

CORRUPCION EN PERÚ: REFLEJO DE LAS FALLAS EN LOS MECANISMOS DE CONTROL POLITICO, SOCIAL E INSTITUCIONAL

RESUMEN

La corrupción ha estado presente en diversos grados a lo largo de la historia política contemporánea en Perú, pero adquirió una fisonomía distinta desde el momento en que atravesó toda la estructura del aparato estatal durante la década de los noventa. El análisis comparativo contrasta los gobiernos democráticos de Belaúnde Terry y Alan García con el régimen de Alberto Fujimori, y conduce a la afirmación de que el grado de corrupción de estos gobiernos dependió de la naturaleza restrictiva que enfrentaron los mecanismos de accountability vertical, horizontal y social para desplegarse. Estas restricciones se vieron condicionadas por la crisis de representatividad de los partidos políticos, la fragmentación de la sociedad, la debilidad de los poderes legislativo y judicial y el liderazgo presidencial .
(Corrupción, accountability, democracia, autoritarismo e institucionalidad política)

ADENTRÁNDONOS EN EL PROBLEMA

Diversos problemas de gobernabilidad se presentan a la hora de efectuar una mirada a la historia republicana de Perú, y con ello queda en evidencia que la democracia como régimen político no ha tenido nunca raíces sólidas; son más los años de gobiernos autoritarios, civiles o militares, que de gobiernos surgidos de la voluntad popular; aún más, una gran parte de ellos no han concluido con éxito su período. Perú es el ejemplo más claro que existe en América Latina, donde el proceso de transición a la democracia, llevado a cabo entre los años '70 y fines de los '80, exhibió abiertas y diversas fracturas (Basombrío, 2001:6). A lo largo de este período, el país concentró no sólo dramas económicos (proceso hiperinflacionario), políticos (violencia política y terrorismo) y sociales (narcotráfico y economía informal), sino la mayor crisis de representación política que se tradujo, primero, en el surgimiento de figuras independientes en el escenario político partidista como Alberto Fujimori y, después, en un autogolpe de Estado, ejecutado por el propio presidente en ejercicio, que redujo y minimizó la frágil estructura democrática arrancada al pretorianismo. (Tuesta, 1994: 18) .

Tal como lo plantea O'Donnell, la reinstauración democrática que tuvo lugar en toda Latinoamérica, incluyendo el proceso que tuvo lugar en Perú en la década de 1980, se desarrolló en un escenario interno y externo bastante adverso, y tal condicionamiento terminó por configurar una tipo democracia no consolidada o democracia delegativa¹. El

¹ En su argumentación, O'Donnell distingue dos tipos de democracias, las democracias representativas y las democracias delegativas. Para distinguir a unas de otras, el nudo central se encuentra determinado por el grado de fortalecimiento que alcanzan determinadas instituciones, transformadas en el eje principal del proceso de toma de decisiones. Este fortalecimiento institucional es propio de las democracias representativas, y a través de éste les es posible responder adecuadamente a los desafíos económicos y sociales planteados por los contextos tanto internos como externos.

empleo de este concepto es útil para graficar la fragilidad inherente a ciertas instituciones que concentran el proceso de toma de decisiones en algunos de los regímenes democráticos de la región y, en consecuencia, su incapacidad para hacer frente a las crisis económicas y sociales que han experimentado estos países (O'Donnell, 1997:289) .

Una democracia se definirá como delegativa en la medida que exista una poderosa concentración de facultades en el ejecutivo, principalmente en quien está llamado por la ciudadanía a conducir los destinos del Estado, frente a las disminuidas prerrogativas que exhiben otras agencias estatales. Tal asimetría de prerrogativas entre los poderes públicos tiene por resultado final la conformación de un proceso decisorio de carácter centralista y exclusivo, porque éste radica fundamentalmente en las capacidades del liderazgo presidencial.

“Las democracias delegativas se basan en la premisa de que la persona que gana la elección presidencial está autorizada a gobernar como él o ella crea conveniente, sólo restringida por la cruda realidad de las relaciones de poder existentes y por la limitación constitucional del término de su mandato (...) Otras instituciones son sólo estorbos que desgraciadamente acompañan a las ventajas (...) resultantes de ser un presidente democráticamente elegido. La accountability ante estas instituciones es vista como un mero impedimento (...).” (O'Donnell, 1997: 294-295)

La carencia de una institucionalidad consolidada se transforma en el caldo de cultivo perfecto para el despliegue de conductas discrecionales, y muchas veces corruptas, dado que “la excesiva concentración del poder en manos del Ejecutivo, con un Parlamento y un Poder Judicial dóciles y dependientes del ejecutivo, con partidos políticos poco representativos, no integrados a la sociedad civil y con líderes preocupados sobre todo en sí mismos y en ciertos grupos de presión antes que en sus bases” (Zegarra, 1999: 2) impiden la operatividad de adecuados y/o mayores mecanismos de control para con las autoridades

que ostentan un poder delegado por la ciudadanía, en otras palabras, la impracticabilidad para el ejercicio de diversos mecanismos de accountability. (Weyland, 1998:5).

Las características descritas anteriormente para los regímenes democráticos delegativos se encuentran presentes en los gobiernos establecidos en Perú tras la era del autoritarismo, pero con peculiaridades muy propias a su realidad ya que se transformarán en especies de mecanismos perversos para el ejercicio de la democracia misma.

Sobre esta base argumentativa, el presente estudio pretende establecer líneas de análisis para un estudio comparado acerca de la corrupción política experimentada por Perú desde la reinstauración del régimen democrático, en la década de los ochenta, hasta el término de la administración conducida por Alberto Fujimori en el 2000, cuyo punto de inflexión para la expansión del fenómeno lo constituye el autogolpe de Estado efectuado por el propio Fujimori en 1992. En este sentido, Perú constituye un caso interesante para el estudio de cómo las diversas formas de ejercicio de la accountability, sean éstas vertical, horizontal y social, en determinados gobiernos de la era post velazquista se han exhibido como débiles o lisa y llanamente parecen no haber existido, y en consecuencia, ante su debilidad o ausencia la corrupción se transformó en un rasgo más o menos acentuado de su escenario político.

Es así como cabe preguntarse, ¿por qué en Perú se produjo la apertura de espacios para el surgimiento y extensión del fenómeno de la corrupción política desde el restablecimiento del régimen democrático?. ¿De qué manera las condiciones institucionales en Perú generan fallas y fracturas para el ejercicio adecuado de las diversas formas o mecanismos de accountability y, en consecuencia, la expansión de los espacios para el desarrollo de la corrupción?

En este trabajo se propone que la corrupción encuentra un escenario favorable, y amplios espacios para un despliegue de gran magnitud, en el momento que los mecanismos

de accountability son débiles o directamente no pueden activarse, estando frenados por el entramado institucional sobre los cuales deberían estar sustentados. Este andamiaje institucional se encuentra definido, para efectos de la presente investigación, por la naturaleza cambiante del sistema de partidos, la escasa capacidad de movilización social, la debilidad en los contrapesos legislativos y judiciales al poder ejecutivo y el carácter personalista y exclusivo del liderazgo presidencial.

En relación a lo lineamientos expuestos en los párrafos anteriores, cabría esperar que los mecanismos de accountability vertical y social tengan cierta expresión durante los gobiernos de Belúande Terry y García, no así los mecanismos de una accountability horizontal. Por el contrario, en los dos períodos presidenciales de Alberto Fujimori, dado el cambio que se produce en con la normativa constitucional de 1993, que sobrefaculta el accionar del primer mandatario, es imposible encontrar espacios para el funcionamiento de estas tres formas de control social y político.

