

“AQUÍ LAS PERSONAS CAMBIAN, TENIENTE, NUNCA LAS COSAS”: una reflexión sobre la política peruana actual desde una perspectiva institucional



Yusuke Murakami*

INTRODUCCIÓN

Cuando se produjo el autogolpe en 1992, el Perú apenas se encontraba iniciando su camino hacia la estabilidad social. La economía peruana todavía padecía altas tasas de inflación, pero la galopante hiperinflación estaba controlada. El país había logrado “reinsertarse” en la comunidad financiera internacional apenas medio años atrás, y la recuperación económica constituía un sueño de todos los peruanos. Las acciones de los grupos subversivos armados eran cuestión rutinaria en la mayor parte del país, inclusive en Lima, donde los coches-bomba explotaban y los apagones se sucedían cada semana.

Retrospectivamente, la situación socioeconómica de aquel entonces aparece como las escenas de un drama cinematográfico, pero ha mejorado tanto en los últimos veinte años que uno puede tener la sensación

de que la descripción de aquella época es exagerada e irreal. ¿Podemos decir lo mismo respecto de la política? ¿Ha cambiado —o mejorado— en las últimas dos décadas? Concretamente, ¿la democracia peruana se encuentra en camino a su consolidación?

Las respuestas dependen del objeto de comparación. Uno puede argumentar que el Perú ha cambiado en lo político en relación con la situación autoritaria propia del fujimorismo de la década de 1990. Este punto de vista se puede encontrar en muchos análisis de coyuntura política, así como en los estudios de los partidos políticos y procesos electorales posteriores a la caída del gobierno de Fujimori. Con la pujante intención de renovar la ciencia política en el Perú —revalorando perspectivas enfocadas en los actores y su racionalidad o estrategias—, tales estudios suelen prestar atención a los cambios de corto plazo o a la importancia de las reformas institucionales, o enfatizar que la política es ahora más democrática que durante el autoritarismo de Fujimori, y

* Doctor en Ciencia Política por la University of Tsukuba y profesor asociado del Center for Integrated Area Studies, Kyoto University. La cita del título ha sido tomada de *Conversación en La Catedral*, de Mario Vargas Llosa.

hacen referencia con ello a la división de poderes, la libertad de expresión, la realización de las elecciones justas y al proceso de descentralización, así como a las investigaciones por la corrupción y violación a los derechos humanos que caracterizaron la década de Fujimori.¹

el problema crucial para la política peruana, particularmente para su democracia, es si la dinámica después de Fujimori ha superado las fallas y desafíos que aquella enfrentó durante la década de 1980.

En principio, estamos de acuerdo con quienes sostienen que la etapa posfujimorista es más democrática que la transcurrida en los años noventa. Sin embargo, debemos tener presente que el autoritarismo fujimorista —el autogolpe de 1992 constituye su símbolo— fue el producto del fracaso de la democracia basada en los partidos políticos de la década de 1980. Desde este punto de vista, el problema crucial para la política peruana, particularmente para su democracia, es si la dinámica después de Fujimori ha superado las fallas y desafíos que aquella enfrentó durante la década de 1980 más que en qué grado ha avanzado en comparación con la era de Fujimori. En este análisis, el enfoque se dirige a examinar si se han presentado algunos síntomas que indiquen la tendencia a superar las fallas de la política peruana en la década de 1980 —que son al mismo tiempo históricas— con respecto a sus instituciones. Estas son definidas como patrones de conducta, reglas, normas y puntos de acuerdo o entendimiento, explícitos o implícitos, que son reconocidos, compartidos o tolerados como legítimos por los miembros

de una sociedad, con el objetivo de alcanzar ciertas metas o valores.² A continuación, veremos primero lo que definió a la política peruana hasta la década de 1980, y luego examinaremos su evolución durante la década de 2000, para después comparar sus tendencias principales con sus aspectos fundamentales durante el periodo que une ambas etapas, los años ochenta.

UNA MIRADA A LA POLÍTICA PERUANA HASTA LA DÉCADA DE 1980³

La política peruana ha tenido la tendencia a convertirse en un espacio de lucha por el poder, en la cual participan las fuerzas políticas con la intención de hacer prevalecer sus intereses particulares. Dichas fuerzas, por su parte, han sido construidas por una persona influyente (o caudillo) sobre la base de relaciones patrón-cliente verticales y autoritarias. Aunque en el Perú se ha practicado siempre este patrón de competencia por la hegemonía política, el país nunca ha vivido un proceso de institucionalización de alto grado —concebido como compartir reglas, normas y conductas respecto de la toma de decisiones o llegar a un punto de encuentro sobre las políticas concretas a aplicar en el mediano y largo plazo— entre las fuerzas principales. El Estado ha sido considerado un botín para sostener y expandir las relaciones clientelistas. La política llega a constituir el juego de suma cero donde se considera que los intereses de los que participan en él son mutuamente incompatibles, y la ganancia de uno es la pérdida de otro, lo que conduce al final a un callejón sin salida que eventualmente provoca una intervención militar. En el Perú, desde 1919 —la etapa final de la dominación oligárquica, cuando el poder estaba en manos de pocos—, cualquier forma de arreglo político, ya sea de orden constitucional o fruto de la

