

Perú. La reelección de Abril

Velarde, Federico

Federico Velarde: Sociólogo peruano, investigador del CEDEP y miembro de la Asociación Civil Transparencia, Lima.

Las elecciones peruanas del 9 de abril de 1994 suponían simultáneamente el final de una etapa iniciada en 1990 con la elección de Alberto Fujimori y por otro, el inicio del gobierno con que el Perú llegará al año 2000. Detengámonos un momento en el primer aspecto. Como es conocido, en 1990 Fujimori llega sorpresivamente al segundo lugar, con el 27 % del electorado, siguiendo a Mario Vargas Llosa que obtiene el 30% y superando a Luis Alva Castro, candidato del Apra, Henry Pease, de Izquierda Unida (IU) y Alfonso Barrantes Lingán de Izquierda Socialista (IS), que entre ambos obtienen menos del 13%. Estos resultados determinaron por mandato constitucional una segunda vuelta entre los dos primeros. En esta segunda elección Fujimori obtiene el 62,4% de los votos, con lo que supera ampliamente a Vargas Llosa que alcanza 37,6%.

En la misma elección se elegía al Congreso, y con diferente criterio, pues se utilizaba el sistema de representación proporcional mediante cifra repartidora. El Congreso expresaba la división política del país, que se reflejó en la primera vuelta presidencial, y era claro que ninguna fuerza política tenía mayoría. Adicionalmente, por carácter aluvional de la votación a favor de Fujimori, fue mayor su votación personal que la de sus listas parlamentarias; tenemos así que la lista de Cambio 90 en el Senado sólo obtuvo el 21,7% de los votos y en la Cámara de Diputados sólo alcanzó el 16,5%.

Es importante señalar este rasgo, pues parte de los problemas que luego enfrentaría Fujimori en su gobierno provinieron de no tener una fuerza política propia equivalente a la votación que le permitió acceder a la presidencia. Es más, el grupo que lo apoyaba, expresado en sus vice-presidentes y grupo parlamentario, no compartía con el nuevo presidente un planteamiento programático común. Esta situación quizá obedeciera a que no se esperaba acceder al gobierno.

Debe recordarse que Alberto Fujimori entonces no negoció con otras fuerzas políticas, ni les pidió los votos que obtendría en la segunda vuelta; pero es claro que se presentó como la opción alternativa al programa demoliberal de Vargas Llosa y por lo tanto contó con los votos de los opositores a dicha propuesta. A

nuestro entender, en un primer momento Fujimori es consciente de su carencia de fuerza política propia, y de la necesidad de sumar esfuerzos para poder enfrentar los gravísimos problemas que el Perú sufría - que básicamente eran una hiperinflación astronómica y una violencia política ascendente -. Por esta razón busca solucionar este impasse conformando su gabinete ministerial con tres características básicas: convoca a individuos de reconocida capacidad técnica, de conducta personal honesta y provenientes de un espectro político cuya amplitud pocas veces había sido vista en un gabinete nacional; varios de ellos incluso habían estado abiertamente comprometidos con otras candidaturas de la primera vuelta.

El autogolpe del 5 de abril

Entre julio del 90 y abril del 92 aparece claro que esta primera voluntad convocante de Fujimori va desapareciendo y poco a poco se afirma un poder personal sin influencia de la fuerza política que lo eligió, antes bien con el abierto respaldo y participación de personas que estuvieron en su contra en las elecciones, y un cada vez mayor control personal de las FFAA, mediante el licenciamiento a quienes tenían criterios personales o institucionales independientes.

Por otro lado, se desarrolla una creciente crítica a las instituciones independientes del poder ejecutivo: parlamento, poder judicial, gobiernos regionales y los partidos políticos, en muchos casos percibidas por el conjunto de la población como ineficientes y corruptas. Es claro que Fujimori va generando las condiciones para aparecer en abril de 1992 como el «salvador de la patria», obstaculizado por personas e instituciones corruptas e ineficaces con las cuales había que acabar. Tenemos así que cuando el 5 de abril asume todo el poder no se produce fuerte crítica alguna de los sectores mayoritarios de la población. No nos interesa aquí analizar estos hechos sino solamente presentarlos como lo sustancial de este período en el que se concentra el poder en manos de Fujimori, con su promesa de modernizar el país y controlar la subversión senderista.

