

**LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL PERU
1992-1999:
estatalidad, sobrevivencia y política mediática**

Martín Tanaka*

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 108

- * Martín Tanaka es peruano, sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Maestro en Ciencias Sociales y Doctor en Ciencias Sociales con especialización en Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Actualmente es investigador del Instituto de Estudios Peruanos y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. E-mail: mtanaka@iep.org.pe

Serie: Sociología y Política 25

Esta publicación se realiza en el marco del convenio de intercambio, colaboración e investigación académica establecido entre el Instituto de Estudios Peruanos y el Japan Center for Area Studies .

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 11
☎ 332-6194 / 424-4856
Fax (511) 332-6173
E-mail: iepedit@iep.org.pe

ISSN 1022-0356 (Documento de Trabajo IEP)
ISSN 1022-0429 (Serie Sociología y Política)

Impreso en el Perú
Noviembre de 1999
300 ejemplares

Hecho el depósito legal: 15010599-4290

TANAKA, Martín

Los partidos políticos en el Perú, 1992-1999: estatalidad, sobrevivencia y política mediática.-- Lima: IEP/JCAS, 1999.-- (Documento de Trabajo, 108. Serie Sociología y Política, 25).

/PARTIDOS POLÍTICOS/SISTEMAS POLÍTICOS/REPRESENTACIÓN POLÍTICA/
ELECCIONES/FUJIMORI, ALBERTO/DEMOCRACIA/PERÚ /

WD/05.01.01/SP/25

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	5
LA "EXCEPCIONALIDAD" PERUANA	6
ANTECEDENTES: LOS LEGADOS DEL COLAPSO	7
LA HEGEMONÍA Y LA CRISIS DEL " <i>FUJIMORISMO</i> "... Y LAS OPORTUNIDADES EN UN ESCENARIO ABIERTO	14
LAS LÓGICAS DE LOS ACTORES: ESTATALIDAD, SOBREVIVENCIA Y POLÍTICA MEDIÁTICA	23
EL FUTURO DE LOS PARTIDOS	28
PARA NO TERMINAR PESIMISTAMENTE...	32
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	35
GRÁFICOS	39

INTRODUCCIÓN

En este trabajo¹ analizo la situación de los partidos políticos en el Perú actual. Ellos comparten una problemática que es común a los partidos políticos en el contexto latinoamericano y en el mundo actual, pero de una manera especialmente acentuada. En el Perú se registró propiamente el *colapso* de un sistema de partidos en su integridad, y hasta la fecha no ha sido sustituido por ningún otro, propiamente hablando. No se ha podido dar una reestructuración, no se ha podido configurar un sistema, debido básicamente a las acciones y omisiones de los principales actores políticos después del "auto-golpe" de abril de 1992, que pese a la hegemonía del fujimorismo y su carácter autoritario, se ubicaban en un escenario político abierto a desenlaces diversos. Esto debido a la racionalidad que rige el desempeño de los principales actores políticos: primero, los actores partidarios "tradicionales" están en una lógica de sobrevivencia; segundo, el fujimorismo no existe mucho más allá del aparato del Estado, y continúa en una lógica de demolición del sistema político, resultado de su propia precariedad como proyecto; y finalmente, los actores emergentes han caído dentro de las reglas de una limitada política mediática, que les impone una conducta extremadamente cautelosa. La interacción entre estas tres lógicas, y su relación con un electorado golpeado por la crisis y excesivamente receloso en lo político, determinan el panorama actual. Como consecuencia de esto, en cuanto a la toma de decisiones en el sistema político, ella sigue estilos delegativos o simplemente autoritarios, sobre la base casi exclusiva de poderes estructurales, resultando seriamente menoscabados los procesos de deliberación política.

A pesar de todo, existe al menos la posibilidad de recomponer las relaciones entre la esfera de lo político y la de lo social, de modo que se pueda dar una *política de ciudadanos*, acaso más representativa y estable que la *política movimientista* vigente en los años ochenta. Prácticamente superados viejos conflictos que dividieron a la sociedad peruana desde hace varias décadas, y que la hicieron políticamente inestable, empiezan a generarse ciertos consensos, en lo económico y lo político, que constituyen una ventana de

¹ Este texto presenta las primeras conclusiones de una investigación sobre los partidos políticos y la democracia en el Perú durante los años del "fujimorismo". Conté en ella con la colaboración de Carlos Meléndez. Debe ser considerado como una primera invitación a la discusión, antes que un texto conclusivo. Agradezco los comentarios de Carol Wise, Max Cameron, Marissa Béjar, Carlos Iván Degregori y Cynthia McClintock a una versión preliminar de este trabajo, que fue presentado como ponencia en el Congreso de la *Canadian Association for Latin American and Caribbean Studies* (CALACS), realizado en la Universidad de Carleton, en la ciudad de Ottawa, entre el 1 y el 3 de octubre de 1999.

oportunidades. La precaria situación actual puede incluso convertirse en una suerte de ventaja. Los resultados de las próximas elecciones y las decisiones que se tomen a partir de ellas resultan por lo tanto cruciales.

LA "EXCEPCIONALIDAD" PERUANA

En América Latina se produjo desde fines de los años ochenta una "ofensiva neoliberal" que parece estar llegando a fin, cuando menos hay algunos indicios de ello; por ejemplo, en Venezuela asistimos al retorno de un líder de rasgos populistas; en Argentina, al desgaste del menemismo y al triunfo de la Alianza opositora; en Uruguay, al triunfo del Frente Amplio en la primera vuelta de la elección presidencial; en Chile, se generan expectativas en torno a la candidatura socialista por la Concertación; en México, la crisis del salinismo y la "fatiga del ajuste" abren la posibilidad de un gobierno no priísta en el 2,000, con una presencia importante de la izquierda; en Brasil, el creciente desgaste del Presidente Cardoso y la reactivación de la oposición, se suman a este cuadro latinoamericano que sigue además fuertes tendencias presentes en los países desarrollados, en los que se habla cada vez más del resurgimiento de propuestas social-demócratas, y de la exploración de "terceras vías"².

Al mismo tiempo, parece ya haber pasado mayormente la época de una fuerte ola antipolítica y antipartido, de grandes desafíos extra-sistémicos, de la emergencia de *outsiders*, de procesos de descomposición partidaria, que parecían lo central de la dinámica política de varios de nuestros países desde la segunda mitad de los ochenta y hasta hace algunos años ³. En efecto, lo que encontramos últimamente, por el contrario, son importantes signos de resistencia, renovación, o de evolución de los partidos y sistemas de partidos. Por ejemplo en Bolivia, se ha estabilizado un sistema de tres grandes partidos que coexisten con otros más pequeños, pero en donde el desafío de grupos como CONDEPA o la UCS parece haberse conjurado con su incorporación al sistema; en Ecuador, se ha logrado sobrevivir al caos institucional posterior a la caída de Bucaram, y los partidos mantienen una gran capacidad de convocatoria y movilización; en Colombia, el desafío de la *tercería* fue conjurado una vez más, y parece estarse dando una evolución hacia un multipartidismo moderado; en Brasil Cardoso ha logrado construir una coalición de gobierno, contra muchos pronósticos adversos; en Argentina, el radicalismo renace con la crisis del justicialismo, y su asociación con el **FREPASO** muestra que la dinámica central del sistema de partidos pasa por una evolución gradual. El saldo pues parece indicar una suerte de reequilibramiento, pese a los niveles de descontento ciudadano con el

² Ver al respecto Giddens, 1998.

³ Sobre el punto ver Cotler, 1994; Perelli; 1995; Kenney, 1998; Mayorga, 1993 y 1994; Lazarte, 1992, entre otros.

funcionamiento de los partidos y su desconfianza frente a la esfera de lo político 4.

En este contexto, en el Perú se registra una doble excepción: de un lado, la oposición al proyecto neoliberal no levanta, pese a los evidentes signos de agotamiento de éste último, no al menos con la contundencia registrada en otras partes (México, Argentina o Brasil, p.e.), y del otro, la ola "antipartido" se mantiene. Hasta el momento de escribir estas líneas, los personajes con mayor opción de llegar a la presidencia en las elecciones de abril del año 2,000 se reclaman reiteradamente como "independientes". El caso peruano (junto con el venezolano⁵) va claramente a contracorriente de un camino de transformación política e institucional, en el que los componentes antipolíticos, antipartidarios y "delegativos", típicos del momento inicial de los procesos de ajuste, van quedando atrás⁶.

¿Por qué se da esa relación entre gobierno y oposición en el Perú? ¿Por qué los partidos no persisten o reaparecen como en otros casos? ¿Por qué tanto espacio para un discurso antipolítica y antipartido? ¿Qué naturaleza y alcances tiene esta crisis? ¿Qué consecuencias tiene ello y qué se puede esperar en el futuro? Estas son las preguntas a las que doy respuesta en este trabajo.

ANTECEDENTES: LOS LEGADOS DEL COLAPSO

La particularidad peruana actual no puede entenderse sin referimos a las consecuencias del colapso del sistema de partidos producido entre 1989 y 1995. La situación actual es en gran medida resultado del legado de 1992; la naturaleza del fujimorismo y las relaciones políticas que establece con el resto de actores, la interacción entre ellos en la actualidad, se relacionan con esta suerte de momento fundacional.

En el Perú se produjo, entre 1989 y 1995, el colapso del sistema de partidos vigente desde fines de los años setenta, y con él, se dio la resolución de un conjunto de conflictos que lo atravesaron a lo largo de casi todo el "corto" siglo XX: conflictos establecidos en torno a la integración de las masas populares al orden político, y que después del gobierno militar (1968-1980) ponían como elemento central en la agenda la configuración del orden del

4 En Tanaka 1999b, he tratado este punto con mayor profundidad. Recientemente, Mainwaring 1999 muestra su sorpresa ante la resistencia de los sistemas de partidos latinoamericanos. La región parece seguir así un patrón también registrado en Europa, donde los discursos anti-política y anti-partido no han logrado desplazar del centro a los partidos. Ver al respecto von Beyme, 1996, entre otros.

5 Recientemente Venezuela, de una manera sorprendente, se une al Perú en un camino que parece conducir al colapso del sistema de partidos. En la última elección de Asamblea Constituyente (julio de 1999), el Polo Patriótico consiguió 120 de 131 escaños, desapareciendo prácticamente a los partidos tradicionales.

Sobre el punto ver Palermo, 1998, y Peruzzotti, 1998.

Perú post-oligárquico. El desenlace como sabemos se dio finalmente en clave neoliberal.

El colapso del sistema de partidos se explica como consecuencia de una serie de sucesos políticos ocurridos en el período 1989-1995. Los actores partidarios cayeron presa de lo que he llamado el *espejismo de la representación*; es decir, privilegiaron su relación con organizaciones sociales formales, haciendo de intermediarios entre éstas y el Estado, construyendo su poder e influencia política en mérito a su capacidad de movilizar y articular esos intereses, dentro de un esquema que he llamado *movimientista*, tomando prestado y modificando el término sugerido en varios textos por Giorgio Alberti. El problema estuvo en que estos actores sociales habían progresivamente dejado de ser expresivos de una sociedad crecientemente informalizada a lo largo de la crisis de los años ochenta. A esto he llamado también *el espejismo de la sociedad civil* (Tanaka, 1999). Las organizaciones sociales funcionaban más bien como grupos de interés particular, desvinculados de la mayoría de la población. El éxito electoral de los partidos a lo largo de los ochenta (e incluso hasta inicios de los noventa) hizo que éstos no percibieran la necesidad de cambiar de prácticas⁷.

A este problema hay que sumar el encerramiento de los partidos en lógicas intra-partidarias en un contexto electoral sumamente difícil por la crisis económica y la violencia política, lo que generó una crisis de representación. Esto permitió los sorprendentes e inesperados resultados de la elección presidencial de 1990, que llevaron a la presidencia a Alberto Fujimori, una suerte de accidente que se entiende por la convergencia de la lógica de un sector del electorado, con acciones y omisiones de los principales actores políticos, en el contexto de un sistema electoral excesivamente permisivo. Fujimori se encontró luego en la presidencia, en minoría en el Congreso, sin un movimiento sólido de respaldo, y limitado por un orden institucional (expresado en la Constitución de 1979) que iba a contrapelo de las conductas delegativas que parecen acompañar casi siempre situaciones de emergencia, como las que vivió el Perú en esos años. Fujimori optó por entrar en una lógica de enfrentamiento en contra de los principales actores políticos y sociales, y del ordenamiento constitucional de 1979.

