

## IX

### REPRESENTACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS: EL CASO DE PERÚ\*

#### 1

El conjunto de la América Latina, que los analistas europeos y norteamericanos estudian como una unidad, no es en realidad tal. Por lo pronto, habría que separar, aun cuando sólo sea por el nombre, la América Latina del Caribe, que comprendería las numerosas islas en donde se encuentran Cuba, Puerto Rico, República Dominicana, Jamaica, etcétera. Pero si bien esta unidad no existe, en el sentido de un todo, sí puede hablarse de grandes parecidos y en todo caso de una familia con rasgos comunes, a tal extremo que en ella pueden encontrarse hechos, situaciones y personajes similares (sobre todo en los países de raíces latinas). Con estas precauciones, haremos las reflexiones que siguen en torno al caso peruano, pero tratando de enmarcarlo dentro del contexto general latinoamericano, con la seguridad de que en ellos se dan situaciones similares; es decir, un *tempo* político parecido.

#### 2

El tema que nos preocupa es el de la representación y el de los partidos políticos, o mejor dicho, la crisis de la representación y la crisis de los partidos. Por lo menos, de los partidos en su sentido tradicional o clásico. Y

\* Ponencia presentada al Congreso Internacional de Derecho Constitucional “Ciudadanos e instituciones en el Constitucionalismo actual”, Universidad de Alicante, Alicante, 3-5 de mayo de 1995. Publicada en *Ciudadanos e instituciones en el constitucionalismo actual*, José Asensi Sabater (coord.), Valencia, Tirant Lo Blanch, 1997, y en *Pensamiento constitucional*, editada por la Maestría en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Perú, núm. 2, 1995.

lo que se advierte a todas luces es la crisis de la representación; esto es, la sociedad civil no se siente representada en los partidos que hasta hace poco concentraban las simpatías populares, y más bien se orienta hoy hacia otros cauces. La culpa es fundamentalmente de los partidos, toda vez que ellos no han renovado su mensaje, y muchas veces no han remozado su programa ni sus personeros. El voto popular, de esta suerte, se vuelca hacia otros personajes, que son en cierto sentido la negación de los partidos, los *outsiders*, personajes solitarios que no representan muchas veces a nadie, ni siquiera a sí mismos, pero que intentan captar ese descontento existente nacido del divorcio entre los partidos y la ciudadanía. Los partidos están en crisis y al parecer en vías de extinción, sin que en el horizonte surja nada para reemplazarlos. Cabe pensar que quizá ya cumplieron su ciclo histórico, que se agotaron y que en consecuencia deben surgir otros entes u organizaciones diferentes, que sirvan de enlace entre la población y el aparato del Estado (toda vez que una democracia directa es hoy en día un imposible, pues en puro rigor no se realiza en ninguna parte). Todo esto ha llevado, a la larga, a la crisis de la democracia, de la democracia clásica, representativa y liberal. Tremenda paradoja. Cuando precisamente desaparece el comunismo, que es el bastión formidable que se enfrentó a la democracia con aparente éxito durante más de medio siglo, esto es, cuando la democracia se queda sin contendores, curiosamente ella entra en crisis. Pero desde adentro, no desde afuera, con lo cual el problema reviste mayor gravedad. Veamos antes algunos precedentes y el contorno continental.

### 3

El Estado de bienestar tiene sus orígenes en el período de entre-guerras, si bien algunos de sus antecedentes pueden rastrearse en épocas más remotas. En algunos países, como los Estados Unidos, ello sucede en la década del treinta, a raíz del *crack* de la bolsa en 1929. En otros países europeos esto se inicia por la misma época, pero se acentúa sobre todo después de la segunda posguerra. De América Latina podría decirse otro tanto. Es a partir de esta década de los treinta cuando empiezan a surgir políticas estatales distributivas, y en consonancia con ellas, aparece cierto populismo en el movimiento político latinoamericano.

Populismo que en sus inicios no hizo más que ponerse a tono con los nuevos vientos que soplaban, pero que luego cayó en exageraciones.

Años más tarde, sin desaparecer del todo la imagen del Estado-benefactor, apareció en la década de los sesenta la idea de la revolución. Como nunca la América Latina fue conciente de su atraso, lo que fue más evidente a mediados del siglo XX, por la enorme distancia que empezó a separarnos de los países desarrollados. Se pensó, por un lado, en las teorías desarrollistas de muy diverso calado, y por otro, en la idea de que la revolución iba a ser la panacea para todos nuestros males. Todo esto fue coincidente con el interesante fenómeno de la Revolución Cubana, que culminó exitosamente en 1959, con la figura mítica de Fidel Castro, que despertó entusiasmo y adhesión delirantes. Esto ocurrió hace más de treinta años, y hoy la figura de Castro no despierta admiración. Por el contrario, es un personaje trasnochado que ha perdido el rumbo de la historia, pero que no lo fue en sus comienzos. La revolución castrista se exportó a toda la América Latina y tuvo su emisario en otra figura emblemática, que sin embargo cayó abatido por las armas: el Ché Guevara. Pero el proyecto cubano exportado no prosperó y no tuvo éxito en ninguna parte, aun cuando dejó huella y motivó seguimientos que tuvieron hondo eco político.

