

## **XII**

### **EL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL <sup>1</sup>**

El 31 de octubre de 1993 se llevó a cabo un referéndum constitucional en el Perú, en el cual se puso a votación el proyecto de Constitución elaborado, fatigosamente, por el denominado «Congreso Constituyente Democrático (CCD) durante el periodo enero-septiembre del mismo año. Los resultados oficiales, dados a conocer recientemente, no difieren en mucho de las proyecciones hechas por empresas encuestadoras al día siguiente del referéndum y permiten hacer algunos apuntes, aun cuando sujetos a posteriores revisiones.

#### ***El golpe de estado como antecedente***

El 5 de abril de 1992, el presidente Alberto Fujimori dio un golpe de Estado atípico. Elegido Presidente de la República en 1990, en segunda vuelta, y con impecable mandato constitucional, sufrió en carne propia el desfase de ser ganador en una segunda elección, y tener que gobernar con un Congreso elegido en primera ronda electoral en el cual, en el mejor de los casos, sus partidarios llegaban al 20% de los votos. El mismo estilo presidencial, decididamente confrontacional (si cabe el término) empezó a manifestarse con mano firme en un país de indecisiones, y a enfrentarse con

---

1 Publicado en **Boletín electoral latinoamericano**, San José, núm. X, julio - diciembre de 1993 y en **Gaceta Jurídica** (Lima) Tomo IV, abril de 1994.

todo el orden constituido, primero en el aspecto verbal y luego en la vía de los hechos. En una democracia sólida y asentada, estos conflictos se hubieran solucionado con diálogos y mutuas concesiones, lo que en el Perú lamentablemente no ocurrió. Fujimori, respaldado en la Fuerza Armada y la Policía Nacional, dio un golpe de Estado para asumir todos los poderes, y de hecho, a todos los titulares de los demás órganos del Estado los despachó a su casa. Su idea entonces era gobernar a través de plebiscitos napoleónicos. Pero la opinión pública internacional y cierta presión interna le obligaron a cambiar la agenda, y al final, acogiendo la propuesta de la oposición, convino en convocar a un Congreso Constituyente para hacer reformas a la Constitución de 1979, y en aspectos muy puntuales en los cuales se había llegado a un amplio acuerdo (Poder Judicial, régimen económico, regiones, y relaciones Ejecutivo-Legislativo). Las elecciones fueron convocadas para octubre de 1992, y el 31 de diciembre del mismo año se instaló el CCD, con una triple función: fiscalizar, legislar y hacer las reformas constitucionales del caso.

### ***El debate constitucional***

Iniciado en enero de 1993, terminó oficialmente el 07 de septiembre, o sea, nueve meses más tarde. En el camino se publicaron tres distintas versiones del proyecto de Constitución en el diario oficial «El Peruano», de las ocho que finalmente fueron confeccionadas, la última de las cuales lo fue el 07 de septiembre de 1993. Luego los demás diarios de circulación nacional publicaron y reprodujeron íntegro el proyecto final de Constitución, del que se hicieron tiradas adicionales, por obra del Estado y también de los particulares.

Como primera observación, cabe señalar que la composición del Congreso era mayoritariamente gobiernista (44 representantes de un total de 80) con lo que el oficialismo, en principio, podía hacer una reforma a su libre arbitrio (y esto como producto de una defectuosa legislación electoral, pues en realidad el oficialismo apenas superó el 38% de los votos válidos). A poco de instalarse, la Comisión de Constitución empezó a diseñar un proyecto de nueva Constitución, cuando en realidad lo que se pensó era hacer tan sólo reformas parciales a la Carta Vigente, por lo demás muy moderna en sus grandes lineamientos. Pero al parecer, la idea del Gobierno era hacer un nuevo texto, si bien ahora se puede comprobar que tal tentativa no tenía sentido, ya que no han aportado nada original; han copiado hasta la estructura de la Carta de 1979, y finalmente han repetido el 65% de su articulado, casi siempre textualmente, y en veces, desfigurándolo.

