

EL SISTEMA POLÍTICO PERUANO: SU PRINCIPAL NOTA CARACTERÍSTICA Y DOS OMITIDAS PROPUESTAS DE REFORMA

THE PERUVIAN POLITICAL SYSTEM: ITS MAIN CHARACTERISTIC NOTE AND TWO OMITTED REFORM PROPOSALS

Pedro A. Hernández Chávez¹

Docente

Universidad de San Martín de Porres

phernandezh@usmp.pe

Perú

Recibido: 31 de enero de 2018

Aceptado: 02 de marzo de 2018

SUMARIO

- Introducción
- Algunas consideraciones sobre el sistema político peruano
- La nota más saltante de nuestro sistema político: la ausencia de actores políticos institucionalizados
- A modo de conclusión: dos omitidas propuestas de reforma

RESUMEN

Dentro del actual contexto de reforma del sistema político emprendida por el Congreso de la República, este trabajo señala la inexistencia de organizaciones políticas institucionalizadas como su principal nota característica y, por ende, el más importante aspecto a mejorar. Para ello, se plantean dos propuestas hasta ahora olvidadas por las iniciativas legislativas en trámite: la reorientación del ámbito participativo de los «movimientos políticos» a fin de permitir el reingreso de los partidos políticos al ámbito político regional; y la necesidad de implementar la reelección presidencial inmediata no solo como mecanismo de exigencia de responsabilidad política en el modelo presidencial, sino como importante instrumento de renovación partidaria interna.

ABSTRACT

Within the real context of reform of the political system undertaken by the Congress of the Republic, the present work points to the nonexistence of institutionalized institutional organizations as their main characteristic and, therefore, the most important aspect to improve. Thus, they are raised two proposals so far forgotten by the legislative initiatives in process: the reorientation of the participatory scope of the “political movements” in order to allow the re-entry of political parties into the regional political sphere; and the need to implement immediate presidential re-election not only as a mechanism for demanding political responsibility in the presidential model, but as an important instrument for internal party renewal.

PALABRAS CLAVE

Sistema político peruano, movimientos políticos, política, elecciones

KEYWORDS

Peruvian political system, political movements, politics, elections

INTRODUCCIÓN

Para nadie es un secreto que el sistema político peruano arrastra desde hace décadas diversas disfuncionalidades que ponen en evidencia una

¹ Abogado por la Universidad de San Martín de Porres, con estudios de Maestría en Ciencia Política en la Universidad Nacional Federico Villarreal y de Maestría en Derecho Constitucional en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Docente de diversos cursos de las áreas de Ciencia Política y Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres, desde el año 2008, siendo Miembro fundador del Centro de Estudios de Derecho Constitucional (CEDC) de dicha Casa de Estudios.

incorrecta marcha del modelo, que bien puede llegar a atentar contra su propia estabilidad al permitir, si no propender, la recurrencia hacia conductas autoritarias y a desproporcionadas concentraciones de poder que en muchos casos han terminado en una interrupción violenta de la dinámica democrática.

Desde la caída del régimen fujimorista en el 2001, se sostuvo de forma reiterada que la inestabilidad y baja institucionalización de nuestro sistema político eran consecuencia de su carácter «cerrado» y su propensión a dificultar la participación política. A partir de tal diagnóstico, se implementaron diversas medidas «aperturistas» que buscaron dotar al sistema político de una mayor dinámica representativa y, con ello, darle la anhelada legitimidad para su arraigo ciudadano.

No obstante, luego de quince años, lejos de optimizar su funcionamiento, estas medidas han generado nuevos problemas que hacen más evidentes la fragmentación del modelo y su falta de organicidad, a pesar del sustantivo incremento participativo que se ha suscitado. Por ello, creemos que, estando en plena ejecución un proceso de reforma iniciado por el Congreso de la República, es necesario definir con claridad las reales características de nuestro sistema político como primer paso para plantear reformas que fortalezcan el régimen democrático y, a su vez, permitan sentar bases sólidas para la construcción de un sistema político cohesionado, estable, dinámico y duradero como sustrato indispensable de todo desarrollo integral y continuado.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL SISTEMA POLÍTICO PERUANO

Hoy en día es pacífico afirmar que en el Perú se han articulado tres sistemas de partidos a lo largo de la historia republicana: en 1871-1919 ⁽²⁾, en 1931-1962 ⁽³⁾ y en 1980-1992.