Más tarde, siguieron las dictaduras que se enseñorearon en muchos de nuestros países, en forma absoluta e ilimitada. Pero todo proyecto autoritario tiene sus límites, y pronto vuelve la onda democrática, pero esta vez con mayor autenticidad. Este fue el signo de los años ochenta, y con él se fueron dejando atrás las tónicas intervencionistas y protectoras de décadas anteriores, y comenzaron lentamente a imponerse las ideas liberales, a través de sus profetas actuales, como Friedman y Hayek, que incluso se hicieron presentes en diversos certámenes en nuestros países, para reforzar con su presencia física las ideas que ellos proclamaban desde décadas atrás. En este ambiente de liberalismo, ocurren dos hechos inesperados. En primer lugar, la caída del muro de Berlín en 1989, fruto de una política nueva dentro de la Unión Soviética, liderada por ese gran gestor que fue Gorbachov, y luego, el derrumbe de la URSS en 1991, lo que abrió una serie de incógnitas y problemas que hasta ahora no se han disipado del todo. La caída del comunismo trajo, como era de esperarse, la crisis o el colapso de los partidos comunistas en el mundo e incluso de aquellos que se inspiraron en el marxismo, pe-

ro curiosamente coincidió con la crisis de los partidos. Esto se hizo patente en diversos países europeos, pero sobre todo en aquellos de rai-gambre latina, como Francia, España e Italia.

Esta crisis trajo consigo la presencia de nuevos personajes que tratan de sustituir a los cuestionados partidos, a los cuales ya nadie quiere, por lo menos aparentemente. La crisis se da de manera especial en México, con el cuestionamiento del PRI, y con el surgimiento de un personaje nuevo en Argentina, Menem, que de peronista sólo tiene el rótulo, pues gobierna solo y con gente de su confianza. Un político tradicional como Caldera en Venezuela llega al poder unido y avalado por diversos grupos nuevos, ajenos a los partidos clásicos. En Perú, la presencia de Vargas Llosa y luego de Fujimori como presidente, confirman lo dicho. Por cierto, estos son los rasgos generales. Pero la tendencia que advertimos marca un camino, en el que probablemente transitarán los demás.

Precisemos algunos rasgos de este panorama: hay casos especiales como Cuba que sigue siendo una férrea dictadura atrasada y empobrecida; y Haití, que es todavía un pronóstico reservado. Y el área convulsa de Centroamérica tiene una excepción en Costa Rica. Pero las caídas de presidentes en tan corto tiempo no son un buen síntoma, aun cuando en el fondo sí lo sea. Es el caso de Pérez en Venezuela, Collor de Mello en el Brasil y Serrano en Guatemala (sin contar con la investigación a Alan García en el Perú). Fenómeno también importante que se advierte en los últimos años es que la universidad, los sindicatos y sobre todo la Iglesia Católica, han perdido gran parte de su influencia. Ya no son determinantes como lo eran en la década del 50, en la cual la acción de uno de ellos, digamos la universidad, podía poner en jaque a un ministro o incluso a un régimen.

Fuerza nueva que aparece son los empresarios. El liberalismo se puso como meta achicar al Estado y eliminar su carácter elefantiásico. Siendo muy grande, al final terminó engulléndose a sí mismo. Al reducirse el rol del Estado, crece el sector privado. El empresario adquiere más poder de decisión y se lanza a la vida política, como no lo hacía desde décadas atrás. Adicionalmente, otros factores son importantes. La política de masas exige un medio rápido para llegar a ellas: la televisión se torna significativa; la política se “televisa”; las masas leen cada vez menos y se informan a través de los medios: radio, prensa y televisión. Como consecuencia de ello, los grandes debates ya no se dan en el par-

lamento; se dan en las calles, en los medios. Y todo esto combinado con la presencia de los *outsiders*. Estamos pues en un momento de transición. Pero no sabemos cuanto durará. Es cuestión de tener paciencia. Este cuadro general, matices más, matices menos, se da también en Perú, con sus peculiaridades. Veamos ahora cómo se ha desarrollado esta fase en nuestro país.

4

Perú volvió a la democracia en la década de los ochenta. Tras doce largos años de gobierno militar, aprobación de una nueva Constitución de por medio, las elecciones de 1980 ungieron a Fernando Belaunde para una segunda administración. En esta oportunidad, las cosas fueron distintas, pues con una mayoría cercana al 46%, el sistema electoral le fue favorable en las dos cámaras, en las cuales con la ayuda del Partido Popular Cristiano, podía contar con pleno respaldo para efectuar su programa de gobierno. Las circunstancias, sin embargo, eran otras. Los paradigmas de los años 60 habían desaparecido, y la sociedad buscaba nuevos caminos, en medio de tanteos y vacilaciones. El gobierno, fiel a su viejo programa, se empeñó en una agresiva política de infraestructura, esto es, carreteras, hospitales, puentes, obras de electrificación, seguridad social, etcétera. En el campo externo, retomó y defendió la política internacional peruana que se seguía desde antes, y dentro de ella el acercamiento a los países del Pacto Andino. En ese momento, se sintió la necesidad de arreglar los diversos aspectos dejados sueltos por tantos años de administración militar, lo que sin lugar a dudas, conllevaba la necesidad de efectuar ajustes dentro del aparato del Estado, en especial, en su política empresarial que tanto infló al Estado en los últimos años. Igualmente había que impulsar la apertura al mercado. Por lo demás, los vientos liberales empezaron a soplar en los diversos países del área. Sin embargo, fuerzas supérstites, en especial las de influencia o herencia marxista, hicieron tenaz oposición a ella, lo que dificultó grandemente dicho proceso. No obstante esto, continuó la política en materia de salud y educación, aspectos importantes de toda buena administración. Pero al mismo tiempo hizo su aparición, en forma por demás tímida y algo desordenada, el fenómeno del terrorismo, encabeza-

do por el grupo comunista conocido como Sendero Luminoso, y cuyas actividades mesiánicas y sicóticas tanto iban a dar que hablar a la opinión pública internacional. A mediados de la década surgieron, sin embargo, ciertos síntomas de descontrol en el área económica, lo cual creó cierto malestar. No obstante, en términos generales, el gobierno del 80-85 significó una audaz política de infraestructura, un arreglo interno de la economía y sobre todo el restablecimiento del orden constitucional, la libertad de los medios de expresión (que estuvieron cautivos durante la dictadura militar) y sobre todo, el libre juego democrático. El segundo gobierno de Belaunde contrasta, sin lugar a dudas, con el primero, con el cual se diferencia por épocas, ambientes políticos y propósitos definidos. En su segundo periodo, Belaunde actuó como un buen administrador, como un proporcionador del empleo, buscando dar trabajo y seguridad a la población. Es discutible en qué medida todo ello fue conseguido, pero es evidente que si consideramos este segundo gobierno como uno de transición, de la dictadura a la democracia, debe considerarse como un éxito, aun cuando sólo sea modesto. Para una mínima comparación, puede tenerse presente que tan sólo en materia laboral, mientras el gobierno militar fue impositivo y actuó por medio de la fuerza, el gobierno de Belaunde inauguró una política de concertación, que fue positiva. Más se agranda este mérito si se tiene presente que ni Belaunde ni su partido, Acción Popular, gozaron nunca del apoyo de los grandes grupos económicos, ni de las facciones sindicales, moviéndose dentro de ellas con habilidad, pero sin haber estado hipotecados a ninguna.

5

Cuando se convoca a elecciones en 1985, algunos problemas habían comenzado a manifestarse fuertemente; entre ellos la inflación y el terrorismo, fenómenos que requerían, no sólo constatar su existencia, lo cual podía ser minimizado anteriormente, sino que se adoptara frente a ellos una política decidida. Entre los varios candidatos a la presidencia, se presentaron dos fuerzas de gran envergadura: por un lado el Apra, viejo partido histórico de los años treinta, que aparecía totalmente remozado en sus cuadros y que tenía al frente a un elemento de la nueva

generación: Alan García Pérez. Por otro, Izquierda Unida, por fin unida después de tantos desencuentros, al frente de un prestigioso líder, Alfonso Barrantes Lingán. En las elecciones destacó el porcentaje del Apra, que alcanzaba el 45.8%, y el de Izquierda Unida, que llegaba al 21.32% y que era el segundo en la votación. Los demás partidos y agrupaciones se encontraban muy por detrás de estas cifras y no tenían peso alguno. Al parecer, por vez primera, dos fuerzas de izquierda se acercaban al poder. Por cierto, ambas se habían alejado de todo dogmatismo y no presentaban los matices excluyentes y fundamentalistas que las caracterizaron en sus inicios, y que mantuvieron en los años posteriores.

Por una serie de tecnicismos que no explicaremos ahora, el triunfo favoreció a Alan García, quien pudo contar con mayoría parlamentaria que le daba amplio respaldo en las cámaras. El reto en ese momento era grande, ya que los años anteriores, si bien de transición y en cierto sentido de vuelta al orden institucional, habían mostrado serios problemas que no se podían olvidar por más tiempo. El Apra, luego de sesenta años de espera para llegar al poder, parecía estar dotada de las condiciones más calificadas para ello: experiencia, nuevos cuadros técnicos, apoyo parlamentario, presencia de un nuevo líder que no había despertado las sospechas que en su momento marginaron al fundador del Partido, etcétera.