Frente a este autogolpe, a las protestas de sectores importantes de la opinión pública nacional se suman las condenas de varios gobiernos, entre ellos algunos con cuya ayuda Fujimori se proponía lograr la reinserción económica internacional del Perú, luego de haberse convertido en «paria» por la política del anterior gobierno de Alan García. Esta situación lo lleva a una instancia de negociación, y es así que en la reunión de la OEA en Bahamas, Fujimori adquiere un compromiso con la comunidad internacional consistente básicamente en tres puntos: a) respeto a los derechos humanos; b) retorno a la institucionalidad democrática; y c) término

de su mandato en el tiempo preestablecido - julio de 1995-. a) Sobre el primer aspecto pueden hacerse numerosas observaciones, pero diremos solamente que desde septiembre de 1992, cuando cae preso el líder de Sendero Luminoso Abimael Guzmán, resulta evidente que la organización guerrillera comienza un reflujó; en la práctica deja de ser un peligro para la viabilidad del país. Y por lo tanto la política represiva gubernamental y su secuela de violación de los derechos humanos disminuye ostensiblemente. Los problemas que subsisten tienen que ver más con el juzgamiento de hechos y crímenes cometidos con anterioridad, que con acciones o políticas actuales. b) Con relación al retorno a la democracia, se estableció que debería elegirse un nuevo congreso, que además de elaborar la nueva Constitución propuesta por Fujimori, fuera también un poder legislativo independiente, producto de una elección popular; un poder judicial reformado pero independiente del ejecutivo. Y que la nueva Constitución fuera sometida a un referéndum para su aprobación. c) La fecha prevista para el término del mandato era el 28 de julio de 1995, lo que exigía la realización de elecciones en abril de 1995

Elecciones al Congreso Constituyente Democrático (CCD)

Para la doble tarea de elaborar una nueva Constitución y cumplir el rol de poder legislativo, se convoca a la elección de un parlamento denominado Congreso Constituyente Democrático, conformado por 80 miembros, elegidos en listas con criterio proporcional, cifra repartidora y en distrito electoral único nacional, que se llevó a cabo el 22 de noviembre de 1992. En dicho proceso participaron 18 listas correspondientes a partidos y frentes electorales. La lista del gobierno (Nueva Mayoría-Cambio 90) obtuvo el 49,30% de los votos válidos, el 37,54% de los emitidos y el 27,11% de los electores. Este resultado no era la expresión de una aplastante mayoría, como fue presentado por los medios de comunicación. Si con ese número de votos se obtuvo 44 de las 80 bancas del CCD, ello fue posible por el inusitado número de los votos blancos y nulos.

Es necesario recordar que importantes sectores políticos prefirieron marginarse de este proceso electoral. Acción Popular, el Apra, el Movimiento Libertad, y parte de la antigua Izquierda Unida (PCP, Patria Roja, FOCEP y el PUM) decidieron no participar (sin presentar candidaturas) y pidieron a sus militantes y a la ciudadanía en general que viciaran su voto o que lo emitieran en blanco. Debe recordarse, también, que la obligación legal de votar no favorecía el abstencionismo, pero, sobre todo, la campaña de Sendero Luminoso contra las elecciones obligaba a las fuerzas políticas a comprometerse con el deber cívico de votar, para de este modo combatir al terrorismo.

Precisar cuáles fueron los motivos reales que indujeron a estas fuerzas políticas a no participar en el Congreso Constituyente es un esfuerzo que no puede basarse únicamente en sus discursos y declaraciones formales. La decisión final obedeció, probablemente, al resultado de un complejo conjunto de consideraciones que sólo en parte se explicitaron en el debate público. Entre ellos cabe considerar en primer lugar, una argumentación principista que aconsejaba no participar en un proceso convocado por un gobierno inconstitucional que buscaba legitimarse ante la comunidad internacional. En segundo lugar, la expectativa de que un golpe militar que defendiera la Constitución y el Estado de derecho pusiera fin al gobierno del ingeniero Fujimori. Y, en tercer lugar, pero no por ello menos importante, la previsión de que los resultados electorales pudieran ser desfavorables en relación con sus cuotas habituales de representación.

Ahora bien, lo que sí parece desprenderse claramente de los resultados es que la ausencia electoral de las fuerzas políticas mencionadas permitió al fujimorismo obtener una cómoda mayoría. Inmediatamente la mayoría de los medios de comunicación reforzaron la falsa imagen de que las fuerzas oficialistas contaban con un respaldo ampliamente mayoritario.

De las cifras de los votos en blanco y nulos de los últimos procesos electorales surge un panorama distinto al presentado por los medios. El porcentaje de tales votos en la segunda vuelta de las elecciones del 90 fue de 9,55%, y durante el referéndum alcanzó el 8,8%. Si se comparan ambas cifras con el 23,85% de votos blancos y nulos en el CCD la conclusión parece clara; hay un incremento de más de 1.200.000 de votos blancos y nulos. Este aumento corresponde a las consignas contrarias al Congreso Constituyente y que con su ausencia por lo tanto otorgaron la mayoría de las bancas a las fuerzas del gobierno.

Las elecciones municipales

Las elecciones municipales en el Perú siempre han tenido un alto contenido político, del cual carecieron sin embargo las de enero de 1993, pues no participaron significativamente candidatos representantes del gobierno de Fujimori y de Cambio 90 y Nueva Mayoría, organizaciones políticas que le habían dado el triunfo en la elección al CCD. No obstante, es posible obtener algunas conclusiones de carácter general que pueden contribuir al esclarecimiento de las tendencias del electorado peruano. En primer lugar, los partidos que no participaron en el CCD obtuvieron un número significativo de alcaldías provinciales. Esta situación es marcadamente clara en los casos de AP, el Apra y los partidos de la izquierda. De

los cinco candidatos a alcaldes provinciales que se presentaron con los colores del gobierno, fue retirado el de Lima y solamente uno de los otros cuatro, Chocano en Tacna, obtuvo el cargo al que postulaba. En plazas importantes se eligió un número significativo de alcaldes independientes (candidatos que no tenían un auspicio partidario). Se trató de líderes locales que habían expresado su distancia con los partidos, pero que no se identificaban con el gobierno. Es razonable afirmar que el resultado de las elecciones municipales, a pesar de la escasa participación del gobierno, no significó que este resultado apareciera como su derrota o como una pérdida de respaldo político.

El referéndum

El CCD elaboró la nueva Constitución, además de cumplir formalmente las funciones del poder legislativo. Es claro que sobre este segundo rol el parlamento no se caracterizó por su eficacia, difiriéndose todas las disposiciones legales importantes; éstas quedaron supeditadas a la nueva Constitución en proceso de elaboración y su rol fiscalizador del poder ejecutivo fue prácticamente nulo. En lo referente a la nueva Constitución, los aspectos que motivaron mayor discusión pública, tanto durante su elaboración como en la campaña del referéndum, se refirieron básicamente a lo siguiente:

a) Con relación al rol del Estado: se le disminuye y prácticamente se le reduce a un papel de normador y de prestador de servicios, fortaleciéndose el papel del poder ejecutivo central en detrimento de la descentralización regional y municipal. b) En cuanto al régimen económico, se establece la economía social de mercado, y se reduce al Estado al rol de regulador. c) Respecto a las garantías ciudadanas se reducen los derechos sociales del individuo y se incorpora la pena de muerte para el delito de terrorismo. d) Sobre lo propiamente político, se establece la reelección presidencial; una sola cámara con 120 miembros, y se modifica la composición de la autoridad electoral de un JNE, entidad única que se diversifica a tres organismos: el JNE, la Oficina de Procesos Electorales y la Oficina de Identificación Ciudadana y Registro Electoral. Estas tres entidades tienen el mismo rango sin relación de dependencia entre sí.

Los resultados del referéndum realizado a finales de octubre de 1993, por la aprobación o desaprobación de la Constitución elaborada por el CCD, indican que el apoyo más sólido al régimen de Fujimori reside en Lima Metropolitana. Si hacemos una desagregación de las cifras, excluyendo Lima, el resultado arroja una derrota para el SI. En segundo lugar, las fuerzas políticas del gobierno le dieron a

este proceso un carácter plebiscitario, llegándose a plantear que de ser derrotado el SI, el presidente renunciaría y sobrevendría el caos. En tercer lugar, contra lo que indicaban los pronósticos gubernamentales, la mayoría de los analistas políticos, las encuestas y el propio ánimo de los dirigentes de la oposición - que esperaban un significativo triunfo de Fujimori -, el resultado fue prácticamente un empate: 47,63% por el SI y 43,38% por el NO, considerando el total de votantes y el 52,33% por el SI y el 47,67% por el NO, si se excluyen los votos blancos y nulos. La expectativa del gobierno de un 70 % de votos por el SI, expresa el alto grado de subjetividad con el que previeron los resultados.

Sin embargo, el virtual empate que significó el resultado no fue ni una victoria aplastante del gobierno que, aunque ajustadamente, obtuvo la aprobación, ni tampoco un incremento significativo de las fuerzas opositoras, pues como se ha mencionado más arriba, esta situación se daba con anterioridad.

Las elecciones generales de abril

Desde la elección del CCD existía prácticamente un empate, en términos de respaldo político, entre el gobierno y la oposición. Es en esta situación que se presentan las elecciones generales de abril de 1995, con un resultado ajustado en la anterior consulta ciudadana, un presidente que va a la reelección sin dejar el ejercicio del poder, una nueva autoridad electoral y un importante sector de la población en zonas de emergencia con autoridad militar¹.

Creo que es conveniente separar diferentes momentos del proceso electoral: a) los aspectos previos (legislación, marco institucional); y b) el proceso electoral mismo. Con relación a los aspectos previos, el proceso se desarrolla en el marco de una nueva constitución, que para los efectos electorales estableció algunos aspectos centrales tales como la posibilidad de reelección inmediata del presidente en ejercicio, la creación de tres instancias autónomas entre sí, encargadas del proceso electoral y la existencia de un parlamento unicameral, con 120 miembros, que en este caso se elegiría por el sistema de distrito electoral nacional único. Dada la necesidad de llevar a cabo las elecciones previendo el cambio de gobierno para el

¹Con relación a la legalidad y el comportamiento democrático del proceso, me voy a permitir referirme a Transparencia, entidad creada por un conjunto de ciudadanos sin militancia partidaria, para contribuir a la democratización del país y que llevó a cabo un proceso de observación y conteo rápido para estas elecciones cuya opinión sobre el proceso electoral, presento sintéticamente en las siguientes líneas del texto. Esta es una institución que se propuso contribuir al desarrollo del proceso electoral tendiendo a una mayor participación y transparencia. Se planteó como una entidad de colaboración con los participantes, esto es los electores, la autoridad electoral y los propios contendientes.

28 de julio de 1995 y la imposibilidad de implementar los nuevos organismos creados, se elaboró una ley de transacción entre las fuerzas políticas, consistente en que el proceso lo conduciría el JNE con las funciones fijadas en la legislación anterior, pero con una composición de acuerdo a la nueva Constitución. Adicionalmente, se le dio al JNE la facultad expresa de proponer los cambios en la ley electoral vigente que permitieran que el proceso electoral se desarrollara en términos modernos y democráticos.

Las modificaciones planteadas por el JNE y aprobadas por el CCD fueron mínimas y, prácticamente, versaron sólo sobre algunos aspectos que podemos concentrar en tres grandes rubros: la incorporación de los elementos que permitieran el uso de la informática moderna en el cómputo y agilizaran el sistema de cómputo (JPI, personeros técnicos); la ampliación de plazos que permitiera un mejor desempeño del personal electoral (designación de JPI y miembros de mesas); la mayor capacidad de operación del propio JNE y la disminución del rol que le correspondía a las fuerzas armadas en el proceso. El JNE presentó propuestas de modificación electoral, relativas a la participación del candidato presidente, el uso de recursos económicos por las organizaciones participantes, en ambos casos planteando la posibilidad de fijar facultades del JNE para establecer sanciones a los que incumplieran con las leyes. Estas modificaciones solicitadas por el JNE no le fueron concedidas, tanto en lo relativo a normas estrictas que limitaran la participación de funcionarios públicos y al uso de recursos estatales, como a las facultades de sanción.

