

EL GOBIERNO DE ALEJANDRO TOLEDO, O CÓMO FUNCIONA UNA DEMOCRACIA SIN PARTIDOS¹

Martín Tanaka

RESUMEN

Aquí se analiza el desempeño del gobierno del presidente Toledo, a poco más de la mitad de su gestión, y la situación política del país en general. Este gobierno ha sido una gran decepción para la ciudadanía, así como el funcionamiento general del sistema político. Aquí se sostiene que esto se debe fundamentalmente a los límites que impone el funcionamiento de una democracia sin partidos y sin un sistema de partidos mínimamente consolidado. Sostengo también que el principal cambio político ocurrido en el Perú en los últimos años se ha dado en las condiciones de la competencia entre los actores políticos, por lo que no puede hablarse propiamente de un cambio de "régimen", o de una "transición democrática". Esto tiene consecuencias para pensar en los rumbos de solución: ellos no pasan por "abrir" el sistema político, sino por fortalecer a los actores políticos y apuntar a construir un sistema de partidos.

PALABRAS CLAVE: PERÚ, PARTIDOS POLÍTICOS, DEMOCRACIA, ALEJANDRO TOLEDO, ALBERTO FUJIMORI.

ABSTRACT

Here I analyze the performance of the Alejandro Toledo administration, at the middle of his term, and the current political situation in Peru. This administration has been disappointing for most Peruvians, as well as the performance of the political system in general. I argue that this is due to the limits imposed by the dynamic of a democracy without minimally consolidated political parties and a party system. I also claim that the main political change that has happened in Peru in recent years has occurred in the conditions of competition between the political actors; because of that, it is not appropriate to characterize these years with labels such as "regimen change" or "democratic transition". This has consequences on the possible solutions: they do not imply to "open" the political system, but to strengthen political parties and to build a party system.

SOBRE EL AUTOR

Martín Tanaka es peruano, Doctor en Ciencia Política y Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México; y Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente es investigador asociado y Director de Investigaciones del Instituto de Estudios Peruanos. Ha sido profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, y profesor visitante en la Maestría de Ciencia Política de la Universidad de Los Andes en Bogotá. Recientemente ha sido Visiting Fellow en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, Indiana.

¹ Este trabajo presenta ideas todavía en proceso de elaboración, en el marco de una investigación que realizamos en el Instituto de Estudios Peruanos.

Introducción

A poco más de la mitad del periodo gubernamental de cinco años, la presidencia de Alejandro Toledo ha sido una gran decepción para la ciudadanía, lo que se expresa elocuentemente en los muy bajos niveles de aprobación a la gestión del Presidente, y en la creciente verosimilitud de que el mandatario que inició su gobierno en julio de 2001 no llegue a terminarlo en julio de 2006, como ocurrió antes con el presidente Fujimori, y en otros países con los gobiernos de Sánchez de Lozada en Bolivia, Jamil Mahuad y Abdalá Bucaram en Ecuador, y Fernando de la Rúa en Argentina, solo por nombrar los casos más recientes. Es claro que el presidente Toledo no logró cumplir con las promesas implícitas en la supuesta "transición democrática" después de una década de "dictadura fujimontesinista". ¿Cómo explicar este desenlace tan decepcionante? ¿Por qué un desgaste tan rápido, considerando además que la economía peruana fue una de las que más creció en la región en los años 2002 y 2003?

Diversos analistas han llamado correctamente la atención sobre un conjunto diverso de factores: la herencia de destrucción institucional y de desconfianza legadas por el fujimorismo, las resistencias de intereses mafiosos vinculados a Vladimiro Montesinos que conspiran contra el régimen democrático, los errores del propio gobierno y las fallas en el liderazgo del presidente Toledo, el desarrollo de estrategias poco colaborativas o de confrontación por parte de la oposición, entre otros. A la base de este diagnóstico encuentro otro más de fondo, compartido por muchos, si no la mayoría de analistas: que estaríamos no solo ante la crisis de un gobierno, sino ante una profunda crisis de legitimidad del conjunto de las instituciones del régimen político. Esto porque, como las encuestas de opinión demuestran, la ciudadanía no solo desconfía del Presidente, sino también de las instituciones democráticas en general: el Congreso, el Poder Judicial y los partidos políticos, tanto de gobierno como de oposición.

Esta situación requeriría ser enfrentada mediante la instauración de un nuevo régimen político, que vaya más allá de una limitada democracia presidencialista basada en partidos sin representatividad, que abran el sistema político a la participación ciudadana, o de la "sociedad civil", recurriendo a mecanismos participativos y de democracia directa, y promoviendo la renovación de unas "agotadas" élites políticas. Así, algunos sectores promueven la convocatoria a una Asamblea Constituyente, y otros la reforma total de la Constitución de 1993 por medio del Congreso actual y una posterior aprobación vía referéndum (reformas donde, entre otras cosas, se buscaría limitar los poderes y prerrogativas del Presidente, cuando no pasar a un régimen parlamentario); algunos proponen profundizar la implementación de mecanismos de democracia directa

(demanda de rendición de cuentas, implementación de mecanismos para iniciativas legislativas ciudadanas, convocatoria ciudadana de referéndum, participación de la sociedad civil en consejos consultivos, etc.); otros proponen implementar mecanismos que estimulen la renovación política (prohibición de reelección de las autoridades, revocatoria y remoción de las mismas, renovación por tercios del Parlamento, permitir la participación de partidos regionales en elecciones nacionales, etc.). Cuando se discute sobre el proceso de descentralización, sobre la reforma del Estado, la reforma de la Constitución o la renovación de la política, casi todos coinciden en que las soluciones de fondo a los problemas pasan por la implementación de reformas institucionales que cambien el régimen político incorporando o fortaleciendo mecanismos de democracia participativa o directa.

Aquí no quiero negar la importancia y necesidad de muchas de las reformas propuestas. Sin embargo, creo que por lo general ellas comparten un grueso error de diagnóstico sobre los límites del gobierno de Alejandro Toledo y la naturaleza del régimen político. Ellos no están en los límites del presidencialismo o del régimen político en general, producto de la no adecuación de las reglas institucionales heredadas del "autoritarismo fujimorista" a una situación política "democrática", o de la cerrazón de una "clase política" que requeriría diversas formas de apertura. Como veremos, el problema está más en los límites que impone una política sin partidos ni sistema de partidos, y por lo tanto las soluciones no pasan por "democratizar" y hacer "participativo" un sistema ya extremadamente fragmentado, volátil e inestable, sino por fortalecer a los partidos y lograr el establecimiento de un sistema de partidos.

El fujimorismo, su caída, y la transición al gobierno de Alejandro Toledo

El punto de partida para la comprensión del desempeño del presidente Toledo en esta primera mitad de su periodo de gobierno debe ser el análisis de las características del gobierno de Alberto Fujimori, su caída, y el tipo de transición ocurrida hacia el gobierno actual². A mi juicio son tres los elementos que conviene tener claro para evitar malos entendidos.

En primer lugar está la naturaleza del régimen de Fujimori. En otros trabajos he sostenido que se puede caracterizar al fujimorismo dentro de la categoría de "autoritarismos competitivos"³: esto es, se trató de un régimen democrático en lo formal, pero que funcionó con una lógica

² Desarrollo algunos de estos asuntos en Tanaka, 2001.

³ Ver Tanaka, 2002.

autoritaria, debido a que en el escenario político este se ubicó como actor claramente hegemónico, con un importante respaldo popular y social en general, capaz de competir y ganar elecciones, hegemonía que se expresó en muy bajos niveles de competencia política efectiva, escasos límites y controles, que permitieron la consolidación de una lógica vertical y controlista, la que terminó eliminando en la práctica la división y el equilibrio de poderes, así como el ejercicio pleno de los derechos de las minorías. En otras palabras, no se trató de una dictadura ni de un régimen autoritario tradicional, dado que las formalidades democráticas se respetaron en lo fundamental. Pese a que ellas estaban en lo sustancial vaciadas de contenido, su existencia fue fundamental, y tiene una consecuencia importante para entender el momento actual. El problema del autoritarismo durante el fujimorismo no estuvo tanto en el orden institucional, como en lo limitado de la competencia política. Es por esta razón que con los gobiernos de Paniagua y Toledo puede afirmarse que tenemos la vuelta a una democracia "plena", a pesar de que el orden institucional es prácticamente el mismo, regido por la Constitución de 1993, con algunas modificaciones. Lo que cambió sustancialmente son las condiciones de competencia: ya no existe más un actor hegemónico, y tenemos ahora una cerrada disputa entre una gran diversidad de actores débiles, lo que fuerza el desarrollo de políticas de negociación.