Se produjo así entre 1990 y 1992 un enfrentamiento entre, de un lado, el conjunto de los principales actores políticos del sistema de partidos vigente durante todos los años ochenta, habituados a actuar con una lógica movimientista, reunidos en torno a la vigencia del pacto político y de las reglas de juego expresadas en la Constitución de 1979 y, del otro, un presidente que apostó por un discurso anti-institucional, anti-partidario, y

⁷ En el caso de Venezuela en los últimos años parece aplicarse esta misma lógica para dar cuenta de la crisis de los partidos. Jennifer McCoy (1999) habla así del *overlearning* de los partidos en Venezuela. El éxito de las prácticas establecidas a partir de 1958 habría dificultado los cambios necesarios en los años noventa.

anti-político, buscando los mayores márgenes de acción posibles, siguiendo un comportamiento delegativo, y privilegiando la arena de la opinión pública, un escenario mediático. Este enfrentamiento lo ganó Fujimori, y su éxito quedó elocuentemente manifestado en los altos niveles de aprobación que suscitó el autogolpe de abril de 1992. Fujimori ganó básicamente por su éxito en el terreno de la economía: la naturaleza del proceso de ajuste y su afortunado *timing* político es el elemento clave para entender este desenlace, y por qué Fujimori logró tener éxito allí donde fracasaron Collor en Brasil, Serrano Elías en Guatemala o Bucaram en Ecuador. Estos presidentes también se hallaban en minoría en el congreso, enfrentaban situaciones altamente difíciles, e intentaron ganar poder basándose en un discurso anti-*stablishment* político⁸.

Desde abril de 1992 en adelante, el fujimorismo vivió un proceso de consolidación, tanto en el terreno de la economía como en el terreno de la lucha antisubversiva. En cuanto a lo primero, el gobierno logró una sustancial y sostenida reducción de la inflación, como muestran elocuentemente los datos a continuación:

Evolución de la inflación (fuente: INEI)

1988	1,722.3
1989	2,775.3
1990	7,649.6
1991	139.2
1992	56.7
1993	39.5
1994	15.4
1995	10.2
1996	11.8
1997	6.5
1998	6.0
1999	3.2 (estimado)

También se lograron importantes tasas de crecimiento del producto entre 1993 y 1995, haciendo que entre 1993 y 1998 el promedio de crecimiento del producto en el Perú es el más alto que se registra en América Latina.

⁸ He sintetizado en esta parte los argumentos que defiende en Tanaka, 1998.

Evolución del PBI (fuente: INEI)

1988	-8.3
1989	-11.7
1990	-5.4
1991	2.8
1992	-1.4
1993	6.4
1994	13.1
1995	7.3
1996	2.5
1997	7.2
1998	0.7
1999	1.0 (estimado)

Finalmente, el gobierno logró también la derrota estratégica de los movimientos subversivos, Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru, especialmente después de la captura del líder del primer grupo, Abimael Guzmán, en setiembre de 1992⁹. Esto puede verse claramente en la evolución de las acciones subversivas registradas.

Número de acciones subversivas, 1989-1998
(fuente: INEI y Webb y Fernández Baca, 1999)

1989	3,149
1990	2,779
1991	2,785
1992	2,995
1993	1,918
1994	1,195
1995	1,232
1996	883
1997	681
1998	310

Los éxitos que pudo exhibir Fujimori le permitieron tener una gran legitimidad, expresada en altos niveles de aprobación a su gestión. Como puede verse en el gráfico 1, la aprobación de la gestión presidencial entre 1992 y 1996 prácticamente no bajó del 60%, y a lo largo de 1995, estuvo casi siempre por encima del 70%.

Los altos niveles de legitimidad de Fujimori consolidaron un liderazgo personalista, enfrentado al orden institucional, autoritario, con un discurso

⁹ Sobre la derrota del senderismo ver Tapia, 1997.

anti-política y anti-partidos. Como consecuencia de esto, en el Perú, los partidos políticos que concentraron más del 90 por ciento de los votos en casi todas las elecciones de la década de los ochenta, hoy apenas bordean el 10%.

En el Perú tuvimos el colapso del sistema de partidos, lo que involucró al conjunto de sus actores, no se produjo una transición o una recomposición, porque no hay actores que "sobrevivan" propiamente del orden anterior, apenas algunos personajes, reconversión mediante. Esto a diferencia de casos como los de Argentina, Bolivia, Colombia, México o Uruguay, en los que hay más bien evolución. En todos estos países se pasa progresivamente hacia un sistema de mayor competencia, en el que aparecen nuevos actores que disputan la hegemonía a actores tradicionales que mantienen su importancia. Sólo el caso de Venezuela en los últimos tiempos se encamina por el mismo sendero que el Perú, e igual que en este caso, de una manera rápida e inesperada. En el congreso electo en el Perú en 1990 los partidos "tradicionales" eran todavía bastante fuertes, pero fueron "barridos" en la elección de Congreso Constituyente Democrático de noviembre de 1992; en Venezuela las cosas ocurrieron aún más rápida y dramáticamente: los partidos tradicionales controlaban el congreso electo en diciembre de 1998, y casi desaparecieron en la elección de Asamblea Constituyente de julio de 1999¹⁰.

Las elecciones de 1995 en el Perú (de presidencia y congreso), que supuestamente debieron marcar la vuelta del país a un régimen democrático, no marcaron el inicio de la reconfiguración de un nuevo sistema de partidos. Esta podría haberse dado dentro de un formato bipartidista, en torno a dos grandes bloques, uno vinculado al "fujimorismo" y otro a una oposición democrática. El aplastante triunfo del fujimorismo en 1995, sin embargo, atentó contra el desarrollo de un sistema partidario equilibrado. Fujimori obtuvo el 64.4% de los votos presidenciales, y su movimiento el 52.1 % de los votos congresales; su más cercano competidor, Javier Pérez de Cuéllar, obtuvo el 21.8% de los votos presidenciales, y su movimiento, Unión por el Perú (UPP), el 14% de los votos congresales. Así, en el congreso electo en 1995 surgieron claramente dos grandes bloques: el vinculado al gobierno, Cambio 90 - Nueva Mayoría, con 67 de 120 escaños; y el de la oposición, encabezado por la UPP, con 17 (el grupo político con mayor cantidad de escaños después de estos dos fue el partido aprista, pero con sólo 8 representantes). Lamentablemente, la UPP, lejos de consolidarse como eje de la oposición, se ha venido desarticulando con el paso del tiempo, expresión de

10 En el congreso electo en 1990 en el Perú, los partidos que constituyeron el sistema de partidos durante los ochenta obtuvieron el 75.2% de los escaños; en el Congreso electo en 1992, sólo el 16.25; y en el electo en 1995, el 14.16%. En Venezuela, AD y COPEI tuvieron el 53.9% de los escaños en el congreso electo en 1994; el 44.8% de los escaños en el congreso electo en 1998; sin embargo, en la elección de Asamblea Constituyente de julio de 1999, el Polo Patriótico obtuvo 120 de 131 escaños, desapareciendo prácticamente a los partidos "tradicionales" .

ello es que a la fecha su representación parlamentaria se ha reducido de 17 a sólo 7 miembros.

Al no darse una recomposición del sistema de partidos, y al establecerse en las elecciones de 1995 una mayoría abrumadora del fujimorismo, tenemos que el espacio vacío dejado por el sistema anterior es ocupado por éste y, al no tener contrapesos políticos significativos, cae fácilmente en una dinámica autoritaria, manteniéndose así en gran medida el escenario post golpe de 1992. Así, el espacio público de deliberación ciudadana queda seriamente menoscabado¹¹, y se produce a nivel de las decisiones una centralidad excesiva de los poderes estructurales, como organismos financieros internacionales, grandes empresarios e inversores extranjeros, diversos grupos de poder, o las Fuerzas Armadas. Esto ha tenido como consecuencia, entre otras cosas, la aplicación de programas de ajuste de elevados costos sociales¹².

La no existencia de un sistema de partidos propiamente dicho en la actualidad mantiene todavía la crisis en el sistema de representación política abierta a fines de los años ochenta. Lo destruido no ha sido sustituido por nada alternativo, ni desde el gobierno ni desde la oposición: la imagen de la representación no se ha podido constituir ante los ojos de una ciudadanía excesivamente recelosa del ámbito político. Así tenemos en la actualidad una figura en la que, frente a las elecciones del 2,000, los candidatos con mayor posibilidad de derrotar a Fujimori no tienen representación en el congreso, por ser movimientos creados después de las elecciones de 1995¹³, mientras que los que sí la tienen y hacen oposición más consistentemente desde el parlamento, no tienen mayor legitimidad ante la sociedad, salvo ante algunos grupos de interés, también con una capacidad de convocatoria reducida.

Considero que a la luz de estos hechos es que debe situarse la muy pertinente discusión sobre el carácter del régimen político actual, puesta en agenda recientemente por Cynthia McClintock (McClintock 1999). La autora propone caracterizar al régimen actual como autoritario; otros hablan de un régimen "semidemocrático" (Levitsky, 1999). Ciertamente la situación es ambigua, de allí la ausencia de una caracterización compartida por todos. Creo que de lo que se trata en esta discusión es de establecer los criterios relevantes para dar cuenta de la situación, antes que pronunciarse en uno u otro sentido basándonos en aspectos siempre parciales de la compleja realidad política peruana.

¹¹ Ver al respecto Conaghan, 1999.

¹² Sobre el punto ver Gonzales de Olarte, 1998.

¹³ El actual alcalde de Lima, Alberto Andrade (electo en 1995 y re-electo en 1998), y el ex Gerente del Instituto Peruano de Seguridad Social, Luis Castañeda, líderes de los Movimientos "Somos Perú" y "Solidaridad Nacional", respectivamente.

Mi argumento al respecto es el siguiente. Después del golpe de 1992, tuvimos una etapa de transición, que supuestamente terminaría con un reequilibramiento democrático con las elecciones de 1995¹⁴. Sin embargo, en esa ocasión no logró constituirse un nuevo sistema de partidos, se dio un triunfo abrumador del fujimorismo, al que una oposición débil y fragmentada no pudo hacer frente. Como consecuencia, tenemos que el régimen autoritario establecido en 1992, si bien logró una amplia legitimación democrática por la vía electoral en 1995, no alteró sustancialmente su dinámica, al no enfrentar ningún contrapeso significativo que lo obligara a seguir un rumbo institucional. En otras palabras, diría que la transición esperada en 1995 no cuajó, por lo que seguimos en un contexto de transición. Y seguiremos así a menos que en las elecciones del año 2,000 aumenten sustancialmente los niveles de competencia y competitividad entre los actores. A mi juicio es claro que mayores niveles de institucionalización democrática serán posibles sólo cuando haya un relativo equilibrio de fuerzas, que lleve a que los conflictos tiendan a dirimirse no por una lógica de imposición, sino de negociación.

En este sentido, la comparación del caso peruano con el caso de México en los últimos años resulta ilustrativa. Durante décadas, el PRI se legitimó por la vía electoral; sin embargo, el régimen no funcionaba democráticamente, debido a la extrema debilidad de la oposición; sobre este espacio vacío, tienden a desarrollarse dinámicas autoritarias. Es recién con el fortalecimiento de la oposición a partir de 1988 que se puede hablar de un proceso de democratización, que parece haber concluido ya, dado que en la actualidad tenemos un escenario claramente competitivo¹⁵. Esto me lleva a plantear una discusión sobre la manera de entender lo esencial de un régimen democrático. Como traté de demostrar en otra parte (Tanaka, 1999b), creo que un aspecto central es la competencia política. Creo que ella es la llave que conduce a una mejora en los aspectos liberales y republicanos de la democracia¹⁶. Esto además podría ayudarnos a entender el derrotero venezolano de los últimos tiempos: lo que ha ocurrido es una reducción brutal de los niveles de competencia y de equilibrio político, y el espacio dejado por los partidos tradicionales ha sido ocupado por el chavismo. Por ello es que su carácter democrático está en cuestión, pese a la amplia legitimidad del régimen. De allí su profunda ambigüedad.

En suma, en el caso peruano lo que encontramos es que después del golpe de 1992, tuvimos una transición frustrada, pese a la legitimación

14 Ver al respecto López, 1994.

15 Ver al respecto Salazar (1999), para quien en México ya se vive un contexto democrático, aunque todavía haya ausencia de actores políticos democráticos.