En cuanto al proceso mismo Transparencia objetó la falta de facultades del JNE, así como otras reformas implementadas durante la campaña. Respecto de la votación, según la información disponible por parte de más de 9.000 observadores en los 47 jurados provinciales integrados, en todo el país, y en general por lo aparecido en los medios de comunicación, las denuncias de las organizaciones participantes nos parecen de menor cuantía. En lo referente al cómputo, no se produjeron mayores problemas, antes bien se ha desarrollado con bastante celeridad y mejorándose respecto a procesos anteriores; aunque se mantiene un alto nivel de ausentismo. Donde se han presentado serios problemas es en lo relativo al voto por listas y al preferencial, donde se produjo un elevadísimo número de votos nulos. A nuestro entender, este fenómeno responde a tres factores principales. a) Problemas legales: la legislación existente no siempre es clara y adecuada sobre las condiciones de anulación del voto, pero además existen dos aspectos que complican la votación: uno es el distrito electoral único nacional, que implica que el elector tiene que optar entre 120 candidatos por lista y esto debe reflejarse en los documentos que

consignan el resultado; el doble voto preferencial establece un problema en el cómputo. A esto se añade que para esta vez el número de listas participantes fue muy alto. b) Falta de suficiente educación cívica electoral por parte de los electores, que vicieron su voto por falta de conocimiento. c) La falta de capacitación de los miembros de mesas, que determinó que un altísimo número de votos fuera anulado por errores al consignar el resultado de la votación.

Tenemos así que aproximadamente más de un 50% de los que votaron por parlamentarios, no vieron reflejado en los resultados su voluntad. En lo referente a la participación de las fuerzas política en este proceso, hay que indicar en primer lugar que no todas las que participaron lo hicieron en la elección presidencial y en la elección parlamentaria, que se desarrollaban simultáneamente; los candidatos presidenciales fueron 13, mientras que las listas parlamentarias fueron 19. Creemos en síntesis que desde el punto de vista legal y formal el proceso se desarrolló en términos aceptables, y que en consecuencia el triunfo de Alberto Fujimori con el 64,42% de los votos válidos y de su mayoría parlamentaria con el 52,10% de los votos válidos, está efectivamente sustentado en la voluntad del elector.

Cabría hacer algunos comentarios generales. El candidato a presidente obtuvo bastantes más votos, con criterio absoluto y relativo, que sus listas parlamentarias. Aunque todavía no estamos en condiciones de presentar la información detallada, es claro que la distribución geográfica de la votación por Fujimori ha sido distinta de anteriores oportunidades: obtiene mayor votación fuera de Lima, este cambio también se produce en las provincias donde anteriormente perdió en el referéndum, las zonas más pobres y atrasadas del país. Las diferencias de votación entre los candidatos presidenciales y las listas parlamentarias no sólo se deben a la existencia de más listas de candidatos parlamentarios que fórmulas presidenciales y al excesivo número de votos nulos, en el caso de parlamentarios. También es claro que los electores con simpatías partidarias que votaron por las listas de sus partidos afines no lo hicieron por sus candidatos presidenciales, que no tenían opción real de triunfo. Es claro que en la pugna presidencial sólo tenían posibilidades dos candidaturas, la de Fujimori y la de Pérez de Cuéllar promovida por la Unión Por el Perú (UPP). Y ésta en el caso de que Fujimori no obtuviera mayoría en la primera vuelta y hubiera una segunda. Si bien es cierto que la votación de las listas parlamentarias de los partidos «históricos» es mayor que la de sus candidatos presidenciales, éstas con las más bajas de su historia. El 86,23% de los votos válidos se concentran en los dos candidatos que obtienen los primeros puestos, no siendo ninguno de ellos expresión de fuerzas políticas orgánicas. En el caso de Fujimori es la expresión de un rechazo a las organizaciones políticas, y en

el caso de Pérez de Cuéllar es un conglomerado de personalidades provenientes de fuerza políticas diversas y contradictorias, que obtiene un acuerdo político básico, fundado más en el rechazo al gobierno que a una plataforma mínima común.

El triunfo apabullante del presidente Fujimori y el fracaso de las fuerzas políticas «históricas» indican que el futuro político del Perú está por construirse. Pues es claro que esta reelección no es expresión de una propuesta orgánica de una nueva institucionalidad política y social, sino más bien el premio a una persona que logró éxitos en lo macroeconómico, controló la violencia senderista y que no encontró al frente una propuesta de futuro.

Lima, julio de 1995