Es dentro del marco de la Constitución de 1993 que los gobiernos de Paniagua y Toledo han impulsado la multiplicación de instancias de participación democrática ciudadana y el ejercicio de formas de democracia directa que no tiene parangón en el pasado precedente, como veremos. Por estas razones sostengo aquí que la causa de los problemas actuales no debe buscarse tanto en las características de un *régimen político* (entendiendo por éste, como debe hacerse, el conjunto de reglas que rigen el ejercicio del poder, y que se expresan fundamentalmente en la Constitución), que da hasta el momento muestras suficientes de flexibilidad (sin que esto signifique, por supuesto, negar la necesidad de hacer reformas puntuales sobre temas específicos, como veremos más adelante), sino en la debilidad de los actores políticos.

Esto nos lleva al segundo punto. No debemos perder de vista que el fujimorismo tuvo éxito en imponer una lógica anti-institucional y anti-partidos (anti-organizaciones sociales también); logró desaparecer o reducir a su mínima expresión los actores políticos que articularon las maneras de hacer política en la década de los años ochenta, y logró establecer nuevos sentidos comunes "antipolíticos" en nuestra cultura política⁴. Precisamente, la Constitución de 1993 instauró mecanismos de democracia participativa y directa planteados como alternativos a la de-

⁴ Ver Tanaka, 1998.

mocracia representativa de partidos, supuestamente “caducos”. Esto nos debe hacer conscientes de las tensiones y conflictos que existen entre estos mecanismos y la necesaria institucionalización democrática, que pasa por la consolidación de los partidos y de un sistema de partidos. A mi juicio, estos problemas han sido básicamente pasados por alto por quienes proponen una suerte de “radicalización de la democracia” como una suerte de cura para los males de la democracia representativa, como veremos más adelante. La conclusión de este punto es que desde inicios de la década de los años noventa en el Perú funciona una política sin partidos: la política la realizan actores marcados por la desideologización, el personalismo, la volatilidad, la improvisación y precariedad de los liderazgos, el cortoplacismo de su racionalidad, su excesivo pragmatismo, lo que tiene como consecuencia la práctica imposibilidad de hacer cálculos de mediano y largo plazo, y dificulta el desarrollo de conductas cooperativas. Los partidos existentes muestran un muy precario asentamiento en el país, funcionan básicamente en momentos electorales o en coyunturas muy puntuales, y en el momento electoral frecuentemente aparecen actuando como “franquicias” nacionales que se negocian con precarios líderes regionales o locales que requieren una plataforma más amplia dentro de la cual insertarse, con lo que la disciplina y cohesión interna es muy baja⁵.

Estas características fueron evidentes en la debilidad de los partidos durante las últimas elecciones generales de 2000 y 2001. Solo quiero llamar la atención sobre algunos datos. En primer lugar, la enorme volatilidad de los actores políticos, y lo precario del respaldo ciudadano que concitan. En la elección de 2000, durante todo 1999 y los primeros meses de 2000, los principales rivales de Alberto Fujimori fueron Alberto Andrade y Luis Castañeda; al final, Alejandro Toledo, un candidato menor y sin mayor opción, terminó ubicándose en el segundo lugar⁶; llama la atención que Andrade obtuvo apenas el 2.8%, y Castañeda el 1.7% (ver cuadro). Es sorprendente también que apenas un año después, en las elecciones de 2001, los candidatos identificados con el fujimorismo hayan obtenido apenas el 1.7% de los votos presidenciales (Carlos Boloña, de *Solución Popular*), y el 8.2% de los votos al congreso (Cambio 90 – Nueva Mayoría obtuvo el 4.8% y Solución Popular el 3.6%).

Llama también la atención que los protagonistas de la elección de 2001 sean distintos de los de la elección del año anterior: esta vez los candidatos principales fueron Alejandro Toledo (Perú Posible), Alan García (Partido Aprista), Lourdes Flores (Unidad Nacional) y Fernando Olivera

⁵ Ver también Levitsky y Cameron, 2003.

⁶ Toledo participó en las elecciones de 1995, con el auspicio del movimiento Convergencia Democrática (CODE), porque el suyo no logró conseguir las firmas necesarias para inscribirse. Obtuvo el 3.2% de los votos presidenciales y su lista al congreso el 4.1%.

CUADRO Nº 1

**Encuestas de intenciones de voto,
elección presidencial de 2000, datos nacionales**

	Oct. 1999	Ene. 2000	Feb. 2000	Mar. 2000	Abril 9
Fujimori	36	41	39	38	46
Andrade	19	16	14	8	2.8
Castañeda	19	14	12	5	1.7
Toledo	6	7	10	27	37

Datos de APOYO. Los datos del 9 de abril son los resultados oficiales. Los porcentajes son sobre el total de votos, incluyendo los blancos y nulos.

(Frente Independiente Moralizador). Toledo obtuvo el 36.61% de los votos válidos, García el 25.85%, Flores el 24.2% y Olivera 9.8%⁷. Como es obvio, las cuatro candidaturas fueron sumamente débiles: Flores encabezaba una variopinta coalición creada *ad hoc* para la elección; Olivera lideraba un movimiento exacerbadamente personalista; Toledo era la cabeza de un movimiento que había crecido aluvional y desordenadamente desde la etapa final de la campaña del año 2000, y García acababa de regresar al Perú, después de pasar muchos años exiliado entre Colombia y Francia. Todo esto se expresará en la precariedad del gobierno actual, y también en los límites de la oposición, como veremos.

La precariedad de los grupos opositores al fujimorismo nos lleva al tercer punto, que es la explicación de la caída de éste. Este acontecimiento ha sido objeto de un lectura excesivamente voluntarista que no se sostiene frente a los hechos. Para algunos autores y analistas⁸, el fujimorismo cayó como consecuencia de una suerte de despertar cívico de la ciudadanía, expresado en amplias movilizaciones y protestas sociales, en un generalizado rechazo al gobierno ante evidencias escandalosas de corrupción, y la actuación de un amplio frente político "antidictatorial" liderado por Alejandro Toledo. Sin embargo, como hemos señalado en otra parte (ver nota 3), hacia la primera semana de septiembre de 2000, Fujimori había básicamente logrado neutralizar la acción de sus opositores en los tres escenarios en los que éstos actuaban: la movilización en las calles, el Congreso y la OEA. El fujimorismo cayó, en realidad, por la

⁷ La segunda vuelta presidencial se realizó el 3 de junio de 2001, y en ella Toledo ganó la presidencia con el 53.08% de los votos válidos, frente al 46.92% de García.

⁸ Ver por ejemplo Pease, 2003, o López, 2001, entre otros.

ruptura entre Alberto Fujimori y su asesor Vladimiro Montesinos, hecho crucial en un gobierno excesivamente personalizado. Esta ruptura se dio básicamente como consecuencia de presiones externas, donde destaca la presión del gobierno de los Estados Unidos, una vez que se descubrieron operaciones de tráfico de armas del ejército peruano a las FARC en Colombia, operación en la que estaba involucrado Montesinos. Fujimori intentó un alejamiento negociado de Montesinos, esquema que no pudo darse; una vez roto el vínculo con Montesinos, para Fujimori fue imposible seguir en el poder.