El análisis de la realidad política peruana a lo largo de los últimos veinte años, en especial las particularidades que adopta en ella el fenómeno de la corrupción, se sustenta en la tipología de estudios de casos que propone Arend Lijphart para los estudios comparados - pues de acuerdo a ella es posible catalogar el presente trabajo como un estudio de caso de carácter interpretativo - en tanto las líneas directrices de esta investigación se concentran en el desarrollo de ideas que permiten ilustrar los argumentos teóricos elaborados sobre los mecanismos de accountability y el impacto que tiene su ejercicio para la consolidación de un régimen democrático. (Collier, 1992: 24)

El desarrollo de este estudio discurre a lo largo de cuatro secciones. En la primera de ellas se formulan los parámetros conceptuales sobre los cuales se asienta la línea analítica de esta investigación. Una vez provisto de este marco, se retrata la fisonomía que adopta

la democracia peruana emergida a comienzos de la década de los ochenta y cuáles resultan ser sus rasgos característicos. En la tercera sección se desarrollan cuatro factores de orden político e institucional que explicarían los vacíos y/o fallas en el ejercicio de mecanismos de control gubernamental. En el último apartado proponemos una explicación sobre el colapso del gobierno de Fujimori y como éste se relaciona con una forma difusa de accountability.

HACIA UNA COMPRENSIÓN DE LOS CONCEPTOS

El estudio de la corrupción política resulta ser de suma trascendencia para el análisis politológico, en tanto que como fenómeno se asienta y repercute en las bases mismas de los sistemas políticos, en su estabilidad, permanencia y proyección, comprendiendo al abanico total de naciones y estados, al desgastar y corroer los progresos institucionales alcanzados por sus regímenes y sistemas políticos.

La necesidad de la investigación en este campo se encuentra determinada por la contingencia y configuración misma del fenómeno, en razón de que sus alcances y manifestaciones socavan las estructuras democráticas de una sociedad, desestabilizándola y generando una crisis de identidad para con el sistema y su institucionalidad. Dada la naturaleza multicausal y multifacética del fenómeno, la presente investigación aborda la corrupción y sus manifestaciones desde una dimensión exclusivamente política (Jiménez, 1997:140), en consideración a la naturaleza de los elementos que la caracterizan, a saber:

- La violación de reglas y de normas relativas a lo que es percibido como *interés general* en una sociedad política de una época determinada.

- En el curso de un *cambio clandestino* entre los mercados político, social y económico
- Con la consecuencia (esperada) de dar, a los individuos o a grupos, *medios de acceso o de influencia* en los procesos de decisión política.
- Y traduciéndose eventualmente por *beneficios* tangibles materiales o de otra clase, por las partes (o alguna de ellas) intervinientes en la transacción

En este sentido, la corrupción se presentaría como un elemento nocivo, desestabilizador y, en cierta medida, funcional a determinados procesos políticos y rasgos de las democracias delegativas, aunque no sea un fenómeno exclusivo a ellas. En estas democracias la actuación de las autoridades y funcionarios públicos no se ve complementada por adecuados y eficaces mecanismos de accountability y, ante la carencia de controles efectivos, se propicia una extensión de las prácticas de corrupción.

“Las elecciones autorizan a los representantes (...) pero no hay una red de instituciones capaces de controlar las acciones del ejecutivo. Los presidentes elegidos popularmente gobiernan libres de restricciones constitucionales o legales. Aunque el poder está dividido formalmente por la separación de poderes y hay un sistema formal de pesos y contrapesos, la operación de esos mecanismos de compensación está bloqueada por un Ejecutivo que se percibe como la encarnación de la nación, a la vez que considera a los mecanismos horizontales como obstáculos para sus acciones” (Peruzzoti y Smulovitz, 2002: 31).

De acuerdo a lo anterior, es preciso indicar que la noción de *accountability* refiere a la posibilidad y potestad de determinados agentes políticos y sociales para ejercer un control sobre el poder político a través de mecanismos que limiten las arbitrariedades y prevengan y/o reparen los abusos cometidos por éstas durante el ejercicio de sus cargos, por medio de reglas y procedimientos preestablecidos. (Degregori, 2002: 1)

En su estudio sobre las democracias delegativas, O'Donnell hace una distinción, muy útil para los efectos de nuestro estudio, entre mecanismos de accountability horizontal y accountability vertical.

La primera de estas distinciones alude a los mecanismos de control existentes dentro del Estado, lo que involucra a diversas agencias de éste. “Ella opera mediante una red de poderes relativamente autónomos (es decir, instituciones) que pueden examinar y cuestionar y, de ser necesario, castigar actos irregulares cometido durante el desempeño de los cargos públicos” (O'Donnell, 1997: 296). El contrapeso que se produce entre las agencias estatales tiene como objetivo la búsqueda de control y equilibrio mutuo.

En cuanto a la accountability vertical, ésta hace referencia a los mecanismos de control externos sobre el Estado, más precisamente, a la rendición de cuentas que deben hacer los representantes ante las urnas durante los actos electorales.

“(Las elecciones) proveen a los ciudadanos un mecanismo que periódicamente les permite responsabilizar a los gobiernos por sus actos, obligando a irse a aquellos que no actúan según el mejor interés de los votantes o reeligiendo a aquellos que si lo hacen” (Peruzzoti y Smulovitz, 2002: 27)

Ampliando estos conceptos aparece en la literatura reciente el concepto de accountability social. Esta se entiende como “un mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas”.(Peruzzoti y Smulovitz, 2002: 32) Su accionar descansa en la actuación que pueden efectuar grupos sociales organizados y medios de comunicación en general para poner de relieve determinadas conductas de las autoridades que infringen el marco legal existente.

De acuerdo con estas definiciones se desprenden una serie de argumentos relacionados con la eficacia de la puesta en marcha de los diversos mecanismos de control -sean éstos verticales, horizontales y/o sociales – en la realidad peruana de los últimos veinte años.

Las elecciones como mecanismos de control están sujetas a la programación establecida en los calendarios electorales. Además, para su adecuado ejercicio requieren que la normativa y los órganos encargados de su puesta en marcha activen instrumentos que garanticen procesos eleccionarios limpios, transparentes y ordenados. ¿Qué sucede entonces cuando las elecciones de autoridades no entregan mínimas garantías de transparencia? Desde esta perspectiva, podemos indicar preliminarmente que en Perú los mecanismos de accountability vertical sólo se activaron mayormente en los primeros gobiernos democráticos, encabezados por Belaúnde Terry y Alan García, pero que tras las modificaciones realizadas a la carta constitucional y a las leyes electorales en el año 1993, los instrumentos para su puesta en práctica se vieron paulatinamente constreñidos y limitados.

Por otro lado, veremos que la puesta en marcha de una accountability horizontal, tal como es concebida en las definiciones anteriores, nunca tuvo el espacio para un adecuado ejercicio de control en la realidad política peruana. La tradicional e histórica preeminencia del Poder Ejecutivo sobre otros órganos del Estado, especialmente sobre la Legislatura y el Poder Judicial, se vio reforzada con los cambios efectuados a la Constitución de 1979 en lo que a las prerrogativas presidenciales se refiere y en la disminución de las facultades de otros órganos y agencias estatales. En consecuencia, la posibilidad para su ejercicio se vio siempre limitada.