2 Respecto de la explicación más detenida de las instituciones, véase Murakami 2007: 42-47.

3 La descripción de esta sección se basa en Murakami 2007.

dominación de *facto* basada en el poder militar, no ha durado más de 12 años (McClintock 1996: 53).⁴

Aparte de esto, las fuerzas políticas han tenido un límite en su capacidad territorial para convocar apoyo. Tradicionalmente, los partidos y sus líderes se han interesado prioritariamente por la costa y las áreas urbanas, donde se ubica siempre la mayoría de los electores, debido al sufragio censitario, que imponía la capacidad de leer y escribir como requisito hasta la década de 1970, y a la concentración mayoritaria de la población en dichas zonas⁵ luego de la década de 1980, año en que por primera vez fueron ejecutadas las elecciones nacionales sin el requisito censitario. En esta situación, nunca ha aparecido un partido con bases organizativas extendidas en distintas partes del país y capaz de mantener un apoyo amplio en el mediano y largo plazo.

La presencia de los partidos limitada a ciertas partes del país reduce también la capacidad de convocar votos populares, pues suelen conseguir, en el mejor de los casos, entre treinta y cuarenta por ciento de los votos de forma individual. Los que obtienen más de cincuenta por ciento son excepcionales, y en estos poquísimos casos no pueden mantener su “fuerza” más allá de un proceso electoral debido a que su respaldo proviene de votos volátiles.

El Partido Aprista Peruano ha sido la agrupación política más organizada en el Perú. Ha contado con bases de apoyo principalmente en las zonas de la costa

norte y central, incluida la ciudad capital, Lima; pero nunca han sido duraderas en la sierra —en particular en el sur— ni en la selva.

García dio más importancia a sus juicios y decisiones personales que a la conformación de un consenso o entendimiento entre los actores políticos.

Luego de la transición a la democracia, en la década de 1980 continuó la política no institucionalizada. Los partidos, cuyos protagonistas fueron dos agrupaciones de derecha y dos de izquierda, pero en realidad entre las cuatro solamente “hubo reuniones, conversaciones y una retórica de acuerdos que no se cumplía en los hechos” (Tanaka 1998: 68, 84), no supieron tomar medidas suficientes para superar frontalmente los diversos problemas sociales, entrelazados con la crisis económica y la expansión del terrorismo. Así, perdieron la confianza y el apoyo del pueblo.

En la sociedad peruana se observó también el avance de la “atomización”, con la pérdida de importancia de los sindicatos causada por la informalización de la economía y la expansión de los movimientos sociales devenidos en “grupo de presión”, concentrados en intereses limitados y particulares, lo que debilitó a los partidos y les sustrajo el apoyo popular. En medio de esta crítica situación, el independiente Fujimori resultó elegido presidente en 1990. Aquí no detallamos la política de la década de 1990 (véase Murakami 2007), solo señalamos que Fujimori subió al poder en medio de este proceso, marcado por la desinstitucionalización de los partidos, y luego hizo política exacerbando esta tendencia. Paralelamente, continuó avanzando la mencionada atomización social.

4 Desde 1895 hasta 1914, el poder político estuvo en manos de la oligarquía de exportadores de los productos primarios y terratenientes, y se realizó en paz la sucesión de un gobierno civil al otro. Lo dicho aquí es aplicable también a los años que preceden a 1919 si excluimos el periodo especial de la Guerra del Pacífico entre 1879 y 1883 (Murakami 2007: 111-112).

5 Hasta la década de 1960 la mayoría de la población peruana se concentraba en la sierra y la zona rural. Entre fines de la década de 1960 y principios de la siguiente, la población en la zona de costa y ciudad superó a la serrana y rural.

POLÍTICA PERUANA DE ESTE SIGLO

Después de la caída del gobierno de Fujimori, la política peruana no ha mejorado sus niveles de institucionalización. Si bien es cierto que el Perú logró parar el “péndulo económico” producido desde la década de 1950, oscilante entre la línea liberal y el intervencionismo estatal (Gonzales y Samamé 1991), y mantener la continuidad de la política macroeconómica, las principales fuerzas políticas no se han puesto de acuerdo ni han llegado a un entendimiento en lo que se refiere a otros temas de importancia, entre ellos, la superación de la desigualdad y pobreza, y las acciones requeridas para el futuro desarrollo de la sociedad peruana.