Sin embargo, en los sectores de la oposición, especialmente entre aquellos cercanos al entonces candidato Alejandro Toledo, se creó el mito de que habían sido los artífices y protagonistas de una "transición democrática" que dejó atrás a una "dictadura", gracias a una amplia movilización y despertar ciudadano. Más allá de lo inadecuado de este diagnóstico, una consecuencia práctica de estas ideas fue una grave subestimación de los problemas que debían enfrentarse, así como una grosera sobreestimación de las fuerzas del supuesto campo "democrático"⁹, por parte además de un líder y un partido que no estaban preparados para asumir las tareas de gobierno, considerando que cuando empezaron la carrera electoral en el año 2000, tal escenario era absolutamente impensable. Supuestamente, el nuevo gobierno contaba con un amplio respaldo ciudadano, en la medida en que había sido el opositor a una dictadura sin legitimidad. En realidad, la ciudadanía nunca estuvo mayoritariamente convencida de que el fujimorismo fuera una dictadura, ni la preferencia por la democracia aumentó durante los años de la supuesta "transición". En el informe de opinión de *Apoyo* de agosto de 2000 tenemos datos, a mi juicio, muy reveladores, que sustentan esta interpretación. Preguntados los encuestados sobre las últimas elecciones, la mayoría opta por algún tipo de solución de compromiso.

"Respecto a las últimas elecciones, usted opina:

Tenemos un gobierno dictatorial. Hubo fraude. Se requieren nuevas elecciones: 35%

Tenemos un gobierno legalmente elegido, pero se requieren grandes cambios para lograr una auténtica democracia: 32%

Tenemos un gobierno democrático. La mala imagen internacional es por culpa de la oposición: 17%

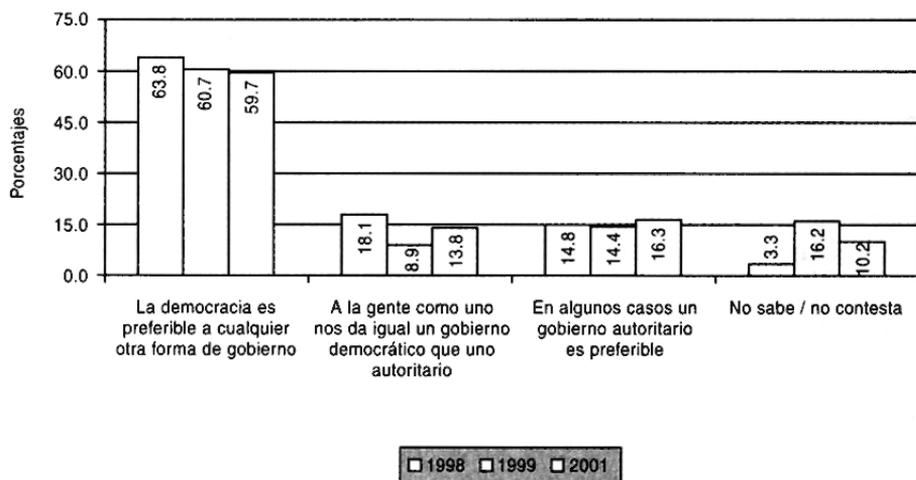
No me interesa la política. Me da lo mismo: 12%

No precisa: 4%"

⁹ En septiembre de 2001, en una conferencia de prensa ante la prensa extranjera, el presidente Toledo dijo muy suelto de huesos que "gobernar es más fácil de lo que había pensado". Semanas después se vio obligado a rectificar, y señaló que "es más fácil luchar contra una dictadura que gobernar el país".

De otro lado, en una investigación realizada con Patricia Zárate, encontramos que la preferencia por la democracia como régimen en realidad bajó entre 1998 y 2001, afirmación que hacemos sobre la base de comparar los resultados de tres encuestas nacionales, aplicadas en noviembre de 1998, 1999 y 2001. La ciudadanía, en realidad, como suele suceder, estaba mucho más pendiente de la solución de sus problemas inmediatos, mucho antes que las ventajas aparejadas a la democratización política del país.

GRÁFICO N° 1

Preferencia por un gobierno democrático, 1998-2001¹⁰

Por todas estas razones, sostengo que es muy impreciso y equívoco hablar de una "transición democrática" del gobierno de Alberto Fujimori al de Alejandro Toledo. Ese término tiene implícitas algunas evocaciones que conviene evitar: por ejemplo, que hubo una suerte de "despertar democrático" detrás de la caída del régimen anterior; que hubo antes una "dictadura" o autoritarismo clásico; que hubo un clivaje o conflicto entre las fuerzas del autoritarismo y las de la democracia, y que con la "transición" se dio un cambio de régimen, que marca un claro corte entre dos etapas cualitativamente distintas. En realidad, lo que tuvimos es la caída de un gobierno democrático en lo formal, que funcionaba autoritariamente por el escaso nivel de competencia, que cayó por sus contra-

¹⁰ Tomado de Tanaka y Zárate, 2002.

dicciones internas, no por una masiva movilización social y política; después del cual hubo un gobierno provisional que convocó a nuevas elecciones, después de las cuales hubo un nuevo gobierno. Bien vistas las cosas, las continuidades en realidad son mayores que los cambios: la ausencia de partidos y de un sistema de partidos, la debilidad de los actores políticos y sociales, la debilidad del Estado, la falta de legitimidad del sistema político. El cambio fundamental ha sido el sustancial aumento en el nivel de competencia, al no haber un actor hegemónico; pero se trata de una competencia protagonizada por actores políticos frágiles, que rápidamente harían evidentes sus limitaciones.

La primera mitad del periodo gubernamental de Alejandro Toledo: entre los “técnicos independientes” y los gestos populistas, y la erosión de la legitimidad presidencial

El desempeño del gobierno de Alejandro Toledo rápidamente empezó a hacer evidente la precariedad de su movimiento y de su liderazgo político. Después de ganar las elecciones, Toledo rápidamente descubrió que su partido, Perú Posible, no podía constituir una base de sostenimiento sólido para su presidencia; carecía de planes y programas concretos, de un diagnóstico claro de la situación del país y del Estado, y de cuadros con prestigio y credibilidad, capaces de asumir las complejas tareas de la administración pública; tenía además una bancada en situación minoritaria en el Congreso, marcada además por una gran incoherencia y débil disciplina¹¹. Así, el Presidente tuvo que constituir un gabinete convocando a personalidades independientes de gran prestigio profesional, y a la vez jugar en el Congreso a tomar la mayoría de las decisiones por consenso¹².

De este modo, las primeras semanas y meses de gobierno estuvieron caracterizadas por una suerte de parálisis, dado que el primer Consejo de Ministros fue armado apenas días antes de la toma de mando, y las personas convocadas, si bien tenían gran prestigio profesional, no tenían mayor relación con Perú Posible ni con los equipos que habían preparado propuestas de gobierno durante las campañas electorales de 2000 y

¹¹ De 120 escaños del Congreso unicameral, Perú Posible (PP) ganó 45 escaños, el APRA 28, Unidad Nacional 17 y el FIM (Frente Independiente Moralizador) 11 (cabe resaltar que Perú 2000 y Solución Popular, dos movimientos identificados con el fujimorismo, obtuvieron apenas 3 y 1 representantes, respectivamente). PP y el FIM establecieron una alianza que llevó al gobierno cerca de la mayoría, que debió conseguir convocando los votos de otros grupos menores.

¹² En el mismo sentido puede entenderse la firma del Acuerdo Nacional, documento firmado en julio de 2002 por todas las principales fuerzas políticas y sociales, en el que se comprometen a desarrollar 29 políticas de Estado. Es una iniciativa de diálogo y concertación impulsada por el gobierno, precisamente para asegurar la gobernabilidad y la viabilidad de las políticas. El problema es que los acuerdos son muy genéricos, sin definiciones ni metas precisas hasta el momento.

2001¹³. Así, en las primeras semanas y meses cruciales de gobierno, el gabinete se dedicó mayormente a hacer diagnósticos y elaborar planes de trabajo, perdiendo tiempo valioso y generando una fuerte decepción en la ciudadanía. De este modo se desperdició el tiempo de la "luna de miel", tiempo en el que es aconsejable tomar las medidas más audaces, duras y profundas, que suelen marcar el rumbo y el carácter del conjunto de su mandato presidencial.