Finalmente, respecto a los mecanismos que caracterizan una accountability social se ha sostenido que estos:

“(…) buscan controlar política y legalmente las acciones de los políticos y los burócratas. Las iniciativas de la sociedad civil y las investigaciones mediáticas se organizan en torno a demandas que exigen el cumplimiento de la ley y del debido proceso, exponen y denuncian actos gubernamentales ilegales, activan la operación de agencias horizontales de control y monitorean la operación de dichas agencias” (Peruzzoti y Smulovitz, 2002: 34).

Surge entonces la pregunta, ¿qué sucede cuando nos enfrentamos a una sociedad civil débilmente organizada y constreñida por un estado paternalista, desafectada de cuerpos que canalicen su voz y que no cuenta con otros canales de expresión, pues estos se encuentran cerrados o reducidos y controlados por el propio Estado?. Esta pregunta grafica en gran medida la realidad de la sociedad civil peruana caracterizada por una paulatina debilidad y gran fragmentación, rasgos que se ven acentuados principalmente por una prorrogada modernización social, y muestra las pocas opciones que contaba a su haber para el ejercicio de una verdadera accountability social. (Weyland, 2002:)

PERÚ Y SU HISTORIA RECIENTE: CONDICIONES PARA EL DESPLIEGUE DE LA CORRUPCIÓN

Desde la restauración democrática con Fernando Belaúnde Terry hasta la salida del gobierno de Alberto Fujimori, Perú ha transitado de la mano de diversos líderes y grupos partidistas y la constante ha sido una seguidilla de parciales triunfos y estrepitosos fracasos gubernamentales. El peso de los factores sociopolíticos e institucionales parece ser cruciales a la hora de explicar estos fracasos políticos.

Cada uno de los presidentes que ascendió a la primera magistratura desde 1980 hasta el año 2000, lo hizo respaldado por enormes expectativas de la población, que se fundaban en

la esperanza de encontrar soluciones para hacer frente a los problemas heredados de los anteriores mandatarios. Los primeros años de cada gobierno parecían traer vientos de cambio y las medidas adoptadas crearon la ilusión de que los problemas que vivía el régimen democrático comenzaban a ser superados, pero pronto la evidencia de la realidad se hacía presente y cada uno de las administraciones cayeron sucumbidas en crisis políticas, económicas y de legitimidad.

En este contexto, emblemático ha sido el caso de los partidos políticos que en la primera parte del período tendieron a fortalecerse, pero paulatinamente fueron poniendo de manifiesto sus debilidades en medio de una profunda crisis económica y una extendida violencia política. Esto contribuyó a una frustración acumulada de vastos sectores sociales frente a una élite política incapaz de representarlos, mientras las diferentes propuestas se hundían en el enredado juego del poder. En la última etapa del período de tiempo estudiado, esto se tradujo en un rompimiento de los convencionales canales políticos, desembocando en un gobierno de carácter populista y de “rasgos” autoritarios que se consolidó por sobre una maquinaria partidista debilitada y desprestigiada, mostrándose ante las masas como la única opción para la solución a los problemas de la nación. (Tanaka, 2002b: 1)

Es importante consignar que en materia económica, los distintos gobiernos del período adoptaron en diversos grados una orientación hacia el mercado, lo que en términos culturales favoreció la generación de efectos desintegradores en materia de probidad pública, de ahí las particulares visiones en torno al Estado como un fin para alcanzar objetivos personales. Este proceso favoreció la pérdida de la dimensión valórica del servicio público, agudizó las tradicionales prácticas de patronazgo y clientelismo y creó los espacios para el despliegue de la corrupción, dado que ciertas posiciones burocráticas y de

poder fueron entregadas a actores individuales con acceso a los fondos y recursos públicos. (Cotler, 1995: 339). Además condicionó la fragmentación social en la medida y forma en que se redistribuyeron los recursos y beneficios generados por el crecimiento económico.

Si examinamos el comportamiento de la corrupción en Perú, observamos que está tradicionalmente se manifestó en ámbitos institucionales específicos, tales como el Poder Judicial, la policía u otros. “Su entronización en dichos espacios confirió un rango inercial a la corrupción, haciéndola permisiva, tolerada y justificada por los bajos sueldos de los funcionarios públicos. (Sin embargo) la práctica de la corrupción se modificó aprovechando el debilitamiento de los controles estatales en el marco de una ausencia de reforma del estado, de la debilidad y fragmentación de la sociedad civil, de la crisis de los partidos políticos y la demanda ciudadana por restablecer el orden económico y el orden sociopolítico a cualquier precio”. (INA, 2002: 8)

Este cambio en los patrones de corrupción, que de ámbitos específicos y constreñidos amplifica su origen y magnitud hacia las esferas del propio Estado, tiene como punto de inflexión el autogolpe de Estado perpetrado en 1992 por el presidente en ejercicio. Este hecho marca un quiebre y un vuelco en la naturaleza del fenómeno descrito, que ahora se expande hacia agentes del Estado, quienes utilizan los recursos públicos a su alcance para obtener beneficios, no sólo de naturaleza económica sino que también de carácter político.

La tesis que se plantea en este trabajo da cuenta que el cambio observado en la naturaleza de este fenómeno tiene directa relación con la limitación que provoca la institucionalidad existente en un escenario político determinado para el ejercicio de accountability. En la medida que las diversas formas posibles de control ven mermadas al mínimo sus capacidades y/o facultades la expansión de la corrupción no encuentra frenos ni límites.

Confrontando lo expuesto por esta tesis, podría argumentarse que el régimen de Fujimori - categorizado en múltiples oportunidades como un régimen de carácter autoritario a partir de 1993 - es un escenario lógico y predecible para la carencia de mecanismos de control, pues la corrupción es inherente a este tipo de gobierno. Cabe entonces realizar un alcance; en este trabajo se sostiene que el régimen de gobierno que encabezó Fujimori nace en un contexto democrático y que, si bien las políticas que se adoptan en su período presidencial buscaron establecer un gobierno de corte autoritario, nunca abandonaron totalmente las reglas mínimas del juego democrático, ya que a través de su utilización e implementación se buscó alcanzar una cierta legitimidad para con el sistema en construcción.

La elección de la Asamblea Constituyente de noviembre de 1992 fue libre y ofreció a los votantes un amplio rango de opciones. Ciertamente, muchos partidos establecidos se negaron a participar, pero la 'clase política' de Perú estaba tan desacreditada que su decisión de no gobernar puede haber ayudado, en vez de herir, a la oposición, como sugiere la escasa muestra de partidos tradicionales en las elecciones de 1995. (...) Así la elección de 1992 puede ser considerada mínimamente democrática. La sorprendentemente estrecha victoria del Presidente Fujimori en el plebiscito constitucional de octubre de 1993 proporcionó una mayor legitimidad democrática al régimen. Finalmente, las elecciones generales de 1995 confirmaron el retorno de Perú a la democracia." (Weyland, 2002: 12)

Ampliando esta interpretación, no debemos dejar de tener presente la necesidad permanente que tuvo el gobierno de Fujimori de legitimar sus acciones políticas a través de mecanismos de carácter participativos – pese a las restricciones que muchos de ellos ostentaron – tales como las consultas ciudadanas, los referendums y las iniciativas legislativas. (Degregori, 2002: 9)

LIMITACIONES A LAS ESTRATEGIAS DE CONTROL

Caracterizado en líneas generales el escenario político en que se desenvió Perú durante los últimos veinte años, corresponde preguntarse qué tipo de factores se conjugan para explicar la ocurrencia y expansión de la corrupción en este contexto específico y singular. En esta investigación se consideran como relevantes en la explicación de este fenómeno a cuatro factores de naturaleza sociopolítica, cuya dinámica de cambio a lo largo del período permite el despliegue de la corrupción al restringirse y/o frenarse todos los posibles mecanismos de accountability. Estos elementos corresponden a la fisonomía del sistema de partidos, la capacidad de movilización social, los contrapesos legislativos y de otros agentes estatales al poder ejecutivo, y el carácter del liderazgo presidencial.

a. Crisis de representatividad: El colapso del sistema de partidos peruanos

El sistema de partidos que emerge en Perú, tras doce años de un gobierno militar, se encontró compuesto por cuatro grandes agrupaciones partidistas, las cuales en su competencia se sometieron a las reglas del juego democrático y, de esta forma, fueron capaces de concertar las adhesiones de la ciudadanía de manera muy explícita en los primeros años de la recién instaurada democracia.