16 Para ser más claro, creo que la competencia y cierto equilibrio es condición necesaria, aunque ciertamente no suficiente, para el establecimiento de una dinámica democrática, apegada a un orden institucional. Sobre los aspectos democráticos, liberales y republicanos del régimen democrático ver O'Donnell, 1998.

electoral de 1993 y 1995, debido a la debilidad de la oposición y la escasa competencia en el sistema político. Por ello, el gobierno cae fácilmente en una dinámica autoritaria, ya que no enfrenta contrapesos significativos. Seguimos en un escenario de transición, de allí que los dilemas que enfrentan los principales actores políticos en la actualidad sean dilemas típicos de esta situación; un gobierno que intenta por todos los medios de continuar en el poder y a la vez mantener la imagen de una voluntad democrática, y una oposición que no sabe si participar o no, o cómo desenvolverse en los espacios políticos que se abren, relativamente controlados por el régimen.

Ahora bien, ¿se pudo evitar este desenlace? La historia hasta aquí contada, centrada en el legado que deja el colapso del sistema de partidos sugiere la imagen de un fujimorismo imbatible, donde el peso de la herencia de 1992 habría cerrado las puertas a otras opciones en los años posteriores, con un pueblo peruano abrazando sin más la opción del autoritarismo, imposibilitando una recomposición del sistema de partidos y la construcción de una oposición vigorosa. Sin embargo, las cosas en realidad no fueron tales, pese a la fortaleza del liderazgo de Fujimori. Sin negar el peso de esta herencia, también encontramos una ciudadanía más "sofisticada", y decisiones de los actores que ayudan a entender el curso de los acontecimientos. Como veremos a continuación, las cosas fueron mucho más complejas, y el escenario estuvo siempre abierto a desenlaces distintos.

LA HEGEMONÍA Y LA CRISIS DEL "FUJIMORISMO"... Y LAS OPORTUNIDADES EN UN ESCENARIO ABIERTO

El "fujimorismo" muestra cuatro etapas, desde el punto de su legitimidad: hay una primera, la de la "luna de miel" (1990); la segunda, la de la crisis (1991, hasta el tercer trimestre); la tercera, de consolidación y hegemonía (desde fines de 1991, hasta mediados de 1996). Esta tercera etapa tiene dos fases, la primera signada por una legitimidad mayormente política (entre 1992 y mediados de 1993, teniendo como picos el autogolpe de abril de 1992 y la captura de Abimael Guzmán, de setiembre del mismo año), y la segunda signada por una legitimidad mayormente económica (desde mediados de 1993 hasta mediados de 1996). La cuarta etapa es la de la crisis, desde la segunda mitad de 1996 hasta inicios de 1999, que hace el escenario electoral frente al 2,000 sumamente competido y difícil para el fujimorismo (ver gráfico 1).

La tercera fase, de consolidación y hegemonía, como ya dijimos, sugiere la imagen de un fujimorismo invencible, pero un examen minucioso de los hechos revela un panorama con muchos matices. Hubo un comportamiento "delegativo" en el electorado, pero se trató de una "delegación vigilada", como señaló acertadamente Balbi (1997).

En el período anterior al golpe de Estado el proceso político estaba abierto a desenlaces diversos, pero como argumenté en otra parte (Tanaka 1998), las fuerzas que enfrentaba el fujimorismo, compuestas por el conjunto de los actores del sistema de partidos surgido alrededor de la Constitución de 1979, cayeron en la trampa de los espejismos de la representación: se aferraron a una dinámica movimientista que ya no era representativa de la mayoría del país, y se aferraron a unas reglas de juego constitucionales, a un pacto político, que ya habían sido superadas por los hechos. Esto no les permitió jugar eficientemente en el nuevo escenario, donde el peso de lo *mediático*, de la opinión pública, resultaba fundamental. Fujimori sí lo hizo, y por ello ganó en esa confrontación, respaldado por su éxito en la reducción de la inflación.

Sin embargo, Fujimori estuvo siempre lejos de tenerlas todas consigo. Inmediatamente después del autogolpe de abril de 1992, el gobierno se vio obligado a retroceder y de entrar por un camino de retorno a una normalidad constitucional (ver López, 1994). Fujimori tuvo que renunciar a la idea de convocar a un plebiscito en 1992, y por presión internacional tuvo que convocar a elecciones para conformar nuevamente al congreso. Así, en noviembre de 1992 se llevó a cabo la elección para conformar lo que se llamó el Congreso Constituyente Democrático (CCD), con funciones de Congreso y a la vez con el encargo de redactar una nueva constitución política. En este momento encontramos una primera coyuntura en la que las decisiones de los actores determinaron un curso de los acontecimientos que pudo haber sido distinto. Los principales actores políticos de oposición optaron por el abstencionismo, llamando a viciar el voto. El Partido Aprista Peruano (PAP) Y Acción Popular (AP), las dos organizaciones políticas más importantes del país, junto con lo que quedaba de la Izquierda Unida (IU), optaron por no participar en esas elecciones; en parte por razones de principio, en parte para no exponerse a una derrota mayúscula. Como sea, el resultado fue que el voto del conjunto de la oposición al fujimorismo resultó mayor al 25%, pero repartido entre cinco grupos¹⁷.

La elección del CCD terminó dando por un margen estrecho mayoría absoluta al fujimorismo, dando éste un salto bastante importante de la elección a congreso anterior, de abril de 1990, a la de noviembre de 1992. En las elecciones de 1990, Cambio 90 obtuvo el 21.7% de los votos para el

17 El Partido Popular Cristiano (PPC), el Frente Independiente Moralizador (FIM), el Movimiento Democrático de Izquierda (MDI), y Solidaridad y Democracia (SODE).

senado y el 16.5% para diputados, mientras que en noviembre de 1992, Nueva Mayoría - Cambio 90 obtuvo el 49.2% de los votos; así, de un total de 80 congresistas, Cambio 90 - Nueva Mayoría obtuvo 44 escaños.

Es bastante probable que, de no haberse dado el abstencionismo de los principales grupos políticos, el fujimorismo no habría alcanzado mayoría absoluta, lo que acaso habría permitido un juego más abierto¹⁸. Si bien es cierto este razonamiento es puramente especulativo y no verificable, resulta razonable. Y creo que es razonable también pensar que sin mayoría absoluta, el fujimorismo habría asumido un carácter menos impositivo que el que desarrolló, sin necesidad de concertar ni de llegar a un entendimiento con ningún grupo político. De otro lado, el abstencionismo descolocó y sacó de escena a los partidos principales hasta ese momento, perdiendo entre 1993 y 1995 presencia pública y protagonismo, en un contexto de consolidación del fujimorismo y de su prédica antipolítica y antipartido. Esto lo habrían de pagar caro con una estrepitosa derrota en las elecciones de 1995 (en conjunto los actores principales del sistema de partidos de los ochenta no pasaron del 6.32% de los votos en la elección presidencial y llegaron sólo a un 14.84% en la de Congreso).

Pero así como los partidos "tradicionales" entraban en una cada vez mayor crisis, también encontramos, y esto es muy interesante, que los intentos de consolidar al fujimorismo como una fuerza política también fracasaron. En enero de 1993, apenas dos meses después de la elección del CCD (noviembre 1992), se realizaron elecciones municipales, que constituyeron una gran derrota para los candidatos patrocinados por el gobierno. En Lima el candidato apoyado por éste, Pablo Gutiérrez, tuvo que renunciar semanas antes, para no exponerse a una derrota anticipada. A nivel provincial, los pocos candidatos presentados por el gobierno también fueron derrotados. En suma, así como los partidos se desgastaban, correlativamente el fujimorismo como movimiento no lograba consolidarse. Evidencias de esto se presentarán nuevamente más adelante, en las elecciones municipales de 1995 y 1998. En noviembre de 1995 se realizaron elecciones municipales, en las que, nuevamente, los candidatos promovidos por el gobierno fueron derrotados. Jaime Yoshiyama (considerado el delfín de Fujimori), en Lima, y que tenía como elocuente lema de campaña "con todo el apoyo", fue derrotado por el "independiente" Alberto Andrade, del movimiento "Somos Lima", que luego se convertiría en "Somos Perú". Diversos analistas concluyeron que aquí fracasó también el intento de Fujimori de construir una suerte de "delfín", de sucesor político¹⁹.

¹⁸ Ver al respecto Pease, 1999, p. 72.

¹⁹ Aunque Yoshiyama perdió por un margen estrecho: Andrade obtuvo el 52.07% de los votos, y Yoshiyama el 47.93%.

El fracaso del fujimorismo en constituirse como movimiento hace que la sobrevivencia de los grupos actualmente en el poder, e incluso del propio Fujimori, dependan casi exclusivamente de la presencia de éste en la presidencia, de su acceso a los recursos del poder del Estado, lo que ayuda a entender por qué se ha jugado a fondo la carta de la re-elección, violentando no sólo la Constitución de 1979, sino también la expedida por el presente régimen, en 1993.

Pero la ciudadanía no sólo se mostraba capaz de discernir entre Fujimori y los personajes que patrocinaba su gobierno. También resultó capaz de desaprobado ampliamente diversas acciones del gobierno, pese a mantenerse, al mismo tiempo, muy altos los niveles de aprobación a la gestión presidencial. A lo largo de 1993 y 1994, por ejemplo, se dio la investigación por los sucesos de la Cantuta, que merecieron una amplia desaprobación por parte de la ciudadanía²⁰. De otro lado, en el mes de noviembre de 1993 se realizó un referéndum para aprobar la nueva Constitución que sustituiría a la de 1979, Y éste dio por resultado un empate técnico, en medio de la denuncia de fraude y diversas irregularidades²¹.

La coyuntura del referéndum es muy importante, entre otras cosas porque estableció las bases de una unidad posible de las fuerzas opositoras al gobierno. De hecho, un conjunto muy amplio de fuerzas opositoras conformaron el "comando de campaña por el no", que recogió una serie de demandas populares descentralistas, y la defensa de derechos sociales amparados por la Constitución de 1979, Y que resultaban reducidos en la nueva carta magna. Pese al triunfo del "Sí", la unidad registrada en la campaña por el "No" dio lugar a una serie de conversaciones para lograr una candidatura unitaria para la elección presidencial de 1995. Ella no llegó a darse por la divergencia en las estrategias que siguieron los actores políticos, como veremos más adelante.

En 1994, continuaron los escándalos relacionados a las investigaciones por el caso La Cantuta. En el mes de abril de 1994 el Jefe del Comando Conjunto sacó una división de tanques a las calles de Lima en una manifestación de fuerza en el contexto de investigaciones que apuntaban a responsabilidades en el alto mando del ejército, hecho que fue ampliamente desaprobado por la ciudadanía²².

20 El caso La Cantuta consistió en el secuestro, desaparición y posterior asesinato de un grupo de estudiantes y un profesor de la Universidad La Cantuta, como parte de una operación del ejército, en julio de 1992. El gobierno empezó negando los hechos, pero investigaciones parlamentarias y periodísticas finalmente probaron la verdad de las denuncias realizadas. El gobierno mereció una amplia desaprobación ciudadana por diversas prácticas que entorpecieron las investigaciones.

21 El "Sí" a la nueva constitución obtuvo el 52.3% de los votos, y el "No" obtuvo el 47.7%.

22 Sobre el caso Cantuta ver Conaghan, 1999.

El carácter abierto del juego político incluso en esta etapa se manifiesta también al analizar la campaña electoral frente a las elecciones de abril de 1995, de presidente y de congreso. No sólo tenemos a partidos "tradicionales" en crisis y a un fujimorismo incapaz de constituirse en movimiento, sino también a nuevos actores que podrían haber ayudado a la reconstitución del sistema, pese a compartir una suerte de discurso apartidario, reivindicando su carácter de "movimiento independiente" y no de "partido". Así, entre 1993 y gran parte de 1994 la candidatura opositora de Javier Pérez de Cuéllar gozaba de una mayor intención de voto que la de la reelección de Fujimori. Si bien Fujimori empezó a tomar la delantera en las encuestas hacia mediados de 1994, también es cierto que una candidatura única de oposición podría haber reducido el margen de maniobra del fujimorismo. Ello no se dio, y en el congreso 1995-2000, Cambio 90 Nueva Mayoría obtuvo 67 de 120 escaños. Otra vez, se puede especular con que un pequeño cambio en los resultados habría bastado para que el oficialismo no contara con mayoría propia en el Congreso²³.

Con todo, aún con los resultados de las elecciones de 1995, existía la posibilidad de consolidar un polo opositor alrededor de la UPP, liderada por Javier Pérez de Cuéllar. De hecho, el fujimorismo empezó lo que caracterizamos como su etapa de crisis hacia fines de 1996, y su declive podría haber sido capitalizado por la principal fuerza alternativa a éste en 1995. Sin embargo, la UPP, lejos de consolidarse con el tiempo, por el contrario inició un largo proceso de debilitamiento. Tal como Mario Vargas Llosa en 1990, el ex Secretario General de la ONU en 1995 dejó el país, dejando también sin cabeza visible a la principal fuerza de oposición. En tanto se trató de un movimiento articulado en torno a su persona, al irse se desbocaron una serie de contradicciones internas, que hicieron que con el tiempo su representación parlamentaria pasara de 17 a sólo 7 miembros.