Todo esto generó una gran decepción en la ciudadanía, que sintió, con justicia, que las promesas del toledismo no se hacían realidad. Es que Toledo lanzó en sus campañas electorales un conjunto desmedido de promesas; hay que recordar que Toledo llegó a la presidencia luego de cuatro campañas electorales sucesivas (primera y segunda vuelta en 2000 y 2001), en las que acumuló muchas promesas y despertó expectativas prácticamente imposibles de satisfacer. La rápida caída de la aprobación a la gestión del Presidente no debería ser sorprendente, y no debemos dejarnos llevar por la impresión que deja el resultado de la segunda vuelta electoral de 2001. En ella Toledo obtuvo el 53.1% de los votos, pero muchos de ellos buscaban, antes que apoyar a Toledo, evitar el triunfo de García. Toledo obtuvo solo el 36.6% en la primera vuelta, y su grupo parlamentario solo el 26.3% de los votos para el Congreso.

La presencia mayoritaria de "técnicos independientes" en la toma de decisiones generó malestar dentro del partido de gobierno. Bajo la conducción del presidente del Consejo de Ministros, Roberto Dañino, las líneas directrices eran el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y el impulso a reformas de "segunda generación", muchas de las cuales chocaban con los intereses del *statu quo* al interior del aparato del Estado. Frente a la acción de los ministros o de la mayoría de ellos, se erigió el partido de gobierno, que no proponía un programa alternativo, sino que pugnaba por un manejo político tradicionalista y populista; es decir, políticas de mayor gasto público para construir bases de apoyo partidario, y el acceso de los militantes a los cargos públicos, como "recompensa" por sus aportes a las campañas electorales del 2000 y 2001. La marginación de los "hermanos peruposibilistas" y las reformas impulsadas por el Consejo de Ministros generaron una distancia entre el Poder Ejecutivo y el partido de gobierno, que se expresó en conflictos soterrados la más de las veces, pero abiertos en otras, en una lógica en la que Perú Posible jugó en la práctica a sabotear o limitar las iniciativas de los ministros independientes, al punto que muchos de ellos señalaron que los principales obstáculos a su gestión no provenían de la oposición

¹³ Por ejemplo, el presidente del Consejo de Ministros, Roberto Dañino, había estado trabajando en un estudio de abogados en los Estados Unidos desde hacía varios años, hasta que regresó al país para asumir el cargo.

al gobierno, sino del partido de gobierno mismo. Los problemas de “disciplina” y cohesión al interior de Perú Posible se manifiestan también en el hecho de que hasta mediados de 2004, la bancada parlamentaria de PP ya había sufrido 6 renunciaciones.

En medio de estas disputas, el Presidente jugó un papel de árbitro, inclinándose en unas ocasiones al lado “tecnocrático” y en otras al lado “populista”; esto generó rápidamente la imagen de un Presidente incoherente y errático, que toma decisiones sobre la base de hacer concesiones a quienes lo someten a presiones. En esta primera mitad de su periodo de gobierno, el presidente Toledo por lo general ha optado por respaldar a sus ministros independientes hasta donde le ha sido necesario o hasta donde alcanzaba su voluntad de hacer reformas, y apenas ha podido, se ha inclinado por una lógica populista, nombrando a personajes del partido de gobierno. Sin embargo, dada la constante caída en el respaldo ciudadano a su gestión, y el abrumador rechazo ciudadano a la gestión de los ministros identificados con Perú Posible, al Presidente no le ha quedado más remedio que recurrir finalmente, en la mayoría de las veces, a figuras independientes¹⁴. Estos vaivenes han tenido un alto costo sobre la imagen del Presidente, al punto que para muchos el verdadero origen de los problemas del país ha sido el propio Presidente en persona, y en sus decisiones desacertadas¹⁵.

Los vaivenes del Presidente y la imagen errática del gobierno tuvieron otras consecuencias importantes en el plano de lo social. El nuevo gobierno llegó al poder con una retórica “democrática” y de reivindicación de derechos, contraria al autoritarismo, a la dictadura, que además había supuestamente “conculcado” los derechos de los trabajadores; además, el toledismo había levantado como seña de identidad política la reivindicación del derecho popular a movilizarse y protestar por sus derechos democráticos, todo lo cual se expresó en una mayor disposición al reclamo en la población. En nuestro trabajo ya citado con Patricia Zárate (*ibid.*), encontramos un aumento en, por ejemplo, la

¹⁴ Algunos ejemplos ilustrativos de ministros de Perú Posible que tuvieron que salir por incompetentes o por diversos escándalos: Doris Sánchez y Nidia Puelles, en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, acusadas de incompetencia y de nepotismo; Jesús Alvarado y Juan de Dios Ramírez en el Ministerio de Trabajo, siendo el primero acusado de nepotismo, mientras que el segundo se vio envuelto en un escándalo por un caso de paternidad no reconocida; el caso de Alberto Sanabria, acusado de corrupción en el Ministerio del Interior. Todos ellos tuvieron que ser reemplazados por figuras independientes.

¹⁵ Quizá el caso más elocuente ha sido el haber forzado la renuncia de la presidenta del Consejo de Ministros Beatriz Merino en diciembre de 2003. En ese mes, la aprobación a la gestión del presidente Toledo era de un 10.3%, mientras que la de Merino era de 54.1% (datos de la Universidad de Lima). Los motivos del alejamiento de Merino nunca se aclararon del todo, pero en general fueron consecuencia de presiones del partido de gobierno y del propio Presidente, celosos de la popularidad de la ministra, que supuestamente opacaba al Presidente.

disposición a denunciar actos de corrupción entre 1998 y 2001 (cuadro 2). Este es un indicador de un entorno político que incentiva la acción colectiva y la protesta, que no tardó en manifestarse en la movilización de diversos sectores por el cumplimiento de las múltiples promesas de campaña. Al no responder el gobierno de manera clara frente a estos reclamos, oscilando entre una lógica de austeridad fiscal y una populista, se incentivó implícitamente la protesta social¹⁶. En el cuadro 3 podemos ver el aumento de la protesta sindical durante el gobierno actual, que es una buena aproximación al aumento de la movilización social en general. Esta ha asumido por lo general una forma desorganizada y sin mayores relaciones con los principales actores políticos y gremios nacionales, muy débiles todavía, como hemos señalado. El que se trate de demandas múltiples, puntuales y poco articuladas, las hace difícilmente negociables y obliga a un trato particularista muy desgastante para el gobierno.

La consecuencia de todo lo señalado en esta sección es la rápida caída en el nivel de aprobación a la gestión del Presidente. En agosto de 2001, al empezar su mandato, el Presidente contaba con una aprobación cer-

CUADRO N° 2

¿Denunciaría un acto de corrupción? (Porcentajes)

Hablando de los actos de corrupción (por ejemplo que un servidor público pida dinero/"coimas", le voy a leer tres frases y quisiera que me dijera con cuál de ellas se identifica más:

	1998	1999	2001
Denunciaría el hecho porque es mi responsabilidad	40.6	43.4	52.5
Lo denunciaría solo si me afectara de alguna manera	27.3	27.7	23.1
No lo denunciaría porque no me harían caso	24.2	22.6	19.2
No lo denunciaría porque no me importa	7.9	6.3	5.3
Total	100	100	100

¹⁶ Nótese que una lógica clara de austeridad, así como una lógica clara populista, estimulan menos la movilización que la ambigüedad: si se percibe que el gobierno no entregará bienes, pierde sentido movilizarse; también si se percibe que el gobierno los entregará de todos modos. Por el contrario, si la percepción es que el gobierno duda, se hace racional presionarlo para arrancarle concesiones.