- 2 Propio de la denominada «República Aristocrática», conformada por el Partido Civil (Manuel Pardo), Partido Demócrata (Nicolás de Piérola), Partido Constitucional (Andrés A. Cáceres) y Partido Liberal (Augusto Durand), que culminó con la llegada de Augusto B. Leguía al poder en 1919 y la instauración del «oncenio».
- 3 Surgido hacia 1930, cuando se puso en evidencia el carácter elitista de la política y se dio por culminado el predominio de los partidos de notables; estando conformado por el Partido Aprista Peruano (Haya de la Torre, 1930), Acción Popular (Fernando Belaunde, 1956), Democracia Cristiana (Héctor Cornejo Chávez, 1956), Movimiento Democrático Peruano (Manuel Prado Ugarteche, 1956), Movimiento Social Progresista (Santiago Agurto, 1956), Frente de Liberación Nacional (César Pando, 1960) (Orientación Socialista), Unión

Este último surgió en la época posterior a la dictadura militar y la dación de la Constitución Política de 1979, en pleno contexto de reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales y de los partidos políticos como instrumento básico de participación política ciudadana. Estuvo conformado por cuatro (4) partidos nacionales que se ubicaban en espacios ideológicos delimitados desde la centro-izquierda reformista (Partido Aprista Peruano, en adelante PAP), la izquierda (a través de la Izquierda Unida, en adelante IU) y la derecha (con Acción Popular —en adelante AP— y el Partido Popular Cristiano —en adelante PPC—), representando así a sectores muy marcados de la sociedad peruana.

Entre 1980 y 1989 dichos partidos no solo contribuyeron a fortalecer las instituciones democráticas, sino que concentraron cerca del 90 % de los votos ⁽⁴⁾. También tuvieron una sólida dinámica representativa basada en la capacidad de intermediar y representar los intereses y demandas de los movimientos y organizaciones sociales respecto de los cuales se desarrollaron y crecieron estrechamente ligados ⁽⁵⁾; estuvieron comprometidos con el respeto de las reglas de juego democráticas; y tuvieron capacidad y fortaleza para actuar e interactuar tanto a escala nacional como subnacional (Ruiz, García, Mercado y Vela, 2013) (Batlle, 2012).

A partir de la elección municipal de 1989 se advirtió un fuerte descenso en las preferencias ciudadanas hacia los partidos denominados «tradicionales» ⁽⁶⁾. Se dio inicio a un fenómeno de localismo político

Nacional Odrriista (Manuel A. Odría, 1961) y Partido Popular Cristiano (Luis Bedoya, 1967).

- 4 Según información de INFOgob, estos cuatro partidos concentraron el 89.5 % de municipios provinciales y el 87.5 % de municipios distritales durante la década.
- 5 A modo de ejemplo, se puede afirmar que la Izquierda Unida estuvo vinculada a organizaciones sociales de sectores obreros y sindicatos de trabajadores, mientras los gremios empresariales —en particular la Confiep— fueron representados por Acción Popular y el Partido Popular Cristiano. El PAP adoptó una posición de centro-izquierda que representaba a los sectores de la clase media peruana.
- 6 Siguiendo a Incio y Gil (2016, p. 123), este descenso se mide a través del Índice de Enraizamiento Agregado (IEA), que analiza el enraizamiento electoral de los partidos políticos y movimientos regionales ganadores de los gobiernos regionales, para posteriormente medir (y comparar) su nivel de enraizamiento electoral entendido como el número total de municipios provinciales y municipios distritales conseguidos en las regiones donde triunfaron. Este procedimiento se replica en todas las regiones del país; de esa manera es posible promediar, en una elección dada, el nivel de enraizamiento agregado —en provincias y distritos— tanto de los partidos políticos como de los movimientos regionales.

que derivó en el surgimiento y proliferación de «movimientos independientes» que empezaron a aparecer en todo el país, y que poco a poco fueron debilitando el sistema en su conjunto (7). Se daba cuenta así de un sistema de partidos en camino a una desarticulación que, a diferencia de lo que se suele pensar, no fue consecuencia de los primeros años del régimen fujimorista de entonces, sino de sus propias debilidades y contradicciones internas, en la medida en que no pudo hacer frente a la violencia política del terrorismo, a la acelerada informalización del sector laboral y al proceso hiperinflacionario de fines de la década (Dietz y Myers, 2007).