El segundo aspecto que debe llamar la atención es que, salvo las honrosas excepciones que nunca faltan, este Congreso está compuesto por

gente de muy escasa cultura y con preparación muy elemental, muchos de ellos sin primaria completa, y con el único respaldo que da el poder.

A lo anterior, debe agregarse que ninguno de los voceros del oficialismo tenía una vaga idea de lo que quería o necesitaba el país en materia institucional. Tuvieron en mente tan sólo tres ideas: a) aligerar la normatividad económica acercándola al liberalismo, acorde con los vientos que, por lo demás, flotan hace tiempo en nuestro continente, b) introducir la pena de muerte para el delito de terrorismo, largamente anhelado por la población afectada por este flagelo, y c) consagrar la reelección presidencial inmediata e indefinida, a favor del propio Fujimori por supuesto. Al final, no todo se pudo hacer: quedó adelgazado el Estado y su labor promocional, incorporada la pena de muerte para los casos de terrorismo y consagrada la reelección presidencial inmediata (contrariando una fuerte tradición en América Latina). Pero salvo estas ideas, no se tuvo nada en claro, como lo demuestran los debates habidos durante estos meses, en los cuales el oficialismo no hizo más que dar marchas y contramarchas en temas y aspectos tan variados y distantes entre sí, como los derechos sociales o la composición del Consejo Nacional de la Magistratura (cf. Domingo García Belaunde - Pedro Planas, *La Constitución traicionada- Páginas de historia reciente*, SEGLUSA editores, Lima 1993).

Finalmente, cabe destacar que en materia estrictamente jurídica, no contaron con ningún apoyo, y menos aún en el área constitucional, en donde si bien es cierto que llamaron a algunos especialistas, al final no les hicieron caso, lo cual explica la gran cantidad de errores técnicos y conceptuales. (Aún más, en gesto sin precedentes, días antes del referéndum, una veintena de profesores de Derecho Constitucional de diversas universidades del país, y que decididamente representan a dicho gremio, publicó un comunicado adverso al proyectado texto constitucional, cf. *La República*, 29 de octubre de 1993).

### ***Los días previos al referéndum***

Aprobado el texto constitucional por el CCD, debía éste someterse a referéndum. Las encuestas hechas por las empresas especializadas de opinión, daban al Sí un margen del 80%; es decir, una mayoría aplastante que daría al nuevo texto una validez y una legitimidad inobjetable. Hubo además un debate sobre si la Constitución debería someterse a votación en forma total o sólo de ciertas partes de ella, triunfando al final la primera tesis. Finalmente, el Presidente Fujimori politizó el debate al manifestar que lo que se votaba no era una nueva Constitución, sino la aprobación de su gestión presidencial, tras lo cual emprendió una campaña frontal a favor de

la nueva Carta, que lo hizo llegar a decir, la semana previa al referéndum, que si la población no aprobaba el nuevo texto constitucional, él renunciaría al cargo (lo cual era un exceso pues además nadie lo había pedido).

En fin, por esas cosas raras del destino, los 20 días previos al referéndum, las empresas encuestadoras advirtieron, con sorpresa, que la votación a favor del **No** subía en forma lenta, pero segura. Sin publicidad alguna, en medio del silencio de la prensa y de los medios (que optaron por un prudente silencio o por una complicidad inexplicable), el **No** fue creciendo de manera insospechada, alimentado por el grueso descontento existente en grandes sectores de la población. Todo hacía prever un desenlace inesperado.

### **Los resultados del referéndum**

Las cifras oficiales manejadas hasta el momento, arrojan que sobre 8'158,550 de votantes, hay un 52.24% por el Sí, y un 47.76% por el No. Según esta información, existe entre ambas una diferencia aproximada de 4 puntos, que en materia constitucional es realmente insignificante y nada representativa. Otras constataciones que pueden hacerse, *grosso modo*, son las siguientes: i) la votación por el Sí fue decidida en la ciudad de Lima y en sus alrededores, en donde vive un tercio del electorado nacional, ii) el resto del Perú, es decir, el llamado Perú provinciano o Perú real, votó por el No; iii) ha sido seriamente cuestionada la participación presidencial en la campaña a favor del Sí, en clara violación de la ley electoral, iv) igualmente cuestionada ha sido la campaña publicitaria a favor del Sí, en medios masivos de comunicación, en la cual se estima que se han gastado varios millones de dólares, contrastando con la campaña por el No, que actuó en un nivel informal, v) si bien existe un porcentaje bajo de votos nulos o viciados (9% aproximadamente) hay un ausentismo que bordea el 30%, vi) han sido denunciados diversos actos de autoridades políticas para adulterar los resultados de ciertas circunscripciones electorales.

### **Lectura provisional sobre el resultado**

Toda lectura a partir de cifras escuetas, aun cuando sean las oficiales, es difícil de precisar de manera exacta. En todo caso, caben varias lecturas, no necesariamente coincidentes entre sí. Tratemos de extraer algunas de ellas; en primer lugar, las que podemos llamar pacíficas, y en segundo lugar, las que podemos calificar como opinables o discutibles.

Algunas opiniones pacíficas son, sin lugar a dudas, las siguientes: a) la Constitución aprobada de esta forma, nace con una debilidad congénita; sin amplios consensos, sin mayores expectativas en el texto, lo más probable es que esta Constitución, tal cual, no sobreviva al régimen

que la hizo nacer; b) salvo algunas maniobras oficialistas -los llamados fraudes subliminales o manejos administrativos y ciertas irregularidades alimentadas por algunas autoridades políticas- parece ser que las elecciones y sus resultados -más allá de ciertas limitaciones-, han sido transparentes, en parte por la existencia cada vez mayor de una opinión pública vigilante, en parte por la naturaleza misma del sistema electoral que funciona con cierta regularidad desde 1963, o sea, hace 30 años, c) salvo el caso de Lima, (la capital y sus provincias) el resto del Perú votó mayoritariamente en contra del proyecto constitucional, d) Más de 700,000 votos que representan al voto nulo y en blanco, muy superior a la diferencia que existe entre los votos por el Sí y por el No, permiten suponer que para efectos prácticos, el Si no ha tenido más éxito que el que le otorga la legalidad establecida.

En cuanto a las opiniones debatibles sobre los resultados del referéndum, anotamos los siguientes puntos, cada uno de ellos con distinto valor, y que pueden ser analizados con más detenimiento en otra oportunidad y que aquí señalamos como factores que explican el No, que, como decimos, era inconcebible en tan alto margen: i) la recesión que sufre el país como consecuencia de los cambios económicos realizados, y cuyos frutos todavía no se ven, ii) el descontento por la abusiva utilización de Abimael Guzmán, líder de «Sendero Luminoso», en su comunicación epistolar y casi amical con el Presidente Fujimori, iii) el rechazo al serio recorte de los derechos económico-sociales, iv) el rechazo al centralismo consagrado en la nueva Carta, cuyos efectos negativos ha conocido el pasado, v) el desacuerdo con la reelección presidencial inmediata, y vi) el descontento con el modelo presidencial exacerbado, consagrado en el nuevo texto (puntos estos que pueden ser exagerados, pero que fueron vistos de esta manera por la opinión pública).

Los factores que alimentaron el Sí fueron, por otro lado, fundamentalmente dos: a) la esperanza del éxito futuro del programa económico y b) la esperanza de que la política antisubversiva lleve a la total desaparición del terrorismo y conduzca a la pacificación del país.

### ***Más allá del referéndum***

En la práctica, el referéndum dejó de ser referéndum, y se convirtió en un plebiscito; esto es, en el pronunciamiento sobre un hombre (Fujimori y su gestión). Si bien el Sí ha ganado por puesta de mano, es indudable que hay un No que prácticamente es la mitad del país. Pero esa mitad no tiene todavía un rostro. Hay un No que oculta a un inmenso vacío y una gran insatisfacción que por ahora es impredecible. Pero estos resultados, tan ajenos a los deseos y a las expectativas del oficialismo, dan lugar a pensar

que algo distinto y nuevo se está gestando desde abajo, si bien no se sabe aún cuándo podrá aflorar y tomar forma en el rostro electoral del país.

### RESULTADOS OFICIALES <sup>(2)</sup>

RESUMEN ACUMULADO NACIONAL (al 98.91%) **		
Aprobación a la nueva Constitución	Votos	%
SI	3,878,964	(52.24%)
NO	3,545,699	(47.76%)
En Blanco	215,613	(2.64%)
Nulos	518,274	(6.35%)
<b>Total</b>	<b>8,158,550</b>	

(\*\*) Sólo resta adicionar el resultado de la votación de los peruanos en el extranjero, pero esto no variaría porcentualmente el resultado de los comicios.

**RESULTADOS OFICIALES A NIVEL DEPARTAMENTAL**

(Al 100%)

Departamento	SI	NO	Blanco	Nulos
Amazonas	27.859 (42.25%)	38.083 (57.75%)	3.745 (4.77%)	8.820 (11.23%)
Ancash	145.276 (50.64%)	141.589 (49.36%)	14.330 (4.25%)	35.668 (10.59%)
Apurimac	27.999 (41.54%)	39.404 (58.46%)	6.754 (7.70%)	13.544 (15.44%)
Arequipa	192.542 (50.09%)	191.823 (49.91%)	6.405 (1.57%)	16.273 (4.00%)
Ayacucho	45.913 (50.51%)	44.981 (49.49%)	8.455 (7.35%)	15.625 (13.59%)
Cajamarca	127.375 (49.33%)	130.820 (50.67%)	17.057 (5.42%)	39.323 (12.50%)
Cuzco	99.836 (37.76%)	164.589 (62.24%)	13.426 (4.40%)	27.205 (8.92%)
Huancavelica	30.803 (43.09%)	40.674 (56.91%)	7.497 (7.94%)	15.496 (16.40%)
Huánuco	66.981 (52.32%)	61.032 (47.68%)	8.927 (5.84%)	15.924 (10.42%)
Ica	129.990 (52.65%)	116.925 (47.35%)	4.486 (1.71%)	11.639 (4.42%)
Junín	188.486 (58.67%)	132.784 (41.33%)	10.093 (2.85%)	22.322 (6.31%)
La Libertad	204.425 (47.21%)	228.574 (52.79%)	13.947 (2.89%)	34.898 (7.24%)
Lambayeque	157.009 (48.25%)	168.375 (51.75%)	8.838 (2.50%)	19.203 (5.43%)
Lima	1.730.193 (60.08%)	1.149.859 (39.92%)	40.787 (1.35%)	110.664 (3.65%)
Loreto	65.234 (41.81%)	90.801 (58.19%)	2.954 (1.77%)	7.452 (4.48%)
M. de Dios	6.678 (49.58%)	6.790 (50.42%)	345 (2.36%)	798 (5.46%)
Moquegua	20.786 (41.24%)	29.612 (58.76%)	972 (1.81%)	2.207 (4.12%)
Pasco	31.502 (50.73%)	30.599 (49.27%)	4.384 (6.03%)	6.255 (8.60%)
Piura	202.741 (49.18%)	209.528 (50.82%)	14.876 (3.23%)	33.068 (7.19%)
Puno	64.304 (20.31%)	252.362 (79.69%)	12.293 (3.28%)	45.686 (12.19%)
San Martín	59.349 (51.48%)	55.940 (48.52%)	6.127 (4.48%)	15.409 (11.26%)
Tacna	35.890 (45.46%)	43.060 (54.54%)	1.218 (1.45%)	3.842 (4.57%)
Tumbes	20.103 (45.41%)	24.171 (54.59%)	920 (1.94%)	2.201 (4.64%)
Ucayali	47.924 (64.59%)	26.278 (35.41%)	2.460 (3.03%)	4.484 (5.53%)
Callao	149.766 (54.10%)	127.046 (45.90%)	4.317 (1.48%)	10.268 (3.52%)

**Nota de 1994:** Los resultados oficiales consolidados y finales del referéndum, no difieren de las cifras antes señaladas, y han sido publicados por el diario oficial «El Peruano», el 26 de agosto de 1994.