CUADRO N° 3

Dinámica de la protesta sindical, 1995-2002
(Variación porcentual)

Año	Número de huelgas	Variación porcentual	Trabajadores comprendidos (miles)	Variación porcentual	Horas-hombre perdidas (miles)	Variación porcentual
1995	102	-39.3	28	-55.2	1049	-45.8
1996	77	-24.5	36	28.6	1400	33.5
1997	66	-14.3	19	-47.0	309	-77.5
1998	58	-12.1	17	-9.7	323	1.2
1999	71	22.4	52	200.8	724	124.1
2000	37	-47.9	5	-89.9	182	-74.9
2001	40	8.1	11	109.3	489	169.1
2002	64	60.0	23	107.5	913	86.7

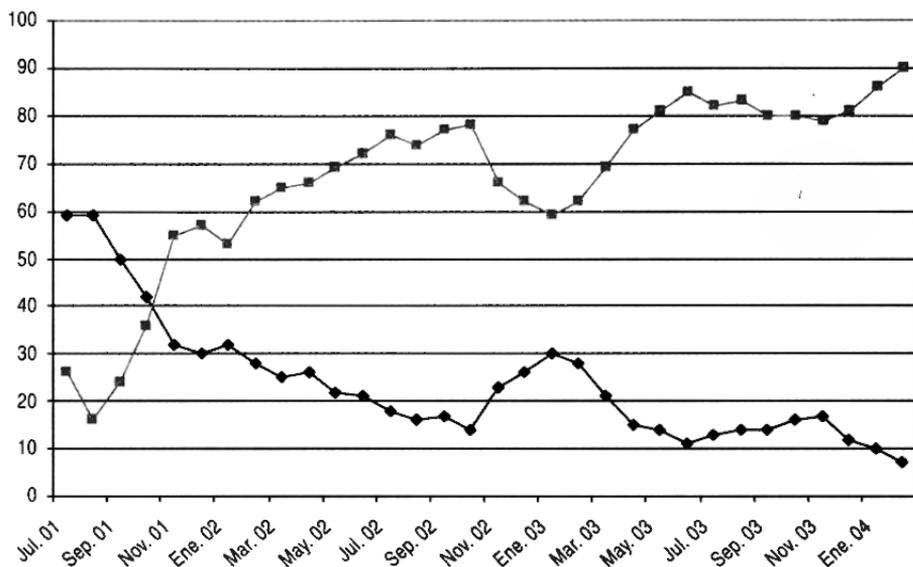
Fuente: Ministerio de Trabajo

cana al 60%, con solo un 16% de desaprobación; en febrero de 2004, a la mitad de la gestión, la aprobación era solo de un 7%, con un 90% de desaprobación (ver gráfico 2). Como es obvio, estos muy bajos niveles de aprobación ciudadana llevan a preguntarse por la estabilidad del gobierno, y las posibilidades de que el presidente Toledo termine su mandato. En un contexto regional donde hemos tenido la caída de De la Rúa y Sánchez de Lozada, y antes Bucaram y Mahuad, surge necesariamente la pregunta de si Alejandro Toledo no podría ser el siguiente. Como ya señalamos, para muchos sectores de la oposición, la fuente principal de los problemas del país está en el propio Presidente, no tanto en la gestión del gobierno; por ello, la solución pasaría necesariamente por la renuncia o la destitución de aquel.

En las caídas de los presidentes De la Rúa, Mahuad y Sánchez de Lozada, encontramos un contexto social y económico caótico, en el que confluyeron duras medidas de ajuste, crisis financieras y amplia movilización social, que finalmente aislaron políticamente a sus gobiernos, lo que los llevó a su caída. En el caso del presidente Toledo, sin embargo, la situación es marcadamente diferente. En cuanto a la protesta social, tenemos que, si bien ella aumentó significativamente entre 2001 y 2002, este aumento se da sobre parámetros muy bajos, en declive sistemático desde finales de los años ochenta. No se puede afirmar por tanto que el vigor de la "protesta social" sea la que ponga

GRÁFICO N° 2

Aprobación y desaprobación presidencial, primera mitad del gobierno de Alejandro Toledo



(Datos de Lima Metropolitana; fuente: APOYO)

en jaque al Presidente. En cuanto a la situación económica, el panorama está signado por una relativa estabilidad. Es más, en los últimos años la economía peruana es una de las que más creció en la región, y desde 2002 parece empezar a salir de un largo periodo de recesión (ver cuadro 4). La relativa estabilidad económica contrasta con la gran inestabilidad política. ¿Por qué la política no ha impactado negativamente sobre la economía? La respuesta está en que hasta el momento ha primado, en términos generales, un manejo “serio” de la economía, a cargo de figuras independientes, al margen de las presiones populistas provenientes del partido de gobierno.

El hecho de que la situación económica y social del país aparezca como relativamente estable refuerza la tesis de que el origen de los problemas en la presidencia de Alejandro Toledo están ante todo en una conducción política desacertada, consecuencia de la debilidad de la coalición política actualmente en el poder, que a su vez se explica por la precariedad de los actores políticos. Es por ello que, pese a que la economía crece en términos generales, cunde el pesimismo entre la ciudadanía respecto al futuro de la economía (gráfico 3).

CUADRO N° 4

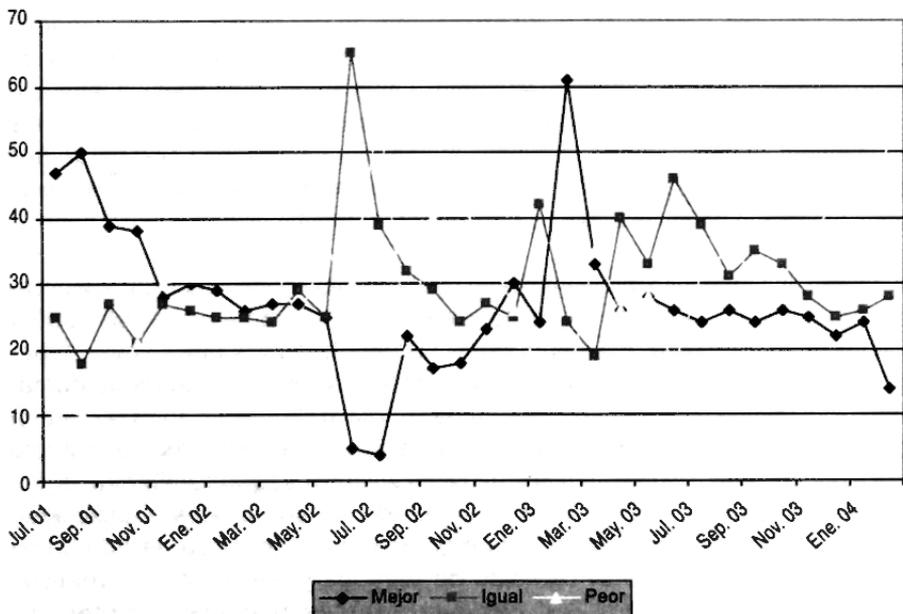
Perú, evolución del PIB, 1994-2003

Año	Perú	América Latina
1994	12.7	5.2
1995	8.6	1.1
1996	2.5	3.8
1997	6.9	5.1
1998	-0.6	2.2
1999	0.9	0.5
2000	2.7	3.7
2001	0.2	0.4
2002	4.9	-0.4
2003	4.0	1.5

Fuente: CEPAL

GRÁFICO N° 3

Percepción sobre la situación económica de su familia en los próximos doce meses (datos de APOYO para Lima Metropolitana)



Para ser justos, los problemas del país no solo tienen que ver con el gobierno. Veamos ahora el desempeño de la oposición, que también expresa los límites de la política sin partidos.

Los límites de la oposición

Los problemas de funcionamiento de una democracia sin partidos afectan también el desempeño de la oposición, y su debilidad se expresa en la dificultad para establecer agendas, para fiscalizar y proponer alternativas a las decisiones del gobierno, y no quedar subordinados detrás de las mareas de la opinión pública, y de las agendas fijadas por los medios de comunicación. Analicemos para esto el desempeño de los tres principales líderes de la oposición: Valentín Paniagua, de Acción Popular, Lourdes Flores, de Unidad Nacional y el Partido Popular Cristiano, y Alan García del Partido Aprista.

