

LA CRISIS DEL SISTEMA PARTIDARIO PERUANO (1985-1995)

John Crabtree

RESUMEN

En este ensayo, el autor examina el desarrollo político peruano desde fines de los años ochenta. El énfasis se da desde la elección de Alberto Fujimori como Presidente de la República. Asimismo, analiza la crisis del sistema partidario peruano (su existencia y el rol de los partidos políticos) así como los más graves problemas en los últimos años: hiperinflación y terrorismo. Finalmente, plantea la discusión de las condiciones necesarias para el resurgimiento del sistema partidario en el Perú.

ABSTRACT

In this essay the author seeks to examine political development in Peru since the late 1980's. Especially since Alberto Fujimori's election as President of Peru. It focuses on the breakdown of the Peruvian political party system (its existence and the political parties' roles), as well as the most critical problems in the last few years: hyperinflation and terrorism. Finally, it discusses the conditions under which the party system might be revived.

Mientras que en muchos países latinoamericanos, desde mediados de los años ochenta, el proceso de consolidación democrática ha ganado ímpetu, no obstante formidables obstáculos, esto no ha sido tan claro en el caso peruano. Luego de un período de transición democrática, empezando a fines de los años setenta, y la consolidación subsiguiente, la democracia peruana, en su sentido formal, sufrió un serio golpe el 5 de abril de 1992. Ese mismo día, el presidente Alberto Fujimori suspendió arbitrariamente la Constitución de 1979 (que había provisto un marco legal para la organización democrática), cerró el Congreso constitucionalmente elegido, y despidió a la Corte Suprema. Aprovechando la baja popularidad de los partidos políticos del Perú y su propia habilidad para fijar las reglas de juego, él procedió luego a organizar elecciones para un nuevo Congreso, en el cual sus seguidores ganaron una mayoría absoluta. En consecuencia, el nuevo Congreso reescribió la Constitución cambiando, entre otras cosas, la ley que previamente impedía a un

Presidente de la República buscar la reelección inmediata.

Este ensayo busca examinar el desarrollo político del Perú desde fines de los años ochenta, y en especial desde la elección de Fujimori, el más puro ejemplo de un *outsider* político¹, en 1990. Enfoca los aspectos distintivos del caso peruano, y las circunstancias excepcionales que llevaron a la subida al poder de Fujimori y ayudaron a moldear el subsiguiente desplazamiento hacia una forma de democracia "plebiscitaria", con su mezcla híbrida de democracia y elementos autocráticos que algunos analistas han llamado -tomando prestado al término de O'Donnell²- "democradura".

En particular, el ensayo enfoca el quebrantamiento del sistema partidario; el cual, puede argüirse, fue causa y efecto de la extraordinaria subida al poder de Fujimori. El argumento fundamental es que los partidos políticos (con todas sus limitaciones) juegan un rol crucial en cualquier sistema democrático, desde que proveen la conexión o "puente" entre lo que nosotros vagamente

describimos como "sociedad civil" y el Estado, y por eso juegan un rol fundamental en la agregación de intereses y la legitimación del gobierno³. Además, los partidos políticos que comprometen a la sociedad civil realizan mejor esta tarea. Aunque en el Perú, los partidos estuvieron lejos de encontrarse con estos criterios (de aquí parte de su impopularidad), su marginación contribuyó a la concentración del poder político en manos de un Presidente que, en lugar de desarrollar una democracia basada en partidos optó por una relación estrecha con los militares.

Se formulan cuatro preguntas principales. Primero, el ensayo examina el hecho de si un "sistema partidario" como tal realmente existió, proveyendo el eslabón mediador entre la sociedad civil y el Estado. ¿Es correcto hablar, como lo hacen muchos autores, de una crisis de representación cuando históricamente los partidos políticos nunca han jugado ese rol?⁴ En segundo lugar, se busca identificar las condiciones específicas que hicieron particularmente difícil la propia consolidación, en el Perú, de un sistema democrático en funcionamiento. Haciendo esto, se examinan los efectos de dos de los mayores "terremotos" que sacudieron el edificio político peruano hasta sus cimientos a fines de los años ochenta: hiperinflación y violencia política. En tercer lugar, el ensayo se pregunta cómo Fujimori fue capaz de explotar la mala posición de los partidos establecidos para sus propios fines políticos. Por último, se intenta discutir las condiciones bajo las cuales el sistema partidario podría revivir. ¿Está muerto, durmiendo, o ya muestra señales renovadas de vida?

1. El desarrollo del sistema partidario en el Perú

A diferencia de algunos países en América Latina, el Perú no puede voltearse a ver una "época dorada" en la cual las instituciones democráticas, los partidos entre ellas, florecieron. Los partidos políticos que echaron raíces a fines del siglo XIX no pudieron sobrevivir mucho en el XX. La historia política del

país, durante este siglo, ha sido tipificada por largos períodos de regímenes autoritarios (por lo general militares), con esporádicos y, generalmente cortos, interludios de gobiernos elegidos; e inclusive cuando los gobiernos tomaron cargo a través de las ánforas fue sobre la base de una estrecha franquicia que excluyó amplios sectores de la población⁵.

Mientras que en otros países la masa de la población fue incorporada al sistema político a principios de este siglo, por medio de levantamientos revolucionarios (México, Bolivia y Cuba), movilizaciones populistas (Brasil, Argentina), o por medios más institucionalizados (Chile), en Perú este proceso de integración política fue retardado. En parte, esto fue porque el APRA, el único partido basado en las masas en el Perú, fue repetidamente bloqueado en sus intentos para ganar el oficio en el gobierno⁶. A pesar de que el APRA fue un partido importante desde 1931 en adelante, no podemos hablar de un "sistema partidario" en evolución. A fin de cuentas, fue un régimen militar el del general Juan Velasco, el que impulsó muchas de las reformas sociales y económicas que *de facto* trajo a la masa de la población al centro del escenario político.

Históricamente ha sido difícil lograr consenso en la política peruana; factor que ayudó a retardar el desarrollo de un sistema partidario. Esta falta de consenso ha sido en parte función del grado de diferenciación social, cultural y étnica en el Perú, diferenciación que persiste hasta ahora, aunque en un establecimiento más urbano. El *crack* económico de 1929 y el subsiguiente colapso del régimen autocrático de Leguía, dio pie a la emersión del APRA y del Partido Comunista a inicios de los años treinta. Éstos buscaron movilizar a los previamente excluidos del sistema político alrededor de los dos polos ideológicos distintos establecidos por sus fundadores: Víctor Raúl Haya de la Torre y José Carlos Mariátegui. Pero mientras el Partido Comunista permaneció como un agrupamiento relativamente pequeño, el rápido crecimiento del APRA en un partido basado en las masas que desafió la estabilidad social, causó que la oligarquía y los militares apro-

ximaran jerarquías y condujeran al partido y a sus líderes a la clandestinidad. Sobreviviendo sucesivos intentos de represión, el APRA evolucionó en una agrupación fuertemente organizada y disciplinada (pero solamente semilegal) con una sólida base regional en el norte del país.

Los años cincuenta vieron emerger a otro partido, Acción Popular (AP) cuyo atractivo reformista le ayudó a desarrollar una presencia entre sectores populares, especialmente en áreas en las cuales el APRA era débil. El estilo de hacer campaña de su líder, Fernando Belaunde, ayudó a estimular demanda por el cambio. Y brevemente, a mediados de los años sesenta, con el APRA y AP compitiendo por poder y con las actividades de los emergentes Demócrata Cristianos, parecía que un sistema partidario de clases estaba emergiendo.

Uno de los rasgos conspicuos de estos partidos fue su naturaleza autoritaria, jerárquica y personalista. Tales características fueron ejemplificadas con mayor claridad por el APRA. Haya de la Torre, que fundó el partido en 1924, permaneció como líder indisputado hasta su muerte en 1979. Sus ideas habían sido la fuente de la ideología del partido y la doctrina jugó un rol clave en afirmar un sistema de disciplina y lealtad que se volvió una estructura altamente autoritaria. Haya no toleró rivales y se ubicó por encima de líderes de otros partidos. Los partidos *top-down* son, por supuesto, típicos de este siglo en muchos países de Latinoamérica, pero el APRA resalta como un ejemplo particularmente impresionante; en algunos aspectos es casi más cercano a un movimiento religioso⁷. El personalismo fue también un rasgo de AP, cuyo fundador, Fernando Belaunde, también disfrutó de un *status* especial, permitiendo a los otros en el partido jugar un rol, pero subordinado. Lo mismo puede ser dicho pero en menor dimensión del Partido Popular Cristiano (PPC), una nueva rama de derecha de los Demócrata Cristianos, cuyo líder Luis Bedoya Reyes, dejó huella como Alcalde de Lima a fines de los años sesenta. Más aún, los partidos de izquierda que emergieron prime-

ro en los años cincuenta y sesenta, en el despertar de la revolución cubana, exhibieron muchos de los mismos rasgos *top-down* como los de sus contrapartes más tradicionales, justificado en parte por su adherencia al centralismo democrático y a la noción leninista de partido.