La derecha política, a quien le tocó encabezar la primera administración en la recientemente instaurada democracia, estuvo constituida por dos fuerzas partidistas la *Acción Popular* y el *Partido Popular Cristiano*; ambas se hicieron voceras de los sectores sociales más altos y, como tales, les resultaba fundamental emprender una urgente modernización de la economía y el estado. El centro de la arena política fue ocupado por el *APRA*, partido con fuerte raigambre en los sectores medios y populares, considerado uno

de los más claros exponentes del tipo de partido de masas en la región latinoamericana, y que como tal pudo acceder a la presidencia con una abrumadora mayoría de la mano de su líder Alan García. En la izquierda del espectro político se situó la *Izquierda Unida*, agrupación que propugnaba un discurso político radical sobre como cambiar la estructura social y política oligárquica existente en el país.

No obstante, en el interior del escenario político estas fuerzas gradualmente provocaron con sus actuaciones y discursos una fuerte polaridad en las adhesiones y simpatías de la ciudadanía, y con ello condicionaron un carácter marcadamente ideologizado para con el sistema partidario naciente. (Tanaka, 2002b: 2) En aquellos años, el gran desafío para los partidos peruanos fue hacer frente a un escenario político interno de crisis y violencia. Lamentablemente, ninguna de las fuerzas políticas existentes fue capaz de sortear con éxito los desafíos planteados por la realidad política y hacia fines de la década de los ochenta el sistema de partidos peruano exhibió una continua erosión.

El APRA fue víctima del pragmatismo, la derechización y el liderazgo equivocado de Alan García; Acción Popular, el segundo partido en longevidad e implantación social, naufragó tras una experiencia reformista frustrada y la carencia de ideas de renovación; La democracia cristiana, el Partido Popular Cristiano, quedó desacreditada por su asociación con el gobierno de Belaúnde y, finalmente, la Izquierda Democrática siguió adoleciendo de rupturas en sus bases y de deficiencias en su capacidad para alcanzar una verdadera integración. (Costafreda, 2002: 2).

El fracaso de las fuerzas partidistas “tradicionales” no sólo se explica por el hecho de que éstas se hayan visto inmersas en fuertes disputas interpartidarias o que hayan vivido marcadas divisiones en sus estructuras partidistas internas. Este desmoronamiento obedece también a la incapacidad de los diversos actores políticos en fortalecer sus vínculos con la sociedad, fenómeno que se expresó primeramente en una creciente volatilidad electoral -

dada la incapacidad de los líderes y representantes políticos de dar respuesta a los intereses de una sociedad que demandaba abiertamente una resolución al tema de la violencia política y de resolución a la grave crisis económica existente - y que luego se tradujo en un profundo “desalineamiento” de los votantes respecto a los partidos y a la clase política tradicional.

“(…) los actores políticos principales tomaron decisiones equivocadas con consecuencias desastrosas. El contexto de crisis y violencia, la percepción (correcta) de que se vivía una situación límite, el agotamiento de un ciclo político y la posibilidad de empezar uno nuevo, llevó a los actores a abandonar conductas adversas al riesgo, a ser audaces, y a tomar decisiones no pragmáticas, sino marcadas por razones ideológicas; esto agudizó las contradicciones y los conflictos internos de los actores principales, produciéndose el vacío de representación que sería aprovechado por un, hasta entonces, desconocido Fujimori. (Tanaka; 2002b: 7)

Tabla 1: Votación Nacional por Partido (1978-1992)

	AP	PPC	AP+PPC	APRA	IZQUIERDA	INDEPEND.
1978 (a)	NP	23.8	(23.8)	35.3	29.4	11.5
1980	45.4	9.6	(55.00)	27.4	14.4	3.2
1980 (m)	35.9	10.9	(46.8)	22.7	23.9	6.6
1983 (m)	17.4	13.8	(31.2)	33.1	28.8	6.9
1985	7.3	11.9	(19.2)	53.1	24.7	3.0
1986 (m)	NP	15.1	(15.1)	47.8	30.8	6.3
1989 (m)	-	-	31.2	20.4	20.2	28.2
1990 (v)	-	-	32.6	22.6	13.0	31.8
1990 (v)	-	-	37.5	NP	NP	62.5
1992 (a)	NP	9.7	(9.7)	NP	5.5	84.8
1993 (m)	11.6	5.7	(17.3)	10.8	3.9	64.7

NP= No participo

(m)= Elecciones municipales

(a)= Elecciones constituyentes

(v)= Primera y segunda vuelta electoral

(*) Cifras entre paréntesis corresponden entre 1978 y 1986 a la suma de los partidos considerados de derecha (Tuesta, 1994:88)

El escenario partidista se atomizó y ello provocó la aparición de líderes de opinión y de agrupaciones y movimientos de carácter independientes, que hicieron suya la arena política. Es decir, paulatinamente la vida política tendió a personalizarse, se abrió el

camino a nuevos grupos, personas y formas de hacer política que llenaron el vacío dejado por los antiguos partidos. De esta forma, en la ciudadanía y en la población peruana en general, se fue gestando un fuerte sentido de identificación con los liderazgos de carácter personalista que reemplazó la antigua adhesión a un programa o formación política determinada. Todo lo anterior explica la baja concentración de votos hacia los partidos que se reproducirá de manera constante a lo largo de los años noventa. (Costafreda, 2002:3), fisonomía que se prolonga hasta el día de hoy.

“(En Perú) La política partidista ha sido reemplazada por una forma casi pura de política centrada en candidatos. Como resultado, el sistema de partidos no sólo está fragmentado (...) sino que resulta ser extremadamente inestable”. (Levitsky)

Tabla 2: Porcentaje total de votación obtenida por los principales partidos políticos de los años ochenta

Año	Elección	Porcentaje
1978	Constituyente	88.5
1980	Presidencial	96.5
1980	Municipal	92.7
1983	Municipal	93.5
1985	Presidencial	97
1986	Municipal	93,2
1989	Municipal	71,5
1990	Presidencial	68
1992	Constituyente	15.3
1993	Municipal	33.3
1995	Presidencial	6.3
1998	Municipal	11,6
2000	Presidencial	1,8

(Tanaka, 2002b:2)

Las repercusiones que tiene el colapso del sistema de partidos y, por ende, la crisis de representación política que vive Perú desde la década de los noventa, para efectos de nuestro estudio, se relaciona directamente con la pérdida de un escenario de competencia formal entre fuerzas políticas organizadas, consistentes, cohesionadas y permanentes, que fuese posible de traducir en una saludable alternancia en el poder para la estabilidad de la

democracia. La pérdida de una estructura política competitiva, provista por un sistema partidario estable, aumenta los incentivos para prácticas corruptas, pues quienes acceden al poder tienen mayores posibilidades de sacar ventajas personales de sus posiciones, sin que exista un control acucioso sobre sus acciones. (Montinnola, 2002: 162)

b. *Posibilidades y restricciones de un contrapeso al poder presidencial. El marco constitucional y las prácticas políticas.*

El funcionamiento de un régimen democrático de carácter representativo está profundamente vinculado con las capacidades que poseen los diversos órganos estatales para ejercer formas de control interorgánicos. Sin embargo, respecto a las democracias delegativas O'Donnell sostiene que:

La democracia delegativa presupone una institucionalización débil y, en el mejor de los casos, es indiferente en cuanto a su fortalecimiento (...) confiere al presidente la aparente ventaja de estar prácticamente exento de la accountability horizontal. (...) tiene también la aparente ventaja de facilitar un proceso decisorio rápido, aunque al costo de aumentar las probabilidades de que se cometan errores groseros, multiplicar las incertidumbres que rodean la implementación de decisiones y concentrar en el presidente la responsabilidad por los resultados. (O'Donnell, 1997: 296)

Si se observa la realidad peruana podrá uno darse cuenta que su tendencia histórica y constitucional se ha ajustado, a veces de manera más atenuada otras de forma más fortalecida, en favor de la figura presidencial.

El régimen democrático que inauguró la carta constitucional de 1979 estableció una serie de disposiciones que trataron de consagrar un sistema de pesos y contrapesos entre los diferentes poderes públicos. Por un lado, se estableció una asamblea legislativa de carácter

bicameral² facultada para conceder su aprobación al nombramiento de altos cargos públicos y de negociar con el Ejecutivo el presupuesto de la nación, a la vez que se le otorgó la potestad de delegar parte de sus funciones legislativas en el Ejecutivo, especialmente, en lo que refiere a decretos legislativos y urgencias de ley remitidos por ella misma. Por otro lado, la Constitución otorgó al poder Ejecutivo, encabezado por un presidente elegido para permanecer cinco años en el poder y sin posibilidad de reelección en el cargo, la facultad de declarar estados de emergencia ante fenómenos de carácter político-sociales. En adición a lo expuesto, la Constitución también consagró la realización simultánea de las elecciones presidenciales y legislativas.

El triunfo de Belaúnde Terry y de su partido, la Acción Popular, en las elecciones conjuntas de 1980 le permitieron al ejecutivo contar con una mayoría absoluta en la Cámara de diputados y una mayoría simple en el Senado. El funcionamiento del Congreso con una mayoría favorable al ejecutivo permitió que ciertas disposiciones legales de control hacia el Ejecutivo no se desplegaran con la fuerza necesaria, especialmente si se considera que es la época en que comienza a desatarse la guerra interna. Por otra parte, la facultad del poder legislativo delegado sufrió distorsiones en su aplicación. (Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2003: 203-207)

² “Los integrantes del Senado debían ser elegidos por circunscripciones regionales y, mientras éstas existieran, la elección sería por distrito nacional único (disposición transitoria cuarta) Esto dio motivos a críticas muy serias en tanto se estaba sancionando una norma que contradecía la tesis del Estado unitario bajo la cual descansaba todo el ordenamiento jurídico. Se argumentó que si iba a existir el Senado, no debía cambiarse la elección por distrito nacional único. Otro motivo de disconformidad con esta disposición fue la inexistencia de las regiones obligando a que el Senado se formara de una manera diferente a la ordenada y, lo que es más, nada hacía prever por entonces que éstas serían realidad en futuro mediato”. (Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. 2003. Libro III: El Poder Legislativo: 202

Tabla 3: Congreso 1980-1985: Número de parlamentarios por partido político.

Partido	Diputados	Senadores	Total
APRA	58	18	77
A	98	26	123
PPC	10	6	16
PRT	3	2	5
UDP	3	2	5
UNIR	2	2	4
UI	2	2	4
FOCEP	0	1	1
FNTC	4	1	5
TOTAL	180	60	240

Fuente: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2003:203

La expansión del conflicto desatado entre los movimientos guerrilleros y las fuerzas armadas junto a una creciente crisis económica configuraron el escenario para el ascenso del APRA al poder. El desgaste padecido por la AP y el PPC, tras la administración anterior, provocaron una fuerte disminución en la adhesión popular hacia estas fuerzas políticas de la derecha peruana; en contraste, el crecimiento de la izquierda es sin duda relevante para graficar la creciente polaridad ideológica y social entre las fuerzas políticas. En este período el Congreso, pese a lo que pudiera haberse pensado, no logró articular una solución de carácter legal o mediadora al problema armado, entregando la resolución del tema a otros agentes estatales.

“(…) fue el propio parlamento el que en un inadecuado ejercicio de su función, descuidó la constitucionalidad (...), permitiendo que con inadecuadas normas se desencadenaran masivas violaciones de derechos humanos, sea porque las normas no resultaron lo suficientemente represivas frente a la subversión, o porque originaron nuevos campos de discrecionalidad (...)” (Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2003: 225)

En lo que respecta a la política económica, la amplia mayoría con la que contó García en el Parlamento le permitieron la aprobación de una serie de medidas económicas que, en

vez de traer estabilidad a la crisis con la que inició su gestión gubernamental, desataron una espiral inflacionaria y agudizaron el problema social en los sectores más vulnerables.

Tabla 4: Congreso 1985-1990: Número de parlamentarios por partido político.

Partido	Diputados	Senadores	Total
APRA	105	30	135
AP	10	6	15
CODE	12	7	19
IU	48	15	63
IN	1	1	2
DC	1	1	2
SODE	1	1	2
Independientes	2	0	2
TOTAL	180	61	241

Fuente: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2003:212

Evidentemente, una mayoría parlamentaria proporcionó a ambas administraciones el escenario perfecto para un despliegue de las políticas que consideraban implementar, pero a la vez provocó una ausencia absoluta de control sobre la eficacia o corrección de éstas. Las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1990 traerían un gran cambio en la estructuración de las fuerzas políticas emplazadas en las zonas de poder. Alberto Fujimori, y el movimiento de independientes, Cambio 90, que éste encabezó para catapultarse al poder, no pudo alcanzar una mayoría en el parlamento.

En la lógica de un sistema democrático representativo, la formación de una coalición política resulta ser necesaria para el adecuado funcionamiento del gobierno y la estabilidad del régimen, y para ello se requiere que las fuerzas políticas se comporten como agentes responsables. (Altman, 2001: 19) ¿Pero qué sucede en una realidad política como la peruana caracterizada por la paulatina dispersión de los partidos políticos y la emergencia de movimientos independientes?

“El gobierno impuso entonces una práctica de alianzas pragmáticas sobre asuntos puntuales – en los que encontrase coincidencias con las principales fuerzas políticas – en oposición a una de alianzas estables o programáticas. (...)Al no ser alianzas permanentes se generaba cierto nivel de oposición y no hubo sometimiento a los deseos del gobierno.” (Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2003: 227)

Tabla 5: Congreso 1990-1992: Número de parlamentarios por partido político.

Partido	Diputados	Senadores	Total
FREDEMO	62	21	83
APRA	53	17	70
Cambio 90	32	14	46
IU	16	6	22
FIM	7	0	7
IS	4	3	7
FNTC	3	1	4
Independientes	3	0	3
TOTAL	180	62	242

Fuente: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2003:226

Si bien los partidos de derecha apoyaron en el Congreso muchas de las políticas económicas de Fujimori, los legisladores de todo el espectro político partidario cuestionaron las acciones del ejecutivo que transgredían el Estado de Derecho vigente. Las pugnas entre los poderes se agudizaron, como nunca en todo el período de restauración democrática, desde el momento en que la presidencia recurrió a ataques sistemáticos contra el Congreso, los partidos y la clase política en general; la legislatura respondió a ellos superando en cierta medida la fragmentación existente en su seno, y muestra de ello fue la aprobación de la Ley de Control Parlamentario sobre los actos normativos del Presidente. (Cotler, 1995: 349-350). Esta medida pretendía denegar la delegación de prerrogativas legislativas a la presidencia en lo que a otorgamientos de potestades especiales a las Fuerzas Armadas se refiere.

“El 5 de abril de 1992, Fujimori suspendió la Constitución y formó un ‘Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional’ con la

colaboración de las fuerzas armadas. Con el fin de justificar tal medida, sostuvo que el Congreso y la estructura institucional del estado en general impedían sus esfuerzos para reemplazar la democracia ‘formal’, basada en un partidocracia, por una democracia ‘real’.” (Cotler, 1995: 351)

La condición subordinada que ostentaron las diversas agencias estatales frente al poder del ejecutivo, establecidas en la Constitución de 1979 y que entregó los parámetros para el funcionamiento del régimen democrático una vez que este se reinauguró, se vieron reforzadas con la promulgación de la constitución de 1993, la cual transformó radicalmente las estructuras del Estado, modificando las atribuciones y prerrogativas del Poder Legislativo³, del Poder Judicial⁴, el Ministerio Público, el Sistema Electoral⁵.

En consecuencia, se agudizan y se extreman las debilidades exhibidas por el andamiaje institucional sobre el cual habían operado las administraciones anteriores, tales como la falta independencia y politización del poder judicial, debilidad fiscalizadora político-técnica del poder parlamentario (de poder a poder), inexistencia de efectivos mecanismos internos de control y sanción ética de los parlamentarios (intrapoder), falta de independencia y poder real de los mecanismos de control, como son la Contraloría y la Fiscalía, cooptación de áreas estratégicas del Estado y de la administración pública como los servicios de policía,

³ “El Congreso adquirió una estructura unicameral. Los 120 miembros de la única cámara fueron elegidos en un único distrito nacional empleando el método de representación proporcional d’Hondt. Los electores podían contar hasta dos votos preferenciales para candidatos individuales de las listas partidarias elegidas. Los escaños iban a ser asignados a un partido de acuerdo con su proporción del voto, pero los votos preferenciales determinarían que candidatos ocuparían los asientos obtenidos por cada lista”. (Schmidt, 2002: 347)

⁴ “En junio de 1996, se declaró la reorganización del Poder Judicial y del Ministerio Público, creándose el Consejo de Coordinación Judicial; en enero 1997 se creó la Comisión Ejecutiva del Ministerio Público, y en diciembre de 1997 se dictó la homologación de magistrados titulares y provisionales”. (Tanaka, 2002b, 18)

⁵ “Un controversial código electoral aprobado en el 97 obligó a que los partidos políticos recolectaran las firmas del 4% del electorado o de casi 50.000 votantes para registrarse en la junta Nacional de Elecciones (JNE) . Esta provisión puso un formidable obstáculo dado que los votantes pueden firmar la petición de un sólo partido. En 1999 el Congreso enmendó el código electoral con el objetivo de proscribir las candidaturas por parte de antiguas autoridades sujetas a cargos de corrupción o a advertencias de arresto”. (Schmidt, 2002: 348)

desplazados por el accionar militar en el período de la violencia política y el terrorismo. (INA, 2001).

En contrapartida, el poder del Ejecutivo se acrecienta y refuerza. La nueva constitución estableció el mecanismo de la reelección, le entregó al presidente plenas potestades para el nombramiento de los mandos militares y altos funcionarios públicos, facilitó al ejecutivo las herramientas para disolver con menores restricciones la legislatura y, como medida preventiva, estableció un mayor quórum y más complejos procesos para la modificación de la carta constitucional. (Schmidt, 1998).

“En agosto de 1996 el congreso, con clara mayoría fujimorista, dio la ley de ‘interpretación auténtica’ de la Constitución, según la cual el primer periodo presidencial de Fujimori no había sido el de 1990-1995, sino el de 1995-2000, (dado que el primero había sido regido por la Constitución de 1979, no de 1993), permitiendo así que Fujimori pudiera postular a su ‘primera reelección’ en el 2000”. (Tanaka, 2002b: 17)

Sobre la base de esta legislación, en el año 2000 Fujimori se postula a la reelección y con esta acción queda en evidencia una vez más el fuerte presidencialismo que se ha construido a lo largo del tiempo en Perú “(...) institución que en los hechos, por incidencia de la inestabilidad política y la fragilidad de los partidos políticos, desbordó las previsiones constitucionales.” (INA, 2001:23). Dos mecanismos de control intentaron activarse para poner un freno a la reelección presidencial de Fujimori en el 2000, uno de carácter horizontal, a través de una declaración del Tribunal Constitucional para declarar como ilegal la ley de interpretación auténtica; el otro, de naturaleza vertical, que buscó impulsar la realización de un referéndum sobre la reelección. (Degregori, 2002: 5) Ninguno de ellos llegó a puerto, frente a la expansión de la maquinaria de poder ostentada por el Ejecutivo. El carácter delegativo de la democracia peruana, expresada en este fuerte presidencialismo

que se contrapone a la debilidad de las demás reparticiones públicas, ha impedido permanentemente una forma de control interestatal de los poderes y potestades de quienes ostentan la función presidencial y así esto se ha traducido en una estrecha posibilidad para el ejercicio de una accountability horizontal.

c. ¿Es posible hablar de un control social?

El concepto de sociedad civil invoca un ámbito organizado de la vida pública, que se expresa a través de la existencia de asociaciones situadas más allá de las esferas del Estado y libres de su tutela, pero cuyo accionar se encuentra orientado a la vida pública en general y a la formación de políticas en lo particular. (Roniger, 1994: 6)

Durante los años ochenta muchos de los mecanismos representativos giraron no sólo en torno a los partidos políticos sino que también alrededor de ciertos grupos y organizaciones con importantes bases en la sociedad; a pesar de su naturaleza diferenciada, entre ambos tipos de actores políticos se estableció una dinámica complementaria de acción, dada la extensión de ciertas redes clientelares que nacieron en el seno de los diversos partidos políticos y que se extendieron hacia estas organizaciones. En consecuencia, en aquellos años se fue configurando una forma de hacer política “en la que el poder e influencia se construía por medio del desarrollo de una relación privilegiada con movimientos sociales y grupos de interés”, que canalizaban las diversas demandas emanadas desde el seno de la sociedad hacia el sistema político formal. (Tanaka, 2002a: 7)

Hacia fines de la década esta forma de expresión social, y por ende el sistema de relaciones sobre el cual operó, cambiaría radicalmente a raíz de diversos acontecimientos concadenados: aguda crisis económica, espiral inflacionaria, demandas sociales insatisfechas, programas de ajuste, violencia política y contiendas electorales.

“El programa de ajuste de 1988 (...) constituyó una herida fatal a la lógica movimientista, a la posibilidad de construir poder político por medio de acciones de protesta, al reducir en extremo los recursos movilizables para la acción colectiva (...). Muchos esperaron una generalizada reacción social frente al durísimo ajuste, sin embargo éste nunca llegó; recién se empezó a revelar claramente el grado al que había llegado el debilitamiento de las organizaciones sociales, y de que manera ellas habían dejado de representar a la población en general, al ciudadano promedio.” (Tanaka, 2002a: 12)

El mundo societal organizado que había existido hasta entonces fue fragmentándose, haciéndose débil y poco cohesionado, y con ello se comienza a manifestar la carencia de una articulación conjunta que pusiera en el tapete de las autoridades y del sistema político en general los diversos problemas e intereses que los identificaban y aquejaban. Este escenario de crisis organizacional se agudizó con la crisis de representatividad experimentada por todas las fuerzas políticas durante la década de los noventa, y en cierta medida ambas son expresión de un mismo fenómeno, dada la red de interrelaciones políticas existentes entre ambos actores en el período anterior.

Los procesos de desestructuración social y de creciente debilidad en las formas de intermediación existentes entre la sociedad y el Estado, que condujeron a una dramática pérdida de fuerza en los actores sociales, tuvieron múltiples rasgos y manifestaciones, entre los cuales destacan: la desaparición del sistema sindical, la extensión de la informalidad, el carácter esporádico que adquirieron los movimientos de pobladores a medida que sus demandas por servicios básicos pudieron verse satisfechas, la acotación y reducción de las organizaciones de mujeres pobladoras que se vieron constreñidas a problemas puntuales.

Intentando encontrar una explicación al fenómeno social peruano debemos tener en cuenta que, dadas las condiciones y prácticas políticas ejercidas durante toda una década,

en el ciudadano común peruano se pudo haber gestado una total desconfianza hacia el sistema político tradicional, que no era otra cosa que el régimen democrático reestablecido a comienzos de los ochenta. La larga seguidilla de erradas políticas, abusos institucionales por parte de las autoridades elegidas, manipulación del juego democrático, discursos que prometían dar satisfacción a los problemas sociales más urgentes pero que finalmente quedaban transformados sólo promesas electorales, el fracaso para poner fin a la violencia política a la que se encontraba expuesta la población civil, las conductas exclusivas de una elite política orientada a sus propios beneficios y las constantes denuncias de corrupción, desgastaron en gran medida la capacidad organizativa de la sociedad peruana y provocaron una desafección política, la que se volcó en un enorme respaldo para con un líder proveniente desde fuera del sistema político. Mientras sus demandas particulares pudieran verse satisfechas, la población peruana otorgó un masivo respaldo a la gestión de Fujimori, mientras éste paulatinamente redujo al mínimo las formas societales de control a la gestión pública.

“Dado que las formas de expresión de la sociedad ante el Estado quedaron reducidas a las surgidas de mecanismos electorales y la difusa opinión pública, y a la acción de grupos de interés específicos (...), un sector mayoritario del país en situación de pobreza, quedó prácticamente sin mecanismos de expresión, sin medios para hacer valer sus intereses”.
(Tanaka, 2002a: 16)

La estrategia desarrollada por el gobierno para permanecer en el poder – tras la modificación de los patrones constitucionales – se concentró alrededor de tres ejes, los cuales se relacionan directamente con la posibilidad de un control societal sobre el accionar gubernamental. Por un lado, el control de los organismos electorales, ya visto en los apartados anteriores. Por otro, la práctica del clientelismo a través del manejo político de

los programas sociales del gobierno. Por último, el control de los medios de comunicación, especialmente la prensa y televisión de señal abierta.

En este escenario, ¿qué posibilidades reales existían para una accountability social?. Difícil resulta encontrar una respuesta, pues como se ha podido apreciar, escasos eran los mecanismos con los que contaba a su haber la sociedad peruana.

c. Los liderazgos personalistas y populistas, una marca indeleble en el poder

Al reinaugurarse la democracia en Perú, a comienzos de la década de los ochenta, no se abandonó el estilo patrimonial del liderazgo partidario.

“El status de los partidos continuó estando basado en los poderes políticos personales de sus caudillos, medidos por la capacidad de cada uno para imponer su voluntad y garantizar favores a través del patronazgo”. (Cotler, 1995)

Los líderes de cada partido, en específico Belaúnde Terry y Alan García, continuaron con la práctica de seleccionar a miembros de sus filas para ocupar las plazas legislativas. Este fuerte personalismo en la vida política peruana se acrecentó por las disposiciones del sistema electoral, que establecían formas proporcionales para la distribución de los cargos parlamentarios. Este mecanismo les permitió a ambas administraciones contar con una mayoría legislativa, pero a la vez inhibió las posibilidades de una práctica consensuada en el poder, ya que nunca se gestaron coaliciones pluralistas, ni se desarrollaron mecanismos de negociación entre las diferentes fuerzas políticas. Todo esto se tradujo en una suerte de dispositivo perverso para la institucionalización de la democracia, personalizando la política, desarrollando esquemas de hostilidad y enfrentamiento entre las fuerzas políticas y fomentando prácticas de naturaleza exclusiva.

“Estas prácticas políticas facultaron al Ejecutivo y a los legisladores para garantizar favores a los políticos leales, premiándolos con posiciones en la burocracia y con acceso a los fondos públicos. Los recursos públicos fueron distribuidos entre sectores privilegiados de la población, estimulando la corrupción. Nadie era responsable, ni los liderazgos partidarios ni los administrativos”. (Cotler, 1995: 335)

Ambas administraciones culminaron su mandato con un muy bajo capital político, dada la inoperancia de las políticas implementadas por los gobiernos de turno para resolver la crítica situación social y económica que azoló al país al término de cada uno de ellos.

El descontento ciudadano le pasó la cuenta a los partidos, y estos sufrieron una merma progresiva en los apoyos electorales que hasta ahora ha sido irreversible. Su lugar fue ocupado por nuevos líderes personalistas, pero ahora de naturaleza extrapartidaria, que han conformado movimientos políticos independientes en torno a sus propias figuras y liderazgos, y no en alrededor de un programa político o ideología. Sin duda que el exponente más importante de esta nueva tendencia fue Alberto Fujimori, pero no resulta ser una excepción en la realidad peruana de la década de los noventa.

Apelando a un nuevo estilo de populismo, Fujimori se presentó ante el electorado como el único capaz de conducir a la reconstrucción de la nación. Los éxitos de su política económica y de control a la violencia interna – dos temas cruciales en la caída de las administraciones anteriores – le proveyeron de un fuerte respaldo, especialmente en su primer gobierno. Para mantener estas adhesiones aprovechó los mecanismos democráticos a su alcance más cercanos a la ciudadanía – como plebiscitos y referéndum - y junto a ello extendió redes hacia la sociedad por medio de planes sociales, tendientes a la cobertura de las necesidades más básicas de la población. A través de un discurso confrontacional, agudizó el desprestigio de la clase política, exponiendo a sus dirigentes a una crítica que

socavaba los ya débiles vínculos ciudadanos. Su accionar se vio completado al copar con partidarios leales las diversas agencias estatales, removiendo a sus opositores de éstas.

El liderazgo neopopulista de Fujimori, de acuerdo a las características descritas, estrechó aún más los márgenes para el desenvolvimiento de mecanismos de control que ahora se extendieron a los de naturaleza vertical y societal, junto a los ya débiles e inexistentes mecanismos de accountability horizontal.