Empecemos por Paniagua. Si bien su gestión como Presidente transitorio es considerada exitosa, su partido, Acción Popular, es muy pequeño. AP obtuvo apenas el 4.1% de los votos para el Congreso en el año 2001, y tiene apenas tres representantes. En la elección presidencial de 2001 no presentó candidato, pero sí en el 2000, y su candidato Víctor Andrés Belaúnde obtuvo apenas el 0.4% de los votos, y su lista para el Congreso, el 2.4%. Las posibilidades electorales de Paniagua están asociadas a su posibilidad de encabezar un frente amplio, siguiendo las pautas de su gobierno transitorio; sin embargo, AP no parece muy entusiasmado con esa idea, y tampoco otros sectores que podrían ser eventualmente convocados por el ex-Presidente, que buscan también caminos propios. Por su parte, Lourdes Flores enfrenta problemas en mantener y consolidar la alianza que encabezó en las elecciones de 2001, Unidad Nacional, y en manejar las tensiones y rivalidades entre este frente y su partido, el Partido Popular Cristiano. Hay que recordar que el PPC no participó en las elecciones de 2000, y que Unidad Nacional fue una alianza creada *ad hoc* para las elecciones de 2001; esta alianza eligió 17 parlamentarios, y hacia los primeros meses de 2003 ya solo contaba con 13.

Alan García aparece como la cabeza de la oposición. Es muy sorprendente su vuelta después del desastre de su gobierno entre 1985-1990 y de los intentos desarrollados durante la década de los años noventa por implicarlo en casos de corrupción y de violaciones a los derechos humanos. Varios factores explican su vuelta: primero, la forma en que cayó el gobierno de Fujimori hace que, para algunos, el gobierno de García parezca "menos malo" visto retrospectivamente; segundo, García logró, de una manera o de otra, salir bien librado de sus procesos judiciales; tercero, la consistencia de su liderazgo y el respaldo de su partido constituyen una ventaja en un contexto de partidos y liderazgos alternativos tan precarios. Con todo, no hay que sobreestimar los alcances del

APRA. Recordemos que en la elección presidencial de 2000, el candidato Abel Salinas obtuvo apenas el 1.4% de los votos, y su lista parlamentaria el 5.5%. Un año después, con García de candidato, el APRA obtuvo el 25.8% en primera vuelta, y 46.9% en la segunda; y el 19.7% de los votos para el Congreso de 2001. En otras palabras, el resurgimiento del APRA está estrechamente vinculado a su reagrupamiento en torno al caudillismo de García.

Pero el indicador más reciente y elocuente de la situación de los partidos, tanto del gobierno como de la oposición, son los resultados de las elecciones regionales y municipales del 17 de noviembre de 2002¹⁷. En esa fecha se eligieron autoridades para gobiernos regionales (por primera vez) y alcaldías provinciales y distritales. Si observamos el porcentaje de votos totales que obtuvieron los partidos principales en las elecciones de presidente regional, alcalde provincial y alcalde distrital (cuadro 5), encontramos, primero, un escenario de tremenda fragmentación. La suma de los votos obtenidos por listas independientes y de partidos menores es cercana al 50%. Segundo, el APRA es claramente quien lleva la delantera en el ámbito de las regiones, pero en los ámbitos provincial y distrital está a la mitad de su votación regional, incluso por debajo de Unidad Nacional y Somos Perú; esto se explica por la alta votación que obtuvieron ambos grupos en esos ámbitos en Lima, que concentra un tercio de los electores del país. Es decir, la implantación nacional del APRA es en realidad precaria. Tercero, es llamativo el muy mal desempeño del partido de gobierno apenas a un año y cuatro meses de mandato; recordemos que Perú Posible obtuvo el 36.51% en la elección presidencial de 2001, el 26.32% en la elección congresal de ese mismo año, y luego un 13% en la elección regional, y solo un 8% en la provincial y 7% en la distrital. Cuarto, llama la atención el muy mal desempeño de Unidad Nacional, tercera fuerza política en las elecciones de 2001. Lourdes Flores obtuvo el 24.2% de los votos en la elección presidencial de 2001, su lista parlamentaria el 13.8%, un 9% en la elección regional. Si bien alcanza un 18 y un 15% en los ámbitos provincial y distrital, gran parte de esos votos se explican por su buen desempeño en Lima.

Las implicancias políticas de estas elecciones aparecen más claras al examinar el número de cargos electos (cuadro 6). El 17 de noviembre de 2001 se eligieron 25 presidentes de región, 194 alcaldes provinciales y 1.634 alcaldes distritales. Lo primero que llama la atención, nuevamente, es la enorme fragmentación de los resultados, sobre todo en los ámbitos provinciales y distritales. Las listas independientes y las listas de partidos pequeños alcanzan el 44% de las presidencias regionales, y más del 60% de los alcaldes provinciales y distritales. Segundo, el APRA

¹⁷ Sobre estas elecciones ver también Meléndez, 2002.

CUADRO N° 5

**Porcentaje de votos en las elecciones del 17 de noviembre 2002,
de las principales fuerzas políticas (fuente, Organismo
Nacional de Procesos Electorales, ONPE)**

%	Regiones	Provincias	Distritos
APRA	22	12	13
Perú Posible	13	8	7
Unidad Nacional	9	18	15
Somos Perú	6	15	15
Otros partidos	28	18	20
Listas independientes	22	29	30
Total	100	100	100

ganó casi la mitad de los 25 gobiernos regionales, y es el partido con más alcaldes provinciales y distritales, pero tiene solamente un 17% de los primeros y el 11% de los segundos. Pero el triunfo rotundo en el ámbito regional se puede convertir en un riesgo para las posibilidades electorales del partido con miras a las elecciones generales de 2006. Varios de los presidentes regionales apristas se han visto envueltos en denuncias de corrupción y malos manejos, y a la fecha los presidentes de Ancash y San Martín han sido separados del partido. Tercero, para Perú Posible los resultados son devastadores, porque su poder se reduce ahora casi estrictamente al control del Poder Ejecutivo y su precaria primera minoría en el Congreso. El partido de gobierno ganó solamente una presidencia regional, el 5.7% de los alcaldes provinciales, y el 11.3% de los alcaldes distritales. Cuarto, para Unidad Nacional los resultados son aún peores que para Perú Posible en cuanto al número de autoridades electas. UN no ganó ninguna presidencia de región, y logra mantener cierta presencia política al haber ganado la importante alcaldía provincial de Lima¹⁸ y algunas alcaldías distritales importantes, también en Lima.

¹⁸ Sin embargo, su candidato ganador fue un candidato "invitado", Luis Castañeda, del movimiento Solidaridad Nacional. En realidad, todos los partidos nacionales carecen de cuadros calificados en todo el país, por lo que terminan muchas veces funcionando como "franquicias" que se otorgan a movimientos independientes, sobre las que luego tienen muy poco control. Romeo Grompone ha investigado el punto en un documento de pronta aparición por el Instituto de Estudios Peruanos.

CUADRO N° 6

Cargos electos en las elecciones del 17 de noviembre de las principales fuerzas políticas (fuente, Organismo Nacional de Procesos Electorales, ONPE)

Cargos	Pres. (25)	Regiones	Alcaldes (194)	Prov.	Alcaldes (1,634)	Dist.
APRA	12	48%	33	17%	187	11.4%
Perú Posible	1	4%	11	5.7%	185	11.3%
Unidad Nacional	0	0%	13	6.7%	134	8.2%
Somos Perú	1	4%	19	9.8%	141	8.6%
Otros partidos	4	16%	30	15.5%	295	18%
Independientes	7	28%	88	45.4%	692	42.4%

Estos datos presentan elocuentemente la fragilidad de los partidos de oposición, su volatilidad, débil implantación nacional, débil consistencia interna. Todo esto hace que a la oposición le resulte muy difícil tomar ventaja de las debilidades del gobierno, presentarse como alternativa, de modo que se establezca un juego fluido entre ambos sectores, y se sienten las bases de un sistema de partidos. Según una encuesta de la Universidad de Lima sobre partidos políticos de septiembre de 2003, en Lima Metropolitana un 80.9% los encuestados declaró no confiar en los partidos, quedando estos como la institución de la democracia que menos confianza despierta en la ciudadanía, después del Poder Judicial. Según la misma encuesta, solo un 9% se declara militante y cerca de un 40% declara simpatizar con algún partido, mientras que casi un 60% declara no simpatizar con ninguno. Esto muestra que todavía hay en el Perú un espacio muy amplio para la irrupción de *outsiders*, líderes improvisados, que continúen con la lógica de una democracia sin partidos, como la que tenemos hasta el momento.