Éstos fueron partidos en los cuales había un gran área de diferencia de opiniones entre los líderes y los liderados. A pesar de que construyeron elecciones para ellos mismos en una sociedad civil, en consecuencia facilitando un grado de participación masiva en política, ninguno se desarrolló a lo largo de las líneas participatorias con las mayores decisiones de política típicamente tomadas por pequeños grupos, sino por una persona. Por eso, ellos tendieron a desarrollarse con una débil base institucional careciendo de fuertes estructuras intermedias que los unieran con su público. Esto se tradujo en un impedimento para su propia legitimación -punto sobre el cual regresaremos más adelante-

Hacia fines de los años sesenta, los resultados limitados del gobierno reformista de Belaunde (1963-68) y el sabotaje a su programa por parte de la oposición en el Congreso generaron un cuestionamiento ampliamente diseminado sobre si la democracia parlamentaria es el vehículo más apropiado para el desarrollo nacional. Para muchos, los políticos parecían demasiado corruptos y buscaban su propio beneficio, los partidos se consideraban demasiado ineficaces para liderar el cambio radical que el país parecía requerir. Castigando a los partidos por sus limitaciones, el golpe de Estado de 1968 de Velasco puso un abrupto final a la actividad de los partidos políticos. En cambio, los militares empezaron a organizar su propia base social "desde arriba" a través de la creación del Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS), una agencia explícitamente dedicada a la movilización social. Esto no fue, por supuesto, la primera vez que regímenes autoritarios buscaron legitimarse apelando a las masas, la dictadura de Odría en los años cincuenta trató de crear un clientelaje entre los pobres urbanos, pero fue el intento más am-

bicioso de ese tipo. Durante el período de doce años de gobierno militar, los partidos fueron selectivamente tolerados, pero sin elecciones había para ellos muy poco espacio para organizarse. Sin embargo, el gobierno militar encontró difícil estructurar el consenso desde arriba o crear un nuevo sistema de intermediación política para reemplazar a los viejos partidos. También, a fines de los años setenta, fue desafiado por los partidos de izquierda marxista que crecieron rápidamente a espaldas de la frustración de las limitaciones del reformismo militar. Para 1978, la izquierda, dividida en corrientes ideológicas en competencia, tomó ventaja del clima de movilización para unificar el desafecto público y volverse el foco principal de la oposición contra la creciente orientación de derecha del gobierno militar. En las elecciones para la Asamblea Constituyente de ese año, los partidos marxistas tuvieron cerca del 30 por ciento de los votos.

Los años setenta representaron algo como una vertiente para el desarrollo político del Perú. A través de su programa de reformas económicas y sociales, el gobierno de Velasco tuvo un profundo efecto en acelerar la integración de la masa de la población en la vida económica del país, que en cualquier caso estaba convirtiéndose crecientemente en urbanizada. Haciendo esto, creó demandas por derechos políticos que no pudieron ser fácilmente ignorados por más tiempo. Hacia fines de los años setenta, sintiendo las limitaciones de sus propios esquemas de integración corporativista y encarando la amenaza de movilizaciones radicales a gran escala, las autoridades militares iniciaron el proceso de retorno hacia un gobierno civil, extendiendo la red de participación política⁸. Sin embargo, como el período de transición lo mostró, muchas de la élites políticas establecidas fueron capaces de regresar al mando en el período 1978-80 y seguir con lo que habían dejado. De las principales agrupaciones de los años sesenta, sólo la Unión Nacional Odríista (UNO) desapareció de la escena, a pesar de que la muerte de Haya de la Torre en 1979 puso al APRA en serios problemas de sucesión.

La actividad política partidaria se agrupó alrededor de cuatro grandes bloques desde 1980 en adelante: AP y PPC en la derecha del espectro ideológico; el APRA en el centro-izquierda; y un bloque de partidos de izquierda, que a pesar de sus diferencias mutuas crearon, en setiembre de ese año, un frente electoral, Izquierda Unida (IU). Durante los años ochenta, estos partidos y agrupaciones se unieron en una actividad electoral regular disputando con entusiasmo las elecciones para Presidente, Congreso y gobiernos municipales. La participación electoral fue razonablemente alta⁹ y las elecciones se condujeron generalmente limpias. Estos partidos desarrollaron sus nexos con la sociedad civil de modo que reflejasen sus diversos estamentos. Los partidos de izquierda, que habían entrado con fuerza a la escena política a fines de los años setenta, forjaron lazos estrechos con ciertos sectores de la sociedad civil, especialmente con el trabajo organizado, federaciones campesinas y organizaciones vecinales en las ciudades de rápido crecimiento. El APRA retuvo sus fuertes lazos regionales con el norte donde aún tenía una fortaleza residual entre las uniones y los sectores de la clase media. En 1985, buscó usar el espacio abierto debido a la subida de Alan García al poder, para incrementar el apoyo de las clases medias a través de toda la nación y construir una presencia partidaria entre los pobres urbanos subempleados y algunas áreas rurales. AP también trató de mantenerse sobre un apoyo de bases difuso, que Belaunde había sido capaz de construir entre los años cincuenta y sesenta y que se mantiene leal a él. Inclusive el PPC mantuvo lazos estrechos con su numéricamente pequeña clientela dentro de la clase empresarial limeña, a pesar de que los grupos empresariales han mostrado menor necesidad de vincularse a partidos políticos que otros grupos, encontrando otros caminos de articular sus intereses y de influenciar la política pública.

A pesar de la volatilidad que caracterizó a la conducta electoral durante los años ochenta (ver Cuadro No. 1) es posible hablar de un sistema partidario emergente.

Cuadro No. 1

Resultado de las Elecciones 1980-1990
(Porcentaje de votos válidos)

| | 1980 (Gen.) | 1980 (Mun.) | 1983 (Mun.) | 1985 (Gen.) | 1986 (Mun.) | 1990 (Gen.) |
|---------------------------|-------------------|----------------|----------------|-------------------|----------------|-------------------|
| AP | 45.5 | 35.9 | 17.4 | 7.3 | - ^v | 32.6 ^v |
| PPC | 9.6 | 10.9 | 13.9 | 11.9 ^v | 15.2 | |
| APRA | 27.4 | 22.7 | 33.1 | 53.1 | 47.8 | 22.6 |
| IU | 13.8 ^v | 23.9 | 28.8 | 24.7 | 30.8 | 13.0 ^v |
| Otros | 3.8 | 6.6 | 6.8 | 3.0 | 6.2 | 31.8 |
| Total | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| Nulos y blancos | 22.3 | 14.3 | 17.8 | 13.9 | 11.1 | 15.2 |
| Abstenciones ^v | 18.2 | 30.2 | 35.5 | 8.9 | 22.0 | 22.0 |

Notas:

- 1/ AP no participó en las elecciones municipales de 1986.
- 2/ La cifra se refiere al voto por el Frente Democrático (FREDEMO). AP y PPC formaron parte de él, así como otras agrupaciones, por ejemplo, Libertad.
- 3/ En 1985, el PPC participó como Convergencia Democrática en alianza con disidentes apristas (liderados por Townsend) y otros independientes.
- 4/ La cifra es la suma de los votos de los partidos de izquierda que se presentaron individualmente en las elecciones presidenciales de 1980.
- 5/ La cifra corresponde a los votos de IU e Izquierda Socialista.
- 6/ Porcentaje de votos registrados.

2. Los determinantes de la crisis de los partidos

Mirando atrás hacia los años ochenta y a este período de incipiente consolidación democrática, es difícil evitar la conclusión de que tanto los practicantes de la política como los analistas del comportamiento político fueron igualmente confiados acerca de los alcances de la consolidación. Si bien el personalismo pudo haber ayudado a proveer un fuerte liderazgo partidario, los partidos permanecieron *top-down* y no democráticos en su estilo operacional. Ellos aparentan haber dado pocos conocimientos para crear un sistema de miembros que diera a conocer los derechos para organizar a los seguidores, o para fortalecer su propia autonomía institucional y financiera. Sus asambleas y congresos fueron frecuente-

mente manipulados por el liderazgo con la finalidad de controlar el debate y para asegurar la selección de candidatos en los que se confió. Además, como los partidos carecían de estructuras organizacionales sólidas y permanentes, su actividad tendió a carecer de continuidad y se mantuvo dependiente del calendario electoral. Sin embargo, lo más importante se vuelve más claro en retrospectiva: a pesar de la aparente presencia real de los partidos políticos en la sociedad civil, éstos fracasaron en consolidar una presencia sólida y durable, o en crear nuevas estructuras institucionales para aumentar su atractivo. Inclusive los partidos de izquierda, que aparecieron como los más fuertemente compenetrados en la sociedad civil de principios de los años ochenta, ahora parecen haber sobreestimado erróneamente el alcance de sus logros con respecto a la construcción de

una fuerte y durable organización desde las raíces¹⁰.

Estas limitaciones en el desarrollo partidario no son, desde luego, exclusivamente peruanas, ni siquiera latinoamericanas, pero ayudan a explicar las dificultades encontradas en construir los nexos entre la clase política y su público. En suma, los partidos peruanos han encarado otros problemas, comunes en cualquier otro lugar de Latinoamérica, que han llevado a un cuestionamiento de su rol. En primer lugar, políticos de todo tipo -enfrentados con la peor crisis económica en los últimos cincuenta años- fallaron conspicuamente al plantear soluciones a los principales problemas afligiendo a la sociedad, y especialmente al amortiguar el impacto social de la crisis de la deuda. En el Perú, con la excepción de IU¹¹, todos los principales partidos participaron en el gobierno entre 1980 y 1990, y ninguno emergió con mucho crédito. La volatilidad de la conducta electoral está estrechamente relacionada con el problema de desgaste y desilusión¹². En segundo lugar, con el Estado atravesando una crisis fiscal -más aguda en el Perú que en la mayoría de los otros países- los políticos se encontraron a sí mismos cada vez más incapaces de satisfacer su rol tradicional como proveedores clientelísticos a nivel local. En el Perú, los políticos elegidos para el Congreso bajo la Constitución de 1979 también encontraron que el alcance de su patrocinio había sido reducido considerablemente, y sus lazos directos con los electores estaban debilitados por el sistema de representación proporcional¹³. En tercer lugar, como a través de toda Latinoamérica, el acceso masivo a medios electrónicos (en especial la televisión) cambió la forma cómo los debates políticos se condujeron, reduciéndose el contacto directo entre los políticos y el público. Finalmente, el colapso de la Unión Soviética y del Bloque Oriental trajo un abrupto final a la polaridad ideológica que caracterizó a la política en el Perú y, en cualquier otro lugar, durante la mayoría de los cuarenta años precedentes. Mientras que para partidos específicos -sobre todo el Partido Comunista ortodoxo que siempre ha sido altamente dependiente de Moscú por el apoyo financiero y de otro tipo- el impac-

to fue inmediato y devastador, la caída del Muro de Berlín ayudó a despojar a todos los partidos -de izquierda y derecha- una fuente de identidad ideológica.

Sin embargo, al explicar la crisis de los partidos políticos peruanos, es necesario considerar dos otras variables cruciales: el fenómeno de la hiperinflación que estuvo presente desde 1988 en adelante; y los efectos de la violencia política, en particular la guerra llevada a cabo por Sendero Luminoso, de inspiración maoísta, en contra del Estado peruano. En ningún caso, tomado individualmente, fue único el Perú. Otros países durante los años ochenta experimentaron los embates de altos niveles de inflación o hiperinflación, como Bolivia, Argentina, Nicaragua y Brasil. Otros países también sufrieron por la violencia política generalizada, especialmente Guatemala, El Salvador y Colombia. Lo que fue único en la situación peruana fue la combinación de estos dos factores, y la forma como ellos se fortalecieron el uno al otro para crear una situación de inseguridad pública extrema que debilitó la autoridad y posición de ambos, gobierno y partidos políticos.

La inflación se había acelerado hacia el fin del segundo gobierno de Belaunde (1980-85) y también hacia el final de la administración de Alan García (1985-90). Las definiciones de hiperinflación varían, pero la mayoría está de acuerdo con que al final del gobierno de García el espiral de precios estaba fuera de control. Los precios en 1990, por ejemplo, subieron en un 7,500 por ciento. A través de una sucesión de paquetes de estabilización durante fines de los años ochenta, García buscó en vano resolver la crisis fiscal del Estado y los casi perennes problemas en la balanza de pagos¹⁴. Sólo bajo Fujimori, luego de un shock masivo en los precios y de la renovación del apoyo de las instituciones financieras internacionales, la inflación se hizo nuevamente manejable.

El impacto social del surgimiento de la inflación a fines de los años ochenta y la recesión que la acompañó fue profunda. La incidencia de la pobreza, de hecho extrema pobreza, se incrementó ampliamente, mientras los precios subían por encima de los salarios y

otras formas de ingreso. La malnutrición se convirtió en un problema común, como también las enfermedades relacionadas con esto. Los paquetes de política poco hicieron en proteger a los miembros de la población más vulnerables mientras que la inflación redujo la capacidad del Estado de intervenir efectivamente. Los niveles de inequidad social, tradicionalmente altos en el Perú de acuerdo con los estándares de Latinoamérica¹⁵, se incrementaron, con una mejor posición de los sectores más ricos para protegerse de las consecuencias de la inflación a través de la salida de capitales, dolarización y la actividad especulativa de varios tipos. La crisis también contribuyó a un gran desplazamiento en la estructura del empleo, especialmente en ciudades donde el sector informal creció excepcionalmente rápido mientras su contraparte formal se contraía. Se estima que el sector informal cuenta con el 43 por ciento de la fuerza laboral de Lima en 1986, y 81 por ciento en 1990¹⁶. El efecto de la crisis en la pobreza urbana fue dramático.

¿Cuáles fueron las principales implicancias políticas de la crisis? En primer lugar, dramatizó la incapacidad de la élite política peruana para manejar la economía¹⁷. De hecho, la popularidad del gobierno de García se hundió en relación directa con el aumento de la inflación. Esto fue un tributo a la recuperación del apoyo al núcleo del APRA, que habiendo ganado el 53 por ciento de los votos válidos en 1985, todavía ganó el 22 por ciento en las elecciones de 1990. AP, con su plancha perdedora vio su votación contraerse a sólo 7 por ciento en 1985 de 45 por ciento cinco años antes, inclusive a pesar de que la crisis económica del período 1983-85 fue en retrospectiva moderada al compararla con la del período 1988-90. Como en otros países latinoamericanos que sufrieron el mismo tipo de problemas, la experiencia de los años ochenta mostró cómo las corrosivas altas tasas inflacionarias pueden socavar el apoyo político para los partidos en oficio. Conjuntamente, como la experiencia del gobierno de Fujimori enseñaría después de 1990, las recompensas políticas fueron sustanciales para aquellos políticos que pudieron derrotar la inflación, independientemente del costo social incurrido.

En segundo lugar, el influjo del trabajo desplazado en el sector informal expandió a un estrato social que era muy heterogéneo, ocupacionalmente fragmentado y notoriamente difícil de organizar. Típicamente, el sector informal es conformado por productores individuales, localizados uno junto al otro en competencia frecuentemente intensa y directa, y unidos por un pequeño sentido de solidaridad de clase¹⁸. El crecimiento de este sector fue de una importancia estratégica clave para cualquier partido que buscara llegar al gobierno en el Perú¹⁹. A pesar de que la izquierda se las arregló para ganar una sólida presencia entre los pobres urbanos en Lima y otras ciudades a fines de los años setenta y principios de los ochenta, los patrones de votación para los años ochenta mostraron una marcada volatilidad, con la migración de votantes de un partido a otro. La izquierda descubriría tanto en las elecciones municipales de 1989 como en las elecciones presidenciales de 1990 que éste no era un electorado cautivo²⁰.

En tercer lugar, la crisis económica le propinó un golpe particularmente severo al trabajo organizado que, desde los años setenta, se había convertido en la columna vertebral de la izquierda. La *sacudida* en las estructuras del sector formal del empleo, y la falla conspicua de las uniones laborales para detener el declive en el salario real y niveles del empleo, revelaron la debilidad del movimiento sindical. Las huelgas se probaron inefectivas, si no contraproducentes. Las huelgas prolongadas y frecuentemente iracundas por parte de las uniones tales como las de los mineros y los empleados del sector público en 1988 y 1989 no alcanzaron sus objetivos. Probablemente el partido más afectado por el desmoronamiento del poder sindical fue el Partido Comunista, cuya principal fortaleza había residido largamente sobre la principal unión confederada, la Confederación General de Trabajadores del Perú (CGTP), pero la que por 1990 se había vuelto tan sólo una sombra de lo que fue.

La severidad de la inflación tuvo entonces el efecto de crear un desencanto con la política electoral. También debilitó muchas de las organizaciones en la sociedad civil; algunas,

altamente politizadas, habían previamente buscado su expresión política mediante el sistema partidario. Adicionalmente, mientras la crisis económica se volvía más profunda, tales organizaciones se vieron forzadas a reaccionar a demandas prácticas e inmediatas, por ejemplo, la organización de comedores populares. Éstas se multiplicaron a fines de los años ochenta e inicios de los noventa como una forma de ayuda a sí mismas, mientras que las familias de vecindades pobres se esforzaban por sobrevivir. Sin embargo, funcionaban independientemente de los partidos políticos, rehusando frecuentemente las fórmulas políticas tradicionales²¹. Generalmente, para ellas se volvió más importante relacionarse con agencias de ayuda internacional, en lugar de partidos políticos que tenían, en cualquier caso, poco apoyo que ofrecer. Inclusive, en 1988, el programa de empleo de García, PAIT, que había buscado promover la presencia del APRA en los pueblos jóvenes de Lima, había sido detenido por la falta de recursos²². En estas circunstancias de supervivencia diaria, los políticos y los partidos perdieron mucha de su relevancia para la población.

El clima de violencia que prevaleció en el Perú hacia fines de los años ochenta sirvió también para debilitar la actividad partidaria y las lealtades socavadas. Un cierto número de elementos contribuyeron con esto. El más importante entre ellos fue la guerra brutal y sin compromisos llevada a cabo por Sendero Luminoso en su intento de establecer el control político y militar sobre un amplio sector de la sierra, ceja de sierra, e inclusive barriadas urbanas²³. Junto con Sendero, aunque organizacional e ideológicamente distinto, estaba el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA). En contra de ambos, las fuerzas del orden llevaron a cabo una guerra contraterrorista, igualmente sangrienta, diseñada con el fin de ganarse a los eventuales simpatizantes de la guerrilla. Mientras tanto, en zonas específicas como el Valle del Huallaga, la combinación de la violencia guerrillera con la de los narcotraficantes y las fuerzas armadas, generaron un clima de desorden. Asimismo, este sentido de desorden fue también agravado por la prolife-

ración del crimen y la violencia social, así como también por los problemas de ineficiencia y corrupción en la policía y el sistema judicial²⁴.

Sendero Luminoso desafió a los partidos existentes, especialmente a los de la izquierda, a quienes acusó de "cretinismo parlamentario". Buscó destruir las formas de organización política alternativas que se pusieran en su camino. Así, se colocó en contra de activistas de otros partidos, la Iglesia, proyectos de desarrollo, formas autónomas de organización campesina, y todos los representantes del poder estatal a nivel local. Sendero también se dedicó a impedir la actividad electoral, y dio expresión militar a los conflictos políticos en las áreas bajo su control. De esta manera, buscó deliberadamente provocar una confrontación militar, forzando a las comunidades a optar entre ésta y el ejército ante la falta de otras alternativas.

La estrategia se mostró efectiva. Si las formas tradicionales de actividad política (especialmente las de la izquierda) no fueron destruidas directamente, por lo general fueron hechas inviables en esas áreas. Las elecciones se volvieron difíciles de conducir, y la participación cayó en las áreas dominadas por Sendero Luminoso. Sólo en circunstancias excepcionales la organización social fue capaz de recuperarse ante las incursiones de Sendero. Éste es el caso, por ejemplo de Puno, donde el Partido Unificado Mariateguista (PUM) y la Iglesia radical estuvieron bien atrincherados. Pero hasta en Puno la lucha contra Sendero tuvo un efecto debilitante, y la presencia organizada de grupos como el PUM, dominaron a la Confederación Campesina del Perú (CCP), fuerza alguna vez poderosa en la sierra sur y centro, que fue seriamente minada.

La expansión del radio de operaciones de Sendero durante el curso de los años ochenta, empezando en Ayacucho y esparciéndose sobre la mayor parte del país hacia 1990, trajo consigo la militarización creciente de las áreas en conflicto. El primer paso en esta dirección fue la creación del llamado Comando Político Militar en Ayacucho (en 1983) con la designación de un comando militar investido con amplios poderes, al cual autoridades civiles y

democráticamente elegidas fueron subordinadas. Esto también trajo consigo la suspensión de un número de garantías constitucionales que redujeron aun más el alcance de la actividad partidaria. Mientras se escribía este ensayo, en 1994, había un total de 66 provincias bajo estos regímenes de excepción, muchas de ellas bajo directo control militar, afectando a más de la mitad de la población del país. Como consecuencia, el campo de la actividad política partidaria se circunscribió aún más.

El clima de violencia y la aparición de problemas relacionados como la corrupción y el abuso de autoridad, también tuvieron efectos más generales en la situación de los partidos políticos. Como en el caso de los problemas económicos, el ciclo de violencia demostró la incapacidad de la élite política de responder a la crisis. Más allá de sugerir "la mano dura", muchos políticos tuvieron poco que ofrecer como forma de respuesta. El gobierno de Belaunde y García -debilitados políticamente- terminaron cediendo responsabilidades en materia de seguridad a los militares por falta de alternativas. El entusiasmo inicial de García por una estrategia desarrollista para abordar los problemas principales de la pobreza rural rápidamente se diluyó. Los militares se opusieron y no hubo recursos fiscales. Sólo la izquierda puso la nota discordante con su persistente llamado al respeto de los derechos humanos; pero más allá de esto, produjo pocas alternativas convincentes. De hecho, hubo en parte desacuerdo sobre cómo responder a la amenaza de la violencia senderista que finalmente separó a la IU en 1989. La militarización creciente del país durante esos años reveló, con severidad, los límites de la autoridad civil efectiva sobre la mayoría del país.

Los daños de la hiperinflación combinados con los efectos de la violencia política y social generalizada para crear una atmósfera de inseguridad pública extrema e ingobernabilidad, sólo intensificó la proliferación del crimen, la violencia social y la corrupción política. El Estado, debilitado en términos de su capacidad fiscal y su ultraje físico, pareció fracasar en sus funciones más básicas como garante del orden público. En este contexto, los partidos políticos,

que necesitaban presentarse a sí mismos como intermediarios entre el Estado y la sociedad civil, encontraron que tenían poco que ofrecer, especialmente desde que el Estado mismo se encontraba en una crisis sin precedentes y la sociedad civil en una situación de desarticulación aguda. Más aún, las crisis política y económica también debilitaron esas instituciones intermediarias, como los sindicatos y las federaciones campesinas, que antes habían ayudado a los partidos a construir el puente entre la sociedad civil y el Estado. Y con Sendero beneficiándose a causa de la inoperancia de los partidos y el gobierno, la militarización del país redujo el espacio geográfico en el cual políticas democráticas podían ser conducidas.

3. Fujimori y su democracia "plebiscitaria"

Las elecciones presidenciales de 1990 produjeron resultados extraordinarios. ¿Cómo fue que un completo desconocido de la política sin experiencia en ese campo y sin fundar un partido político tras de sí pudo emerger de la oscuridad, pasando sobre los candidatos de partidos bien establecidos y, finalmente, venciendo a un candidato cuya campaña presidencial había sido la más cara en la historia del Perú?²⁵ Diversas explicaciones han sido dadas pero la mayoría da poco peso a la relevancia declinante de los partidos políticos en las necesidades de la gente²⁶. Mientras que Fujimori hizo mucho para acelerar la caída del sistema partidario, él era tanto el producto como la causa del mismo.

Si bien él pudo no haber estado al tanto de esto durante la puesta de su propia campaña, el mensaje simple de Fujimori de "honradez, trabajo y tecnología" atrajo a un electorado cansado de las ostentosas promesas de los líderes de los partidos tradicionales, y ansioso por un retorno a la estabilidad en lugar de más saltos hacia lo desconocido. Mientras el APRA y sus políticas habían sido ampliamente desacreditados y la izquierda perdió su atractivo, la alternativa de derecha (la coalición FREDEMO, liderada por el escritor Mario Vargas Llosa) sostuvo la menos atractiva promesa de una

terapia de shock. En circunstancias en las cuales el público rechazaba todas las opciones ofrecidas, se mostró entonces posible para un candidato, con menos del 1 por ciento de apoyo en el inicio, moverse a una posición donde podría ser una alternativa viable²⁷.

Las circunstancias políticas excepcionales que llevaron a la victoria electoral de Fujimori fueron también importantes en diseñar el tipo de régimen que emergió subsecuentemente. Fujimori carecía de una base organizada en la sociedad. Su partido, Cambio 90, fue ensamblado para concursar en las elecciones de 1990 desde un grupo diverso de individuos cuyos principales puntos de convergencia fueron sus lazos con la Iglesia Evangelista y su posición como pequeños empresarios. Dado el grado de hostilidad pública hacia los partidos, esto fue probablemente una fuente de fuerza como de debilidad. Sin embargo, como fue el caso del régimen de Velasco en los años sesenta, lo que quiso decir era que no tenía electorado específico al cual apelar, o que pudiera movilizarse detrás de él. La falta de peso político en aquellos que lo rodeaban, más la atención de la prensa que el propio éxito de Fujimori atraía, reforzó el sentido de personalismo, un rasgo que su propio temperamento autoritario hizo poco por disipar. Más aún, por primera vez desde la Constitución de 1979 sucedió que el poder ejecutivo no contó con una mayoría en el Congreso que lo apoye²⁸. Si bien no fue una seria limitación durante los primeros dieciocho meses del gobierno de Fujimori -el FREDEMO y Cambio 90 juntos tuvieron la mayoría y apoyaron su estrategia de estabilización económica- fue siempre una fuente potencial de debilidad.