Sin embargo, pese al arrollador triunfo de Fujimori en abril de 1995, el fujimorismo nunca logró constituirse como movimiento, y el sentido crítico del electorado nunca se perdió. En junio de 1995, se promulgó una ley de amnistía para todos los miembros de las fuerzas del orden sentenciados por delitos vinculados a la lucha antiterrorista, cosa que mereció otra vez una amplia desaprobación ciudadana. Y como ya vimos, en las elecciones municipales de noviembre de 1995, los candidatos oficialistas fueron derrotados. Otros ejemplos del sentido crítico de la ciudadanía podemos encontrarlos más adelante, a comienzos de 1996, con la desaprobación ciudadana frente a la privatización de la empresa PetroPerú.

23 Una candidatura única de oposición podría haber conseguido más votos y reducido el número de votos no válidos, con lo que el número relativo de votos del fujimorismo habrían sido menor. Sobre el punto ver Pease, 1999. Sobre el proceso electoral de 1995 ver Schmidt, 1999.

Pero la criticidad se hará sustancialmente mayor a partir de mediados de 1996, y a diferencia de lo que ocurría antes, ésta empezó a mellar la aprobación a la gestión presidencial. La desaprobación empieza a aumentar, y llega a emparejar a la aprobación hacia fines de 1996 y la primera mitad de 1997, para desde entonces ubicarse por encima de ésta²⁴.

Diversos trabajos muestran que el cambio en los niveles de aprobación se relaciona con la crisis económica, con la recesión, con la percepción de que las cosas empeoran en el terreno económico. Desde inicios de 1996 la aprobación al programa económico del gobierno empieza a descender, y desde fines de 1996 hasta el momento, los niveles de desaprobación son mayores a los de aprobación²⁵. Antes, sucesos políticos que generaban una amplia desaprobación no mellaban la popularidad presidencial, en parte porque la economía funcionaba bien.

Más interesante que estos datos es registrar que desde el último cuatrimestre de 1996 se produjo un avance en la aprobación de la oposición, que logró ponerse hacia mediados de 1997 al parejo con la aprobación presidencial. Desde entonces, y hasta mediados de 1999, esta paridad se ha mantenido.

Desde mediados de 1996, el desgaste de Fujimori ha tenido que ver con el desempeño de la economía, como ya vimos, y también con diversos sucesos ubicados en el terreno de lo político. En abril de 1996, desde la mayoría gobiernista en el Congreso empezaron a darse disposiciones conducentes a permitir la reelección presidencial (empezando por la "ley de interpretación auténtica de la Constitución", de agosto de 1996, ley 26657²⁶) Y a limitar el ejercicio del referéndum consagrado por la Constitución de 1993 (que podría revertir muchas acciones del gobierno que generaban una amplia desaprobación ciudadana²⁷), contraviniendo claramente en el primer caso a la Constitución, al debate constituyente y a la jurisprudencia sentada por el Jurado Nacional de Elecciones (JNE)²⁸, es decir, las bases legales establecidas por el propio régimen²⁹; y en el segundo caso, la intención y esencia de este mecanismo de democracia directa.

²⁴ Cabe señalar, sin embargo, que hacia mediados de 1999, la aprobación presidencial se ha emparejado con la desaprobación.

²⁵ Sobre el punto Ver Carrión, 1999.

²⁶ Según la Constitución de 1993, sólo existe re-elección inmediata por un período; esta ley establece que el primer período de Fujimori es el de 1995, no el de 1990 (porque en 1990 Fujimori fue electo según la Constitución de 1979).

²⁷ A inicios de 1996, p.e., se intentó convocar a un referéndum para impedir la privatización de la empresa petrolera estatal PetroPerú.

²⁸ La Constitución de 1993 permite la re-elección inmediata, pero sólo por una vez; el debate constituyente y el Jurado Nacional de Elecciones establecieron que Fujimori podía ser candidato presidencial en 1995 *en el entendido de que* aspiraba a la re-elección permitida por la Constitución.

²⁹ Un comentario breve sobre la Constitución de 1993; contra lo que podría creerse, por el contexto político en el que surgió, considero que es un error considerada una Constitución

Como ya vimos, el fujimorismo no llegó nunca a constituirse como movimiento. Esto hace que su continuidad pase casi de manera necesaria por el mantenimiento personal de Fujimori en el poder. Ni Cambio 90, ni Nueva Mayoría ni Vamos Vecinos, movimientos vinculados al gobierno, existen propiamente, en el sentido de que carecen de vida orgánica o de organización. Al no existir un movimiento u organización que se beneficie de su capital político, ni bases o sectores sociales propiamente dichos sobre los que se asiente, su sobrevivencia pasa de manera casi exclusiva de su permanencia en el poder, del manejo del Estado, del acceso a sus recursos, lo que le permite establecer una serie de relaciones clientelares. Así puede entenderse que el gobierno haya jugado a fondo la carta de la re-elección, pese a los escollos legales, constitucionales, y pese a la alta desaprobación que generaron esas iniciativas.

Así, las relaciones entre gobierno y oposición empezaron a jugarse desde 1996 sobre todo en torno a la constitucionalidad de la re-elección de Fujimori. La historia de la iniciativa del referéndum sobre si procede o no la candidatura a la reelección del presidente es ilustrativa al respecto. El proceso del referéndum se inició en setiembre de 1996, cuestionando la ley de interpretación auténtica. En octubre, la mayoría estableció que para proponer el referéndum, y las iniciativas legislativas, se necesitarían no sólo 1'250,000 firmas (10% del padrón electoral), sino también 48 votos en el Congreso (dos quintos), desnaturalizando la esencia de un mecanismo de iniciativa ciudadana y democracia directa. Sin embargo, luego de muchos conflictos con el Congreso y con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Jurado Nacional de Elecciones permitió que el proceso de referéndum siguiera, amparándose en el carácter no retroactivo de las leyes.

Entre enero y mayo de 1997, tres miembros del Tribunal Constitucional (de siete) declararon "no aplicable" la ley 26657 al Presidente Fujimori, invocando el control difuso de la Constitución. Esto dio lugar a un largo y áspero debate sobre la naturaleza de la sentencia, dado que, según la ley orgánica del propio Tribunal, se requería de una mayoría "hipercalificada" de 6 sobre 7 para declarar inconstitucional una ley; por supuesto que esta ley orgánica fue elaborada por la mayoría gubernamental en el Congreso, con el claro propósito de evitar que se declararan inconstitucionales leyes que favorecían la concentración de poder en manos del régimen. Los magistrados que creían en la inconstitucionalidad de la ley, al no poder declararla inconstitucional, la declararon *no aplicable* al ciudadano Fujimori. Como respuesta a este fallo, la mayoría del Congreso acusó constitucionalmente a estos tres magistrados del Tribunal Constitucional, y a fines de mayo fueron destituidos, en medio de un escándalo.

hecha "a la medida" de un gobierno autoritario. De hecho, creo que el principal problema para la democracia en el Perú no es que la Constitución sea mala, sino que no se cumple.

Hacia fines de agosto de 1997, el Congreso aprobó una ley que apuntó claramente a evitar la realización del referéndum, cuando las encuestas de opinión señalaban que la mayoría del país se oponía a la segunda re-elección presidencial. La ley estableció la diferencia entre una "iniciativa legislativa", y el referéndum, señalando que este último sólo procedía después de negada en el Congreso la primera, desnaturalizando groseramente el carácter de esta consulta popular. De este modo, el más de un millón de firmas que se había recolectado a lo largo de dos años para organizar un referéndum dejaba de tener sentido. El Jurado Nacional de Elecciones a inicios de 1998 declaró que las firmas del referéndum en realidad correspondían a las firmas de una iniciativa legislativa, que buscaba derogar la ley re-eleccionista, y las remitió al Congreso. Como ya vimos, previamente se había establecido que además de las firmas se requería el voto aprobatorio de 48 congresistas. Sobre un total de 120 congresistas, de los cuales 67 habían sido electos por Cambio 90 - Nueva Mayoría, la oposición fracasó en conseguir 48 de los 53 votos no gobiernistas posibles 30. Así terminó la historia del referéndum.

En la actualidad se vive en una suerte de limbo jurídico respecto a la constitucionalidad de la ley de re-elección. Finalmente, será el Jurado Nacional de Elecciones el que decida si aceptará o no la casi segura candidatura presidencial de Fujimori, y si declarará fundada o no la tacha que seguirá a su inscripción. Seguramente no podrá hacerlo, ya que, según ley aprobada por el Congreso, el JNE necesita el voto de 4 sobre 5 miembros para declarar fundada una tacha³¹.

Más allá de estas maniobras y complicaciones jurídicas, el hecho político es que estos sucesos mellaron la credibilidad y legitimidad del gobierno y de Fujimori. Así, la oposición logró emparejar y aventajar por primera vez a éste en aprobación de desempeño, en el trimestre junio-agosto de 1997: es la coyuntura de la destitución de los jueces del tribunal constitucional, las marchas estudiantiles de protesta por estos hechos, la campaña de la oposición por la realización del referéndum, y otras cuestiones ³². Esto es algo radicalmente distinto a todo el período 1992-1996. Esta coyuntura permitió además la convergencia de sectores de oposición disímiles en torno a las mismas banderas, y sobre temas sustantivos.

Sin embargo, pese a estas acciones del gobierno, que merecieron una amplia desaprobación ciudadana, la oposición no logró ganar en la disputa por la hegemonía política. Es más, a lo largo de 1999 Fujimori ha logrado

30 Sobre el punto ver Planas, 1999.

31 Se trata de la ley n° 26954, de mayo de 1998, mediante la cual para la denegatoria de la inscripción, impugnación y tachas de candidaturas se requiere la votación de 4 de los 5 miembros del JNE, y de no alcanzar dicha cifra la denegatoria de inscripción, las impugnaciones y tachas serán declaradas infundadas.

32 Entre ellas, el retiro de la nacionalidad peruana de Baruch Ivcher, accionista mayoritario de un canal de televisión de oposición, que permitió que otros accionistas controlaran el canal, y su perfil político pasara de ser de oposición a apoyo al régimen.

una consistente recuperación en sus niveles de aceptación y de intención de voto frente a las elecciones del 2,000. La pregunta aquí es por qué la caída en la aprobación a Fujimori, los errores y escándalos políticos asociados a la reelección, no se tradujeron en un mayor apoyo a las fuerzas de la oposición. Sostengo que la respuesta a esta pregunta tiene dos aspectos, el primero de naturaleza política. Este tiene que ver con la naturaleza de la causa del referéndum, en torno a la cual giró la oposición. El referéndum apuntaba a impedir la continuidad de Fujimori, pero dejaba sin responder la pregunta por la opción a escoger más allá de Fujimori. Como señalara Przeworski al estudiar las transiciones democráticas, de la crisis de legitimidad de un régimen autoritario no se deduce en absoluto un proceso de transición: para que éste se dé, es necesario que aparezca una opción alternativa clara. En el Perú el desgaste de Fujimori se dio, pero no apareció nunca una alternativa clara. Nunca hubo una respuesta a la pregunta de si no es Fujimori, ¿quién?, o después de Fujimori, ¿qué?

La segunda razón que explica la relativa debilidad de la oposición se ubica en el terreno de la economía. Durante el período de crisis del fujimorismo la oposición tomó como principal bandera política la lucha contra la re-elección (entre octubre de 1996 e inicios de 1998, período en el cual se dio el proceso de organización del referéndum), basándose en argumentos principistas, en medio de un sumamente confuso debate jurídico, cuando para la mayoría el principal problema del país era el problema económico. Por ello, el respaldo a la oposición siempre fue relativamente menor en el sector socio-económico "D" de las encuestas de opinión, especialmente entre fines de 1997 y la primera mitad de 1998, precisamente los meses en los que la dinámica de la oposición giró casi de manera exclusiva en torno al tema del referéndum.

La principal fuente de insatisfacción con el gobierno tenía que ver con la economía; ya vimos que una de las variables que mejor explica la popularidad presidencial es la aprobación del programa económico. El desgaste presidencial no se tradujo en un mayor respaldo a la oposición debido a su perfil marcadamente "institucionalista", sin ofrecer una propuesta clara en el terreno de la economía. Y en este terreno encontraremos precisamente una de las claves del liderazgo de Fujimori, pese a su declive. Los más pobres, la mayoría del país, aprueban relativamente más la gestión presidencial, pese a la crisis.