La distancia entre el sentir ciudadano y los partidos tiene varias consecuencias que quiero examinar. El déficit de aceptación que sienten los partidos hace que suelen correr detrás de las mareas de la opinión pública, ante la incapacidad que tienen de fijar los términos del debate público, por lo que suelen quedar descolocados, actuando reactiva y contradictoriamente, lo que ahonda sus problemas de representación. El vacío que han dejado los partidos ha hecho que la agenda del país termine siendo definida casi enteramente por los medios de comunicación, que frecuentemente se dejan llevar por una lógica amarillista, escandalosa, y poco profesional, siguiendo un estilo implantado desde los

años del gobierno de Fujimori, caracterizados por la manipulación y el sensacionalismo¹⁹. Dado que todo esto ocurre en el contexto de un gobierno crecientemente impopular, la oposición está forzada a radicalizar posturas contrarias a las del gobierno, para no contaminarse del desgaste del Presidente; esto los lleva muchas veces a caer en posturas y gestos populistas y demagógicos. Pero, al mismo tiempo, la extrema debilidad del gobierno y el desprestigio del Presidente pone en agenda su caída y el adelanto de elecciones, que los partidos quieren evitar, conscientes de sus propias limitaciones: ello los empuja hacia la moderación, con lo que al final tenemos un cuadro de posturas oportunistas y contradictorias.

En suma, tenemos un gobierno con una mayoría muy precaria, una oposición fragmentada, que también es presa de la crisis de legitimidad del sistema, lo que en conjunto configura una crisis de gobernabilidad: ¿qué hacer frente a esta situación? Con unas reflexiones sobre algunas de las propuestas de solución lanzadas desde diversos sectores terminamos este trabajo.

A manera de conclusión. Las propuestas de solución: ¿remedios peores que las enfermedades?

Frente al panorama descrito, se proponen varias soluciones. Algunos atribuyen los problemas al presidente en persona, por lo que la salida sería limitar su presencia, fortalecer al presidente de Consejo de Ministros y los ministros, en la medida en que el gobierno tiene más aceptación que el Presidente. Otros van más al fondo; critican al régimen presidencial en general y proponen fortalecer el Parlamento. Algunos hasta proponen un cambio de régimen, y pasar a uno parlamentario. Algunos otros señalan que los problemas no sólo son del Presidente o del régimen presidencial, sino del conjunto de la clase política y del sistema político global, por lo que en realidad correspondería cambios más integrales y profundos, una refundación entera del sistema político por medio de una Asamblea Constituyente, con una lógica que impulse la renovación de la élite política, que abra espacio a los representantes de las regiones, por ejemplo, que abra más espacios de participación ciudadana, que permita mecanismos de democracia directa, que abra espacio para la sociedad civil, en general, actores que vayan más allá de los partidos desprestigiados. Muchas de estas propuestas comparten la necesidad de cambiar el orden institucional en su conjunto, supuestamente contaminado por la "dictadura fujimontesinista", expresado en la Constitución de 1993. Se ha señalado que se trata de una Constitución "hecha a la medida" de un régimen "dictatorial". Por ello, se impondría la necesidad de cambiarla radicalmente.

¹⁹ Sobre los medios de comunicación durante el fujimorismo ver Degregori, 2000.

Del lado del gobierno, también se comparte la idea de la necesidad de implementar grandes cambios institucionales, sentido común formado durante la gesta contra la “dictadura fujimorista”, tanto para “desfujimorizar” el régimen político como para “profundizar” la democracia y así superar los problemas de representación. Es por ello que el gobierno del presidente Toledo ha implementado un conjunto nada desdeñable de reformas institucionales, dentro de las cuales destaca la regionalización del país. Dentro de este proceso, se ha modificado la Constitución y se está creando un marco legal inspirado por la idea de impulsar formas de “democracia participativa”. Así, se han creado los Consejos de Coordinación Regional y Local, ámbitos en los que se encuentran representantes de la “sociedad civil”, y que participan en la elaboración de presupuestos participativos, entre otras funciones. En general, en la actualidad hay una suerte de “explosión participativa” que se expresa además en la multiplicación de instancias consultivas en diversos ministerios, la constitución de las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza, el Acuerdo Nacional, en las que se abre espacio para la participación de la sociedad civil, y que corre en paralelo con el ejercicio de diversos mecanismos de democracia directa (revocatoria de autoridades locales y regionales y pedidos de referéndum, principalmente)²⁰.

En medio de este cuadro, sostengo que no se ha discutido suficientemente ni hay claridad sobre cuál es la naturaleza y el origen de los problemas que registramos en el ámbito político, y por lo tanto las soluciones propuestas suelen no dar en el blanco, lo que podría tener terribles consecuencias no intencionales: ahondar los problemas, o sustituir unos por otros, con lo que es poco lo que se avanza. He sostenido en este trabajo que el problema central en el ámbito político en el Perú es la ausencia de partidos consolidados, y por lo tanto la ausencia de un sistema de partidos. Se trata de un problema que arrastramos de la década de los años noventa, y que nos distingue y nos pone a la zaga de la región, y tiene consecuencias claramente negativas. Esta ausencia explica la precariedad de liderazgo del Presidente y de su partido, y la debilidad de la oposición; la dificultad para actuar colaborativamente, la primacía de cálculos de corto plazo, que en conjunto marcan el tan mentado “ruido político” que impide que el país se beneficie de una situación económica hasta ahora relativamente benigna. De este problema se derivan gran parte de los problemas de legitimidad del sistema, y los círculos viciosos en los que incurre. Si las cosas son así, entonces lo que corresponde es buscar fortalecer y consolidar a los actores políticos, e impulsar las acciones que vayan en esa dirección, y evitar por supuesto aquellas que vayan en una dirección contraria. De lo que se trata es de limitar los incentivos institucionales que estimulen la proliferación de

²⁰ Un inventario exhaustivo de esto puede verse en Remy, 2004.

partidos o movimientos personalistas, improvisados, y por lo tanto débiles y volátiles, con escasa cohesión interna, y sin perfiles programáticos.

En principio, se suele encontrar un amplio consenso en torno a estos objetivos, el problema es que este se suele perder una vez que avanzamos en las propuestas concretas. Es que muchas de las propuestas de solución proponen medidas que apuntan precisamente a la dirección contraria a la que hemos señalado, sin haber mucha conciencia de ello; esto se explica por el entusiasmo "participacionista" y la retórica democrática que ha marcado a los actores que ocupan el espacio político en el momento actual, que todavía arrastran la retórica que utilizaron en su confrontación con el fujimorismo. Este sentido común ha llevado a legitimar todo aquello que parece contraponerse a un sistema político cerrado o autoritario: participación, fiscalización, renovación, alta rotación en la clase política, apertura de espacios alternativos... el gran error de todo esto es que este tipo de propuestas, apropiadas para enfrentar los males de un sistema cerrado, excluyente, propio de "partidocracias" o de gobiernos autoritarios, son contraproducentes cuando de lo que se trata es de construir partidos y un sistema de partidos inexistente. En el contexto actual, más apertura, participación, flexibilización, tendrán el efecto de mantener o aumentar la volatilidad de los partidos, su fragilidad, y la inestabilidad general del sistema. Corremos el peligro de caer en un círculo vicioso: como los partidos actuales están desprestigiados, la salida sería propiciar la renovación política abriendo el sistema político²¹; lo que tendría como consecuencia mantener una alta volatilidad política, lo que mantendría la brecha entre la sociedad y la política. Lo que habría que hacer, en realidad, es poner requisitos más exigentes para entrar en la política, y establecer incentivos que promuevan la construcción de una carrera política (así como una carrera pública); se necesita fortalecer nuestros precarios partidos existentes, no debilitarlos todavía más.