La génesis del golpe de Estado de Fujimori (o "autogolpe") del 5 de abril de 1992 aún está encubierta de un cierto misterio, y el debate persiste con respecto a si fue por completa iniciativa de Fujimori o del alto Comando Militar. Los militares fueron rápidos en decidirse a apoyar el golpe, y es difícil creer que hubiera ocurrido sin su decisivo apoyo. Las autoridades militares habían sido confrontadas por el Congreso para derogar la legislación del gobierno, en noviembre previo, que ampliaba los poderes

legales de los militares para ir en contra de la insurgencia. Las autoridades militares sospecharon además los objetivos de algunos congresistas en torno a los derechos humanos, quienes desde 1983 venían cuestionando los métodos de las fuerzas armadas.

Para Fujimori, de otro lado, la clausura del Congreso hizo que sea más fácil acelerar el paso del cambio legislativo y así remover un obstáculo potencial a su propia autoridad. El Congreso elegido en 1990 mostró una pobre legislación, y gastó muchas de sus energías buscando (sin éxito) probar la culpabilidad de Alan García por corrupción. La antipopularidad del Congreso en las encuestas de opinión fue sólo comparable a la del poder judicial y a la de los partidos políticos²⁹. De hecho, las encuestas sugirieron que la popularidad de Fujimori, que se mantuvo sorprendentemente alta dada la severidad de sus políticas económicas, varió en proporción inversa con la antipopularidad de los partidos. Cada vez que él mencionaba lo que llamaba "partidocracia" en los primeros meses de 1992, los propios índices de popularidad del Presidente subían. Entonces se volvió claro, que el Congreso y los partidos fueron un poco más que tigres de papel con escaso apoyo en la sociedad. El autogolpe demostró el punto. No se encontró ninguna protesta substancial del público en apoyo al orden constitucional. En cambio, las encuestas de opinión mostraron un salto sustancial en la popularidad de Fujimori, punto que se volvió central en la subsiguiente justificación de sus acciones³⁰.

En los meses que siguieron al golpe, Fujimori buscó consolidar el nuevo orden organizando elecciones para un nuevo Congreso que, aparte de legislar a lo largo de su período también reescribiría la Constitución. La velocidad con la cual el Perú regresó a una semblanza de orden constitucional, a pesar de los términos de Fujimori, estuvo condicionada por la fuerte reacción negativa que el golpe provocó en la esfera internacional, especialmente en Estados Unidos. Un punto que sería incluido en cualquier revisión de la Constitución ya había tomado mayor claridad: la traba a un Presidente de la República en búsqueda de la reelección inmediata iba a ser anulada; por lo tanto, Fuji-

mori podría postular en 1995. El método por el cual el nuevo Congreso iba a ser elegido fue dejado a la discreción presidencial³¹. Encuentros con los líderes de otros partidos políticos para darles la palabra en el establecimiento de las reglas de campo, punto en el cual la comunidad internacional fue insistente, se volvieron reuniones superficiales con el Primer Ministro y con pequeño contenido real. Por un lado, porque ellos objetaron el modo cómo las elecciones iban a ser organizadas y, por otro, porque sospecharon que el propósito de las elecciones era simplemente legitimar el golpe retroactivamente. Muchos de los partidos no tomaron parte. La principal excepción fue el PPC; y fracciones pequeñas del APRA, FREDEMO y la izquierda participaron eventualmente. Para Fujimori, el riesgo valió la pena. Impulsado por la sorpresiva captura de Abimael Guzmán -fundador, líder e ideólogo de Sendero Luminoso- Fujimori y sus seguidores ganaron absoluta mayoría en el Congreso. Al mismo tiempo, tuvo éxito en clarificar la división entre todos los líderes partidarios, entre los "principistas" quienes se esforzaron para evitar conferir legitimidad al nuevo orden y los "pragmáticos" quienes temían los costos de exclusión.

La Constitución reformada y elaborada en conjunto por el Congreso y el poder ejecutivo, fue puesta a referéndum en octubre de 1993 y tuvo el efecto de un mayor fortalecimiento del poder presidencial a expensas de las instituciones parlamentarias y judiciales³². También le confirió más poder y autonomía a los militares, además de levantar las trabas a la reelección presidencial (creando entonces problemas relativos a un aprovechamiento injusto de la posición en busca de la reelección), y ratificó un Congreso más pequeño de una sola cámara facilitando el manejo parlamentario por el Ejecutivo. Paralelamente, abolió ciertas prerrogativas parlamentarias como los derechos a ratificar las designaciones diplomáticas y militares de alto rango, así como pedir a estos últimos explicaciones en temas tales como la violación de derechos humanos. Más aún, introdujo la pena de muerte por crímenes como traición a la patria y terrorismo y confirió a las

cortes militares la tarea de juzgar a todos los acusados del terrorismo. Habiendo sido aprobada por referéndum, con un sorprendente angosto margen de 52 a 48 por ciento, fue finalmente promulgada a fines de diciembre.

¿Cuáles fueron entonces las características esenciales del régimen de Fujimori mientras evolucionaba hacia mediados de los años noventa? Claramente esto no representaba un regreso al tipo de régimen autoritario que caracterizó al Perú en los años setenta. A los partidos políticos les fue permitido desarrollar sus funciones y tomar parte en las contiendas electorales; el Congreso siguió existiendo (sin embargo de un nuevo modo); la prensa funcionó sin intervención estatal; y (dentro de ciertos límites) la libertad de expresión fue respetada. Como consecuencia, a pesar del autogolpe de 1992, las trabas formales de la democracia representativa fueron retenidas.

Sin embargo, no se pudo disimular el hecho de que el gobierno haya cambiado las reglas establecidas con miras a incrementar sus propios poderes y marginando a la oposición. Bajo Fujimori hubo una mayor concentración de poder político en manos del Presidente, en detrimento a las ramas legislativa y judicial. Tal concentración no era nueva, Belaunde y García habían sido criticados por su actitud desdeñosa hacia los otros poderes del Estado, pero Fujimori lo llevó a nuevas dimensiones. En el caso del Congreso, las elecciones de 1992 no sólo resultaron ser una legislación flexible para cumplir con el mandato del Presidente, sino que la Constitución de 1993 redujo aun más sus poderes y privilegios formales. Similarmente, ubicando en la Corte Suprema a sus seguidores, Fujimori pudo confiar en su lealtad³³. También, con el autogolpe, Fujimori abolió las asambleas regionales elegidas en 1989 según el mandato de la Constitución de 1979, revirtiendo la descentralización política que estos cuerpos regionales traían consigo.

Es posible argumentar que éste fue el precio que se tuvo que pagar para sobrellevar la crisis de gobernabilidad que caracterizó los fines de los años ochenta. Sin embargo, la estabilización económica se había logrado con creces antes del autogolpe de 1992 y, en su mayor

parte, con la activa participación del Congreso. Más aún, la captura de Abimael Guzmán, seis meses después del autogolpe, no fue el resultado de los poderes que las fuerzas de seguridad carecían antes, pero sí de un trabajo paciente de inteligencia por parte de la policía. Sin embargo, el período anterior al autogolpe fue caracterizado por escaramuzas entre los poderes del Estado y entre los gobiernos centrales y regionales; no obstante, éstos no fueron tales como para producir el tipo de crisis de ingobernabilidad que tensiones similares generaron en otros países.

La concentración del poder en realidad nació de la falta de voluntad de Fujimori de confiar en o de trabajar con una oposición ya debilitada, y en su creencia de que trabajar de tal manera desaceleraría las reformas que él deseaba implementar. Fujimori, de hecho, se comportó más como un caudillo antiguo, buscando hacer de él mismo la causa principal de la iniciativa política, para excluir a sus rivales, y para desarrollar una relación personal con un público masivo que obviaba la necesidad de intermediarios políticos. En lugar de compartir las responsabilidades del gobierno, él prefirió confiar en un pequeño grupo de simpatizantes dignos de confianza, por lo general miembros de su familia. Hasta buscó distanciarse de aquellos miembros de su propio gobierno que parecieron tener ambiciones personales³⁴.

El régimen tenía dos pilares claves que lo apoyaban en la sociedad: las fuerzas armadas y la élite empresarial. No es claro si Fujimori fue un peón de los militares, o si en realidad fue el caso opuesto. Lo que sí es claro es que Fujimori y los militares necesitaban el uno del otro. Para los militares, Fujimori ofrecía una creciente autonomía en áreas como la antiinsurgencia, y una garantía de impunidad efectiva en casos de verse involucrados en violaciones a los derechos humanos y actividades relativas a la droga. Para Fujimori, los militares proveían la última garantía para su supremacía política, una garantía que había sido hecha explícita durante el autogolpe y en otras ocasiones. Sin embargo, mientras la presencia política de Fujimori creció, él pareció disfrutar de mayor autonomía en sus tratos con

los militares y de influir en promociones y designaciones. En éste y otros aspectos, el rol jugado por su jefe de inteligencia, Vladimiro Montesinos, fue muy importante³⁵.

La relación de Fujimori con la élite empresarial -particularmente con los conglomerados poderosos- es difícil de identificar con claridad, ya que éstos, como las fuerzas armadas, tendían a no dar una mano en forma pública³⁶. Tradicionalmente, los grupos empresariales han buscado crear canales de acceso al Estado y han tendido a evitar usar partidos políticos para este punto. La excepción a esta regla fue la fuerte ratificación empresarial que tuvo la coalición FREDEMO luego del intento de García de nacionalizar la banca comercial. A pesar del drástico paquete de estabilización de Fujimori en agosto de 1990 y de la subsiguiente reducción de tarifas, forzó a muchas empresas a la liquidación y esto no previno el establecimiento de una estrecha relación de trabajo con el sector privado, que se identificó con las políticas del gobierno de desregulación y privatización.

Pero la estabilidad del régimen también dependía de la armonía de Fujimori con el pueblo y de la legitimidad tácita que pudo derivar de su popularidad. Más allá del afecto por "el chino" como persona y como símbolo de los valores, supuestamente orientales, de eficiencia y probidad, la duradera popularidad de Fujimori fue principalmente el resultado del éxito de su gobierno en manejar los dos azotes de la hiperinflación (que cayó de 409 por ciento en 1991 a 73 por ciento en 1993) y del terrorismo. Las razones para su éxito en estos campos recae fuera del alcance de este artículo, pero a la vez tiene el efecto de reconstruir la credibilidad del gobierno. Las encuestas de opinión pública empezaron a jugar un rol crucial, a pesar de que su historial en predecir los resultados de las elecciones no fue intachable³⁷. Las encuestas mensuales no sólo proveían un monitoreo regular de las actitudes políticas, sino que Fujimori fue capaz de usarlas como una fuente de legitimación.

Las encuestas de opinión también proveyeron de evidencia clara sobre la poca estima que se le tenía a los partidos políticos y, de

hecho, a las instituciones democráticas en general, especialmente entre los sectores de la población más golpeados por la crisis económica³⁸. Para la mayoría de la población, reunirse con la familia cercana o los requerimientos de la comunidad tienen mayor importancia que la actividad política partidaria, particularmente desde que los partidos ya no tienen influencia en la toma de decisiones del gobierno en tales áreas. La actividad política tiende a concentrarse en temas específicos, relacionada frecuentemente a estrategias de supervivencia, las cuales ya no buscaron expresarse a través de los partidos.

La fortaleza residual de los partidos, especialmente los de la izquierda, fue minada por las políticas económicas neoliberales del gobierno de Fujimori. Si el creciente desempleo y la caída en los estándares de vida erosionaron el apoyo sindical a fines de los años ochenta, la estrategia de privatización del gobierno de Fujimori y sus políticas para liberar el mercado de trabajo compusieron sus problemas a inicios de los noventa. Los sindicatos se hallaron a sí mismos sin poder para resistir, inclusive sectores como las minas, los bancos y las telecomunicaciones, donde los sindicatos fueron previamente fuertes. La dimisión del poder sindical y de la izquierda en general, por supuesto, fue un factor que hizo la inversión más atractiva. Entre los partidos de derecha también -sin embargo en un modo diferente- la agenda de liberalización tuvo un efecto debilitante en la organización partidaria. Como se ha visto anteriormente, las élites empresariales tendieron a utilizar métodos exitosos en el tiempo para influenciar en la toma de decisiones, que no implicaba enarbolar la bandera de los partidos políticos.

En consecuencia, el sistema político que evolucionó luego de 1990, en particular después de 1992, fue una peculiar mezcla de democracia y autoritarismo, en el cual las formas democráticas persistieron pero desprovistas de gran parte de su contenido. Mientras fue apoyado por grupos de interés influyentes como los militares y empresarios, la legitimidad del régimen recayó en su popularidad, un elemento volátil. Y como otros caudillos autorita-

rios anteriores, Fujimori encaró el problema de cómo transferir el mando a su sucesor: sin heredero alguno, un aparente continuismo era la única solución.

4. ¿Cuál es el futuro para el sistema partidario?

Mientras las elecciones se aproximan en 1995 y con Fujimori capaz de presentarse a la reelección, la pregunta de si los partidos son o no una fuerza desgastada ganó relevancia. Habiendo visto a su base social cercenada a fines de los años ochenta y principios de los noventa, su recuperación para la época de las elecciones no podría ser garantizada con certeza. Aun cuando el miedo de cinco años más de gobierno "antipartidario" de Fujimori fue un argumento muy fuerte.

Los resultados de los tres conjuntos de actividad electoral -las elecciones para el Congreso en noviembre de 1992, las elecciones municipales en enero de 1993 y el referéndum constitucional en octubre de 1993- proveyeron de indicadores útiles acerca del estado de los partidos. Sin embargo, los datos electorales son difíciles de interpretar sobre una base comparativa, ya que las situaciones fueron muy distintas y sólo dos de ellas fueron elecciones competitivas. Además, comprendieron diferentes grupos de participantes: en las elecciones para el Congreso, por ejemplo, sólo fragmentos de los partidos tradicionales tomaron parte en la competencia con Cambio 90 de Fujimori, mientras que en las elecciones municipales los partidos sí tomaron parte, pero Cambio 90 sólo presentó candidatos en pocos lugares. El referéndum, por supuesto, fue un simple voto de "sí o no" del cual es difícil hacer muchas deducciones acerca de la salud de los partidos políticos. De los tres, los resultados municipales probablemente nos dicen más acerca de los partidos y de su posición.

A pesar de sus diferencias, las tres contiendas sugieren un cierto número de características comunes con respecto al destino de los partidos. Todas muestran un alto nivel de abstención electoral, tanto en términos de los votos nulos o en blanco como de los que no fueron a

votar. La tasa fue más alta que la usual durante los años ochenta. Además, a pesar del uso por parte de Fujimori de los recursos del Estado para fines políticos, las contiendas mostraron las dificultades que enfrentaba un gobierno que carecía de un partido organizado con el cual luchar en las elecciones a nivel local. Las elecciones municipales mostraron qué difícil era reclutar candidatos que gozaran de credibilidad dentro del electorado³⁹. Más aún, el resultado sugiere una variación considerable a través del tiempo en el apoyo al gobierno. En 1992, poco después de la captura de Guzmán, Fujimori se encontraba en buena posición; un año después, en el tiempo del referéndum, con su situación en declive, la opción del "sí" fue tan sólo aprobada por los márgenes más estrechos.

Los resultados apuntan a la existencia de reservorios residuales de apoyo a los partidos tradicionales, especialmente fuera de Lima. El patrón regional de oposición se muestra en las tres contiendas, con apoyo al gobierno (o independientes en el caso de las elecciones municipales) concentrado en la capital. En las elecciones municipales, por ejemplo, los candidatos a alcaldes locales apoyados por los partidos ganaron en sólo 6 de los 41 distritos en que Lima Metropolitana está dividida, de los cuales 3 eran las plazas del PPC en San Isidro, Miraflores y Surco. En contraste, fuera de Lima, el 60 por ciento de los alcaldes elegidos fueron apoyados por partidos políticos. Los apristas o simpatizantes del APRA ganaron en las ciudades de Trujillo, Ica, Piura y Arequipa; los candidatos de AP fueron victoriosos en Iquitos, Tarapoto, Pucallpa y Chiclayo. En Cuzco, el exalcalde de IU, Daniel Estrada, lanzándose como "independiente" fue reelecto. Los resultados del referéndum también sugieren que dentro de los departamentos, las simpatías por el gobierno eran más fuertes en las ciudades provinciales que en las áreas rurales, áreas no cubiertas usualmente por los encuestadores de opinión.

Una razón para este patrón de votación es posiblemente que, fuera de Lima, se mostraba más fácil para los partidos establecidos y los críticos independientes tomar ventaja de uno

de los pocos recursos que les quedaban, explotando los resentimientos regionales en contra del gobierno central. El gobierno de Fujimori no sólo abolió el sistema de administraciones regionales elegidas, sino que también tomó medidas para reducir la autonomía fiscal de las municipalidades. Tales políticas motivaron la reaparición de los caudillos regionales tradicionales apelando a un amplio electorado en defensa de la autonomía local. El resultado de este referéndum confirmó la fuerza del sentimiento en contra del régimen, especialmente en departamentos como Cuzco y Puno, donde una tradición de izquierda duradera fue capaz de influir sobre los fuertes sentimientos regionalistas.

Siguiendo la bien establecida tradición, el avance hacia las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1995 tuvo un efecto motivador sobre los partidos, los cuales pudieron tener cierta comodidad con los resultados fuera de Lima tanto en las elecciones municipales como en las del referéndum. Entonces, para 1994, los partidos estuvieron pasando por las gestiones usuales de seleccionar candidatos y discutir la plataforma y las tácticas usuales. En el tiempo en que esto se escribió, todavía no era claro si los partidos dejarían de lado viejas rivalidades y diferencias ideológicas en busca de una gran alianza para prevenir la reelección de Fujimori para los próximos cinco años. Hubo, desde luego, alguna evidencia de autocrítica en varios de los partidos, y algunos intentaron aprender algunas lecciones del pasado. Estos esfuerzos de autocrítica involucraron métodos a consideración para hacer los partidos más accesibles a los votantes, abriéndose a un público más amplio y haciendo sus manejos internos más transparentes y democráticos. Algunos partidos estuvieron considerando la introducción de elecciones preliminares para la selección de los candidatos, involucrando a todos sus miembros. Sin embargo, estaba lejos de ser claro cómo este replanteamiento podría afectar la conducta de las élites de los partidos, y cómo podrían eventualmente liderar una nueva relación entre ellos y las instituciones representativas de la sociedad civil. Éste es un punto en el cual los estudiosos de los

partidos políticos van a ser capaces de proveer clarificación en años futuros. Pero más allá de unos pocos electores cautivos⁴⁰ la reconstrucción de la presencia partidaria en la sociedad civil no apareció como una tarea fácil dadas las extensas críticas sobre su *performance* en el pasado.

De aquí en adelante, puede concluirse que el sistema partidario todavía muestra algunos signos de vida a mediados de los años noventa, a pesar de los grandes reveses sufridos como consecuencia de los trastornos del orden establecido de fines de los años ochenta y de las políticas del gobierno de Fujimori. ¿Habrá una reafirmación de las políticas partidarias aproximándonos al nuevo milenio y más adelante? La pregunta es difícil de contestar, por lo menos la campaña electoral de 1995 y sus resultados serán variables principales en la ecuación. La victoria de un candidato antifujimorista, a restaurar un sistema de gobierno más abierto y participativo, claramente brindará un contexto más favorable para la competencia de los partidos. Pero al mismo tiempo, como hemos visto, el decaimiento de los partidos políticos tuvo raíces más profundas que simplemente la marginación en manos de Fujimori. Es posible, al menos, formular la hipótesis de que el retorno a un orden político y económicamente menos inestable brindará un contexto más prometedor al resurgimiento de la actividad política partidaria. Sin embargo, también debe ser considerado que tanto el Estado como la sociedad civil sufrieron un cambio sustancial en el período revisado: el Estado siendo liberalizado y reducido en tamaño y la sociedad civil siendo despolitizada. Las formas en las cuales los partidos políticos mediarían las demandas de la sociedad en el nuevo establecimiento serían, necesariamente diferentes a las del pasado.

También es difícil prever las formas cómo los sistemas partidarios puedan cam-

biar, siempre y cuando un contexto más alentador sea establecido. Algunos partidos parecen mostrarse más durables que otros, desde que tienen una sólida organización interna y una fuerte presencia de la sociedad. Los partidos políticos que son un vehículo personal de un político en especial se encuentran más expuestos al riesgo de los problemas de sucesión. Éste perfectamente podría ser el caso de AP, por ejemplo. El APRA, que se las arregló para sobrevivir a las dificultades de la muerte de Haya de la Torre en 1979, y que tiene la estructura institucional más fuerte, parece ser más duradero. Más aún, en muchos partidos, notoriamente el APRA, AP y el PPC, ha habido un vacío generacional que ha hecho más difícil renovar la militancia partidaria.

El futuro del sistema partidario va a depender también de si la tranquilidad del gobierno de Fujimori, en términos de una relativa estabilidad macroeconómica y pacificación política, se muestra durable. Si la economía revive y la violencia retrocede, es posible que el contexto se vuelva más favorable para el desarrollo de los partidos políticos. Mientras las profundas diferencias sociales y económicas que han caracterizado al desarrollo económico del Perú no desaparezcan, es posible que estas divisiones en la sociedad se expresen políticamente de manera distinta que en el pasado. Esto puede llevar a la aparición de nuevas coaliciones que sobrellevarán algunos aspectos de la competencia tradicional entre los partidos. Sin embargo, pase lo que pase, el vacío entre la sociedad civil y el Estado en el Perú parece que permanecerá grande. Como tal, la formación de nuevos partidos encarará dificultades en realizar la tarea asignada de ser, de una vez por todas, los representantes de las fuerzas vivas de la sociedad civil y entidades capaces de gobernar un país en el cual el consenso político ha probado ser tan huido.

NOTAS

1. Para una consideración de *outsider*, tanto dentro del Perú como fuera, ver Cotler, Julio, *Crisis política, outsiders y democraduras: el fujimorismo*, publicación en prensa.
2. O'Donnell, Guillermo, "Transitions, Continuity and Paradoxes", en Mainwaring, O'Donnell, Valenzuela (Eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, 1992.
3. Acerca del rol de partidos políticos en sistemas democráticos ver Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems: A Framework of Analysis*, Cambridge University Press, 1976. Para una buena revisión de literatura comparada, ver Mair, Peter (Ed.), *The Western European Party System*, Oxford University Press, 1990.
4. Rochabrún, Guillermo, "¿Crisis de representatividad o crisis de intermediación?", en *Cuestión del Estado*, No. 7, marzo de 1994.
5. Para observar la carencia de una tradición democrática en el Perú, ver Crabtree, John, *Peru under Garcia, An Opportunity Lost*, (Capítulo introductorio) Macmillan, Basingstoke, 1992.
6. Los seguidores del APRA aseveran que su partido perdió las elecciones de 1931 debido a un fraude. Luego del levantamiento de Trujillo, el APRA y los apristas se vieron forzados a pasar a la clandestinidad durante los gobiernos de Sánchez Cerro (1931-33), y del general Benavides (1933-39). Con Prado (1939-45) la recesión fue de algún modo superada y, sucesivamente con Bustamante y Rivero los apristas participaron en el gobierno. La represión retornó con Odría (1948-56), pero el APRA participó en la segunda administración de Prado (1956-62) en la llamada *convivencia*.
7. Las dimensiones cuasireligiosas del estilo político del APRA se encuentran en Vega Centeno, Imelda, *Aprismo popular: cultura, religión y política*, Lima: CISEPA-PUC/Tarea, 1992.
8. La Constitución de 1979 creó finalmente el sufragio universal en el Perú permitiendo el voto a los analfabetos.
9. La ley hace obligatorio el voto en el Perú e impone (por lo menos en teoría) sanciones en contra de los que no lo hagan. Es difícil interpretar la participación ciudadana por la esporádica actualización de los procesos electorales. Cuando esto se hizo en 1984, por ejemplo, el nivel de abstención en las elecciones presidenciales de 1985 fue mucho menor que en las elecciones previas tanto municipales como presidenciales. Ver Tuesta, Fernando, *Partidos políticos y elecciones en el Perú*, (manuscrito inédito) que provee una excelente encuesta sobre los procesos del sistema electoral. Se acuerdo con Tuesta, el Perú se ubica al medio del índice de participación electoral para países latinoamericanos, con Colombia (1990) al último y Chile (1989) al principio.
10. Cameron, Maxwell, "Political Parties and the Worker-Employer Cleavage: The Impact of the Informal Sector on Voting in Lima", en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 10, No. 3, 1991.
11. La IU ganó el control de la Municipalidad de Lima en 1983, quedándose en el poder hasta 1986. Se puede demostrar que esto le confirió funciones administrativas significativas.
12. Ver Dietz, Henry, "Electoral Politics in Peru 1978-86", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*.
13. Antes de la Constitución de 1979, los senadores eran elegidos para cada departamento y los diputados para cada provincia (la ley estipulaba cuántos diputados representarían a cada uno). Después de 1979, los senadores eran elegidos a nivel nacional, quedando pendiente la eventual división del país en regiones. Los diputados eran elegidos en bases departamentales, y el número dependiendo supuestamente de la población. Ver Tuesta, Fernando, *op. cit.*
14. Crabtree, John, *op. cit.*, capítulo 5.
15. De acuerdo con datos del Banco Mundial, aquéllos en situación de "pobreza" aumentaron de 31 por ciento de toda la población en 1980 a 40.5 por ciento de la población en 1989 (antes del "Fujishock" en agosto de 1990); aquéllos en "extrema pobreza" aumentaron de 3.3 por ciento a 10.1 por ciento de la población. Ver Psacharopoulos, George y otros, *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 1980s*, Washington D.C.: diciembre de 1992.
16. Ministerio de Trabajo, *Encuesta de Hogares* Nos. 18, 19 y 20, Lima: varios años.
17. Ver Pásara, Luis, "El ocaso de los partidos" en Alvarez, Augusto (Ed.), *El poder en el Perú*, Lima: Apoyo S.A., 1993. Éste es un resumen particularmente útil de los factores que ayu-