En opinión de Tanaka (1998 - 1999), los rasgos fundamentales que permiten entender el derrumbe del sistema en dicho momento son dos: i) *los partidos tradicionales cayeron en el «espejismo de la representación»*, que los llevó a creer estar representando a la sociedad a través de sus relaciones con organizaciones sociales formales (como los gremios sindicales), cuando en realidad estas habían dejado de ser realmente expresivas de la sociedad; y ii) la mala *capacidad de gobierno* que tuvieron al ejercer el poder, lo cual —sumado a las desavenencias internas y los errores estratégicos y electorales de las dirigencias— melló profundamente su legitimidad ante la ciudadanía.

Por ello, AP y el PPC fueron los primeros partidos en desmoronarse luego de su fracaso en el gobierno (1980-1985), mientras que el PAP y la izquierda, en menor medida, siguieron teniendo un peso importante hasta las aludidas elecciones municipales de noviembre de 1989, cuando el pésimo manejo económico del primer gobierno aprista (1985-1990) empezó a hacer estragos en la sostenibilidad del país. Un año después, en la segunda vuelta de 1990, la elección de Alberto Fujimori no hizo sino confirmar la tendencia del electorado a prescindir de los partidos políticos tradicionales y optar por líderes independientes que fueron vistos como opciones válidas ante el fracaso de los partidos en el manejo de la cosa pública.

Aquella sería la razón por la que Cotler (1993) sostuvo que la caída del sistema de partidos

7 El inicio de este fenómeno de localismo político se suele identificar con la elección del empresario televisivo Ricardo Belmont Cassinelli como alcalde de Lima por el Movimiento «Obras», en las elecciones municipales de 1989.

se debió al descrédito y mal desempeño que tuvieron en el gobierno (caso de AP y el PAP), a las vinculaciones que pudieron tener con el ejercicio del poder (caso del PPC y el cogobierno con AP en 1980-1985) y a la erosión o desplome de los propios armazones partidarios (caso de IU). Así, el sentimiento de disconformidad ciudadana con los partidos políticos se materializó en una crisis de funcionamiento generada por su incapacidad para desempeñar las funciones de representación y por su retroceso en la dinámica de la esfera pública, lo cual significó un notorio descenso en su importancia y presencia políticas (8).

Con el inicio del régimen fujimorista en 1990, en lugar de optarse por la creación y consolidación de un nuevo partido político —a pesar de tener interesantes condiciones para ello (Zavaleta, 2013)—, se terminó por derrumbar un sistema político partidario que ya agonizaba. Ello aconteció mediante la estrategia de su fragmentación a través de múltiples movimientos políticos que dieron lugar al modelo que Levitsky y Way (2002) han denominado «autoritarismo competitivo» (9) dentro de una democracia y participación ciudadana formales, pero que fueron limitadas por un ambiente «antipolítico» y «antiinstitucional» que, tanto en la práctica como en la prédica, satanizó la actividad política pública y tuvo como blanco principal a los partidos políticos tradicionales, en el propósito de instaurar formas alternativas de representación por medio de personas independientes que no comprometen su actividad con la vida partidaria organizada, sino que actúan de manera individual y siguiendo sus propios principios, tal como lo destacaron Lynch (1999) y Degregori (2012).

Este objetivo político se plasmó en la consagración de diversos mecanismos de consulta y participación ciudadanas en el art. 31.º de la Constitución Política de 1993

8 Según Torres (1993), en 1986, el 73 % de la ciudadanía simpatizaba con algún partido político y el 17 % se declaraba independiente, mientras que en abril de 1993 los simpatizantes se habían comprimido a 12 % y los independientes habían pasado a constituir el 86 % del electorado.

9 El «autoritarismo competitivo» es un tipo de régimen híbrido en el cual las instituciones y normas democráticas son funcionales, pero son sistemáticamente violadas por los gobernantes y la oposición es objeto de vejaciones y fraudes.

y en la Ley N.º 26300, Ley de Derechos de Participación y Control Ciudadanos de 1994, los mismos que, a modo de vías alternas de participación política, respondían a un nuevo modelo de democracia «auténtica» que tuvo el explícito propósito de debilitar la democracia representativa dentro del marco de una retórica antipartidaria y antipolítica antes aludida.