Por la debilidad y falta de legitimidad de los partidos es que considero también inconvenientes las propuestas de cambiar el régimen político de un sentido presidencialista a uno parlamentario. Para que este funcione, se requiere de partidos mínimamente consolidados, para poder armar coaliciones estables, precisamente lo que no tenemos. Pero a mi juicio la pregunta principal que no responden satisfactoriamente quienes proponen el cambio de régimen es ¿qué problema específico del presidencialismo se pretende resolver con el parlamentarismo? Las falencias de un mal presidente no se resuelven de esa manera; y por último, podríamos simplemente sustituir un mal presidente electo por el pueblo, por un mal

²¹ Por ejemplo, propuestas como la revocatoria de autoridades, la renovación por tercios del congreso, la no reelección, la convocatoria a una Asamblea Constituyente, el reconocimiento de partidos regionales, rebajar requisitos para entrar al sistema político, entre muchos otros.

jefe de gobierno electo por los congresistas. Algunos de los que proponen fórmulas parlamentarias señalan que este tipo de régimen es más flexible, y permitiría cambiar gobiernos de maneras no traumáticas, cosa que no sería posible dentro del presidencialismo. Acá se pasa por alto que el cambio de jefe de gobierno sí puede ser traumático, y puede condenar el sistema a la inestabilidad permanente, y a la parálisis gubernativa. En este plano, el presidencialismo, por tener un límite fijo, puede resultar más estable. El problema de que el presidente cuente con mayoría legislativa se resuelve negociando y construyendo coaliciones, no con fórmulas parlamentarias que también requieren lo mismo.

Uno de los grandes errores de diagnóstico de parte de quienes proponen "refundar" la república *ex novo*, por medio de una Asamblea Constituyente o cambios radicales en el régimen político, es asumir que los problemas están en el formato institucional. Sin negar que ciertamente habría que impulsar algunas reformas, no considero correcto señalar que la Constitución de 1993 encarnaría las limitaciones que habría que superar. Más allá de la antipatía simbólica que tiene por estar asociada al fujimorismo entre algunos sectores, de hecho es en la Constitución de 1993, más que en la 1979, que se encuentran los principios de la democracia participativa y directa que en el momento actual permiten la explosión de mecanismos de participación y democracia directa que caracterizan al gobierno actual. No hay que olvidar que el espíritu que inspiró esa Constitución fue la crítica a los partidos políticos, y la necesidad de renovar la clase política y abrir espacios para la participación ciudadana. De otro lado, quienes proponen una Asamblea Constituyente parten del supuesto de que la representación en esa asamblea sería de mayor calidad que la que tenemos en el Congreso actual, cuestión que obviamente no está en absoluto asegurada.

¿Qué es entonces lo que debería hacerse? Creo que un paso en la dirección correcta ha sido la promulgación reciente de la ley de partidos políticos, aprobada por el Congreso en la primera legislatura de 2003. En general, la filosofía que inspira esta ley es poner requisitos más exigentes para que un partido político tenga reconocimiento legal, y premiar el cumplimiento de los mismos con financiamiento estatal y el monopolio de la representación en el ámbito nacional. Es importante señalar que uno de esos requisitos es acreditar comités en cuando menos un tercio de las provincias del país y dos terceras partes de los departamentos (artículo 8). Lo que se busca con esta "elevación de la barrera de entrada" es promover un sistema de pocos partidos, pero más fuertes. Pienso que si bien el principio general de la ley de partidos es correcto, caben algunas críticas por no haber sido aún más dura: por ejemplo, siendo más fuerte en cuanto a las posibilidades de perder el registro, o evitar que partidos sin representatividad se mantengan vivos recurriendo a la formación de alianzas.

¿Qué otros pasos serían necesarios en la misma dirección de fortalecimiento de los partidos y del sistema de partidos? Para empezar, dos puntos que, si bien fueron discutidos en la ley de partidos, finalmente no fueron aprobados: uno, la eliminación del voto preferencial, que personaliza en extremo las campañas, y dos, la sanción al "transfugismo" en el Congreso con la pérdida de la representación del "tránsfuga" y su reemplazo por otro candidato del mismo partido. Ambas medidas buscan fortalecer el partido por encima de los candidatos individuales, dado que uno de los grandes males de la política peruana de los últimos años es la personalización de la política y la escasa disciplina partidaria. Continuando en la misma dirección, sería adecuado modificar el reglamento de funcionamiento del Congreso, para afirmar el principio de que la representación se organiza a través de los partidos, y no de los congresistas individuales; por ejemplo, estableciendo que los proyectos de ley son presentados por las bancadas, no por los congresistas.

Yendo a otros temas más difíciles de implementar, otra reforma que me parece importante es limitar el tamaño de la circunscripción de Lima, que elige 35 representantes en el Congreso. Como sabemos, un límite importante a la fragmentación en sistemas de representación proporcional es el tamaño de las circunscripciones. Descontando Lima, en el Perú el tamaño promedio de las circunscripciones departamentales es 3.5, número que me parece razonable. Sin embargo, el tamaño de Lima hace que para varios partidos pequeños localizados en la capital puedan obtener una representación y mantener su registro, a pesar de haber obtenido menos del 5% en la elección parlamentaria (requisito exigido para mantener registro según la ley de partidos, artículo 13). Esto se solucionaría dividiendo Lima en unas cuatro circunscripciones más pequeñas, y sobre todo estableciendo que si un partido no logra el 5%, pero logra representación, igual debe perder el registro a menos que logre reinscribirse para la próxima elección.

Finalmente, creo que gran parte de lo que habría que hacer para mejorar el funcionamiento de los partidos y del sistema de partidos no pasa directamente por las reformas del sistema electoral o del régimen político. Muchísimo se avanzaría fortaleciendo mecanismos o instituciones de control horizontal, como la Contraloría General de la República, o el sistema anticorrupción. Esto nos lleva a un último punto con el que termino. Tal vez para algunos esta agenda de reformas que propongo es excesivamente "mínima"; puede ser, y ello responde a dos razones principales. La primera es un elemental realismo respecto a las posibilidades y conveniencia de llevar adelante cambios radicales en el momento actual. Y segundo, porque pienso que gran parte del desprestigio del sistema político no tiene que ver necesariamente con problemas en el ámbito de lo político, sino con problemas que provienen de otras esferas: fundamentalmente, de la economía. Mientras tengamos casi la mitad de la

población en situación de pobreza, mientras no haya una perspectiva clara de progreso para la mayoría de ciudadanos, la política, los políticos y las instituciones democráticas seguirán concentrando las frustraciones e iras. Un tema importante que debemos seguir con atención son las relaciones entre economía y política, y los efectos de las políticas económicas sobre la legitimidad del régimen democrático. Pero ese es un tema que escapa a los límites de este trabajo.

Referencias bibliográficas

- Degregori, Carlos Iván. 2000. *La década de la antipolítica. Auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Levitsky, Steven y Maxwell Cameron. 2003. "Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru". En: *Latin American Politics and Society*, 45: 3.
- López, Sinesio. 2001. "Perú, 2000-2001: la transición democrática y el gobierno de transición". En: Cecilia Anicama *et al.*, *Las tareas de la transición democrática*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Meléndez, Carlos. 2002. *Último mapa político: análisis de los resultados de las elecciones regionales de noviembre del 2002*. Documento de Trabajo 130. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Pease, Henry. 2003. *La autocracia fujimorista. Del Estado intervencionista al Estado mafioso*. Lima: PUCP - FCE.
- Remy, María Isabel. 2004. "Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones". Documento preliminar: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, Martín. 2002. "De la crisis al colapso de los sistemas de partidos y los retos de su reconstrucción: los casos de Perú y Venezuela". Ponencia presentada en la conferencia "*The Crisis of Democratic Representation in the Andes*". The Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 13-14 de mayo de 2002. Disponible en <http://www.nd.edu/~kellogg/pdfs/mtanaka.pdf>. 2001
- _____. "¿Crónica de una muerte anunciada? Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú, 1980-2000" (p. 57-112). En: Jane Marcus y Martín Tanaka, *Lecciones del final del fujimorismo. La legitimidad presidencial y la acción política*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos. 1998.
- _____. *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, Martín, y Patricia Zárate. 2002. "Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú, 1998-2001". Lima, Instituto de Estudios Peruanos - Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID).