

LA TRANSICIÓN POLÍTICA PERUANA Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA OBLIGATORIA DE LA CIUDADANÍA EN LOS PROCESOS ELECTORALES PERUANOS

STEPHEN HASS

Abogado por la Universidad de Lima.

"En el Perú no existen partidos políticos(...). El poder soy yo, es verdad. Pero es un poder que me fue dado por el pueblo. Yo lo represento".

Alberto Fujimori, 21-6-93

SUMARIO:

I. Presentación y definición del sujeto. - II. Problemática. - III. Hipótesis. - IV. La transición política peruana: 1. Antecedentes de la transición política peruana: 1.1. Primera fase del gobierno militar (1968-1975); 1.2. Segunda fase del gobierno militar (1975-1980); 2. El fenómeno de la transición democrática; 3. La transición democrática peruana de 1980; 3.1. La década perdida de los años 80 y la crisis de gobernabilidad; 3.1.1. Gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985); 3.1.2. Gobierno de Alan García Pérez; 3.2. La "democracia" de la impunidad; 3.2.1. El Gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1990-2000); 3.3. El gobierno de transición de Valentín Paniagua (2000-2001); 3.4. El gobierno de Alejandro Toledo: "la política de la mimamocracia" (2001-); V. La participación política obligatoria de la ciudadanía en los procesos electorales peruanos: 1. Antecedentes históricos del sufragio obligatorio en el Perú; 1.1. Antecedentes históricos; 1.1.1. El sufragio obligatorio en el Perú del siglo XX; 1.1.2. En la Constitución de 1920; 1.1.3. En el Decreto Ley N° 7177; 1.1.4. En la Constitución de 1933; 2. Balance histórico del sufragio obligatorio en el Perú; 3. Participación política obligatoria y elecciones en el Perú; 4. ¿Democracia en el Perú? - VI. Conclusiones.

I. PRESENTACIÓN Y DEFINICIÓN DEL SUJETO

Hace más de dos décadas, varios países de América Latina, África y Asia se vieron inmersos en procesos de resurgimiento "democrático". En este sentido, estos procesos de cambios de regímenes políticos influyeron en las ciencias sociales conformando el fenómeno de las transiciones como un objeto de análisis y estudio. La presente investigación versará sobre el estudio de la transición política peruana de los años 1980 y sobre la participación política obligatoria de la ciudadanía en los procesos electorales. Esta última, se realizará a partir de un análisis del sufragio obligatorio en el Perú. Así, tenemos que la participación obligatoria de la ciudadanía peruana en los procesos electorales se consagrará por primera vez en nuestra historia constitucional con la Constitución Peruana de 1933. Esta regía para los hombres alfabetos mayores de 21 años. Su introducción se habría producido con el objetivo de evitar el ausentismo electoral y como un medio capaz de interesar a las masas en los asuntos del Estado.

En cuanto a la transición peruana, esta presenta una característica común con las transiciones realizadas en Brasil, Uruguay y Chile, en el sentido que resultó ser una transición pacífica, siendo el resultado de un doble impase que forja un movimiento negociado hacia un gobierno civil. De una parte, la oposición política peruana no tiene la fuerza necesaria para luchar frontalmente en contra del régimen militar; de otra parte, el gobierno militar no tuvo la legitimidad requerida para prolongar su influencia en el poder.

Por otro lado, y después de casi 70 años de existencia constitucional del voto obligatorio en nuestra legislación nacional, podemos afirmar que este no ha respondido ni a los objetivos ni a las expectativas centradas respecto a él. Por un lado, el voto obligatorio no ha sido capaz de evitar el ausentismo electoral, presentándose altos índices en los últimos procesos electorales. Así tenemos:

AUSENTISMO ELECTORAL (1980-2000)

Elección	80	80*	83*	85	86*	89*	90	92	93*	95	95*	98*	2000	2000
%	21%	31%	36%	9%	22%	31%	22%	29%	29%	26%	26%	21%	17%	19%
Nacional														

*= Elecciones Municipales.

+ = Referéndum.

Fuente: ONPE.

Nota: Estos porcentajes podrían ser más elevados si tenemos en cuenta que existe gran parte del cuerpo electoral que no se inscribe en el registro respectivo.

II. PROBLEMÁTICA

Dos décadas han transcurrido desde el momento en que varios Estados Latinoamericanos comenzaron a avanzar resueltamente por el sendero de la democratización. Un tanto más, veinticinco para ser más precisos, si se opta por señalar el inicio de la nueva ola democrática, con el llamado a elecciones constituyentes en el Perú, realizado por el régimen militar de Morales Bermúdez de 1978.

Desde la década de los años 80, el Perú está viviendo "el camino de una transición democrática". En este sentido, en los años 80 se dio inicio a un período de expectativa popular en la que se creía que la democracia y la participación obligatoria atacarían los principales problemas nacionales. Lamentablemente, veinticinco años después podemos apreciar que esa institucionalidad se ve hoy erosionada por una profunda crisis política.

Así pues, la presente investigación tratará sobre un análisis de la participación política obligatoria de la ciudadanía peruana en los procesos electorales y su implicancia con las teorías de la transición y consolidación democrática. El análisis de todos estos aspectos nos permitirán explorar y criticar la utilidad de ciertos modelos teóricos (como es el caso de la transición) dentro de la realidad peruana. Por último, dicha investigación pretenderá contribuir al actual debate de la reforma constitucional que se viene produciendo en el Perú, propugnando la implantación del sufragio voluntario o facultativo.

III. HIPÓTESIS

Nuestro trabajo tratará de verificar las siguientes hipótesis:

1. La participación política obligatoria de los ciudadanos peruanos expresada en el sufragio obligatorio no ha contribuido a una real democratización política en nuestro país, pues la institución del sufragio en el Perú ha sido una institución contradictoria, poco estable y de credibilidad vulnerada.
2. El concepto de ciudadanía, definida en sus cuatro elementos: económico, social, civil y político, es un concepto incompleto y recortado en el Perú, el cual no ha sido ampliado en el proceso de nuestra transición política. La incorporación del conjunto de la población en los procesos electorales (en un nivel político) supuso la exclusión en otros niveles (social y económico). Ello se tradujo para un vasto sector del pueblo en un deterioro en sus posibilidades de ser considerados como miembros plenos de la sociedad, es decir, de ser considerados ciudadanos.
3. La institución del sufragio obligatorio en el Perú ha contribuido a crear un imaginario popular que es el de concebir a la democracia como un método o un mecanismo de elección de las élites políticas, interpretando erróneamente el concepto de consolidación democrática como un proceso de institucionalización de reglas que permiten la repetición de los procesos electorales, ignorando los contenidos de justicia y solidaridad social.
4. La institución del sufragio obligatorio en el Perú no ha respondido a los objetivos por los cuales fue insertado en nuestra legislación: Por un lado, este no ha evitado el ausentismo electoral y, por otro lado, no ha sido un instrumento capaz de interesar a las masas en los asuntos del Estado.

IV. LA TRANSICIÓN POLÍTICA PERUANA

I. Antecedentes de la transición política peruana

1.1. Primera fase del gobierno militar (1968-1975)

El 29 de agosto de 1968, mediante golpe de Estado, los militares peruanos despojaron de la presidencia del Perú al arquitecto Fernando Belaúnde Terry, interrumpiéndose la vigencia de la democracia formal en nuestro país. Así, el 3 de octubre de 1968, por Decreto Ley N° 17063, se encomendó la presidencia de la República al General Juan Velasco Alvarado, quien gobernó durante los años que conformaron la llamada primera fase del gobierno militar. Esta primera fase, representaba una tercera vía entre el capitalismo y el comunismo, reclamándose oficialmente como un gobierno socialista, humanista, libertario y cristiano.

En siete años de gobierno, el general Velasco realizó una serie de transformaciones radicales tanto en el sector económico como en el sector social. Entre las medidas que se tomaron estuvieron la nacionalización de las empresas extranjeras y nacionales. Así, se nacionalizó las empresas mineras, pesqueras y la banca. Asimismo, se realizó una reforma agraria lo que condujo a una redistribución de las tierras en el país.

De esta forma, el Perú se convertía en un caso particularmente interesante dentro de la región pues el régimen militar-populista peruano contrastaba en diversos puntos con los regímenes militares burocrático-autoritarios. Entre estas diferencias tenemos: la orientación antioligárquica del régimen peruano; su intención de expandir rápidamente la industria y el papel económico del Estado, y su propósito de no excluir coercitivamente al sector popular sino de activar e incorporar políticamente a diversos segmentos del sector. Como resultado de estas orientaciones, el gobierno militar de Velasco, a diferencia de los regímenes burocrático-autoritarios, no contó con el apoyo de grandes fracciones del capital urbano, ni de los sectores agrarios más dinámicos (la mayoría de los cuales, en realidad, fueron objetos de expropiación)¹.

En breve, dicho gobierno buscó la transferencia del poder económico y social de la oligarquía a las clases populares.

1.2. Segunda fase del gobierno militar (1975-1980)

En el año 1973, se le detectó al General Velasco un aneurisma, el cual mermó su salud corporal. Es así que, el 29 de agosto de 1975, el general Morales Bermúdez realiza un pronunciamiento en la ciudad de Tacna asumiendo la Presidencia del Perú en reemplazo del General Velasco. Con ello, se dio inicio a la segunda fase del gobierno militar. De hecho, el cambio de mando significó un cambio de rumbo de la revolución implantada por Velasco. La tónica que caracterizó a esta segunda fase fue el desmantelamiento de las medidas implantadas por la primera fase del gobierno militar.

2. El fenómeno de la transición democrática

A inicios de los años 1970, los regímenes militares autoritarios en América Latina eran la regla, y la democracia era la excepción. A fines de los años 1980 la situación era la inversa convirtiéndose los gobiernos democráticos en mayoritarios frente a los gobiernos autoritarios. De esta forma, se inicia el fenómeno de las llamadas transiciones democráticas.

Para Guy Hermet, la transición democrática *"désigne la période de temps qui s'écoule de la chute ou des conclusions finales d'une dictature d'une espèce ou d'autre à l'établissement d'un régime reconnaissable comme démocratique dans ses apparences au moins"*.² Para Antonia Martínez, *"El concepto de transición política remite a un proceso de radical transformación de los reglas y de los mecanismos de la participación y de la competencia política, ya sea desde un régimen democrático hacia el autoritarismo, o desde este hacia la democracia"*. Asimismo, podemos definir el período de transición democrática como el espacio de tiempo que discurre entre la crisis de un régimen autoritario y la *instauración de un sistema político democrático*. De otro lado, la transición democrática no solo se lleva a cabo a través de un solo gobierno, sino que alcanza a una serie de gobernantes hasta llegar a una consolidación democrática.

¹ O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1998, pp. 17.

² Hermet, Guy, *Les Démocratisations au vingtième siècle: une comparaison Amérique Latine/Europe de l'Est*. En: *Revue internationale de politique comparée*, volume 8, N° 1, 2001, pp. 286.

3. La transición democrática peruana de 1980

En el Perú, la transición democrática se llevó a cabo a través de "negociaciones elitistas" realizadas entre los representantes de las fuerzas armadas y de los partidos políticos peruanos. La transición democrática peruana se realizó bajo el modelo clásico de transición que operó en la mayor parte de América Latina, la cual es descrita por Guy Hermet:

"Le modèle des transitions latino-américains a été largement et depuis de longtemps celui des pactes de garantie réciproque entre les anciens gouvernants autoritaires et l'opposition démocratique, avec toutes les facilités de changement ordonné sans vainqueurs ni vaincus offertes par cette formule mais, aussi, toutes les contraintes limitatives de la démocratie qu'elle implique (...)"³

"[...] Les processus de démocratisation réussis de ces derniers temps se sont appuyés moins sur une révolte des masses que sur des négociations au sommet entre les membres des élites dictatoriales et démocratiques (...)"⁴

La denominada "transferencia del poder a la civilidad"⁵ en el Perú, se realizó a través de dos períodos: Con la elección de una Asamblea Constituyente (1978) y con las elecciones generales de 1980. En las elecciones de la Asamblea Constituyente gozaron por primera vez del derecho al sufragio los jóvenes peruanos mayores de 18 años (antes se requería contar con la edad de 21 años). Ello, incrementó significativamente la población electoral en nuestro país.

La transferencia de gobierno realizada en 1980 se cumplió ordenadamente, restableciéndose la "democracia" en el Perú, tal como lo establecía la nueva Constitución Peruana de 1979, al mismo tiempo que dejaba intacto el poder político de las Fuerzas Armadas. En este sentido, la "democracia" que se instala en el Perú de 1980 contenía aún importantes enclaves de autoritarismo. Diversos hechos comprueban esta afirmación. Por ejemplo, quedo reforzado el carácter tutelar de la institución militar, la cual se consagra como un "Estado dentro del Estado".⁶

Por otro lado, el Presidente de la República confirmó en sus puestos a los tres comandantes generales que integraban la Junta Revolucionaria durante la segunda fase del gobierno militar. Asimismo, en el seno del Congreso, la mayoría parlamentaria impidió las investigaciones sobre supuestos delitos económicos y sobre violación de derechos humanos cometidos por los militares. Además, el Presidente no tuvo problemas en declarar públicamente que así como no intervenía en la designación de los Obispos de la Iglesia Católica, no lo haría en la de los jefes militares.

Todos estos hechos comprueban el logro de la cuota de poder por parte de los militares en el proceso de la transición política peruana. La famosa frase del General Bermúdez hablando de "transferencia de gobierno pero no de del poder" en diciembre de 1977 grafica bien la situación y el curso político de la transición

³ Hermet, Guy. Op. Cit. pp. 300.

⁴ Hermet, Guy. *L'Amérique Latine face à la théorie démocratique*, in Marques Pereira, Brangère (ed.), *Enjeux politiques et théoriques actuels de la Démocratie en Amérique Latine*, París, L'Harmattan, Cahiers GELA, IS 28° I, 2001, pp. 24.

⁵ Platas, Pedro. *La democracia resistió. Movimientos, partidos, líderes políticos y cambios electorales en el Perú contemporáneo*. Friedrich Ebert Stiftung, Lima, marzo 2000, p. 96.

⁶ Prión, Henry. *América Latina 80: Democracia y movimientos populares*. Descós, Lima, 1981, pp. 459.

democrática en el Perú. En realidad, "el militarismo ha sido una constante en la historia del Perú. Los militares han sido actores políticos de primera importancia en gran parte de nuestra vida nacional pese a su status jurídico de "no deliberantes". Uno más de los tantos desencuentros entre el país formal y el país real".³

Así pues, en el caso de la transición política peruana, encontramos una contradicción en el sentido que dicha transición no fue del todo democrática pues la puesta en obra obedeció a acuerdos o pactos entre las élites democráticas y los miembros de las fuerzas armadas.

3.1. La década perdida de los años 80 y la crisis de gobernabilidad

3.1.1. Gobierno de Fernando Belaúnde Terry (1980-1985)

En las elecciones de 1980 quedaban habilitados constitucionalmente para sufragar los jóvenes mayores de 18 años y los analfabetos, con lo cual se siguió incrementando nuestro cuerpo electoral.

Con el gobierno de Fernando Belaúnde, se produce el fenómeno de retorno a la "democracia." De hecho, durante el gobierno de Belaúnde, podemos notar una liberalización de la sociedad peruana antes que una democratización. Por la primera, entendemos la devolución o concesión de derechos individuales y colectivos, es decir, derechos de las personas y derechos de acción social y política; mientras que el segundo implica toda la gama de los derechos electorales y la realización de los comicios⁴.

Con la elección de Belaúnde, se respeta las libertades individuales de expresión, respecto a la vida privada, de asociación, de participación política, etc, pero, por otro lado, su gobierno procedió a dismantelar las numerosas reformas sociales llevadas a cabo en la primera fase del gobierno revolucionario de Velasco Alvarado, adoptándose una serie de medidas políticas que no contribuyeron a la realización de una justicia social en el Perú, las cuales incrementaron la pobreza y la inequidad sin lograr la estabilización y recuperación económica.

La insatisfacción con el gobierno generó un consenso sobre la necesidad de defender la democracia y la justicia social, surgiendo nuevas oportunidades para un movimiento de oposición más hacia la izquierda, que el APRA buscó representar⁵.

3.1.2. Gobierno de Alan García Pérez

El 28 de julio de 1985, el Perú fue testigo de un evento singular que obedece a dos motivos: Por un lado, la transmisión de mando de la presidencia de la República del Perú realizada por Fernando Belaúnde a Alan García, es la primera que se realiza entre dos civiles después de cuarenta años y, por otro lado, es la primera que se realiza después de sesenta años entre dos gobiernos civiles elegidos legítimamente a través de procesos electorales.

³ Chiri Márquez, Renzo. *Democracia, ciudadanía y fuerzas armadas en el Perú del siglo XXI*. En: Las tareas de la transición democrática. Comisión Andino de Juristas, Lima, septiembre 2001 pp. 245-247.

⁴ Lynch Cáceres, Nicolás. *Los suabales trópicos y el caso peruano*. En: La transición conservadora, movimiento social y democracia en el Perú 1975-1978. El zero de abajo ediciones, Lima, noviembre 1993 pp. 26.

⁵ Szabón, Cynthia y Aldo Pañafili. *Capitán y la caída del neopopulismo*. En: Los enigmas del poder, Pujman 1990-1996. Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1997, pp. 57.

La victoria de García y el segundo lugar de la izquierda unida generaron un optimismo sobre las posibilidades de recuperación económica, pacificación y democratización en nuestro país. Dicha elección se vio acompañada con el triunfo de las listas al Congreso por parte del partido aprista peruano, motivo que contribuyó a que el Congreso le conceda amplios poderes a García, lo que acentuó el carácter presidencialista del régimen, conllevando al presidente a adoptar comportamientos caudillistas bajo un estilo personalista y autoritario que se tradujeron en decisiones de tipo nacionalistas y estatistas.