Esta aparente paradoja puede entenderse si tomamos en cuenta que el Estado durante los años de Fujimori aumentó notablemente el gasto social. El gasto social per cápita pasó de 12 dólares en 1990 a 63 en 1993, a 75 en 1994, a 145 en 1995, y a 158 en 1996 (INEI), aumentando también sustancialmente como porcentaje del PBI, de modo que en el segundo gobierno de Fujimori se registran los niveles más altos de las últimas dos

décadas. Así, si bien la mala situación económica melló la aprobación de la gestión de Fujimori, ella afectó relativamente menos su relación con los sectores populares; y en esos mismos sectores, mayoritarios, la oposición encontró más dificultades para ganar hegemonía, dado el carácter institucionalista de sus banderas de lucha, la ausencia de una propuesta económica, y la dificultad para presentar una alternativa clara al fujimorismo.

Ahora bien, con todo, tenemos que desde fines de 1996 el respaldo a Fujimori decae, que la desaprobación a su gestión aumenta, y que la aprobación a la oposición aumenta, hasta más o menos equipararse con la de Fujimori. Esto por supuesto hace que el escenario electoral para las elecciones del año 2,000 sea realmente competido. A la fecha hay tres candidatos que concentran la intención de voto: Alberto Fujimori, Alberto Andrade, y Luis Castañeda. El desenlace nuevamente aparece abierto³³.

Comprobamos que el escenario político en el Perú siempre fue fluido, y que, pese a la consolidación del fujimorismo posterior al auto-golpe de abril de 1992, al menos existieron posibilidades de que se registrara un escenario más acorde al contexto latinoamericano: uno marcado por una creciente oposición a las reformas liberales, y con una recomposición del sistema de partidos (podría haberse dado en torno a la UPP o a un gran frente opositor como el que se dio alrededor de la organización de referéndum). ¿Por qué este escenario no llegó a darse? Para ello tenemos que entender con mayor precisión las lógicas de cada uno de los principales actores políticos: el fujimorismo, los partidos "tradicionales", y los movimientos "emergentes".

LAS LOGICAS DE LOS ACTORES: ESTATALIDAD, SOBREVIVENCIA Y POLÍTICA MEDIÁTICA

¿Cómo entender la peculiar dinámica política que se produce en el Perú? Creo que nos ayudaría asumir, desde una perspectiva realista, que los distintos actores políticos persiguen simplemente el poder, y asegurar sus intereses; la situación general resulta de la interacción de las racionalidades de los actores, que ciertamente pueden no coincidir con los intereses de la ciudadanía, pero ese es otro asunto.

³³ En el momento de escribir este texto, el respaldo a Fujimori y Castañeda tiende a aumentar, y el de Andrade a disminuir. Pero la campaña electoral no ha empezado formalmente todavía.

El juego de Fujimori es bastante claro, y lo viene siguiendo sistemáticamente desde 1990. Estuvo enfrentado a los partidos "tradicionales" y al orden constitucional de 1979 entre 1990 y 1992, Y desde entonces sigue en la misma lógica de acumulación de poder y de avasallamiento de los límites que encuentra. Entender esta lógica requiere registrar que el fujimorismo es un movimiento personalista en extremo. Fujimori llegó sólo, y por accidente, al poder. Desde el Estado ha creado su poder, y no ha tenido éxito o no ha querido construir un movimiento (ya vimos que ni Cambio 90, ni Nueva Mayoría, ni Vamos Vecinos lo sin propiamente). No necesita hacerlo, tampoco, al menos para gobernar: lo hace desde el Estado, y amparado en poderes estructurales. Por todo esto, Fujimori requiere casi de manera necesaria su continuidad *personal* en el poder. Por ello, la lógica del fujimorismo es la lógica de la *estatalidad*. Su lógica difícilmente puede ser la de la alternancia, porque ella lo desvincula del Estado, del cual vive casi de manera exclusiva, careciendo de bases de sostenimiento por fuera de éste.

La impronta autoritaria del gobierno actual se entiende por el éxito del autogolpe de abril de 1992, por la destrucción de las instituciones que le ponían límites, y su reconstitución en términos favorables al régimen, por la mayoría absoluta que obtuvo en la elección del CCD en 1993, y por la mayoría absoluta que obtuvo del electorado en el Congreso de 1995. Como vimos más arriba, estos elementos permiten entender la naturaleza del régimen político actual: democráticamente legítimo en lo electoral, pero sin un comportamiento democrático, en un contexto de extrema debilidad institucional y de escasa competencia. Esta última nos remite a los actores opositores al fujimorismo.

Veamos primero a los partidos "tradicionales". Como ya vimos, consideramos un error su abstencionismo en 1993, que determinó su descolocamiento entre 1993 y 1995, los años de consolidación del fujimorismo. Este descolocamiento, aunado a la dificultad de constituirse como una opción creíble, determinó que fueran castigados por el electorado en 1995. Así, el APRA obtuvo el 4.1 % de los votos presidenciales, y el 6.5% de los votos al congreso; el PPC retiró su candidato presidencial, y obtuvo el 3.1 % de los votos al congreso; el candidato presidencial de AP obtuvo el 1.6% de los votos, y la lista al parlamento obtuvo el 3.3%; finalmente, el candidato presidencial de IU obtuvo el 0.6% de los votos, y su lista parlamentaria el 1.9%.

Estos resultados ponen a los partidos eje del sistema de partidos vigente en los ochenta al borde de la extinción (la IU puede ya considerarse definitivamente extinta como organización). Por ello, la lógica que rige su actuación en la actualidad es la de la sobrevivencia. Un primer paso es asegurar su existencia legal, mantener su registro ante el Jurado Nacional de Elecciones (lo perdieron al obtener menos del 5% de los votos en las

elecciones de 1995, con la excepción del APRA). AP lo recuperó presentando las firmas necesarias, justo antes de la promulgación de una norma según la cual el número de firmas necesario para inscribirse ante el JNE se elevó al 4% del total de votantes registrados, con lo que el número se elevó a casi medio millón. A la fecha el PPC todavía está tratando de conseguir el número de firmas necesarias que le permita presentar candidatos a las próximas elecciones ³⁴.

Pero los partidos tradicionales además de existir legalmente, deben ser capaces de relacionarse con la ciudadanía. Se trata de una cuestión extremadamente difícil, una vez rota la confianza y esa delicada ilusión envuelta en toda relación de representación. Resulta claro que la consolidación del fujimorismo, más allá de Fujimori, ha significado la consolidación de un discurso y un sentido común antipolítico y antipartido en general (ciertamente presente también en toda la América Latina), pero en particular determina una gran desconfianza con los partidos "tradicionales". Pareciera incluso que al margen de lo que hagan o dejen de hacer, el ciudadano promedio ha decidido de antemano no otorgarles crédito; no sería entonces tanto la ausencia de renovación de estos partidos lo que explicaría su mal desempeño (que sostengo se ha producido, creo yo de manera bastante significativa), sino la extrema desconfianza ciudadana frente a ellos.

Como resultado de la prédica fujimorista desde 1991, y como consecuencia de los sucesos de 1992, se consolidó una desconfianza exacerbada frente al sistema político, de la que también Fujimori es víctima³⁵. Además, algunas de las encuestas mundiales sobre confianza interpersonal ubican al Perú entre los últimos lugares en el mundo; y la legitimidad de las instituciones políticas en el Perú está entre las más bajas de América Latina ³⁶. La desconfianza extrema hace que las relaciones entre la ciudadanía y los actores políticos estén regidas por una relación muy estricta de intercambio, en la que el fujimorismo, controlando los recursos del Estado, tiene todas las de ganar.

En un escenario como el descrito, a los partidos parece no quedarles más que renunciar a la difícil conquista del votante promedio, y seguir una lógica de consolidación de sus estructuras internas y de sus relaciones con segmentos y clientelas más tradicionales, sobre las que construyeron su relación de representación en la década pasada, es decir, la relación con actores duramente golpeados por la crisis, aislados, y también cada vez menos representativos. Así tenemos a un PPC luchando sobre todo por conseguir las

³⁴ No sólo es difícil conseguir ese número de firmas; el asunto se complica porque cada elector sólo puede firmar respaldando la inscripción de una organización política, de modo que el total de ciudadanos que puede firmar se reduce progresivamente.

³⁵ Algunas encuestas muestran que si bien la credibilidad del presidente está estrechamente asociada a la aprobación de su gestión, aquella aparece siempre por debajo de ésta.

³⁶ Ver Carrión, *et.al.*, 1999.

firmas que requiere para asegurar su existencia legal; al APRA intentando reagrupar sus filas en torno a la figura de Alan García, a pesar del rechazo que su figura suscita en la mayoría de la ciudadanía; AP intentando reconstituir la red de relaciones construidas después de dos períodos de gobierno; y a sectores de izquierda intentando reorganizarse alrededor de los escombros de los sindicatos y gremios sobrevivientes a los cambios de los últimos años. Pero en conjunto, se trata de actores relativamente marginales, cuya presencia y sobrevivencia política parece pasar de manera necesaria por llegar al Congreso, y no perder así de manera definitiva presencia pública. La lógica de sobrevivencia de estos actores ayuda a entender por qué resulta tan difícil la construcción de opciones unitarias, dentro de las cuales cada uno perdería perfil y presencia.

En cierto modo, estos actores siguen desempeñándose siguiendo lógicas de los ochenta e inicios de los noventa. De un lado, aparecen siguiendo una a estas alturas desgastada lógica *movimientista* que sí les funcionó en los ochenta. Me refiero a una lógica que privilegia la relación con grupos de interés particular, con clientelas parciales, desatendiendo al ciudadano promedio. Y de otro lado, al igual que a inicios de los noventa, aparecen asumiendo un perfil legalista, institucionalista, una suerte de reflejo de la coyuntura 1990-1992, que como en esa ocasión, parece confinarlos a la marginalidad política; nuevamente, adolecen de capacidad propositiva, y de constituirse en una opción viable ante el ciudadano promedio.

Finalmente, tenemos movimientos políticos emergentes, que se reclaman "independientes", siendo los más importantes Somos Perú (desde el triunfo de Andrade en la elección municipal en Lima en 1995, y sobre todo a partir de su reelección en 1998), y conforme se acercan las elecciones de abril del año 2,000, algunos otros, entre los cuales destaca *Solidaridad Nacional*. Se trata de movimientos creados prácticamente por la ciudadanía a través de las encuestas de opinión, por medio de la reiterada mención de preferencia por algunos personajes en las encuestas de intención de voto; personajes que concitan ese respaldo por contar con una imagen de *actores eficientes*, vinculados a la administración pública³⁷. Es entonces una cierta expectativa de la ciudadanía la que ha motivado la aparición de estos movimientos, antes que la decisión de sus líderes en torno a propuestas o programas concretos. Esto explica la ausencia de perfiles políticos claros y el extremo personalismo de estos movimientos.

Al ser creación hasta cierto punto de las encuestas de opinión, estos movimientos dependen excesivamente de los humores de la opinión pública, lo que hace que su desempeño político sea extremadamente cauteloso, y que

37 De hecho, los principales candidatos presidenciales frente a las elecciones del 2,000 comparten este rasgo; Fujimori desde su gestión presidencial, Andrade desde su gestión como alcalde de Lima, y Castañeda desde su gestión del Instituto Peruano de Seguridad Social.

eviten definiciones claras que puedan reducir su capacidad de convocatoria. Así, su inserción dentro del escenario de la política mediática, dentro del *marketing* electoral³⁸, es lo que explica su mayor éxito, pero también su gran debilidad. Estamos ante personajes que ocupan un espacio vacío, en medio de una aguda crisis de representación, que despiertan ciertas expectativas en el electorado, y a partir de ellas intentan consolidar esa posición ante los poderes estructurales.

Se trata de movimientos nuevos, cuya continuidad deberá definirse después de las elecciones del año 2,000. Nada asegura que estos nuevos movimientos no terminen como la UPP de 1995, que obtuvo la segunda votación en las elecciones, pero que desde entonces ha ido desarticulándose progresivamente. Al ser movimientos nuevos, posteriores a 1995, no poseen representación en el congreso, y al ser creación de las encuestas de opinión, no tienen propiamente inserción o relación con actores sociales, configurando así un escenario extraño: son los movimientos políticos que mayor respaldo concitan, pero no tienen capacidad de acción política; de otro lado, los "partidos tradicionales" tienen capacidad de acción política en el congreso y relación con algunos actores sociales, pero no logran concitar el respaldo del ciudadano promedio. En medio de ambos extremos, el fujimorismo, amparado en el control del Estado, hace lo que está a su alcance para mantenerse en el poder.