Las primeras gestiones del nuevo mandatario y del nuevo partido en el poder, fueron en realidad, exitosas, o así parecieron serlo. Por lo menos, se contó en ese momento con el apoyo de lo que antaño se llamaban las fuerzas vivas: el comercio, la industria, la banca, los medios de expresión y hasta las cúpulas sindicales. Instaurada una economía de guerra durante veinticuatro meses, dio al principio los frutos que se esperaba; esto es, hubo crecimiento sin desarrollo, hasta que el modelo, pensado para ser transitorio, empezó a mostrar sus límites. Fue entonces cuando el presidente García, retomando las posiciones originarias del Apra, denunció a la banca, sostuvo que había que democratizar el crédito, y en consecuencia dio el paso audaz de decretar la estatización de la banca (que más o menos por la misma época se había hecho en México y en Francia). Sin embargo, en ese momento no estaban dadas las condiciones para dicho acto audaz; por lo menos, la época no lo aceptaba, y permitió al ciudadano medio ver que el Apra volvía por sus fueros totalita-

rios y populistas. Fue a raíz de ese intento, a mediados de 1987, cuando empezará una crisis que arrastró al gobierno hasta el final, y lo condujo a la debacle total. Paralelamente, al lado de las viejas tendencias populistas que se habían mantenido, surgen por esa coyuntura, nuevas ideas liberales oponiéndose precisamente a la estatización de la banca, que a la postre fracasó. El artífice de esa introducción de las ideas liberales fue el conocido escritor Mario Vargas Llosa, otrora militante de los predios marxistas, y ahora converso tras haber encontrado su camino de Damasco. Sucedió como sucede siempre: las viejas ideas estatistas, intervencionistas y socializadoras fueron perdiendo peso poco a poco, en una muerte lenta y no anunciada. En dicho periodo, coexistieron con las nuevas ideas liberales, que tardarán algún tiempo en imponerse definitivamente.

Lo cierto del caso es que en los dos primeros años gloriosos del aprismo, por así llamarlos, se presentaron buenos augurios, aun cuando asomó, como por ensalmo, el pasado populista que había caracterizado siempre al Apra y que hacía dudar de la sinceridad de sus intenciones. No obstante, la buena fe la otorga siempre el elector en tanto no se sienta defraudado. Pero después de dos años de ajuste, el gobierno, en lugar de construir, hizo todo lo contrario: se fue abajo y en picada. A raíz de entonces, Alan García se mostró como un actor más que como un presidente. El aparato del Estado se dedicó a hacer obras de propaganda de aparente apoyo social; se inició una política de subsidios que traería demasiados problemas, y se alimentó la inflación que terminó en 1990, al finalizar el mandato aprista, en más de 7,000 por ciento al año. El terrorismo avanzó en forma incontenible, a tal extremo que parecía estar al alcance del poder. Hubo por cierto algunos aspectos positivos, pero mal llevados. El Apra, viejo partido con muchas obligaciones, cubrió con todo su personal generalmente domesticado, las altas esferas del poder y del aparato público, y no hizo esfuerzo alguno para acabar con el terrorismo. Lo peor del caso es que siendo un partido disciplinado, no permitió que las voces discrepantes en su interior se manifestasen. A la larga, fue un gobierno de Alan García y sus allegados, más que un gobierno del Apra, que si bien como partido no gobernó, toleró los desaciertos de su líder. Al acabar el régimen, la sensación de caos era tan intensa, que cualquier cosa podía pasar. Aun más: daba la sensación de que el país había tocado fondo.

6

Por la misma época, la opinión pública sufrió cierto desencanto. Agotados los mitos populistas y socialistas de la década de los cincuenta y de los sesenta, el ciudadano promedio buscó entonces más que discursos, realidades. Ha vuelto la democracia en 1980, pero no le satisfacen los viejos partidos, si bien es cierto que en la escena no hay ninguno por el cual apostar. El ambiente ha cambiado, pero los partidos no cambian. Todos tienen muchos años, el que más, 60; el que menos, 20. Lo que se esperaba era que esos partidos no sólo cambiasen de cuadros, sino que cambiasen de mensaje. En ambos casos, era necesario que todo esto llegase al público, de manera directa y con transparencia. Pero no obstante que existe este desfase entre los partidos y el electorado, no hay asomo de que surja quien los reemplace. Pero en 1989 aparece el primer síntoma. En las elecciones para alcalde de la ciudad de Lima, el centro más importante del país, es elegido alcalde Ricardo Belmont, un personaje proveniente del mundo empresarial, pero que se ha hecho conocido a través de sus programas radiales y televisivos. Es decir, una figura advenediza, popularizada como animador y conductor. Los partidos políticos quedan al margen o rezagados. Lo que aquí es simple esbozo salta a la palestra en 1990, con las candidaturas de Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa. Ambos se presentan como gente nueva, con distinto mensaje, y si bien triunfa Fujimori, será sobre todo por un mejor manejo político, frente al estilo acartonado y bastante ingenuo que presentó su rival.