Estas decisiones políticas y económicas llevaron al país a un colapso de proporciones históricas. El fracaso de García se puede explicar en el sentido que intentó continuar con formas tradicionalmente populistas de intervención estatal, las mismas que no podían sostener con una economía en crisis y reservas internacionales escasas. Además, las decisiones fueron exacerbadas por la arbitrariedad en la toma de decisiones, la corrupción generalizada del partido de gobierno y una estructura del poder político personalista que García heredó y fortaleció por su propio uso y abuso de ella.¹⁰

Ante ello, bajo un contexto de hiperinflación,¹¹ violencia desenfrenada, y falta de alternativas políticas los peruanos se encontraron ante un vacío de representación girando nuevamente hacia nuevos "salvadores" que pudieran rescatar al Perú de esta crisis.¹²

En este sentido, el gobierno de Alan García arrastró al país hacia una aguda crisis no solo económica sino de representatividad política, produciéndose una grave crisis en los llamados partidos políticos tradicionales, los cuales se vieron incapaces de sintonizar con las aspiraciones ciudadanas.¹³

Dicha crisis, de los partidos políticos peruanos en la década de 1990 favoreció la aparición de diversos movimientos independientes y de una nueva clase de populismo: liberal-mediático¹⁴, el cual utilizó las tecnologías del marketing electoral y de la televisión con el único objetivo de inmiscuirse en el ámbito electoral.

Pedro Planas define a este fenómeno como el de la "videopolítica", el cual es visto como *"la intermediación decisiva de la televisión en la formación de opiniones y preferencias políticas, que desplazó la exigencia de todo partido político de construir una estructura y organización territorial"*.¹⁵

Lamentablemente, la videopolítica se convirtió en una plataforma para lanzar candidatos a nivel nacional sin una estructura partidaria. De esta manera, gracias a

¹⁰ Sanborn, Cynthia y Aldo Marchesi. *Op. Cit.* pp. 40.

¹¹ El Perú se vio afectado por una grave hiperinflación de 2.773 %, calificada como la segunda más larga de la historia mundial, un crecimiento negativo de -11,0 % y los ingresos fiscales disminuyeron de tal manera que el precario aparato estatal dejó de funcionar por completo. La presión tributaria había descendido a menos del 4 % del PBI, y el desempleo y subempleo afectaban a más del 70 % de la PEA.

¹² Sanborn, Cynthia y Aldo Marchesi. *Op. Cit.* pp. 41.

¹³ Degregori, Carlos. *La década de la ampolítica. Instituto de estudios peruanos*. Lima, 2001, pp. 31-32.

¹⁴ Hénnet, Guy. *L'Amérique Latine face à la théorie démocratique*. in Marques Pereira. *Idées reçues sur l'Europe politique et théoriques actuels de la démocratie en Amérique Latine*. Paris, L'Harmattan, Cahiers GELA, (S.N.), 2001, pp. 16.

¹⁵ Planas, Pedro. *Op. Cit.* pp. 187.

este fenómeno de la videopolítica, desde 1989 empezaron a aparecer en el Perú movimientos políticos y listas electorales que carecían de organización y programa que solo giraban en torno a un caudillo carismático.¹⁵

Ello, favoreció la aparición de *outsiders* en la política peruana. Ejemplo de ello, fue la elección del presentador de televisión Ricardo Belmont para la alcaldía de Lima en 1989, la cual fue una clarinada de alerta para lo que sería el posterior triunfo de un desconocido Fujimori en 1990.

"(...) En outre, ce néo-populisme dépourvu de contenu substantiel s'appuie aussi sur l'entrée en politique de vedettes du sport ou de l'écran ou, simplement, des personnalités dont la notoriété ne doit rien à la profession politique. (...) il se limite à cultiver une citoyenneté des émotions faciles qu'il abreuze de propos séducteurs et de photogénie à des fins qui, comme on l'a dit, restent strictement électoralistes".¹⁶

La característica más saltante de ese neopopulismo es que fue mediático populista en sus medios pero feroz en el ámbito financiero, ya que aplicó los ajustes estructurales e implantó un modelo neoliberalista en el Perú.

3.2. La "democracia" de la impunidad

3.2.1. El Gobierno de Alberto Fujimori Fujimori (1990-2000)

El gobierno de Fujimori fue un régimen híbrido que combinó elementos de carácter democrático con elementos de carácter autoritario o dictatorial. El sociólogo e investigador peruano Sinesio López define al régimen de Fujimori de la siguiente manera:

"Se puede definir el Fujimorismo como un tipo de régimen político no democrático que no constituyó propiamente una dictadura, sino que fue más bien una de las modalidades de los regímenes autoritarios. El Fujimorismo fue, en efecto, un gobierno civil-militar que concentraba el poder en el Ejecutivo subordinado a los otros poderes del Estado, limitaba la competencia y la oposición política, estimulaba la despoliticación de la población y su despartitización, propugnaba el pragmatismo y la desconfianza en las ideologías, cultivaba una disponibilidad abierta a cambiar las reglas de juego, de acuerdo a los intereses y necesidades de la coalición gobernante, establecía una relación plebiscitaria -sin mediaciones institucionales- de los líderes políticos con los ciudadanos e impulsó políticas arroliberales en las políticas macroeconómicas y neopopulistas en las políticas sociales".¹⁷

En abril de 1992 con el autogolpe de Alberto Fujimori, la transición política peruana sufrió un revés originándose un retorno a un gobierno autoritario compuesto por civiles y militares. Dicho autogolpe tuvo el apoyo político de las fuerzas armadas y gozó de la aprobación de la mayoría de la opinión pública peruana, contando con una aprobación de más del 70% de la población.¹⁸ Las razones de este apoyo son, sin duda, múltiples y complejas. Una primera razón sería la profunda erosión de la legitimidad de la democracia peruana y de sus instituciones. Los doce años de régimen

¹⁵ Platas, Pedro. Op. Cit. pp.38

¹⁶ Hermet, Guy. *L'Amérique Latine face à la théorie démocratique*. in Marques Pereira, Bertrand (ed.). *Éléments politiques et théoriques actuels de la démocratie en Amérique Latine*. Paris, L'Harmattan, Cahiers GELA, N° 1, 2001, pp. 11.

¹⁷ López Jiménez, Sinesio. *Perú 2000-2001: La transición democrática y el gobierno de retransición*. En: *Las tareas de la transición democrática*. Comisión Andina de Juristas, Lima, septiembre 2001, pp. 66.

¹⁸ Degregori, Carlos. Op. Cit. pp. 55

político "democrático" fueron decepcionantes para la gran mayoría de la población. Si bien es cierto, estas recuperaron sus posibilidades de movilización y protesta, vieron empeorar sus condiciones de vida a niveles insospechados; paradójicamente con una Constitución (1979) que garantizaba nuevos derechos sociales básicos para las mayorías. Al mismo tiempo, las instituciones de aquella democracia no lograron alcanzar una legitimidad indispensable para su funcionamiento.²⁰ No obstante ello, toda la información empírica apunta a creer que la masiva adhesión popular al golpe de Estado de Fujimori, con el alto contenido autoritario que porta, resultaría paradójicamente de la expectativa de reconstruir o construir una institucionalidad democrática que funcione.²¹

Para César Arias Quincot, las causas del caudillismo Fujimorato obedecen al fracaso de la democracia renacida en 1980, la cual no pudo darle gobernabilidad a un Perú agobiado por la pobreza, el atraso y la violencia generada a partir de los grupos subversivos como el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y Sendero Luminoso (SL).²²

En este mismo sentido, se expresa Sinesio López:

*"Como forma de representación y como régimen político, el Fujimorismo no trajo solo las ambiciones y los caprichos de un caudillo, sino que fue también la expresión política de una sociedad en crisis de representación y de gobernabilidad en una etapa histórica de cambios neoliberales en la economía y en el Estado. Visto desde esta óptica, el cambio del fujimorismo dependía de la forma como los factores que le dieron origen – la crisis y colapso del sistema de partidos, la crisis de gobernabilidad (caos económico y violencia política), la forma neoliberal y neopopulista de solución de agotamiento del antiguo modelo de desarrollo- evolucionara, resolviéndose o agravándose".*²³

Por otro lado, al gobierno de Fujimori lo podemos identificar en la categoría que O'Donnell denomina "democracias delegativas", las mismas que fueron representadas también durante el gobierno de Menem y Collor en Argentina y Brasil, respectivamente. Dicha categoría se caracteriza por un amplio poder del Ejecutivo que conlleva a una exacerbación del presidencialismo político en contraste con la debilidad de las instituciones estatales. Algunos analistas identifican al fujimorismo como una especie de neo-populismo, ello debido a la personalización del poder y el uso patrimonial que Fujimori hizo de los recursos públicos, además por la dependencia de las masas populares al Estado y su retórica antipolítica.²⁴

Asimismo, el gobierno de Fujimori aplicó un programa de ajuste estructural impuesto por las organizaciones internacionales, el cual contribuyó al aumento de las desigualdades sociales en el Perú, favoreciendo la exclusión y la marginalidad social en el país. Así pues, se incrementó la concentración de los ingresos en manos de unos pocos pertenecientes a las clases más favorecidas económicamente.

²⁰ Balbi, Carmen Rosa. *Del golpe del 5 de abril al CCD. Los problemas de la transición a la democracia*. En: Revista Protestas, N. 3-4, Lima, diciembre 1992 pp. 47-48.

²¹ Balbi, Carmen Rosa. Op. Cit. pp. 50.

²² Arias Quincot, César. *Orígenes, desarrollo y caída del Fujimorismo*. En: Las tareas de la transición democrática. Comisión Análisis de Justicia, Lima, septiembre 2001 pp. 18.

²³ López Jiménez, Sinesio. Op. Cit. pp. 65.

²⁴ Cofer, Julio y Gompere, Romeo. *El fujimorismo: origen y caída de un régimen autoritario*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 2000, pp.38.

*“¿Cómo puede llevarse a la práctica un ajuste tan severo sin una sólida base de apoyo político, sin grandes estallidos de violencia social y con resultados favorables en los sondeos de opinión? Una de las razones centrales fue, paradójicamente, Sendero Luminoso. El shock se aplicó en las calles vacías de un país traumatizado por la violencia, donde cualquier movilización podía ser vista como sinónimo de terrorismo...”*²⁵

Otra de las razones de este apoyo político de la población al programa de ajuste estructural obedece a que a los ojos del pueblo los costos del ajuste parecían menos dramáticos en comparación con la catástrofe que ayudaron a evitar y también, por las expectativas de un futuro mejor.²⁶ Así pues, Fujimori aplicó un modelo extremo de ajuste estructural caracterizado por la desregulación de los mercados, privatizaciones de empresas, la liberación del comercio exterior y la ausencia de políticas sectoriales y sociales, las cuales no contribuyeron a una consolidación democrática.

3.3. El gobierno de transición de Valentín Paniagua (2000-2001)

Al descubrirse toda la corrupción del gobierno de Fujimori, este presenta su renuncia a la presidencia de la República del Perú el 19 de noviembre de 2000 en carta dirigida a la ciudadanía desde el Japón, país en donde actualmente se refugia de los cargos de corrupción y violación de derechos humanos que se le imputan.

Por su parte, el Congreso del Perú no aceptó la renuncia de Fujimori a la Presidencia de la República, acordando destituirlo como Presidente por “permanente incapacidad moral”, en aplicación del artículo 113 de la Constitución Política peruana.

Ante este hecho y, de acuerdo con la Constitución Política vigente, correspondía acceder a la presidencia al primer Vice-Presidente pero este había renunciado días antes por lo que le correspondía ese derecho al segundo Vice-Presidente, quien también renunció a dicho cargo. Así, el 22 de noviembre el Presidente del Congreso, Valentín Paniagua asume la presidencia del Perú, iniciándose un nuevo proceso de transición política en el Perú.

En breve, fueron tres los principales objetivos del gobierno de transición de Paniagua: 1) retornar al sistema democrático, 2) garantizar un proceso electoral limpio y transparente y 3) mantener una economía estable.²⁷

3.4. El gobierno de Alejandro Toledo: “la política de la mitomanocracia” (2001)

Alejandro Toledo asumió la presidencia del Perú gracias a una serie de promesas electorales que hoy se ve en la imposibilidad de cumplir. Actualmente, su gobierno atraviesa por una profunda crisis política generada precisamente por estas promesas electorales. Así, la actual violencia colectiva, los bajos índices de aceptación presidencial (solo el 11% de la población aprueba la gestión de Toledo) y las constantes huelgas producidas en el Perú generan un fuerte riesgo de desestabilización de una democracia incipiente y frágil como la peruana.

²⁵ Degregori, Carlos. Op. Cit. pp. 29.

²⁶ Samboni, Cynthia y Aldo Parfili. Op. Cit. pp. 43.

²⁷ Ford, Elaine y otros. *Cronología Perú: 1980-2001*. En: *Los tareas de la transición democrática*. Comisión Andina de Juristas. Lima, septiembre 2001, pp. 370.

Uno de los principales problemas que atraviesa el actual gobierno de transición es que no tiene eficacia ni efectividad para resolver las demandas sociales y políticas; existiendo una ineficiencia, lo cual se traduce en una disconformidad de la mayoría de la población hacia el gobierno. Ante ello, podemos afirmar que el Perú vive inmerso en un proceso de transición política que se revela interminable. En nuestra opinión, el principal punto a resolver sobre el plan teórico es resolver el problema de la definición de un nuevo orden democrático a instaurar.

Desgraciadamente, la frágil democracia peruana se ha visto en la imposibilidad de alcanzar una democracia política, la cual es incipiente. Por un lado, la independencia del poder electoral está limitada frente a los otros poderes del Estado. Por otra parte, la normativa electoral y constitucional garantizan la participación popular a través del sufragio obligatorio pero aún subsisten diversos problemas que no garantizan la inviolabilidad del secreto del voto, la libre expresión de la voluntad de los electores y la pureza del acto electoral. Del mismo modo, el Perú no ha logrado acceder a la democracia social, la cual se vio agravada con la ejecución de las políticas de ajustamiento estructural aplicadas por los distintos gobiernos. De esta manera, debemos analizar la democracia dentro de un sentido más amplio, es decir, como un sistema sociopolítico que tenga en cuenta una efectiva democratización política y que tome en cuenta las necesidades de la población más vulnerable y, en donde cada grupo social tenga una probabilidad efectiva igual de hacer entender sus intereses. Desafortunadamente, los gobernantes peruanos de estos últimos años han fracasado en este intento.

V. LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA OBLIGATORIA DE LA CIUDADANÍA EN LOS PROCESOS ELECTORALES PERUANOS

1. Antecedentes históricos del sufragio obligatorio en el Perú

1.1. Antecedentes históricos

1.1.1. El sufragio obligatorio en el Perú del siglo XX

El sufragio obligatorio en el Perú fue adoptado por primera vez durante el siglo XIX, casi a comienzos de nuestra vida republicana, desapareciendo a mediados de ese mismo siglo para reaparecer en nuestra legislación nacional en el año 1931, consolidándose hasta nuestros días.

1.1.2. En la Constitución de 1920

Esta Constitución no incorporó en su cuerpo normativo al sufragio obligatorio, pero destacamos el hecho que en el debate de dicha Carta existió una primera solicitud para su adopción. Dicha medida fue solicitada por el diputado independiente José Antonio Encinas en la sesión del miércoles 12 de noviembre de 1919. Encinas por entonces sostenía lo siguiente:

“Nosotras establecemos ya en el Perú, definitivamente, la nueva teoría del voto, y este es un asunto de lo más interesante. Si se estudia con un poco de detención la psicología del pueblo peruano, no se necesita hacer un análisis minucioso para llegar a la conclusión del voto obligatorio. Basta recurrir a hechos concretos. Se sabe que a pesar de que los registros electorales contienen, por ejemplo, 2000 inscripciones, apenas votan 200 ciudadanos; y entonces los candidatos en forma subrepticia tratan de adulterar la votación con el propósito de llegar a conseguir mayoría. ¿Y por qué, a pesar del número apreciable

*de electores, no se verifica en su totalidad la votación. Es por la profunda indiferencia que existe en materia electoral. Y yo no voy a referirme a provincias lejanas de la capital de la República: basta ver lo que pasa en Lima en los días de elecciones: las mesas totalmente desprovistas de electores. En las últimas elecciones apenas se contaron en algunas mesas 10 ó 20 electores, y en otras 30; y hubo mesas, en la capital de la República, cuya votación ascendió en su maximum a 40 ó 50, con un total posible de 250 electores. Esto significa la más profunda indiferencia por parte del elemento ciudadano para cumplir con este deber cívico importantísimo y trascendental. De allí que la Asamblea, teniendo en cuenta que este derecho político es uno de los derechos fundamentales del organismo nacional, tiene que verse en la necesidad de agregar aquí, en el segundo inciso (en ese entonces se discutía el que sería el artículo 67 de la Constitución de 1920) la palabra obligatorio (...)*²⁷.

En breve, Encinas era un convencido de que con la implantación del sufragio obligatorio se acabaría con la indiferencia que sentía la población por los procesos electorales, al mismo tiempo que se terminaría con el fraude electoral. Finalmente, la posición de Encinas no prosperó en dicha Asamblea, aprobándose el artículo 67 de la Constitución de 1920 sin la adición propuesta por este legislador.