Veamos un caso simbólico. En julio de 2002, por iniciativa del gobierno de Toledo, el llamado Acuerdo Nacional fue firmado entre diversas fuerzas políticas y sociales. Se trató de una serie de objetivos que se debían alcanzar en los siguientes veinte años. Sin embargo, su contenido fue general e ineficaz, sin especificar prioridades, ni procedimientos, ni maneras concretas de llevarse a cabo. En realidad, el gobierno de Toledo no hizo efectivo nada de su contenido, y su sucesor, García, tampoco. Durante la segunda gestión presidencial del aprismo, el Perú no desarrolló una visión sobre el futuro compartida por las fuerzas políticas principales. García dio más importancia a sus juicios y decisiones personales que a la conformación de un consenso o entendimiento entre los actores políticos. Y, por lo menos hasta el momento, el gobierno de Ollanta Humala parece haber tomado el mismo camino que sus antecesores.

Algunos estudiosos dan importancia al entendimiento que existió entre los responsables de las principales fuerzas políticas respecto de la necesidad de mantener el marco democrático durante el tiempo en que el presidente Toledo perdió bastante popularidad (Talyor 2007). Sin embargo, no se produjo acuerdo alguno

sobre las políticas concretas de mediano y largo plazo a ser aplicadas en el país. Tampoco se consolidó ni viene funcionando algún mecanismo de conformación de consenso como resultado de ese episodio.

Por otro lado, debemos señalar que en la primera década de este siglo la política peruana ha seguido fragmentándose. Los resultados de las elecciones municipales y regionales confirman esta tendencia. En ellas, los “ganadores” fueron los movimientos locales e independientes, entre los cuales no hay relaciones orgánicas. Tampoco existió agrupación alguna que gane el mismo nivel de votos en las tres instancias electorales (regional, provincial y distrital).

En estas circunstancias, las fuerzas políticas no han logrado institucionalizar el proceso de la toma de decisiones y formación de consensos. Aunque existe continuidad en materia económica, nunca se ha discutido la manera en que deben aprovecharse los recursos provenientes de la bonanza y estabilidad macroeconómica, ni cuál debe ser el papel del Estado en tal materia. Ni durante la campaña electoral de 2010, ni bajo la gestión presidencial de Humala, nada parece indicar una tendencia hacia una mayor institucionalización de la democracia peruana y la superación de los problemas que llevaron a los sucesos del 5 de abril.

Por otro lado, los partidos políticos no han avanzado en su renovación ni institucionalización, mientras la dominación interna de los “jefes máximos” ha continuado. Aunque en 2003, por primera vez en la historia, la ley de partidos políticos fue aprobada y promulgada, la cual estipula la obligación de realizar elecciones internas para nombrar a la dirigencia partidaria y los candidatos de las elecciones para cargos públicos, esta no ha sido cumplida debido a la dominación interna ejercida por los caudillos.⁶ En

⁶ La ley no estipula la manera de fiscalizar el proceso electoral interno de cada agrupación política, y no podemos comprobar objetivamente si dichos procesos son justos y transparentes.

todas las elecciones para cargos públicos, el proceso de cada partido para nombrar a sus candidatos se encuentra bajo el control del “jefe máximo” o dirigente poderoso. Aun antes de que estas se realicen, no cabe la posibilidad de que sus resultados contradigan la voluntad o intención del líder. Sustancialmente, la situación en torno a los partidos se ha mantenido igual que antes de la referida ley. Estos no han logrado convertirse en un espacio político abierto y democrático, ni han conseguido recuperar el apoyo y confianza del pueblo.

CONCLUSIONES

Hemos analizado panorámicamente la política peruana después de la caída del gobierno de Fujimori en comparación con la que tuvo lugar en la década de 1980 desde una perspectiva institucional. Podemos estar de acuerdo con los franceses, que suelen decir: “*Plus ça change, plus c’est la même chose*” (cuanto más cambia algo, más es la misma cosa), o con el temible Bermúdez de *Conversación en La Catedral*, quien recuerda a un militar: “Aquí las personas cambian, teniente, nunca las cosas”.

Linz y Stepan (1996: 5-6) indican que una democracia se encuentra consolidada cuando “es el único juego en la ciudad”. Señalan como elemento importante para lograrlo la incorporación del marco democrático en las normas, conductas y actitudes de la gente, así como la necesidad de que las reglas y los procedimientos democráticos sean compartidos por los actores políticos. Desde nuestra perspectiva, esto se da cuando el respeto y cumplimiento de las reglas democráticas son conductas generalizadas y establecidas como valores entre la gente o se encuentran afianzadas como costumbre. En otras palabras, se trata del estado en que la democracia se encuentra institucionalizada en alto grado. Para llegar a este momento, se requiere un proceso largo de aprendizaje, ensayos y errores. Esto constituye un ideal a

realizar en el largo plazo. Para el mediano y el corto, ¿qué se debe buscar?

Un estudio sobre los mecanismos para lograr una democracia estable en algunos países europeos con sociedades marcadamente fragmentadas hace dos sugerencias (Lijphart 1977). La primera es conformar coaliciones, explícitas o implícitas, entre las fuerzas políticas principales, con el objetivo de forjar una base duradera para la estabilidad y gobernabilidad política y establecer relaciones colaborativas entre ellas, así como para continuar la ejecución de ciertas políticas.

Desde nuestra perspectiva, esto se da cuando el respeto y cumplimiento de las reglas democráticas son conductas generalizadas y establecidas como valores entre la gente o se encuentran afianzadas como costumbre.

La segunda sugerencia es que las coaliciones se basen en un consenso o, por lo menos, un entendimiento sobre determinadas líneas políticas o medidas eficaces y factibles con relación a temas específicos o problemas de importancia. El pacto no debe limitarse a los acuerdos acerca del marco democrático, la distribución del poder o el reparto de bienes; por el contrario, debe extenderse hacia acciones concretas y factibles. Este punto es importante para responder a las exigencias de los ciudadanos, la mayoría de los cuales son pobres y electores flotantes en el Perú.

Este último punto es importante para la democracia. Esta tiene diversos aspectos y facetas: pensamiento-filosofía, institución, valor, etc. Es una institución, y por lo tanto se trata también de un instrumento para alcanzar ciertos objetivos. La confianza en una herramienta depende de la evaluación acerca de si logra

el objetivo buscado. Para no mermar la democracia como valor supremo (un elemento necesario para su afirmación), se requiere demostrar que sí supera problemas de importancia o por lo menos dar señales de que se encuentra caminando hacia su resolución.

La consolidación democrática constituye otro desafío total y cualitativamente distinto al de su “mantenimiento”. Como ya hemos citado, la política peruana parece tener un límite histórico de 12 años: cualquier arreglo político no ha ido más allá de ese lapso. Esta maldición se romperá cuando se dé un proceso electoral justo y transparente al finalizar el mandato de Humala en 2016 (por primera vez un régimen político habrá durado 15 años). Pero esto no significa que la democracia se encuentre en el camino correcto. Ella todavía tiene un largo trecho que recorrer. —■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Gonzales de Olarte, Efraín y Lilian Samamé (1991) *El péndulo peruano: políticas económicas, gobernabilidad y subdesarrollo, 1963-1990*. Lima: IEP, Consorcio de Investigación Económica.

Lijphart, Arendt (1977) *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.

Linz, Juan J. y Alfred Stepan (1996) *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

McClintock, Cynthia (1996) “La voluntad política presidencial y la ruptura constitucional de 1992 en el Perú”. En Fernando Tuesta Soldevilla (ed.), *El enigma del poder: Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 53-74.

McClintock, Cynthia (2006) “An Unlikely Comeback in

Perú”. En *Journal of Democracy*, vol. 17, n.º 4: 95-109.

Meléndez, Carlos (2010) “¿Cómo escapar del fatalismo de las estructuras?: marco para entender la formación del sistema de partidos en el Perú”. En Carlos Meléndez y Alberto Vergara (eds.), *La iniciación de la política: el Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 161-182.

Meléndez, Carlos y Alberto Vergara (eds.) (2010) *La iniciación de la política: el Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Murakami, Yusuke (2007) *Perú en la era del Chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: IEP, Center for Integrated Area Studies, Kyoto University.

Roncagliolo, Rafael y Ramón Ponce Testino (2005) “Pactos interpartidarios y diálogos político-sociales en la Región Andina”. En Kristen Sample y Daniel Zovatto (eds.), *Democracia en la región andina: los telones de fondo*. Lima: IDEA, pp. 235-252.

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

Tanaka, Martín (2005) *Democracia sin partidos, Perú 2000-2005: los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: IEP.

Taylor, Lewis (2007) “Politicians without Parties and Parties without Politicians: The Foibles of the Peruvian Political Class, 2000-2006”. En *Bulletin of Latin American Research*, vol. 28, n.º 1: 1-23.

Este artículo debe citarse de la siguiente manera:

Murakami, Yusuke. “Aquí las personas cambian, teniendo, nunca las cosas”: una reflexión sobre la política peruana actual desde una perspectiva institucional”. En *Revista Argumentos*, año 6, n.º 1. Marzo 2012. Disponible en http://www.revistargumentos.org.pe/fp_cont_1235_ESP.html

ISSN 2076-7722