- daron a acentuar la crisis de los partidos en el Perú.
18. La pérdida del ingreso fue compensada por la adopción del empleo *stop-gap* (cachuelos), y esto sirvió sólo para acentuar la fragmentación de la competencia individualista.
 19. Ver Cameron, Maxwell, *op. cit.*
 20. Los resultados de las elecciones de 1990 fueron una derrota humillante para la izquierda. Habiéndose dividido en dos partidos en 1989, presentaron candidatos rivales. Juntos alcanzaron el 11 por ciento de los votos, comparado con el 25 por ciento en 1985 y el 30 por ciento en las elecciones municipales de 1986.
 21. Las mujeres tendieron a jugar un papel clave en estas nuevas formas de organización social. En los partidos tradicionales (con excepción de uno o dos casos) los hombres dominaron la política.
 22. Ver Graham, Carol, *Peru's APRA: Parties, Politics and The Elusive Quest for Democracy*, Lynne Rienner, Boulder, 1992.
 23. Sobre Sendero, ver Gorriti, Gustavo, *Sendero*, Lima: Apoyo, 1990; Strong, Simon, *Shinning Path*, Londres: Harper-Collins, 1992; Poole, Deborah y Gerardo Renique, *Peru: Time of Fear*, Londres: LAB, 1992; Crabtree, John, *op. cit.*, capítulos 3 y 6.
 24. Para un análisis completo de las causas de la violencia y sus principales manifestaciones, ver Bernales, Enrique, *Violencia y pacificación*, Lima: DESCO/Comisión Andina de Juristas, 1989.
 25. Se estima que la coalición FREDEMO gastó \$ 12.8 millones en anuncios pagados sólo en las elecciones de 1990, cerca del 62 por ciento del total para todos los partidos. Cambio 90 gastó únicamente un poco más de \$ 200 mil, o el 1.1 por ciento del total. Ver Tuesta, Fernando, *op. cit.*
 26. Ver Daeschner, J., *La guerra del fin de la democracia: Vargas Llosa vs. Fujimori*, Lima: Peru Reporting, 1992; Vargas Llosa, Mario, *El pez en el agua: memorias*, Barcelona: 1993; Degregori, Carlos Iván y Raúl Grompone, *Demonios y redentores del nuevo Perú: una tragedia en dos vueltas*, Lima: IEP, 1991.
 27. En las últimas tres semanas de la campaña, Fujimori emergió como el único candidato capaz de derrotar al FREDEMO, atrayendo a votantes que de otra manera habrían sido atraídos por otros partidos establecidos. El voto estratégico entonces tomó parte; Alan García parece haber jugado un papel importante levantando el perfil de Fujimori hasta el punto en que su despegue político fue viable. A pesar de la propia candidatura del APRA en las elecciones, García utilizó sus recursos para impulsar a Fujimori, habiendo buscado previamente el apoyo del independiente de izquierda Alfonso Barrantes. En la segunda ronda de las elecciones, en la cual Fujimori derrotó a Vargas Llosa, los seguidores de la izquierda y los apristas apoyaron abiertamente a Fujimori en lugar de a Vargas Llosa.
 28. El gobierno de Belaunde (1980-85) fue apoyado por una coalición de AP y PPC, la cual en conjunto tenía una mayoría en el Congreso.
 29. De acuerdo con las encuestas de opinión elaboradas por Apoyo, la proporción del público simpatizante con los partidos políticos cayó rápidamente de un (ya bajo) 26 por ciento en octubre de 1991 a un 14 por ciento en abril de 1992. A partir de 1990, los partidos políticos estaban al final de la tabla de las instituciones en las cuales la gente expresaba su confianza, junto con los sindicatos y el poder judicial. Al inicio de la tabla venían (en orden) la Iglesia, las Fuerzas Armadas, el sector privado, y el Presidente de la República.
 30. De acuerdo con Apoyo, la popularidad de Fujimori dio un salto; de 53 por ciento en marzo de 1993 a 81 por ciento luego del golpe. Defendiendo a su gobierno en la Organización de Estados Americanos (OEA), el ministro de relaciones exteriores, Augusto Blacker, señaló los resultados de la encuesta para justificar el golpe, así como lo hicieron luego muchos apologistas. Ver Conaghan, Catherine M., *Polls, Popular Discourse, and the Public Sphere: The Spin on Fujimori's Autogolpe* (documento no publicado).
 31. Crabtree, John, "The Peruvian Congressional Elections of 1992", en *Electoral Studies*, Vol. 12, No. 3, 1993.
 32. Para una visión crítica de la nueva Constitución, ver García Belaunde, Domingo y Pedro Planas, *La Constitución traicionada*, Lima: Segusa, 1993.
 33. Probablemente el ejemplo que más dice acerca de la subordinación del Congreso y de la Corte Suprema fue el caso de La Cantuta, cuando la Corte Suprema votó en favor de que casos de violaciones de derechos humanos por parte de militares sean tratados en las cortes militares. Cuando la Corte Suprema vigente no obtuvo la mayoría de los votos necesarios, el Congreso simplemente pasó una ley preparada rápidamente que cambiaba el mar-

- gen por el cual la Corte Suprema podía votar en esas materias.
34. Esto parece ser una de las explicaciones de la renuncia del ministro de economía, Carlos Boloña, en 1993. El proyecto de Boloña de liberalización de la economía fue en muchas maneras inconsistente con el estilo de gobierno autocrático y discrecional de Fujimori.
 35. Montesinos, una personalidad oscura, recibió el encargo de llevar el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN) cuyos archivos le dieron un poder considerable, no sólo sobre miembros de las fuerzas armadas.
 36. Sobre las relaciones entre Fujimori y las clases empresariales, ver Durand, Francisco, *Business and Politics in Peru*, Westview Press, Boulder, 1994. Ver también Durand, Francisco, "The New Right and Political Change" en Boron, Johnson y Campo de Mello (Eds.), *The New Right and Democracy in Latin America*, Praeger, 1992.
 37. En 1990 las encuestas de opinión sólo tomaron en cuenta la popularidad de Fujimori al final de la campaña. En 1992 las encuestas sobreestimaron el apoyo a Cambio 90. En las elecciones municipales de 1993 las encuestas fallaron en anticipar la victoria arrolladora de Ricardo Belmont y su agrupación Obras en Lima Metropolitana. En octubre de 1993 las encuestas sugirieron un triunfo de 70-30 para la opción del "sí" dos semanas antes de que la votación tenga lugar, y el resultado final fue 52-48. Muchas de las encuestas de opinión son manejadas sólo en Lima y ocasionalmente Lima más algunas ciudades importantes. Encuestas en zonas rurales presentan ciertas dificultades para las compañías concernientes. Inclusive, las encuestas de opinión política en los pueblos jóvenes representan problemas registrando un alto número de respuestas "no sabe/no opina".
 38. Los resultados de una encuesta comisionada a IMASEN por DESCO en diciembre de 1991 y conducida exclusivamente en vecindades de bajos ingresos en Lima, mostró cómo los valores democráticos se habían devaluado. Cuando se preguntó si las elecciones contribuyen a resolver los problemas del país, el 58% respondió que no. Cuando se preguntó cuál había sido el mejor gobierno del Perú, la respuesta más común fue Velasco seguido por Odría.
 39. Cambio 90 con mucho esfuerzo trató de colocar candidatos en las elecciones distritales y provinciales para autoridades municipales. Sólo pudo colocar cinco candidatos en capitales departamentales fuera de Lima, de los cuales sólo uno fue elegido. En Lima su candidato a Alcalde fue retirado cuando era claro que el poco apoyo que tendría podría causar una repercusión negativa sobre Fujimori.
 40. Inclusive en bastiones tradicionales de apoyo al partido, como en Trujillo -la cuna tradicional del Aprismo-, la organización del partido a un nivel intermedio decayó en tal dimensión que los organizadores del mismo se quejaron de que el electorado ya no se sentía obligado a votar por el partido. Entrevistas hechas por el autor en mayo de 1994.