1.1.3. En el Decreto Ley N° 7177

El 13 de marzo de 1931 el ministro de gobierno de la Junta Nacional, Francisco Tamayo, suscribió una resolución por la cual fue nombrada una comisión con el encargo de redactar un proyecto de ley de elecciones sobre las siguientes bases: poder electoral autónomo; representación de minorías; **voto secreto y obligatorio**; organización científica de los registros electorales. Esta comisión estaba integrada por diversos intelectuales de la época entre los que destacaban: José Antonio Encinas (el mismo que había propugnado el establecimiento del voto obligatorio en la asamblea de 1919), Luis E. Valcárcel, Jorge Basadre, César Antonio Ugarte, Alberto Arca Parró, Federico More, Carlos Enrique Telaya, Luis Alberto Sánchez y Carlos Manuel Cox. Estos dos últimos eran los únicos con identidad partidaria, pues pertenecían a las filas del Partido Aprista Peruano (APRA).

La Exposición de Motivos de este Anteproyecto de ley²⁸ señalaba que al establecerse la obligatoriedad del sufragio se estaba incorporando un principio de derecho político ya consagrado en las modernas legislaciones: se afirmaba que el voto antes que derecho era una obligación y como tal implicaba el mandato ejercerlo cada vez que el Estado necesite de él para organizar su vida institucional, al mismo tiempo que se reaccionaba contra el ausentismo electoral. De esta forma, se reincorpora nuevamente la institución del sufragio obligatorio en el Perú pues dicho Anteproyecto fue aprobado días después con algunas ligeras modificatorias.

1.1.4. En la Constitución de 1933

En el Congreso Constituyente de 1931 se debatió el capítulo II del Proyecto de Constitución referido a la ciudadanía y sufragio. El debate sobre este capítulo giró en torno a la discusión del voto femenino, el voto a los analfabetos y a los militares, careciéndose de un debate real sobre el tema del sufragio obligatorio.

²⁷ Diario de los debates de la Asamblea Nacional. Lima, Imprenta Torres Aguirre, 1920, pp. 83.

²⁸ Diario La Prensa, edición de la mañana. Lima 24 de abril de 1931, pp. Primera y segunda.

1.1.5. En la Constitución de 1979

En el debate constitucional de dicha Carta se aprobó como un solo cuerpo las normas relativas a la ciudadanía, el derecho de sufragio y el sistema electoral.³⁰ En el debate constitucional llevado a cabo entre los años 1978-1979 no hubo lugar a ninguna discusión sobre la cuestión del voto obligatorio, centrándose dicha discusión sobre el otorgamiento del voto a los analfabetos y a los militares.

1.1.6. En la Constitución de 1993

El debate de esta Carta Política se centró en la cuestión acerca si se debía conceder el voto a los militares y si se debía incorporar en nuestros procesos electorales los mecanismos de la democracia directa. Por su parte, se careció de un debate sobre el sufragio obligatorio pues no fue un tema que fue tratado en el Congreso Constituyente Democrático.

A raíz de la presente investigación, hemos podido comprobar que la institución del sufragio obligatorio en el Perú ha carecido de un adecuado debate constitucional pues no ha existido ninguna discusión sobre este tema, desconociéndose los motivos de este silencio. De acuerdo a nuestro propio análisis, la implantación del sufragio obligatorio en nuestro país obedecería a las siguientes razones: Por un lado, este evitaría el ausentismo electoral, el cual tenía su origen en el escepticismo o en la indiferencia de la población por los asuntos políticos. Por otro lado, el sufragio obligatorio podía convertirse en un medio indirecto para interesar a las masas en los asuntos del Estado. En este mismo sentido, opinan los tratadistas peruanos Enrique Bernaldes y Marcial Rubio Correa:

"(...) Con ajustado criterio a lo que es la realidad política peruana, nuestra Constitución (se refiere a la constitución de 1979) considera el voto como un derecho y una obligación. Se persigue con ello no solo dar mayor representatividad a las autoridades elegidas, sino evitar el peligro de tasas excesivamente altas de ausentismo y crear conciencia cívica respecto del ejercicio de los derechos políticos (...) La tesis del voto como deber ciudadano sirve de fundamento ético, político y jurídico para la obligatoriedad del voto y apunta desde una perspectiva sociopolítica a la necesidad de fortalecer la conciencia cívica del país (...)".³¹

2. Balance histórico del sufragio obligatorio en el Perú

En este punto podemos señalar lo siguiente:

El voto obligatorio en nuestro país no ha sido capaz de evitar el ausentismo electoral (ver anexo 1 y 2 del presente trabajo). Como podemos apreciar en franca discrepancia con la obligatoriedad del voto, el fenómeno del ausentismo electoral se ha producido en todos los procesos electorales como un comportamiento reiterado que viene incrementándose.³²

³⁰ Diario de los debates de la Asamblea Nacional de 1978. Publicación Oficial. Tomo VII. Lima, pp. 237-238.

³¹ Bernaldes, Enrique y Rubio, Marcial. *Constitución y sociopolítica*. Mesa redonda editores S.A. Lima, 1988, pp. 320-321.

³² En las elecciones con voto facultativo en nuestro país se puede apreciar que los porcentajes de ausentismo electoral no varían considerablemente en comparación con el sufragio obligatorio. Así tenemos que en las elecciones generales de 1963 el ausentismo fue de 34 %, al igual que en las elecciones generales de 1964, mientras que en las elecciones al congreso constituyente de 1931 el porcentaje de ausentismo fue del 18 %.

El ejercicio del voto obligatorio en nuestro país no ha contribuido a formar ciudadanos con una verdadera conciencia cívica, ni ha sido un instrumento capaz de interesar a las masas en los asuntos del Estado. Ello se comprueba con las altas tasas de ausentismo y las altas tasas de votos blancos y viciados que muchas veces se convierten en una "segunda fuerza electoral" (ver anexo 3 del presente trabajo). Si sumamos a ello la coacción que impone dicho sufragio, podemos señalar que el sufragio en el Perú es visto y ejercido por una gran parte del electorado nacional como una simple y mecanizada acción: la de colocar la cédula de votación en el ágora respectiva con la finalidad evitar la sanción que establece la ley (en el caso peruano, esta se traduce en una sanción pecuniaria).

El establecimiento de esta sanción pecuniaria genera una distorsión en el sistema de elección, pues la realidad nos dice que la gran mayoría del cuerpo electoral que participa en el proceso electoral no se informa sobre las opciones políticas, propuestas y planes de gobierno de los candidatos. Solo se participa en el proceso electoral con el único objetivo de evitar la multa electoral. Ello, puede llevarnos a un resultado nada favorable y recomendable, en el sentido que aquellos votos inertes, sin conciencia, de estos electores desinformados puede prevalecer sobre el sufragio ejercido con fervor y conciencia por parte del elector informado.

El sufragio obligatorio puede contribuir a la aparición de diferentes tipos de populismo y favorece a la demagogia. Al obligarse al elector a acudir a las urnas, se ejerce una presión sobre él para que ejecute su derecho. Muchas veces, el ciudadano no está de acuerdo con ninguno de los candidatos en competencia pero debe acudir a votar. Es aquí, donde las agrupaciones políticas pueden persuadir y captar fácilmente al elector a través de propuestas demagógicas. Basta ponerse en el caso de un ciudadano de escasa cultura frente a la imprescindible necesidad de votar. Dicho elector al concurrir al comicio electoral obligado a sufragar lo hará muchas veces influido por las campañas propagandísticas de candidatos demagogos. Así pues, la coacción que impone este derecho podría promover o incentivar el populismo y la demagogia en nuestro país.

Por otro lado, se afirma que un elemento positivo para la adopción del sufragio obligatorio, es el que tiene que ver con la legitimidad de los gobernantes. Se señala que un alto índice de ausentismo en una elección podría producir un gobernante con un apoyo minoritario, pudiéndose convertir en un grave factor de deslegitimación del sistema democrático. A nuestro entender, la legitimidad de un régimen no está en función a cuántos votos reciba este sino en relación con una serie de requisitos que deben cumplirse para que esta se produzca.

3. Participación política obligatoria y elecciones en el Perú

En el transcurso de las últimas dos décadas, entre 1980 y abril de 2001, la población peruana ha sido convocada *obligatoriamente* a una serie de procesos electorales y a una consulta referendaria.

En cuanto a los procesos electorales, las elecciones de 1993, 1995 y 2000 presentaron una serie de irregularidades, las cuales podemos considerar como fraudulentas. En este sentido, en el referéndum de octubre de 1993 (en donde se decidió la adopción de la Constitución de 1993), surgieron diversas dudas en torno a la transparencia de este proceso electoral. Los resultados fueron inesperadamente apretados: 52.2 % por el SI y 47.5 % por el NO. Diversos analistas políticos llegaron a especular que el resultado real había sido un triunfo por el NO, por tanto, los

resultados oficiales fueron denunciados como fraudulentos por Juan Chávez, miembro del Jurado Nacional de Elecciones.³³ Para el régimen de Fujimori, la aprobación de la Constitución de 1993 fue fundamental pues dicha Carta incorporaba una serie de medidas que tenían como objetivo la concentración del poder por parte del poder ejecutivo. Asimismo, dicha Constitución permitía *la reelección inmediata*, la cual fue históricamente prohibida en nuestro país con el argumento que la alternancia es una garantía ante los abusos del poder.³⁴ Hay que tomar en cuenta que de no haber ganado el SI en la consulta referendaria de 1993, Fujimori se veía en la imposibilidad de postular como candidato a las elecciones de 1995.

En realidad, como bien lo hemos indicado, en las elecciones de 1993, 1995 y 2000 surgieron dudas acerca de la legitimidad de esos procesos electorales. En dichos procesos electorales, la oposición peruana acusó a Fujimori de realizar acciones como un masivo chuponeo telefónico a los principales opositores del régimen cuando estos se encontraban en plena campaña electoral, además de la involucración abierta de las fuerzas armadas en los procesos electorales, las cuales apoyaron el proyecto político de Fujimori. Asimismo, el gobierno de Fujimori no tuvo reparo en utilizar los recursos del Estado para promocionar su candidatura. A estas acusaciones, se sumaron otras como la de las misiones de observación electoral de la OEA, del Centro Carter y del National Democratic Institute, las mismas que desconocieron la legitimidad de las elecciones del 2000.

Sin lugar a dudas, la función del fraude en los procesos electorales fue la de garantizar la permanencia de Fujimori en el poder y la continuidad de su régimen autoritario en el Perú. Asimismo, otro interés era el de continuar con los actos de corrupción cometidos por una cúpula muy cercana al presidente Fujimori, la cual era dirigida por su principal asesor Vladimiro Montesinos, al mismo tiempo que se buscaba una impunidad en los actos de violación a los derechos humanos cometidos bajo el régimen fujimorista.

En realidad, estos hechos no son ajenos a nuestra incipiente democracia, pues nuestro país carece de una tradición democrática. El Perú ha producido un gran número de constituciones políticas que garantizaron el derecho al sufragio pero, desgraciadamente, estos hechos se ven en contradicho con la realidad debido a los golpes de Estado repetitivos y a la intervención directa de las fuerzas armadas en los gobiernos civiles. Este hecho ha sido bien resaltado por Enrique Bernaldes y Raúl Chanamé:

"Es necesario tomar en cuenta que el Perú ha tenido 14 Constituciones, la mayoría de las cuales fueron apenas nominales. El problema radica en la falta de realismo de los textos y en las coyunturas bajo las cuales fueron redactadas. Un porcentaje mayoritario de constituciones en el Perú sirvieron para legitimar a caudillos. Pocas tuvieron como referente una transición seria y concertada hacia la democracia. (...)".³⁵

"En nuestro país, el derecho al sufragio ha sido una proclama contenida en la mayoría de las 11 cartas constitucionales. Pero nuestros primeros gobiernos republicanos no

³³ Mc Clintock, Cynthia. *La voluntad política presidencial y la rigidez constitucional de 1992 en el Perú* En: *Las esencias del poder - Fujimori 1990-1996*. Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1997 pp. 72.

³⁴ Sauer, Cynthia y Aldo Parischi. *Op. Cit.* pp. 45.

³⁵ Bernaldes, Enrique. *De la transición hacia la estabilización democrática en el Perú*. En: *Las tareas de la transición democrática*. Comisión Andina de Juristas, Lima, septiembre 2001, pp. 37.

fueron producto de él, sino de la intriga, la revuelta, el motín, la sublevación o el fraude. El sufragio ha sido en nuestro país una institución contradictoria, poco estable y de credibilidad vulnerada.³⁶

Por otro lado, en términos de participación electoral, si tenemos en cuenta que el sufragio es obligatorio en el Perú, apreciamos una apatía por parte del elector lo que se traduce en un alto porcentaje de ausentismo electoral. Asimismo, las elecciones en el Perú no han traído consigo cambios radicales al nivel de las instituciones o de políticas significativas.

Para muchos analistas, la participación política de los ciudadanos en las elecciones peruanas ha sido vista como una verdadera etapa de consolidación democrática, lo que es totalmente falso. En nuestra opinión la participación ciudadana de los electores en los procesos electorales es un aspecto importante dentro de una transición democrática como la peruana pero ello no es suficiente para una real implantación de una consolidación democrática.

4. ¿Democracia en el Perú?

Entre los principios fundadores que debe reunir todo régimen hacia una transición democrática encontramos el concepto de participación política. En este sentido, la democracia no puede reducirse al concepto de elecciones o de participación electoral. Tal como lo sostiene Graciela Ducatenzeiler,³⁷ la definición del concepto de consolidación democrática dependerá estrechamente de la definición de democracia que le servirá de referencia. De esta manera, a una definición estrecha de democracia ligada solo al aspecto del régimen político corresponderá una definición estrecha de consolidación, mientras que a una definición larga de democracia, concebida como un régimen político y como un sistema social-económico específico, corresponderá una definición larga de la consolidación.

En este sentido, la democracia engloba otros conceptos que van más allá que la puesta en marcha de diferentes procesos electorales. Entre estos conceptos o principios que debe reunir toda democracia tenemos al pluralismo, el cual significa el reconocimiento de las divergencias y el reconocimiento del adversario. Además de los principios de justicia y solidaridad que deben cumplirse en toda democracia y, en la cual el Estado debe fundamentalmente resolver las dificultades de aquellas personas más vulnerables de la sociedad. De esta manera, la democracia no se trata solamente de una legalidad formal frente a la ley. Por lo tanto, lo que caracteriza a un sistema político democrático no es tanto el concepto de la participación política o, si se prefiere, el principio de mayorías aplicado a las elecciones hechas bajo el sufragio universal.

Si miramos la transición democrática desde el punto de vista de la justicia tendremos un resultado desalentador. Tal como lo expresa Atílio Boron:

"La democracia se convierte en una ficción, o una mentira piadosa, si no se apoya sobre una plataforma mínima de justicia. Si bien la justicia absoluta es imposible de alcanzar, un cierto mínimo de justicia es absolutamente imprescindible para que una democracia

³⁶ Chazotte Orbe, Rosal. *El sufragio en el Perú*. En: Socialismo y participación. Lima, N 52. Diciembre de 1990, pp 63.

³⁷ Ducatenzeiler, Graciela. *Bonifilios approaches a study of the consolidation dimensions*. *Revue Internationale de Politique Comparée*, volume 8, N 2, 2001, pp. 191.

digna de ese nombre sea históricamente viable (...) En conclusión, es muy improbable y más que problemática la sobrevivencia de la democracia en una sociedad desgarrada por la injusticia, con sus desestabilizadores extremos de pobreza y riqueza y con su extraordinaria vulnerabilidad a la prédica destructiva de los demagogos. Un orden político asentado sobre un sistema productivo y formas de distribución y apropiación de la riqueza sumamente desiguales puede perdurar, pero su eventual persistencia nada tiene que ver con lo que en la literatura se conoce como consolidación democrática”.

Lamentablemente, en el Perú tenemos una concepción shumpeteriana de la democracia, la cual reduce el proyecto democrático a meros contenidos formales y procedimentales, ignorando los contenidos de justicia y solidaridad social.

Por otro lado, consideramos que un enfoque basado sobre el régimen político es un componente esencial pero no suficiente para una definición de democracia. Tal como lo sostiene O'Donnell,²⁸ debemos tomar en cuenta para un adecuado análisis de la democracia la situación del Estado legal y el Estado de derecho en un país. Este último, es definido como “l'application équitable de quelque loi que ce soit par les institutions étatiques incluant le système judiciaire. L'application équitable de la loi signifie que l'application des lois par les instances administratives et judiciaires est similaire ou cohérente dans tous les cas, notwithstanding les différences de classe sociale, de statut ou de pouvoir des participants, et qu'elle recourt à des procédures prévisibles et transparentes. (...)”²⁹

Ante ello, podemos afirmar que el Perú es una democracia política o poliarquía: en nuestro país se realizan elecciones periódicas, la libertad de expresión y de prensa es razonablemente libre, etc, pero vivimos en un país en donde existen profundas desigualdades sociales, en donde la aplicación del estado de derecho varía enormemente de una región y de una clase social a otra.

En realidad, bajo el manto de una democracia farfesa, el Perú está sufriendo los embates del neoliberalismo, el cual se encuentra dispuesto a llegar a cualquier extremo con el objetivo de mantener y reproducir las estructuras de la desigualdad social y económica en nuestro país. En este sentido, la democracia peruana ha sido vista como un régimen débil, incapaz de resolver los problemas y llamada regularmente a borrarse en provecho de los gobiernos autoritarios.

Diversos expertos de la literatura de la transición democrática han privilegiado la esfera institucional en desmedro de la esfera social-económica, lo cual nos conlleva a una distorsión del análisis sociopolítico. En este sentido, las investigaciones sobre los procesos de transición democrática han minimizado la importancia de la esfera socio-económica como uno de los factores determinantes del desarrollo político.

Por otro lado, como bien lo señala H. Mansilla, las teorías institucionalistas y las de la transición democrática pasan por alto algunos hechos socio políticos que apuntan a una apatía e indiferencia muy difundida en la población que responde a la corruptibilidad de la clase política en casi todos los regímenes:

“Un fenómeno y recurrente es la llamada antipolítica, que tampoco puede ser comprendida adecuadamente dentro de los esquemas institucionalistas. Se trata de un

²⁸ O'Donnell, Guillermo. *Reponer la Défaite démocratique: perspectives latino-américaines*. *Revue Américaine de Politique Comparée*, volume 8, N 2, 2001, pp. 199.

²⁹ O'Donnell, Guillermo. *Op. Cit.*, pp. 204.

*hastío de la ciudadanía con respecto a los partidos, el Estado y la política en general; el ciudadano común y corriente pierde la (poca) confianza que tenía en la dimensión política y en sus actores principales. La consecuencia de todo esto –de enorme relevancia para el futuro de la democracia– consiste en una clara pérdida de legitimidad del sistema de partidos y hasta del Estado, por una parte, y en la disminuida facultad de los partidos para captar y articular los anhelos y las exigencias de la población, por otra”.*⁴³

Como bien lo indica Guy Hermet, los transitólogos han adoptado una visión minimalista de la democracia, la cual reposa sobre una democracia netamente procedural.⁴⁴ Concordando con la observación de Guy Hermet, sobre las políticas procedurales, podemos afirmar que en el Perú, dichas políticas “se voient accusés par les précédents de vouloir tout changer en apparence afin que rien ne change dans la réalité des inégalités substantielles”.⁴⁵

*“En el Perú se ha vivido en sociedad de extendidas diferencias que restringen el marco de la aplicación universal de la ley y zonas donde los ciudadanos sienten que existe un vacío legal o que esta misma ley, finalmente, no importa. Los esfuerzos de reformas de las últimas décadas, tanto por parte del gobierno militar de Juan Velasco como de los gobiernos democráticos, no han conseguido alterar esta situación. La persistente crisis económica, la generalización de la violencia política y social y la rápida deslegitimación de los sucesivos gobiernos no han hecho sino agudizar esta sensación de fragilidad del sistema (...)”*⁴⁶.

*“(…) En el Perú no hay reforma del Estado ni hay una aproximación seria a las reformas institucionales que garantizarán que funcione el aparato judicial, entre otros tantos. Se entiende que hacer reformas es sinónimo de pasar leyes, que luego todo el mundo olvida. Esa es la triste historia de la leyes. Cuando existen son transgredidas por el Poder, y deben ser olvidadas. Y ahí comienza la impunidad. Las leyes son para todos menos para los que tienen el Poder. En el otoño de 1998 ocurrió un hecho que es un ejemplo metafórico de lo que me refiero: el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República fue detenido por un policía de tránsito porque su vehículo tenía varias requisitorias. El congresista en cuestión denunció a dicho policía ante el Ministro del Interior, quien debió ir al Congreso a explicar la conducta de dicho oficial. A la fecha de la redacción del libro, se estudiaba la posibilidad de darlo de baja. En la realidad, el congresista en cuestión tenía denuncias varias por choque y fuga y por pasarse la luz roja de los semáforos. La razón de la ley está del lado del policía de tránsito pero la razón del Poder está del lado del congresista. (...) El congresista en cuestión estaba inmune a la ley y a las leyes que él participa en desarrollar. Las leyes son para otros, no para el Poder, en breve”.*⁴⁷

En el Perú, los numerosos cambios institucionales y la instauración de una economía de libre mercado no han bastado para generar una democracia duradera y un bienestar colectivo en la población. De otra parte, las expectativas ligadas a los

⁴³ Manóvil H.C.F. *Los indiferentes de la democracia contemporánea: una crítica de los teóricos de la transición*. Revista del Nuevo Mundo N 87-90 p.107.

⁴⁴ Hermet, Guy. *Les Démocraties faibles au vingtième siècle: une comparaison Amérique Latine / Europe de l'Est*. En *Revue internationale de politique comparée*, volume 8, N 2, 2001, pp. 286.

⁴⁵ Hermet, Guy. *Op. Cit.*, pp. 295.

⁴⁶ Coker, Julio y Gumpert, Roman. *Op. Cit.*, pp.89.

⁴⁷ Ugarteche, Oscar. *La construcción de la ciudadanía*. Desco, Lima, 1999, pp. 27.

procesos electorales y a los procesos de democratización han generado una gran desilusión en las masas populares, pues la mayoría de los cambios institucionales producidos por las élites gobernantes modificaron el Perú legal pero han dejado intacto el Perú real.

De esta manera, en el Perú el énfasis en los procesos democráticos y en las transformaciones institucionales no ha ido de la mano con la aplicación de políticas públicas que beneficien a la población.

"(...) la démocratisation politique implique aujourd'hui, non seulement de compléter les réalisations inachevées des fondations démocratiques, des transitions et des réformes, mais aussi de reconstruire la polis et les systèmes politiques, tout en articulant une nouvelle forme de relation entre l'État, la politique et les acteurs sociaux. Telle semble être la seule façon de répondre au problème principal qu'affronte aujourd'hui la démocratie politique en Amérique latine : être un régime pertinent qui ne reste pas à la merci des pouvoirs de fait, du passé ou du futur".⁴⁵

En este sentido, queremos manifestar nuestra oposición con el "reduccionismo democrático" de ciertos analistas que, por ejemplo, al evaluar los resultados de los procesos electorales se entretienen en señalamientos acerca de tasas e índices de ausentismo electoral mientras se omite la pregunta fundamental, a saber: Si nuestro actual sistema de sufragio obligatorio cumplió con las expectativas democráticas de crear una sociedad mejor y si ha contribuido a una adecuada selección de nuestra élite política.

Uno de los componentes básicos de la legitimidad democrática contemporánea reposa en la capacidad de la sociedad respectiva de brindar un nivel de vida decoroso a la masa de la población y no en el porcentaje de ausentismo electoral. En este sentido, hay que evitar las grandes desigualdades y generar una sociedad donde imperie la justicia social.

VI. CONCLUSIONES

Con la caída de los diferentes regímenes autoritarios y con la aparición de la "democracia" en el Perú, nuestro país viene intentando sin éxito un proceso de transición democrática que desgraciadamente no ha concluido en una democracia sólida y funcional. En este sentido, la consolidación democrática en el Perú resulta incierta, parcial y débil, ello debido a una serie de factores entre los cuales encontramos un sistema institucional y diferentes tipos de estructuras que favorecen la implantación de un régimen presidencialista, el cual está caracterizado por una fuerte personalización del poder y una permanencia de prácticas clientelistas (el neopopulismo de Fujimori es un buen ejemplo de ello). Por otro lado, la idea de la democracia no está arraigada en la cultura política peruana, la cual ha estado impregnada de otros modelos como "populismo", "cacique", "caudillo." En este sentido, el proceso de transición en el Perú es un fenómeno complejo. Dicho punto es resaltado por Enrique Bernal:

"En el Perú, el proceso es complejo. Una forma más amplia de ver la transición es asumirla como una transformación que debe contemplar en retrospectiva el corto plazo (los diez años de gobierno de Alberto Fujimori), pero que debe aún ir más allá. Los

⁴⁵ García, Manuel Antonio. *Ejercicios políticos e ideológicos actuales de la democracia en América Latina*. Cuadernos de CELA, 15, N. 1, 2001, pp. 95.

alcances de una transición en el Perú deben derivar de un examen de la historia republicana. Debe destruir no solo los remanentes de un gobierno autoritario reciente, sino también de aquellos que son consecuencia de 180 años largos o recurrentes gobiernos dictatoriales, de un proceso político en que la condición de ciudadano ha sido la virtud de una élite y donde no pudo hacerse efectivo en ningún momento un verdadero Estado de Derecho.

*La transición debe tener una perspectiva histórica e inspiración en un proyecto de país integrado y democrático. No se restringe a cambiar las normas de la década anterior, sino que opera sobre las viejas y tradicionales pautas políticas y sociales. Se trata así de construir un Estado nacional, una sociedad de ciudadanos, un pleno Estado de Derecho y una democracia estable y consolidada”.*⁴⁶

Para César Arias Quincot, la construcción democrática en el Perú también es un proceso complicado, encontrando sus raíces en nuestro pasado andino:

“ (...) en el Perú existe una profunda tradición autoritaria que se remonta a nuestro pasado andino con su ósis de patriarcalismo y concentración de poder; al colonialismo con sus causas raciales, su cultura dogmática e intolerante (...).”

*A partir de una sociedad de entraña autoritaria era muy difícil construir un orden democrático, menos aún si se mantuvieron durante las primeras décadas de nuestro estado independiente las estructuras coloniales precapitalistas como la esclavitud y el tributo. A lo anterior hay que sumar la falta de una tradición de auto-gobierno que hizo muy difícil la construcción de instituciones que permitieran la gobernabilidad. Allí tenemos buena parte de las causas de nuestra inestabilidad y del caudillismo que marcó nuestra historia republicana (...).”*⁴⁷

Otro punto fundamental a resolver en la transición política peruana y en la mayor parte de los países de la América Latina es el tema de la lucha contra la corrupción. Sin lugar a dudas, la corrupción se ha convertido en uno de los principales problemas que afrontan y debilitan a nuestras alicaídas democracias en nuestro continente. Para combatir este flagelo, es fundamental incorporar medidas de prevención y sanción para enfrentar a un sistema estructuralmente corrupto. Es inquietante observar, por ejemplo, que en una reciente encuesta de opinión el 82% de peruanos no cree que sus compatriotas sean honrados.⁴⁸

Asimismo, la consolidación democrática exige y produce a la vez una ciudadanía plena. Este concepto de ciudadanía es pluridimensional. Por un lado, tenemos a la ciudadanía política, social y civil. En el Perú, la ciudadanía política ha sido reconocida después de muchos años pero su ejercicio no ha sido efectivo. La regla “a mis enemigos la ley, a mis amigos todo” es con frecuencia aplicado, ya que las normas jurídicas participan poco en la regulación de las relaciones sociales. Citando a Terence Marshall, si la ciudadanía jurídica y luego la ciudadanía política se han ido instalando poco a poco en el Perú, la ciudadanía social se ha instalado de una forma imperfecta.

⁴⁶ Bernaldes, Enrique. *De la transición hacia la estabilización democrática en el Perú*. En: Las tareas de la transición democrática. Comisión Andina de Juristas, Lima, septiembre 2001, pp. 36- 37.

⁴⁷ Arias Quincot, César. Op. Cit. pp. 18.

⁴⁸ Dargatzis Bocanegra, Eduardo. *La corrupción en el Perú: Un mirada a nuestro “modelo” y propuestas para la corrección*. En: Las tareas de la transición democrática. Comisión Andina de Juristas, Lima, septiembre 2001, pp. 291.

Como bien lo ha notado Guy Hermet,⁹⁶ este bloqueo persiste en un contexto peligroso por la depresión económica, por el impacto de la globalización, así como por la legitimidad precaria de los nuevos gobernantes elegidos.

En el Perú, el imaginario democrático de la población ha concebido a la democracia como un método o un mecanismo de elección de las élites políticas, interpretando la consolidación democrática como un proceso de institucionalización de reglas que permiten la repetición de los procesos electorales.

Sin lugar a dudas, la consolidación no debe examinar exclusivamente las instituciones electorales y los procesos electorales puestos en marcha sino que deba analizarse un conglomerado de factores entre los cuales tenemos: el sistema electoral, el poder judicial, los derechos de las personas entre otros factores a analizar. De esta manera, la consolidación democrática exige una serie de cambios profundos en nuestro país, en especial en el plano económico, el cual debe buscar reducir significativamente la injusta distribución de la riqueza que existe en el Perú.

Por otro lado, la consolidación de la democracia implica conseguir una significativa eficacia para que las demandas de los ciudadanos puedan ser atendidas y resueltas.

Por otra parte, ponemos en cuestionamiento la validez del sufragio obligatorio en el Perú como un medio adecuado de interesar a las masas en los asuntos del Estado y como un medio adecuado de selección de nuestra élite política. Los defensores de tal tipo de sufragio parten de presupuestos equivocados y anacrónicos en el sentido que la participación política obligatoria de la población en los procesos electorales va a fomentar una construcción de una opinión pública amplia, liberal, crítica y esencialmente responsable frente a su rol de elector.

En este sentido, el voto obligatorio trae consigo ciertos desajustes en el sentido que dicho sufragio se amolda a los intereses de los partidos políticos que carecen de un plan de gobierno o un proyecto nacional, favoreciendo las propuestas demagógicas y falaces. Sin lugar a dudas, el sufragio obligatorio contribuye a generar un electorado clientelista. Asimismo, puede contribuir a la aparición del populismo, el cual utiliza las tecnologías del marketing electoral y de la televisión, favoreciendo una visión personalista de la política y el caudillismo como doctrina. Gracias a la videopolítica, los candidatos demandan a los electores un acto de confianza personal y con ello las elecciones se determinan menos sobre las ideas y programas que sobre las imágenes.

Ante estos hechos, propugnamos la implementación del sufragio facultativo en nuestra legislación nacional. La propuesta quiere generar la participación dinámica y coherente del electorado activo, es decir, lo que queremos promover es el voto informado y con conciencia cívica entre los ciudadanos.

En un sistema de sufragio facultativo, la gran mayoría de electores se presentarán a las urnas por voluntad propia, acudiendo los ciudadanos que están informados sobre los programas de gobierno que presenten las distintas organizaciones políticas que compiten en cada elección. De esta manera, el sufragio voluntario en el Perú, podría favorecer a mejorar el proceso de selección de nuestra élite política, pues solo participará en el proceso electoral el electorado informado. Además, el sufragio facultativo contribuirá a que los candidatos que se presenten a una elección tengan que presentar ante el cuerpo electoral sus propuestas y programas

⁹⁶ Hermet, Guy. *L'Amérique Latine face à la théorie d'un système*. in Marqués Perera, Berenguer (ed.). *Essays politiques et théoriques actuels de la démocratie en Amérique Latine*. Paris, L'Harmattan, Cahiers GELA, IS N 1, 2001, pp. 13.

de gobierno (ya no bastarán las muestras populistas frente a la población, sino que se verán obligados a presentar sus planes de gobierno). De esta manera, también se contribuirá a mejorar el nivel de las campañas electorales.

En este sentido, señalaba Víctor Andrés Belaúnde:

" (...) la actividad política no puede ser de interés, ni puede ser siquiera actividad emocional, debe ser actividad de razonamiento, actividad de plena capacidad, actividad de plena responsabilidad (...).

La función del voto, desgraciadamente, se ha orientado en el Perú en un sentido personal, cuando debe orientarse en el sentido de las doctrinas, de los programas. Los votos deben darse por las plataformas políticas que las personas encarnan. Para votar no basta saber si una persona es mala o buena, hay que saber las ideas que esa persona encarna, su visión de los problemas y su capacidad de satisfacer las necesidades nacionales (...)".²⁰

Finalmente, el Perú seguirá inmerso en una transición democrática mientras no se realicen reformas profundas, no solo para el desarrollo de una real democracia representativa, sino para dar cabida a la demanda popular de los sectores más desfavorecidos de nuestra población.

ANEXOS

ANEXO I: "Niveles de Ausentismo Electoral en las Elecciones Generales con la Disposición del Voto Obligatorio"

PROCESO ELECTORAL	% AUSENTISMO A NIVEL NACIONAL
1931	17,50%
1939	No hay datos sobre el ausentismo electoral.
1945	No hay datos sobre el ausentismo electoral.
1950*	No hay datos sobre el ausentismo electoral.
1958	15,90%
1962**	11,30%
1963	5,60%
1978	16,30%
1980	21,30%
1985	9,50%
1990	21,70%
1990	20,50%
1992	28,70%
1993	29,60%
1995	26,10%
2000	17,00%
2006	19,00%

*En esta elección, el general Odría fue candidato único, previa eliminación de su contendidor general Ernesto Montagne de la Liga Democrática.

**Elecciones anuladas por el golpe de Estado.

Fuente: Fernando Tuesta Soldevilla: "Perú en Cifras" (Procesos 1931 - 1993)

²⁰ Belaúnde, Víctor Andrés. *El Voto en la Constitución*. Impreso en los talleres gráficos de P.L. Villanueva, Lima, 1966, pp. 17.

J.N.E. (Proceso 1995).

ONPE = Oficina Nacional de Procesos Electorales (procesos del 2000).

Nota: Estos porcentajes podrían ser más elevados si tenemos en cuenta que existe una gran parte del cuerpo electoral que no se inscribe en el registro respectivo y otra que hace uso del voto en blanco sin decidirse por ninguna opción política.

ANEXO 2 : "Niveles de Ausentismo en las Elecciones Locales con la Disposición del Voto Obligatorio"

PROCESO ELECTORAL	% AUSENTISMO A NIVEL NACIONAL
1963	13,00%
1966	15,90%
1980	30,90%
1983	35,70%
1986	21,80%
1989	30,50%
1993	34,40%
1995*	25,70%
1998**	21,00%

Fuente: Fernando Tuesta Soldevilla: "Perú Político en Cifras" (Procesos 1963 - 1993).

* Jurado Nacional de Elecciones, Perú. Elecciones Municipales 1995 - 1996. Lima 1997.

** ONPE = Oficina Nacional de Procesos Electorales.

ANEXO 3 : "Evolución del voto en blanco / viciado en las Elecciones con la Disposición del Voto Obligatorio"

PROCESO ELECTORAL	% AUSENTISMO A NIVEL NACIONAL
1976	15,09%
1980	22,20%
1980	14,40%
1983	17,80%
1985	13,80%
1986	14,80%
1989	20,00%
1990*	15,30%
1990**	9,60%

Fuente: Carmen Rosa Balbi: "Del golpe del 5 de abril al CCD". Revista Pretexios N 3 y 4, diciembre 1992 pp. 57 .

* Primera vuelta.

** Segunda vuelta electoral.