2_83.jsp). Acceso en: 22 dic. 2022.

QUIROZ, Alfonso W. **Historia de la corrupción en el Perú**. Traducción de Javier Flores Espinoza. 2. ed. Lima: Instituto de Estudios Peruanos: Instituto de Defensa Legal, 2017.

ROSSI, Ignacio. El Plan Austral En El Proyecto De Refundación Democrática: Un análisis histórico de la relación entre los primeros proyectos de estabilización, la construcción de un nuevo orden político y las tempranas reformas estructurales. **Revista Uruguaya de Historia Económica**, [S. I.], v. 19, n. 19, p. 100-120, 2021. Disponible en: <https://www.audhe.org.uy/publicaciones/index.php/RUHE/article/view/34>. Acceso en 23 dic. 2022.

REYNOSO, Diego. La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina.

**Perfiles latinoamericanos**, [S. I.], v. 18, n. 35, p. 109-144, 2010. Disponible en: [La diversidad institucional del bicameralismo en América Latina \(scielo.org.mx\)](https://scielo.org.mx). Acceso en: 23 dic. 2022.

REYNA, Carlos. **La anunciación de Fujimori: Alan García 1985-1990**. Lima: DESCO, 2000.

ROCHA, Arturo. El meganiño 1982-83: La madre de todos los niños. **Congreso Nacional Obras de Saneamiento, Hidraulica, Hidrologia y Medio Ambiente**, 2., 2007, Lima: ICG, 2007, p. 1-41. Disponible en: [Microsoft Word - Megani361o 1982-83 \(uni.edu.pe\)](https://uni.edu.pe). Acceso en: 23 dic. 2022.

RUIZ, Gabriela. *et al.* La fortaleza del sistema de partidos en los 80 y el auge de la antipolítica en los 90 en el Perú: un análisis estadístico descriptivo del nivel subnacional. **Politai**, [S. I.], v. 4, n. 7, p. 133-159, 1 nov. 2013. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13902>. Acceso en: 23 dic. 2022.

SARTORI, Giovanni. **Partidos e sistemas partidários**. Traducción de Waltensir Dutra. Brasilia: Universidade de Brasilia, 1982.

SARTORI, Giovanni. **The Theory of Democracy revisited**. New Jersey: Chatham House Publishers, 1987.

SARTORI, Giovanni. **Elementos de teoría política**. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

SARTORI, Giovanni. **¿Qué es la democracia?**. [S. I.]: Titivillus, 2007.

SANTA MARÍA, Hugo.; SAAVEDRA, José Carlos.; BURGA, Lucero. Historia de la Política Fiscal en el Perú 1980-2009. **Revista de la Asociación Fiscal Internacional**, [S. I.], n. 29, p. 125-194, 2009. Disponible en: [274\\_08\\_ct29\\_hsm-jcs-lb.pdf \(ifaperu.org\)](https://ifaperu.org). Acceso en: 23 dic. 2022.

SAR, Omar. El antejuicio, el juicio político y la vacancia presidencial analizados a partir de la sentencia de inconstitucionalidad del inciso j del artículo 89 del reglamento del Congreso. **IUS ET VERITAS**, [S. I.], v. 15, n. 31, p. 296-306, 2005. Disponible en: [El antejuicio, el juicio político y la vacancia presidencial analizados a partir de la sentencia de inconstitucionalidad del inciso j del artículo 89 del reglamento del Congreso | IUS ET VERITAS \(pucp.edu.pe\)](https://pucp.edu.pe). Acceso en: 23 dic. 2022.

SCURRAH, Martin J. El Estado Latinoamericano y las políticas de austeridad. **Apuntes**, [S. I.], n. 20, p. 15-32, 1987. Disponible en: [El Estado latinoamericano y las políticas de austeridad: Perú 1980-1985 | Apuntes. Revista de ciencias sociales \(up.edu.pe\)](https://up.edu.pe). Acceso en: 23 dic. 2022.

SCHYDLOWSKY, Daniel. La debacle peruana: ¿dinámica económica o causas políticas?. **Apuntes**, [S. I.], n. 25, p. 3-25, 1989. Disponible en: [La debacle peruana: ¿dinámica económica o causas políticas? \(up.edu.pe\)](https://up.edu.pe). Acceso en: 23 dic. 2022.

TANAKA, Martín. **Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1985, en perspectiva comparada**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos,

1998.

THORP, Rosemary. Políticas de ajuste en el Perú, 1978-1985: Los efectos de una crisis prolongada. **Economía**, [S. l.], v. 7, n. 14, p. 81-115, 1985. Disponible en: [Políticas de ajuste en el Perú, 1978 - 1985: los efectos de una crisis prolongada | Economía \(pucp.edu.pe\)](#). Acceso en: 23 dic. 2022.

TUESTA, Fernando. *et al.* **Hacia una democracia del Bicentenario**: Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política. Lima: Konrad Adenauer Stiftung. Disponible en: [Konrad-Adenauer-Stiftung - Oficina de la Fundación en Perú - Hacia la democracia del bicentenario \(kas.de\)](#). Acceso en: 23 dic. 2022.

TAPIA, Rafael. Comentarios Académicos sobre Bicameralidad y Unicameralidad en el Parlamento Peruano. **Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria**, Lima, 2018.

VÁSQUEZ HUAMÁN, Enrique. **Estrategias del Poder**: Grupos económicos en el Perú. 1. ed. Lima: Centro de Investigación de la Universidad Pacifico, 2005.

VERA, Sofía. Debilidad institucional, fragmentación política y duración de los gabinetes ministeriales en el Perú. **Encrucijada Americana**, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 1-18, 2008. Disponible en: [Debilidad institucional, fragmentación política, y duración de los gabinetes ministeriales en el Perú - Dialnet \(unirioja.es\)](#). Acceso en: 23 dic. 2022.

VERDÚ, Pablo. Sobre el concepto de institución política. **Revista de estudios políticos**, [S. l.], n. 108, p. 25-44, 1959. Disponible en: [Sobre el concepto de institución política - Dialnet \(unirioja.es\)](#). Acceso en: 25 dic. 2022.

WALL, Virginia. Bicameralismo dominicano en el contexto latinoamericano. **Observatorio Político Dominicano**, [S. l.], 2014. Disponible en: [bicameralismo-dominicano-en-el-contexto-latinoamericano.pdf \(congreso.gob.pe\)](#). Acceso en: 25 dic. 2022.

WISE, Carol. **Economía política del Perú**: Rechazo a la receta ortodoxa. [S. l.]: Instituto de Estudios Peruanos, 1986. Disponible en: [Economía política del Perú : rechazo a la receta ortodoxa \(iep.org.pe\)](#). Acceso en: 25 dic. 2022.

ZAPATA, Antonio. **La guerra senderista**: hablan los enemigos. 1. ed. Lima: DeBolsillo, 2018.