A estos nuevos movimientos se les critica su "personalismo", la ausencia de perfiles ideológicos claros, la no existencia de una estructura organizativa propiamente dicha, su no relación clara con organizaciones sociales, entre otras cosas. Sin embargo, creo que esto no es casual en absoluto, y que estos nuevos movimientos simplemente responden a una nueva realidad estructural de la sociedad y de la política peruana, que explica su dinámica, y que expresan, ciertamente de manera más cruda que en otros contextos, tendencias latinoamericanas y mundiales³⁹. Estos movimientos son personalistas, sin aparato organizativo, sin perfil ideológico, sin inserción explícita en grupos sociales, y siguen una lógica mediática simplemente porque en el contexto actual *esa es la manera de hacer política con éxito*; es así como han logrado encabezar las preferencias políticas de la ciudadanía, convirtiéndose en las primeras opciones de poder.

De hecho han surgido como creación de la propia ciudadanía, que envía señales para que estos actores continúen por el camino que siguen. No requieren, por así decirlo, actuar de otro modo para tener éxito, de modo que no puede causar extrañeza que las cosas se den de ese modo. Hay otras organizaciones políticas con perfiles programáticos e ideológicos más

³⁸ Sobre esta creciente *americanization of politics*, o "agrangamiento" de la política en el mundo ver Mancini y Swanson, 1996, y Negrine, 1996, entre otros.

³⁹ Ver Ansell y Fish 1999, quienes hablan de la personalización de la política en contextos tan disímiles al peruano como Francia, Alemania y Rusia.

definidos, con organización interna y relación con diversos grupos sociales, pero ello no les ha significado un mayor respaldo ciudadano⁴⁰. Este particular modelo de representación, en la actualidad, acaso más bien mella la capacidad representativa, no la amplía. Es más, podría decirse que los movimientos emergentes privilegian en extremo la *representación* del ciudadano medio como criterio. Se trata de una nueva manera de hacer política, que algunos llaman "postmoderna" o "post-ideológica".

De la interacción entre estos tres actores, con las lógicas descritas, es que obtenemos las características de la actual situación política; un gobierno que actúa autoritariamente, al no tener contrapesos significativos, que pese a su legitimación democrática de 1995, no cambia la dinámica de demolición establecida desde 1992, resultado de su excesiva dependencia del control del Estado; una oposición partidaria desde el congreso y relacionada con actores sociales desgastados, impotente y aislada de la ciudadanía, preocupada ante todo por su sobrevivencia política; y unos movimientos emergentes, que cubren un espacio vacío, con mayor respaldo ciudadano, pero excesivamente dependientes de una opinión pública voluble y desconfiada. De allí la notable pobreza de nuestro espacio público y la centralidad de los poderes estructurales, lo que nos pone desgraciadamente muy lejos de esquemas deliberativos de democracia.

Para terminar esta parte, debo señalar que creo que de lo que se trata, al hablar de los partidos en el Perú, es de tratar de entender cómo funcionan, y por qué lo hacen de la manera en que lo hacen, antes que lanzar discursos apologéticos o condenatorios, según las preferencias de cada quien por cada uno de los actores. Creo haber mostrado que los actores se comportan y toman decisiones medianamente racionales dado el contexto en el que se desenvuelven y los objetivos que tienen. Y creo que es importante acabar con esa impresión de irracionalidad a la que apelan algunos analistas. Podríamos estar ante un caso de racionalidades individuales con resultados colectivos negativos; pero al tratarse de conductas racionales, resulta difícil esperar un cambio en estos patrones. Habría que explorar, y eso lo haremos más adelante, las posibilidades de que a partir de este tipo de interacciones pueda surgir un escenario más favorable para el establecimiento de una democracia plena en el país.

EL FUTURO DE LOS PARTIDOS

En esta parte quiero desarrollar con mayor detalle algunas ideas relacionadas con el futuro posible de los partidos políticos en el Perú.

⁴⁰ El caso del APRA sería el más ilustrativo de esto.

Para empezar, son necesarias algunas precisiones conceptuales. Cuando hablamos de partidos políticos, ¿de qué estamos hablando? Por supuesto que dependiendo de la definición que establezcamos, evaluaremos de manera distinta a las organizaciones políticas existentes en el Perú. Además, en nuestro país hay actores políticos que se reconocen como partidos, mientras que otros niegan serlo, y se llaman a sí mismos "movimientos independientes", e incluso manejan un discurso antipartido o antipolítico. En el medio peruano esta cuestión es muy confusa, ya que la misma ley electoral (Ley 26859, art. 87, de octubre de 1997) distingue entre "partido" y "grupo independiente", siendo ambos "agrupaciones políticas", no existiendo en realidad ninguna diferencia entre uno y otro tipo de organizaciones. Así, en ocasiones "partido" es sinónimo de agrupación política, mientras que en otras es un término que sólo se refiere a los actores del sistema de partidos vigente en los años ochenta. Esta distinción entre "partidos" e "independientes" es resultado del intento de estos últimos de no "contaminarse" con una denominación que los emparentaría con los supuestos responsables de los males del país en los últimos años. Sin embargo, la tesis que defiendo acá es que se han cargado excesivamente las responsabilidades a los partidos. El discurso anti-política y anti-partido los convierte en una suerte de chivos expiatorios. Si bien no están libres de responsabilidades, también es cierto que es un recurso demasiado fácil adjudicarles el origen de todos los males. Esto significa también que los problemas existentes *no se resuelven* con la existencia de partidos plenamente democráticos, como lo ha sugerido Stokes⁴¹.

Considero que frente a la confusa distinción entre "partidos" e "independientes", es más útil pensar en que los partidos cambian históricamente, y que desempeñan funciones distintas en distintos momentos. Partiría por considerar, como Sartori, a los partidos como organizaciones políticas que presentan candidatos en las elecciones, forman gobiernos y expresan las preferencias ciudadanas; y diría que los partidos en el Perú de los noventa actúan de maneras distintas a las de los ochenta y antes, registrándose el paso de una dinámica *movimientista* a mía *mediática*. Considero esta perspectiva mucho mejor a aquella que opone partidos a movimientos, oposición que tiende implícitamente a valorar positivamente a unos y negativamente a otros, según las preferencias de cada quien, y a idealizar sus dinámicas, dificultando la comprensión de su funcionamiento real.

Históricamente, encontramos muy diversos tipos de partidos: partidos de elites, partidos de cuadros, partidos de masas, partidos "atrapa todo" (*cath all parties*), *partidos* parlamentarios, y últimamente se habla de partidos "postmodernos", "partidos carteles", etc. Esta diversidad demuestra que es erróneo asumir que un tipo de partido determinado es el único posible, y que si en la actualidad las organizaciones políticas no siguen un modelo específico preestablecido no debe por ello asumirse que esas organizaciones no son

41 Ver Stokes 1998 y 1999.

partidos⁴². En la actualidad, el vínculo representativo de los partidos frente a grupos sociales organizados se ha debilitado, y pesa cada vez más la relación con el ciudadano medio a través de la opinión pública, en espacios mediáticos.

Con todo, aún tratándose de estas funciones, en el caso peruano ciertamente hay mucho camino por recorrer para que se pueda hablar de la existencia de un sistema de partidos; ciertamente, si bien pueden haber sido satanizados, y si bien de ellos no depende la solución de todos los problemas, no deja de ser cierto que urge una renovación y una recomposición. En este aspecto creo que antes que llamados líricos a la "responsabilidad histórica" de los partidos lo que corresponde es el análisis del sistema electoral, y cómo éste favorece o no los cambios que resultan necesarios. Contrariamente a cierto sentido común, sostengo que el actual sistema electoral no es tan malo, aunque ciertamente hay muchas cosas que deben ser cambiadas. Pienso que el principal desafío actual del sistema electoral es el establecer incentivos para que de los escombros actuales surja un sistema de partidos con partidos sólidos y representativos; a la luz de esta necesidad, creo que el sistema actual no es tan malo, en la medida en que tiende a cerrar el escenario político a los actores más débiles, evitando la dispersión (gracias al alto número de firmas requeridas para inscribirse), y en tanto la elección del congreso en distrito único ayuda a fortalecer a las todavía débiles estructuras partidarias, sin una cobertura realmente nacional.

A mediano plazo, creo que la discusión sobre la reforma del sistema electoral se hace imprescindible. Considero que deben hacerse esfuerzos por evitar la dispersión, y forzar a la constitución de bloques más fuertes y representativos. Un número alto de firmas para registrarse es un buen paso en este sentido⁴³; considero que otro importante y necesario debe ser el poner una barrera de entrada para asignar escaños en el congreso⁴⁴. Complementariamente, podrían considerarse otras medidas conducentes a reducir la dispersión electoral, como la eliminación de la segunda vuelta electoral en la elección presidencial, o conducentes a fortalecer los aparatos partidarios, como eliminar el voto preferencial al interior de las listas parlamentarias.

⁴² Ver por ejemplo Katz y Mair, 1995 y 1996; Beyme, 1996; Ansell y Fish, 1999, entre muchos otros.

⁴³ Creo que debería mantenerse el actual número de firmas (4% del total de electores) necesario para inscribirse en el registro de organizaciones políticas; también pienso que debería eliminarse esa injustificable norma que impide a un ciudadano firmar respaldando la inscripción de más de una organización.

⁴⁴ Podría ser asignar escaños sólo entre aquellas organizaciones que han obtenido más del 5% del voto en las elecciones del congreso. De este modo se ganaría además en coherencia, dado que las normas estipulan que una organización pierde el registro si obtiene menos del 5% de los votos. Se evita así el sinsentido de que algunas organizaciones que pierden el registro electoral por sacar menos que ese 5%, logran tener representación en el congreso, de 120 miembros: basta obtener un 0.8% de los votos para alcanzar una curul. Además, se homogenizaría con el criterio de asignación de bancas en los concejos municipales.

Respecto a la elección del congreso, ciertamente la elección en distrito único no es la mejor opción; tiene como elemento favorable que fortalece a aparatos partidarios debilitados, sin cobertura nacional; en contra, que aleja a los representantes de los electores, reduciéndose la posibilidad de una rendición de cuentas efectiva; además, tiende a dispersar el voto, pero ello podría ser corregido estableciendo barreras de entrada al congreso (como una barrera del 5% de los votos). Algunos parlamentarios han propuesto la elección del congreso en distritos plurinominales o uninominales⁴⁵. En teoría, distritos pluri o uninominales deberían conducir a evitar la dispersión del voto y a "premiar" a las organizaciones nacionales más sólidas. Sin embargo, en la realidad peruana actual, signada por el quiebre de los partidos, y por la inexistencia de aparatos políticos nacionales, distritos pequeños no harían sino causar una gran fragmentación, que atentaría contra la gobernabilidad del país. Por ello ni el propio gobierno, que controla el aparato del Estado, ha considerado beneficioso un sistema de distritos múltiples, y optó por el distrito único⁴⁶. Creo que debería avanzarse hacia distritos múltiples conforme se consoliden las organizaciones políticas; en el contexto actual, el distrito único no resulta siendo tan mala opción.

Ciertamente, estos cambios harán que los grupos políticos más débiles desaparezcan, pero ello no tiene por qué lamentarse; son los costos de toda reestructuración. Con ella, aparecerán organizaciones, a mediano plazo, más sólidas y representativas. El actual sistema electoral, con muchas limitaciones, no resulta, como hemos visto, tan malo. Sus problemas tienen más que ver con la injerencia del gobierno en la organización de los procesos electorales y la vulneración de su autonomía, pero ese es otro problema; no tiene que ver con las reglas del sistema, sino con el uso que les da el gobierno actual.

Tenemos así, entre 1992 y 1999, un fujimorismo hegemónico pero que vive casi exclusivamente de su control del Estado y que sigue una lógica de demolición, antiguos partidos aislados en una lógica de sobrevivencia, y nuevos y frágiles movimientos políticos, dependientes de una veleidosa y desconfiada opinión pública, en medio de una gran debilidad institucional y un precario espacio público. Como ya señalé más arriba, considero que avanzar en democratización requiere antes que cualquier otra cosa avanzar en mayores niveles de competencia política, lograr una situación de equilibrio

⁴⁵ Ver las propuestas de los legisladores Henry Pease, Lourdes Flores, y Daniel Estrada, por ejemplo; en la página web del Congreso de la República: <http://www.congreso.gob.pe>

⁴⁶ La mala experiencia del gobierno en las elecciones municipales de 1995 ayuda a entender su opción por el distrito único.

que establezca contrapesos a un poder ejercido autoritariamente, sobre un espacio institucional sumamente precario⁴⁷. El régimen democrático no surge históricamente de una cultura democrática o de actores democráticos, sino como un arreglo contingente de actores que, encontrándose mutuamente neutralizados, dirimen sus disputas dentro de canales institucionales que les aseguren la posibilidad de seguir jugando el juego político.

Este equilibrio no se produce en la actualidad porque en el congreso se expresa una correlación de fuerzas (la de 1995) signada por un aluvión fujimorista, por la debilidad ante la ciudadanía de los partidos allí representados, y porque los movimientos emergentes, excesivamente preocupados por no perder su ubicación en las encuestas de opinión, rehuyen definiciones políticas y caen en una suerte de inmovilismo. Sostengo que la clave de la democratización está en una mayor *competencia* entre los actores políticos, antes que en llamados un tanto ingenuos buscando su democratización (¿qué cambiaría con ello?), o mayor participación social o un protagonismo de la "sociedad civil". Y para ello tienen que empezar por lograr ser más competitivos en la arena electoral. Esperemos que eso se logre a partir del año 2,000.

PARA NO TERMINAR PESIMISTAMENTE...

Para terminar, repasemos brevemente las principales ideas planteadas en este trabajo. Hemos visto que los partidos políticos en el caso peruano viven una crisis que es parte de una problemática latinoamericana y global, pero de una manera sumamente acentuada. Los orígenes de esta crisis se relacionan con los legados que dejó el colapso democrático de 1992, que consolidó el liderazgo autoritario de Fujimori, sin contrapesos efectivos. A pesar de ello, el escenario político siempre estuvo abierto, con la posibilidad de que se dieran desenlaces diversos.

Los actores políticos principales, sus acciones y omisiones, explican la dinámica actual y de los últimos años. Distinguimos tres actores y tres lógicas: el fujimorismo con una lógica signada por la estatalidad; los partidos "tradicionales", marcados por una lógica de sobrevivencia; y los movimientos emergentes, que siguen una lógica mediática. El tipo de interacción establecida entre ellos no genera contrapesos efectivos al poder del régimen, lo que impide un funcionamiento democrático. En el Perú se vive actualmente en un contexto autoritario, en transición incierta hacia un régimen democrático, pese al origen democrático del régimen, legitimado en 1995. Se trata de un régimen no democrático por la escasa competitividad de la

⁴⁷ Ver Tanaka, 1999b sobre el punto.

oposición, que es a su vez resultado de la lógica estatal del fujimorismo, y de sus propias limitaciones.

Los partidos políticos, los actores políticos en general, viven cada vez más en un escenario mediático, en el que la personalización de la política es cada vez mayor. Considero que este nuevo escenario es cualitativamente diferente al establecido en los años setenta y ochenta, que seguía una lógica movimientista, y que este cambio no constituye necesariamente es un retroceso. La dinámica actual responde a nuevas situaciones estructurales; de hecho, la forma en la que se hacen las cosas en la actualidad hace al sistema político más representativo de lo que sería si se reprodujera la lógica movimientista.

El panorama hacia el futuro no aparece ciertamente muy brillante que digamos. Pero conviene a mi entender especificar la naturaleza de los problemas. Sostengo que la esencia del problema político en el Perú tiene que ver con los escasos niveles de competitividad de los actores políticos, básicamente de oposición, pero también del propio fujimorismo; es precisamente su debilidad lo que lo fuerza a ampararse en el control del Estado. En este escenario, el control del Estado se vuelve crucial, y quien ocupa el Estado resulta aplastando a los demás, dada la debilidad de los actores políticos y sociales. Más si tiene un perfil tan claramente poco institucional, por decirlo de alguna manera, como el fujimorismo.

El que las cosas cambien pasa en lo inmediato por los resultados de las elecciones del año 2,000. Y aquí considero que pueden abrigarse algunas esperanzas. Si en abril del 2,000, como algunas encuestas de intención de voto sugieren, tenemos un escenario más competido, sin una hegemonía clara, considero que de ese mayor equilibrio de fuerzas podría surgir el inicio de una dinámica política democrática. Podría forzar a la formación de coaliciones amplias, a desconcentrar el poder, permitiría mayores niveles de fiscalización y control. Bien visto, no hay demasiados obstáculos de fondo para que este escenario pueda darse. Si uno analiza el debate político en el Perú actual, creo que encontrará el fin de la aguda polarización ideológica de la década pasada, una convergencia de las plataformas y programas políticos hacia el centro, un amplio consenso en torno a la necesidad de pasar a la "segunda generación de reformas"⁴⁸. Si bien es cierto que hay un relativo "empobrecimiento" del debate público, también es cierto que parte de éste tiene que ver con el hecho de que no se dan en la actualidad diferencias dramáticas entre las opciones políticas existentes. Los viejos "clivajes" sobre los que se asentaban los partidos "tradicionales" han casi desaparecido, desapareciendo con ellos los conflictos que hicieron tradicionalmente inestable al país. La configuración del Perú post-oligárquico se resolvió, en torno a la centralidad del mercado y los intereses allí representados. Este puede

48 Sobre el punto ver Tanaka, 1999; Pastor y Wise, 1999.

gustarnos o disgustarnos, dependiendo de nuestras preferencias, pero el hecho es que estamos ante nuevas situaciones y problemas, que no generan el nivel de divergencias de antes.

Existe al menos la posibilidad de que hacia el futuro pueda establecerse una *política de ciudadanos*, en la que habría mecanismos de *accountability* verticales por medio de la consolidación del escenario electoral, tanto nacional como local, y por medio de la relación de la esfera política con grupos de interés específicos. Y si es que se logra un escenario más competitivo, podríamos avanzar en mayores niveles de *accountability* horizontal, consolidando los aspectos liberales y republicanos del régimen democrático.

En suma, la esperanza en el corto plazo para el Perú es que pueda darse algo así como una salida "a la boliviana" de la crisis política. Y es bueno recordar que ella fue fruto del equilibrio de fuerzas, de la neutralización mutua, de la imposibilidad de imponerse sobre los demás, y no de una democratización de la sociedad y los actores políticos. Esa es la clave de la "revolución silenciosa" de la que habla Mayorga (1997). Es un desenlace posible... entre muchos otros.

49 Ver Tanaka, 1999a. El término *política de ciudadanos* lo tomo prestado, y lo uso de una manera diferente, de Palermo y Novaro, 1996.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANSELL, Christopher, y Steven FISH

- 1999 "The Art of Being Indispensable. Noncharismatic Personalism in Contemporary Political Parties". En: *Comparative Political Studies*, vol. 32, n° 3, mayo.

BALBI, Carmen Rosa

- 1997 "Le fujimorisme: délégation sous surveillance et citoyenneté". En: *Problèmes d'Amérique Latine*, n° 25, abril-junio.

BEYME, Klaus von

- 1996 "Party Leadership and Change in Party Systems: Towards a Postmodern Party State? En: *Government and Opposition*, vol. 31, n° 2. London School of Economics and Political Science.

CARRIÓN, Julio

- 1999 "La popularidad de Fujimori en tiempos ordinarios, 1993-1997". En: Fernando Tuesta, ed., *El juego del poder. Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.

CARRIÓN, Julio, Martín TANAKA y Patricia ZÁRATE

- 1999 *Participación democrática en el Perú*. Mimeo. Lima, USAID.

CONAGHAN, Catherine

- 1999 "Entre las amenazas y la complicidad: el Estado y la prensa en el Perú de Fujimori". En: Fernando Tuesta, ed., *El juego del poder. Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.

COTLER, Julio

- 1994 "Crisis política, *outsiders*, y autoritarismo plebiscitario: el fujimorismo". En: *Política y sociedad en el Perú. Cambios y continuidades*. Lima, IEP.

GIDDENS, Anthony

- 1998 *The Third Way. The Renewal of Social Democracy*. Cambridge, Polity Press, 1998.

GONZALES DE OLARTE, Efraín

- 1998 *Neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural, 1990-1970*. Lima, IEP - Consorcio de investigación económica.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI)

- 1999 Dirección electrónica: [<http://www.inei.gob.pe>]

- KATZ, Peter, y Peter MAIR
1995 "Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party". En: *Party Politics*, vol. 1, n° 1. London, SAGE.
1996 "Cadre, Catch-All, or Cartel? A Rejoinder". En: *Party Politics*, vol. 2, n° 4. London, SAGE.
- KENNEY, Charles
1998 "Outsider and Anti-Party Politicians in Power. New Conceptual Strategies and Empirical Evidence from Peru". En: *Party Politics*, 4 (1). London, SAGE.
- LAWSON, Kay
1980 "Political Parties and Linkage". En: Kay Lawson, ed.: *Political Parties and Linkage. A Comparative Perspective*. Yale University Press.
- LAWSON, Kay, y Peter MERKL, eds.
1988 *When Parties Fail. Emerging Alternative Organizations*. Princeton University Press.
- LAZARTE, Jorge
1992 "Partidos, democracia, problemas de representación e informalización de la política: el caso de Bolivia". En: Carlos Toranzo, ed., *Nuevos actores políticos en Bolivia*. La Paz, ILDIS.
- LEVITSKY, Steven
1999 "Fujimori and Post-Party Politics in Peru". En: *Journal of Democracy*, vol. 10, n° 3, julio.
- LÓPEZ, Sinesio
1994 "Perú: una pista de doble vía. La transición entre el autoritarismo y la democratización (1992-1995). Separata de la revista *Cuestión de Estado*. Lima, IDS.
- MAINWARING, Scott
1999 "The Surprising Resilience of Elected Governments". En: *Journal of Democracy*, vol. 10, n° 3, julio.
- MANCINI, Paolo, y David SWANSON
1996 "Politics, Media, and Modern Democracy: Introduction". En: David Swanson y Paolo Mancini, eds.: *Politics, Media, and Modern Democracy*. London, PRAEGER.
- MAYORGA, Fernando
1993 *Discurso y política en Bolivia*. La Paz, ILDIS-CERES, 1993.
1994 "Neopopulist Actors and Democracy in Latin America: a Comparative Analysis of Peru, Brazil, and Bolivia. The Politics of Antipolitics. Mimeo.
- MAYORGA, René Antonio
1997 "Bolivia's Silent Revolution". En: *Journal of Democracy*, n° 8, enero.

- McCOY, Jennifer
1999 "Chavez and the End of 'Partyarchy' in Venezuela". En: *Journal of Democracy*, vol. 10, n° 3, julio.
- McCLINTOCK, Cynthia
1999 "¿Resucitando la designación de régimen autoritario? Perú bajo Fujimori, 1995-1998". En: Fernando Tuesta, ed., *El juego del poder. Fujimori la oposición y las reglas*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.
- NEGRINE, Ralph
1996 *The Communication of Politics*. London, SAGE.
- O'DONNELL, Guillermo
1998 "Accountability horizontal" (1997). En: *Agora*, n° 8. Buenos Aires.
- OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES (ONPE)
1999 Dirección electrónica: [<http://www.onpe.gob.pe>]
- PALERMO, Vicente
1998 "Mares agitados: interpretaciones sobre los procesos políticos latinoamericanos. Brasil y Argentina en perspectiva comparada". Ponencia presentada en el XXI Congreso del *Latin American Studies Association*, Chicago, setiembre.
- PALERMO, Vicente, y Marcos NOVARO
1996 *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires, Grupo ed. Norma.
- PASTOR, Manuel, y Carol WISE
1999 "The Politics of Second-Generation Reform". En: *Journal of Democracy*, vol. 10, n° 3, julio.
- PEASE, Henry
1999 *Electores partidos y representantes. Sistema electoral sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*. Lima, PUCP.
- PERELLI, Carina
1995 "La personalización de la política: nuevos caudillos, *outsiders*, política mediática y política informal". En: Carina Perelli, Sonia Picado y Daniel Zovatto, eds., *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- PERUZZOTTI, Enrique
1998 "The Nature of the New Argentine Democracy. The Delegative Democracy Argument Revisited". Documento inédito.
- PLANAS, Pedro
1999 "Perú: algo se mueve en la república autocrática". En: *Nueva Sociedad*, n° 162, julio-agosto.
- POGUNTKE, Thomas, y Susan SCARROW
1996 "The Politics of anti-Party Sentiment: Introduction". En: *European Journal of Political Research*, n° 29, abril. Kluwer Academic Publishers.

SALAZAR, Luis

- 1999 "Una democracia en busca de actores". En: *Nexos*. México D.F.

SCHEDLER, Andreas

- 1996 "Anti-Political-Stablishment Parties". En: *Party Politics*, vol. 2, n° 3. London, SAGE.
- 1997 "Introduction: Antipolitics - Closing and Colonizing the Public Sphere". En: Andreas Schedler ed., *The End of Politics? Explorations into Modern Antipolitics*. London, MacMillan Press Ltd.

SCHMIDT, Gregory

- 1999 Crónica de una victoria anunciada: la reelección de Fujimori". En: Fernando Tuesta, ed., *El juego del poder. Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.

STOKES, Susan

- 1997 "Are Parties What's Wrong With Democracy in Latin America?". Ponencia presentada en el XX Congreso del *Latin American Studies Association*, Guadalajara, México.
- 1999 "Political Parties and Democracy". En: *Annual Review of Political Science* (2).

TANAKA, Martín

- 1998 *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- 1999 "La economía política del ajuste y la reforma estructural en el Perú: el estado de la cuestión y la agenda pendiente". En: Elsa Bardález, Martín Tanaka y Antonio Zapata, eds.: *Repensando la política en el Perú*. Lima, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- 1999a "La participación social y política de los pobladores populares urbanos: del *movimientismo* a una *política de ciudadanos*? El caso de El Agustino". Documento de Trabajo n° 100, Instituto de Estudios Peruanos.
- 1999b "La consolidación democrática en América Latina y la importancia de la competencia política. Lecciones desde la experiencia peruana". En: Fernando Tuesta, ed., *El juego del poder. Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima, Fundación Friedrich Ebert.

TAPIA, Carlos

- 1997 *Las Fuerzas Armadas y Sendero Luminoso. Dos estrategias y un final*. Lima, IEP.

TORANZO, Carlos

- 1989 "La desproletarización e 'informalización' y sus efectos sobre el 'movimiento popular'. En: Carlos Toranzo y Mario Abdalla: *Nueva derecha y desproletarización en Bolivia*. La Paz, UNITAS-ILDIS.

TUESTA, Fernando

- 1994 *Perú político en cifras. Elite política y elecciones*. 2a. Ed. aumentada, actualizada y corregida. Lima, Fundación Friedrich Ebert.

WEBB, Richard, y Graciela FERNÁNDEZ BACA

- 1999 *Anuario estadístico 1999. Perú en números previo al 2000*. Lima, Cuánto.

Gráfico 1 (datos correspondientes a la ciudad de Lima; datos de APOYO)

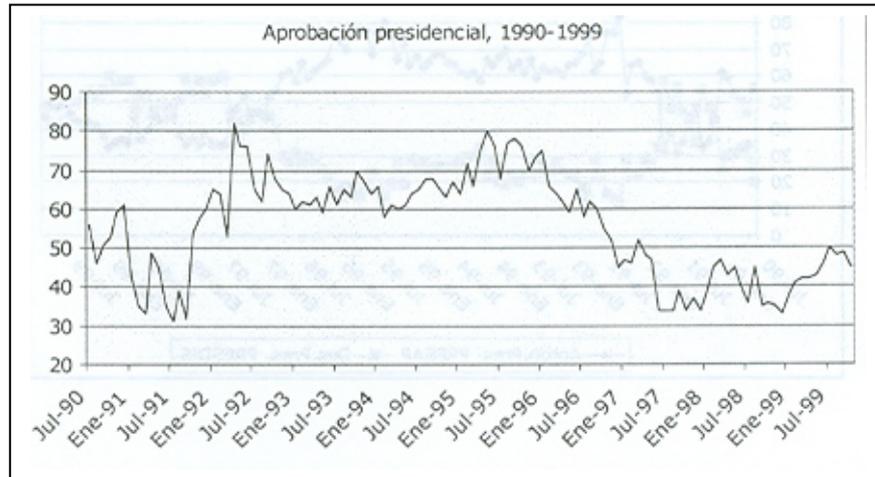
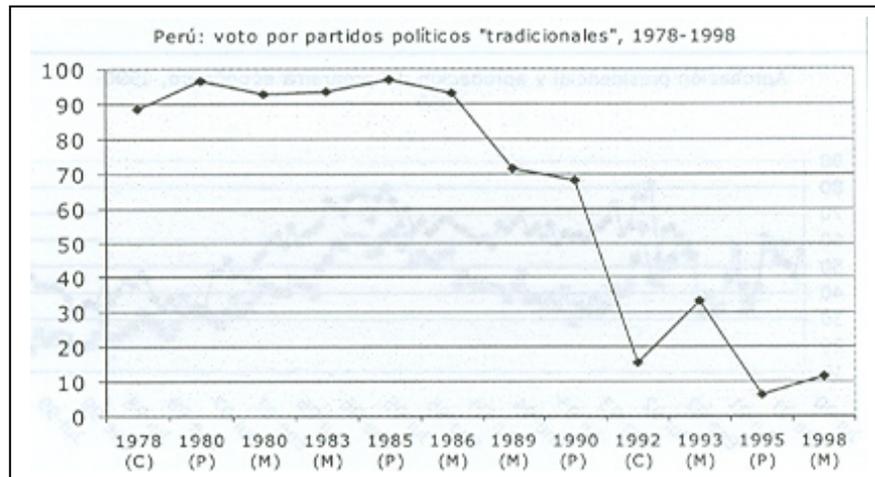


Gráfico 2:



Fuente: Tuesta, 1994, y Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE).

En 1978 (C), se trata de la elección de Asamblea Constituyente; se suman los votos obtenidos el Partido Aprista Peruano (PAP), el Partido Popular Cristiano (PPC), y de los partidos de izquierda que integrarían Izquierda Unida (IU) en los ochenta

En 1980 (P) se trata de la suma de los votos obtenidos por los candidatos a la presidencia de Acción Popular (AP), PAP, PPC y de los candidatos de izquierda que meses después integrarían IU.

En 1980 (M) se trata de la suma de los votos obtenidos por los candidatos provinciales a elecciones municipales, por AP, IU, PAP Y PPC.

En 1983 (M) se trata de la suma de los votos obtenidos por los candidatos provinciales a elecciones municipales, por AP, IU, PAP Y PPC.

En 1985 (P) se trata de la suma de los votos obtenidos por los candidatos a la presidencia del PAP, IU, AP y Convergencia Democrática, alianza electoral de la que formaba parte el PPC.

En 1986 (M) se trata de la suma de los votos obtenidos por los candidatos provinciales a elecciones municipales, por IU, PAP y PPC.

En 1989 (M) se trata de la suma de los votos obtenidos por los candidatos provinciales a elecciones municipales, por el PAP, IU y el Frente Democrático (FREDEMO), alianza de la que formaban parte AP y el PPC.

En 1990 (P) se trata de la suma de los votos obtenidos por los candidatos a la presidencia del PAP, IU, Izquierda Socialista (IS), escisión de IU, y el FREDEMO, en primera vuelta.

En 1992 (C) se trata de la elección de Congreso Constituyente Democrático (CCD); se suman los votos obtenidos por el PPC, el Movimiento Democrático de Izquierda (MDI), formado por sectores pertenecientes a IU; y por Solidaridad y Democracia (SODE), formado por integrantes del FREDEMO.

En 1993 (M) se trata de la suma de los votos obtenidos por los candidatos provinciales a elecciones municipales por AP, PAP, PPC, IU y MDI.

En 1995 (P) se trata de la suma de los votos obtenidos por los candidatos a la presidencia del PAP, AP, IU.

En 1998 (M) se trata de la suma de los votos obtenidos por los candidatos provinciales a elecciones municipales de AP y PAP.

Gráfico 3 (datos correspondientes a la ciudad de Lima; datos de APOYO).

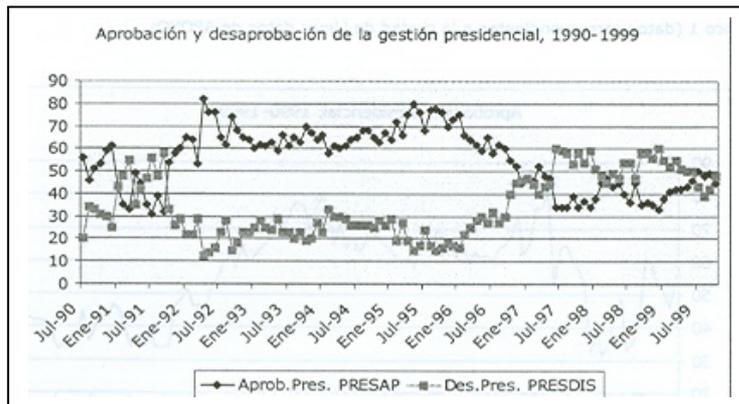


Gráfico 4 (datos correspondientes a la ciudad de Lima; datos de APOYO)



Gráfico 5 (datos correspondientes a la ciudad de Lima; datos de APOYO)

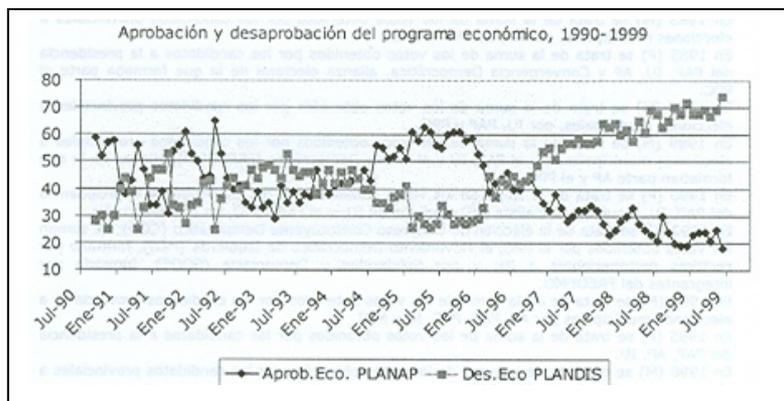


Gráfico 6 (datos correspondientes a la ciudad de Lima; datos de APOYO)



Gráfico 7 (datos correspondientes a la ciudad de Lima; datos de APOYO)

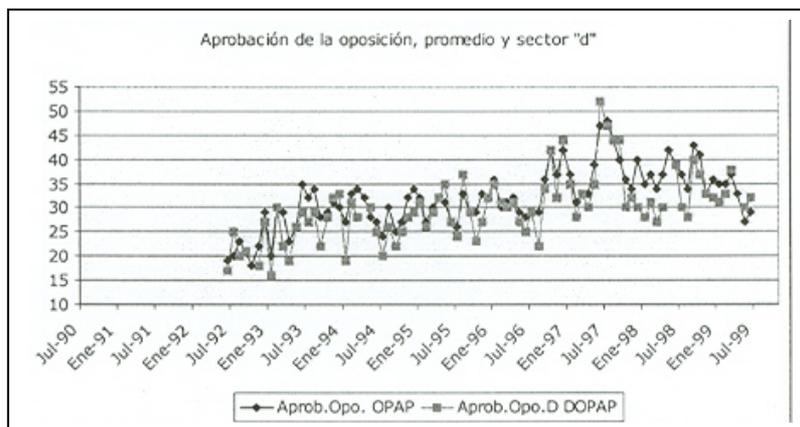
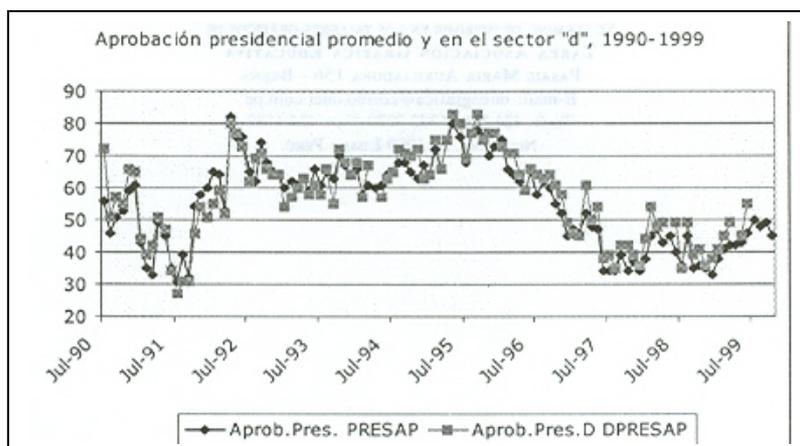


Gráfico 8 (datos correspondientes a la ciudad de Lima; datos de APOYO)



SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PASAJE MARÍA AUXILIADORA 156 – BREÑA
E-mail: tareagrafica@correo.dnet.com.pe
TELÉF. 424-8104 / 332-3229 FAX: 424-1582
NOVIEMBRE, DE 1999 LIMA - PERÚ