REFLEXIONES

En esta investigación nos propusimos determinar qué tipos de factores políticos e institucionales favorecen el despliegue de la corrupción, en otras palabras cómo los mecanismos de accountability se ven frenados y/o fracturados por el entramado institucional del escenario político sobre el cual deben operar. Para ello seleccionamos el caso de Perú, pues este país nos provee de dos realidades a ser comparadas, una desarrollada durante las administraciones de Belaúnde Terry y Alan García y la otra durante los dos gobiernos de Alberto Fujimori. Establecimos que el punto de inflexión entre ambas corresponde a el autogolpe de Estado de 1992 y a la reforma constitucional de 1993, que enfatizaron ciertos rasgos del sistema político, pero también porque tendieron a crear una nueva dinámica de cambio político social.

En estos dos escenarios analizamos cuatro factores relacionados con los mecanismos de accountability vertical, horizontal y social, los cuales corresponden a la estructura y naturaleza partidaria, los pesos y contrapesos entre las agencias del Estado, el carácter de los liderazgos políticos y la capacidad de movilización social. El análisis detallado de estos

factores nos reveló las debilidades, fallas y fracturas que se producen en los diversos mecanismos de control sobre el aparato gubernamental.

A estos datos queremos agregar una reflexión final. La consolidación de una cultura política centrada en la figura del presidente como articulador de los destinos de la nación puede generar en la población condiciones pasivas de sometimiento y acatamiento, las cuales se ven reforzadas cuando existen gobiernos que consideran entre sus primeros objetivos el satisfacer las demandas sociales, pero cuyo costo político para el sistema en general parece ser demasiado alto. Sólo en determinados momentos de la fase democrática experimentada en Perú presenciamos una sociedad civil más organizada y participante, éste fue el momento de mayor movilización social articulada a través de los partidos políticos y organizaciones sociales. Tras su desprestigio y erosión, la sociedad se replegó sobre sí misma y los valores de cohesión se vieron reemplazados por los de sometimiento a una autoridad fuerte que surge cuando los problemas sociales y económicos arrecian. Éste es el círculo vicioso de la historia peruana contemporánea.

Lo anteriormente expuesto no resulta ser suficiente para explicar la caída de Fujimori y, si bien este no es el tema de la presente investigación, se relaciona de manera indirecta con ella. De alguna manera, algún tipo de control debe haberse activado para provocar la salida abrupta de Fujimori del poder. En este sentido queremos entregar la reflexión que realiza un estudio sobre una organización no gubernamental peruana, y que podría ser interesante para una futura investigación.

“En el mundo de la política, la destrucción de la reputación a través de la exposición pública representa uno de los principales instrumentos de *accountability*. En el caso peruano, ante el control del poder judicial y los altos niveles de arbitrariedad dentro del régimen, la estrategia de algunos congresistas de oposición, de los magistrados destituidos del TC y de los empresarios mediáticos que sufrían los ataques del régimen fue

buscar el desprestigio del gobierno ante la comunidad internacional”.
(Degregori, 2002: 7)

No cabe duda que la enérgica, sucesiva y permanente presión de la comunidad internacional, a través de órganos formales como la OEA, organismos ligados a los gobiernos como consultoras electorales y otros, expondrán paulatinamente al gobierno encabezado por Fujimori y provocarán una abertura dentro del andamiaje institucional establecido. El resquebrajamiento del aparato estatal terminó abriendo las puertas para todas aquellas fuerzas políticas y sociales constreñidas, pero que siguen estando limitadas en su expresión y función.

BIBLIOGRAFÍA

Altman, David. 2001. “Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura”. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 1-26.

Basombrío, Carlos. 2001. “Ahora, lo más difícil: demostrar que la democracia valía la pena”. *Idéele*, N°138: Pág.6-8

Collier, David. 1992. “Método Comparativo” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Pp. 21-45.

Comisión de la Verdad y la Reconciliación. 2003. “Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación”. Libro III. Capítulo 5. 201-247

Costafreda, Andrea. “El fenómeno de los ‘independientes’ y el sistema competitivo de partidos en el Perú. Alejandro Toledo ¿una ventana a la renovación?”. *DHIAL*, N°30, 1-7.

Cotler, Julio. 1995. “Political Parties and the Problems of Democratic Consolidation in Peru”. Pp. 333-353 in *Building Democratic Institutions. Party systems in Latin America*, edited by S. Mainwaring and T. Scully. Stanford: Stanford University Press.

Degregori, Carlos y otros. 2002. Accountability Societal en Perú. El caso de la asociación civil Transparencia. (Artículo en preparación). Taller de Accountability Social, Universidad Torcuato Di Tella, 1-26

INA-Ministerio de Justicia. 2001. “Un Perú sin Corrupción”. Documentos de Trabajo.

Jiménez de Parga, Manuel. 1997. “La corrupción en la democracia”. En “*La Corrupción Política*” editado por J. Francisco Laporta y Silvina Álvarez. Alianza Editorial, Madrid, 135-155

Lora, Eduardo and Ugo Panizza. 2003. "The Future of Structural Reform". *Journal of Democracy* 14 (2): 123-137.

Montinola, Gabriela and Jackman Robert. 2002. “Sources of Corruption: A Cross-Country Study”. *British Journal of Political Science*, 32(1): 147-170.

O'Donnell, Guillermo. 1997. “¿Democracia Delegativa?”. En *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 287-304.

Orrego, Claudio. 1999. “Corrupción: Modelos y Factores determinantes”. *Revista de Ciencia Política*, volumen XX, N°4: 96-125.

Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2002. “Accountability social: La otra cara del control”. En *Controlando la política: Ciudadanos y Medios en las Nuevas Democracias Latinoamericanas*, editado por E.Peruzzotti y C.Smulovitz. Buenos Aires, Temas, 23-52.

Roniger, Luis. 1994. The comparative Study of clientelism and the Changin Nature of Civil Society in the Contemporary World”. En *Democracy, Clientelism and Civil Society* editado por Luis Roniger y A. Gunes-Ayata, Reiner Publishers, 1-28.

Schmidt, Gregory. 2002. “The presidencial eletion in Perú, april 2000”. *Electoral Studies*, 21: 339-363.

Schmidt, Gregory. 1998. “Presidential Usurpation or Congressional Preference?: The Evolution of Executive Decree Authority in Peru” . Pp. 104-141 in *Executive Decree Authority*, edited by J. Carey and M. Shugart. Cambridge: Cambridge University Press.

Tanaka, Martín. 2002a. "Las Relaciones entre Estado y Sociedad en el Perú: Desestructuración Sin Reestructuración. Un Ensayo Bibliográfico". *América Latina Hoy*. N° 31 (Agosto): 189-218.

Tanaka, Martín. 2002b. “De la crisis al colapso de los sistemas de partidos y los retos de us reconstrucción: los casos de Perú y Venezuela (Versión preliminar)”. *Instituto de Estudios Peruanos*. (Junio): 1-27.

Tuesta, Fernando. 1994. “Partidos políticos y elecciones en el Perú (1978-1993)”. *Cuadernos de Capel*, N°38.

Weyland, Kurt. 2002. *The Politics of Market Reform in Fragil Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*. Princenton: Princenton University Press.

Weyland, Kurt. 1998. "The Politics of Corruption in Latin America". *Journal of Democracy*, 9 (2): 108-121.

Zegarra, Luis Felipe. 1999. “Regímenes políticos y crecimiento económico en el Perú, 1978-1988. Por qué la concentración del poder es u obstaculo al crecimiento económico”. *Instituciones y Desarrollo*, N°4 (Septiembre): 1-28.