7

Fujimori inicia su período en 1990 para culminarlo en 1995. El problema serio que él afronta es que por vez primera desde que entró en vigencia la carta de 1979, se lleva a cabo la segunda vuelta, que gana ampliamente. Pero es en la primera donde han quedado fijadas las cámaras legislativas y ahí Fujimori cuenta con una representación escasa, que no le da prácticamente margen de acción. La segunda vuelta aplicada al Ejecutivo, mas no al Legislativo, puede dar algunas sorpresas. Quizá en otros países no las dé, pero de acuerdo al modelo constitucional perua-

no y sobre todo a nuestra cultura política, ese desfase puede traer consecuencias serias. En efecto, el presidencialismo peruano, a diferencia de otros modelos latinoamericanos, necesita de una colaboración entre ambos poderes para que pueda darse una coherencia en la marcha del Estado. Es muy probable que en situaciones similares, el Ejecutivo hubiera tendido puentes al Legislativo para poder gobernar, ya que así sucede en las democracias avanzadas. Pero en Perú eso no ha sucedido y es difícil que suceda. Por eso los primeros dos años de Fujimori, si bien con importantes concesiones por parte del Legislativo, no hacen sentirse a gusto al presidente, muy acostumbrado al estilo imperial de gobierno y en consecuencia, ajeno a toda democracia. Estos roces no conducirán a nada nuevo. Los enfrentamientos se sucedieron, motivados en gran parte por la intemperancia de Fujimori, poco afecto a las reglas de juego. Éste, con un estilo político marcadamente populista, adopta no obstante, medidas drásticas de corte liberal, a tal extremo que empieza a reordenar el marco económico del país, controlar la inflación y atacar seriamente al terrorismo (que dicho sea de paso, estaba siendo materia de estudio por las fuerzas policiales desde años atrás). Lo cierto es que estas desavenencias produjeron la ruptura institucional del 5 de abril de 1992, mediante un autogolpe, que contó con el amplio respaldo de la ciudadanía, con la de los grupos de poder, medios incluidos, y por cierto, de las fuerzas armadas y policiales que lo apoyaron en todo momento (a tal extremo que algunos lo señalaron como un gobierno civil-militar, que hace recordar al de Bordaberry en el Uruguay, si bien el desarrollo posterior de ambos ha sido bastante distinto).

El golpe de Estado de 1992 —uno más en la larga serie de golpes o rupturas institucionales en nuestra historia republicana— significó la clausura del Congreso y el defenestramiento de los demás órganos constitucionales, como el Poder Judicial, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Tribunal de Garantías Constitucionales, el Ministerio Público, etcétera. La dictadura fue anunciada de inmediato y el bonapartismo se instauró en el país. Lo que no previó el régimen fue que la reacción internacional fuera tan severa y tan rápida en contra de dicho golpe de Estado. La reacción de los Estados Unidos y de la Organización de Estados Americanos (OEA) fue determinante. Fujimori, que pensaba gobernar por tiempo indefinido y con base en plebiscitos napoleónicos, tuvo que modificar su agenda y buscar otra que fuese aceptable para la opinión

pública internacional, que lo aquejaba con los préstamos y los apoyos financieros. Luego de varios vaivenes, se acordó una vuelta a la institucionalidad mediante la convocatoria a una asamblea o congreso constituyente, que finalmente llevó el nombre redundante de Congreso Constituyente Democrático, para que ayudase al gobierno a salir de la trampa en la que él mismo se había metido.

Las elecciones que se dieron ese mismo año no fueron en realidad apabullantes, pues la lista oficialista (Cambio 90–Nueva Mayoría), alcanzó el 49.2% de los votos, si bien copó más del 50% de los escaños del nuevo Congreso, que se instaló formalmente el 30 de diciembre de 1992. Con apretada mayoría, el oficialismo se rodeó de pequeños grupúsculos que le dieron una representación más holgada, y con ella se aprestó a marchar.

8

El Congreso Constituyente estaba destinado a durar desde fines de 1992, cuando se instala, hasta 1995. En esta fecha terminan su mandato el presidente y el Congreso. Lo que pasó entonces fue algo que no estaba previsto del todo. La idea del nuevo Congreso era fiscalizar y legislar, y a su vez aprobar las reformas constitucionales que fueran necesarias. Entre ellas, había dos que fueron claramente voceadas: la primera era la reelección presidencial inmediata, lo cual demostraba a las claras la intención del presidente. La segunda era implantar la pena de muerte para los terroristas, que era el caramelo que se alcanzaba a la opinión pública, bajo la falsa idea de que dicha medida drástica era suficiente, *per se*, para acabar con el terrorismo (lo cual es una falsedad, como lo ha demostrado la experiencia histórica). A partir de ahí no existía nada claro. Pero a última hora, el oficialismo consideró necesario hacer una nueva Constitución, bajo el pretexto de que la de 1979 era vieja y anterior a la caída del muro de Berlín, o sea, previa a los grandes cambios de la humanidad (argumento insustancial, que no resiste el menor análisis).

Lo cierto es que salvo ciertos aspectos novedosos en la Constitución de 1993, como la parte económica que es totalmente distinta a la de 1979 (más bien de corte proteccionista y no liberal), sólo se notan retrocesos (como en la parte dedicada a la descentralización y al Poder Legislativo) o una copia servil (el caso de los derechos humanos) o me-

jas de lo ya establecido (Poder Judicial, Tribunal Constitucional, etcétera). Es decir, la carta de 1993 se ha hecho sobre la base de la de 1979, a la que glosa en más del 65% de sus enunciados. En otras palabras, se ha cambiado todo para seguir igual o casi igual; una especie de gatopardismo constitucional. Para llegar a lo mismo, he sostenido en otro lugar, no hacía falta cambiar todo, pues en nuestra América tenemos la manía de hacer Constituciones, bajo un espejismo normativo que nos lleva a creer que cambiada la Constitución, se cambia la sociedad. De esta suerte, en diciembre de 1993 quedó promulgada la nueva Constitución, la duodécima de nuestra agitada vida republicana (lo que no es mucho si consideramos que Venezuela ha tenido 23 constituciones y Ecuador 17).

9

Desde el punto de vista que nos interesa, hay que rescatar el acierto de la nueva carta de 1993, al recoger diversas figuras de participación ciudadana, en fórmulas propias de las democracias semi-directas, como el referendo, el plebiscito, la elección popular de jueces en los primeros niveles, la rendición de cuentas, etcétera. Todas ellas, si bien reclamadas por el pensamiento constitucional desde tiempo atrás, sólo habían tenido una aparición esporádica y fragmentada. Con todo, cabe anotar que dichas nuevas medidas, si bien están en la actualidad reglamentadas, aún no han sido puestas en práctica, esto es, no han servido para los fines para los cuales fueron introducidas, lo cual no descarta que lo sean en el futuro.

La Constitución se puso al voto popular, mediante referéndum, en octubre de 1993. El resultado fue un porcentaje de 52% por el “sí” y 48% por el “no”, victoria a todas luces ajustada. Este referéndum fue llevado a cabo bajo la dirección del Jurado Nacional de Elecciones, que desde hacía treinta años tenía una conducta institucional impecable, y que daba seguridad a la ciudadanía. Lamentablemente, al parecer y merced a los milagros de la informática, en el camino sucedieron cosas extrañas, a tal extremo que el representante del Colegio de Abogados de Lima y miembro del Jurado, Juan Chávez Molina, denunció públicamente la adulteración de resultados, que habrían dado, según él, un resultado adverso, esto es, un voto mayoritario por el “no” y desventajoso

para el “sí”. De esta suerte, habría habido una manipulación que favorecía claramente al gobierno.

El problema del sistema electoral peruano es que éste descansa fundamentalmente en las mesas de sufragio, que constituyen la unidad más pequeña del sistema, en el cual, por azar, son elegidos sus tres miembros, y votan un máximo de 200 ciudadanos. Lo que sucede es que el país tiene en la actualidad más de 70,000 mesas de sufragio, de las cuales salen las actas para los Jurados Provinciales, y de ahí van a un gran consolidado en el Jurado Nacional de Elecciones. Todo este camino no es controlado por nadie, sino por el personal administrativo del Jurado y por la fuerzas armadas, parte interesada en que los resultados sean favorables al gobierno, ya que entre la cúpula militar y civil existen lazos de mutua interdependencia. De hecho, los resultados oficiales fueron publicados en forma completa, casi un año después. Y hasta la fecha las irregularidades denunciadas han quedado sin investigar ni sancionar. Es decir, siendo el presidente Fujimori y la cúpula militar los primeros interesados en que se apruebe una Constitución, era lógico prever que dispusiesen las cosas de tal manera que sus resultados fuesen favorables al régimen y no adversos a él. Algo parecido ha pasado en las elecciones generales de 1995, como lo veremos luego. Pero es indudable que desde aquel momento, el Jurado Nacional de Elecciones ha perdido credibilidad, por más que en algunos de sus miembros no pueda atisbarse ningún tipo de connivencia.

10

No obstante, y aun aceptando los resultados oficiales del referéndum, lo importante es que una mitad del país, aproximadamente, no compartía los riesgos de una nueva Constitución, que sirvió de alerta a Fujimori para darse cuenta de que podría tener algún revés en las elecciones de 1995. A raíz de esto, empieza un nuevo giro social en la política del gobierno. Durante el año de 1994, se produce una verdadera orgía de gastos que se refleja en carreteras, puentes, hospitales, centros deportivos, escuelas, obras de luz, agua y desagüe, y hasta de obsequios (computadoras, tractores, lampas, etcétera) en forma masiva y usando fondos del presupuesto, y en especial de todo aquello que tomó de los

municipios, a los que dejó, en gran parte, paralizados. Los economistas han llamado a esto “calentamiento de la economía”; esto es, se han calentado demasiado los motores y el régimen ha vuelto por los fueros de la denostada política protectora y asistencialista, esta vez con claros propósitos electorales. Aún más, el presidente Fujimori se dedicó a recorrer el país, palmo a palmo, para hacer una serie de dádivas y promesas, algunas de las cuales cumplía y otras no. Paralelamente, se seguían llevando a cabo controles estrictos para frenar la inflación, se adoptaban mayores medidas de seguridad en las ciudades y se seguía avanzando con una política de puertas abiertas a la inversión extranjera, de las cuales el proceso de privatizaciones es lo que más réditos le ha dado ante el exterior. Sólo en los últimos meses, se han instalado en Perú cincuenta y dos empresas españolas, que han venido a invertir, de las cuales la Telefónica y el grupo BBV, son los más importantes.

Lamentablemente, en este lapso los partidos políticos hicieron muy poco por modernizarse, por cambiar de programas. Al parecer, los tiempos los han desfasado y no atinan a acomodarse a las nuevas situaciones, quizá porque es muy difícil cambiar de caballo a mitad del río.

## 11

1995 fue clave: entonces se celebraron las elecciones generales, con la presencia de gran cantidad de partidos políticos, con la del presidente Fujimori que aspiraba a la reelección, y con un candidato nuevo, Javier Pérez de Cuéllar, diplomático de carrera y prestigiado a nivel mundial. Hacía poco había dejado la Secretaría General de las Naciones Unidas, luego de estar al frente de ella durante dos períodos: un total de diez años. Lo destacable en la candidatura de Pérez de Cuéllar era su carácter de persona desligada del ajeteo político. Pero lamentablemente, no era un hombre con carisma personal que irradiase simpatía en las multitudes. Lleno de virtudes y condiciones, era el hombre apropiado para todo, menos para la campaña política de un país tan difícil como Perú. En eso Pérez de Cuéllar se parecía a Vargas Llosa; ambos con méritos notables en sus respectivos campos, pero incapaces de despertar pasiones entre la multitud. No obstante, la campaña de Pérez de Cuéllar fue interesante, y sobre todo bien llevada, ya que con-

tó con un equipo equilibrado y serio de asesores, que dio un signo de madurez a su candidatura.

Por su lado, Fujimori se presentó como el hombre que no ofrecía promesas, sino realidades: era lo malo conocido frente a lo bueno por conocer. Aún más, la campaña de éste estuvo dirigida a alertar a la población de que si él no salía elegido, todo lo que había avanzado el país en esos años podía irse a la basura, o en todo caso, tener un retroceso notable. A eso hay que añadir que todo el poder se puso al servicio de Fujimori: los medios se alistaron a su lado; los grupos económicos lo financiaron y hasta generales del ejército en actividad de convirtieron en vivanderos del presidente-candidato. Todo este espectáculo nos lleva al convencimiento de que en realidad, la reelección inmediata en países tan centralistas en sus decisiones políticas no es conveniente. Favorecido además por el hecho claro de que los partidos no se levantaban de su letargo (pues no habían cambiado de imagen o la nueva que adoptaron no llegaba a convencer), las elecciones del 9 de abril de 1995 dieron a Fujimori un 64.42% de votos a favor, seguido por el 21.82% de Pérez de Cuéllar, lo cual lo libraba de la segunda vuelta. Su lista parlamentaria oscilaba el 52%, esto es, Fujimori no lograba endosar toda su popularidad a su lista parlamentaria, compuesta en gran parte por incondicionales sin nivel ni calidad. Esta vez en su nuevo periodo (1995-2000), el presidente Fujimori contará con una mayoría parlamentaria, que le permitirá gobernar sin control alguno. Por cierto, las elecciones no han sido del todo claras, pese a los observadores internacionales, y en especial a la decorativa presencia de la OEA. No obstante, todo hace pensar que a nivel presidencial ha habido anormalidades que han dado a Fujimori un abultado porcentaje (se piensa, aún cuando todavía sin probanza, que se habría beneficiado al candidato-presidente con un aproximado de 10%), y que igual habría sucedido con sus listas parlamentarias, en las cuales se habría introducido una alteración en el cómputo consolidado para incrementar su porcentaje en igual medida. Todo esto fue denunciado, pues incluso se dio, días antes de la elección, el caso de inscripciones fraudulentas y la sustracción de actas electorales. No obstante estas irregularidades, que confirman una vez más que nuestro sistema electoral se quebró en 1993, lo cierto del caso es que la votación ha privilegiado al presidente-candidato, sin hacerle mella aparente después de cinco años de gobierno, si bien es cierto, de

gobierno *sui generis* que administra una crisis. Por otro lado, los partidos políticos aparecen reducidos y algunos borrados del mapa al haber obtenido menos del 5% de los votos, lo cual los obliga a reinscribirse en el Registro Electoral. Esta realidad, nos lleva a hacernos diversos planteos en torno a los problemas que nos ocuparán los próximos años.

12

La primera conclusión que obtenemos es que las elecciones, no obstante las salvedades expuestas, han consagrado a Fujimori para un nuevo periodo que acabará el año 2000, si todo ocurre en normalidad. Se prolonga así el régimen a diez años, que es del todo ajeno a nuestra tradición constitucional. Y en todo caso, si con algo se emparenta, es con las dictaduras. Por tanto, el periodo se abre teniendo un pronóstico reservado. Evidentemente, no se pueden negar las conquistas, o mejor, los logros obtenidos por el gobierno, que dicho sea de paso, nadie ha cuestionado. Pero dichos logros se han obtenido a un precio muy alto: la subordinación del poder civil a los militares, el opacamiento, defenestración o desarticulación de las principales instituciones republicanas o en todo caso su domesticamiento; la desaparición de una opinión libre, ahora regimentada por intereses de diverso signo, y en fin, el estilo autoritario que impregna todo el gobierno. Indudablemente, no estamos ante una dictadura tradicional ni menos implacable. Los tiempos han cambiado y se goza no sólo de libertades económicas, sino de libertades civiles. Pero el problema es que toda la institucionalidad está en función del régimen, o en todo caso, no se atreve a enfrentarse a él. Hay una especie de democracia a medias; una *democradura*, según dicen algunos analistas, o sea, democracia por un lado, y dictadura, por otro.

Inaugurada así una nueva administración gubernamental, con todos los órganos constitucionales a favor del gobierno, con prensa y medios regimentados o en todo caso alineados al régimen; con fuerzas vivas a favor del gobierno o desarticuladas; con presencia definitiva de los servicios de inteligencia que vigilan a la oposición, con partidos políticos en pleno proceso de descomposición o de reestructuración lenta que todavía no ve cumplida sus objetivos, estamos sin lugar a dudas en un momento de anomia, cuyo porvenir es difícil vislumbrar.

La dictadura militar (1968-1980) desmontó todo un sistema tradicional que era tremendamente injusto, pero muy eficaz. Existían cuadros y personal calificado, instituciones y metas, objetivos y programas. Todo esto cesó, fue arrasado. En parte, con razón, en parte sin ella; y sobre todo con métodos de fuerza. El reacomodo empezó lentamente a fines de la década del setenta, por impulso de la misma cúpula militar. El advenimiento de la democracia debió haberlo finalizado, pero lamentablemente los gobiernos que llegaron entonces al poder no comprendieron que la sociedad había cambiado, y lo que es peor, se encontraron con que no tenían al personal que reemplazara eficientemente a las viejas élites que habían sido eliminadas. Por eso, la irrupción del descontento en la arena política a fines de los ochenta sintoniza con el nuevo mensaje que ofrece Fujimori. Se inicia así un período de acomodamiento que está resultando áspero y que debe terminar algún día, tarde o temprano, cuando se plasme un nuevo orden, más moderno y eficaz. Pero no sabemos todavía cuándo terminará este proceso de transición y en qué condiciones. Lo más probable es que lo sea de manera violenta y drástica, como lo han sido diversos periodos de nuestra agitada historia republicana. Pero ello depende de cómo se maneje el gobierno en su nueva administración.

*Bibliografía básica:* siendo muy extensa sobre el tema en cuestión, nos limitamos a señalar la siguiente:

De carácter general: Alcántara Saez, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Madrid, CEC, 1994; Perelli, C., Picado, S., Zovatto, D. (comps.), *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, San José, IIDH-CAPEL, 1995;

Para el caso peruano: López, Sinesio, *El dios mortal (Estado, sociedad y política en el Perú del siglo XX)*, Lima, Instituto Democracia y Socialismo, 1991; Cotler, Julio, “Descomposición política y autoritarismo en Perú”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, Madrid, núm. 15, mayo-agosto de 1992; Tuesta Soldevilla, Fernando, *Perú político en cifras*, Lima, Fund. Ebert, 1994; García Belaunde, Domingo y Fernández Segado, Francisco, *La Constitución peruana de 1993*, Lima, Grijley, 1994.