En resumen, la debacle del último sistema de partidos peruano de 1980-1992 tuvo lugar cuando las organizaciones políticas nacionales perdieron sus capacidades de agregar intereses, de absorber políticos locales para consolidar su presencia regional y local, y de desplazar a los sustitutos partidarios, permitiendo que ellos distribuyan mejor los capitales políticos ideacionales y administrativos. La crisis comenzó con el surgimiento de los «movimientos independientes» y los candidatos «outsiders» en las elecciones municipales de noviembre de 1989. Luego, se amplió con la victoria presidencial de Fujimori, en mayo de 1990, se profundizó institucionalmente con el autogolpe de abril de 1992, y colapsó a nivel electoral en las elecciones generales de 1995 con la abrumadora victoria de Alberto Fujimori en las elecciones presidenciales de ese año, en el nuevo marco constitucional de 1993⁽¹⁰⁾. En aquel momento, dichos partidos obtuvieron en total solo el 6.3 % de los votos, de manera que, al no superar el 5 % de los votos, alguno de ellos perdió su registro ante el Jurado Nacional de Elecciones.

A partir del 2001 —y siguiendo la corriente regional de reformas institucionales de los sistemas políticos para contrarrestar los problemas de legitimidad de los partidos y la clase política en general—, en nuestro país se impulsó un conjunto de reformas orientadas a «inaugurar» el sistema político y lograr su plena «democratización», superando en forma definitiva la otrora «dictadura» fujimorista y su generalmente asumido carácter cerrado, impositivo, vertical y centralista. Con este propósito, se incorporaron como propuestas en el discurso político: i) el nuevo impulso al *proceso de descentralización del Estado* por medio de la creación de gobiernos subnacionales elegidos por voto popular; ii) la *implementación de diversos mecanismos*

de participación ciudadana en los niveles subnacionales de gobierno regional⁽¹¹⁾ y local⁽¹²⁾; iii) la elaboración de los presupuestos participativos⁽¹³⁾; y iv) las reiteradas propuestas para reformar la Constitución de 1993 por considerarla un documento de carácter «antidemocrático», supuestamente hecho a «medida» del régimen autoritario fujimorista, con el propósito de «cerrar» el sistema político, así como mantener y consolidar la preeminencia fujimorista.

Los aludidos planteamientos de reforma parten de sostener que el sistema político peruano consagrado en el modelo constitucional de 1993 era uno «cerrado» que limitaba, sustantiva y considerablemente, la participación, nada más lejos de la realidad, puesto que ni el sistema político peruano es cerrado ni la Constitución de 1993 tiene un carácter autoritario o dictatorial. En palabras de Tanaka (2005):

«El interés por una reforma política parte de un diagnóstico equivocado: que estaríamos ante un sistema político cerrado y que esta característica sería expresión de la naturaleza autoritaria del régimen fujimorista, por lo que correspondería su ampliación» (p. 96).

11 En la Ley N.º 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales del 2002, se contemplaron la elección del 40 % de los representantes ante los Consejos de Coordinación Regional (CCR), estando el 60 % restante conformado por los alcaldes provinciales (arts. 11 y 11-A); y la convocatoria a representantes de las organizaciones sociales y productivas de un sector para la elaboración concertada de planes y programas sectoriales, a través de los consejos sectoriales o consejos de desarrollo (ej.: consejos de competitividad, de desarrollo agrario, etcétera).

12 En la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades del 2003, se contemplaron la participación vecinal en la formulación de los presupuestos participativos municipales (art. 53); la elección del 40 % de representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales y cualquier otra forma de organización a nivel provincial, ante los consejos de coordinación local provincial (art. 98) y los consejos de coordinación local distrital (art. 102); el nombramiento de representantes de las agrupaciones urbanas y rurales y las organizaciones sociales de base y representantes de organizaciones sociales que promueven el desarrollo local y su participación vecinal, para integrar la Junta de Delegados Vecinales Comunales (art. 106); la iniciativa en la formación de dispositivos municipales (art. 113); el derecho de referéndum (art. 115); la participación en las juntas vecinales comunales (art. 116); la participación en los comités de gestión (art. 117); la participación en el Cabildo Abierto (art. 119); la participación del sector empresarial (art. 120); y la revocatoria de mandato de alcaldes y regidores (art. 122).

13 Se establece el nombramiento de representantes de las organizaciones sociales para proponer las prioridades y proyectos de inversión mediante los presupuestos participativos regionales y locales (art. 1 de la Ley N.º 28056, Ley Marco del Presupuesto Participativo).

10 En las Elecciones Generales de 1995, Alberto Fujimori obtuvo el 64.3 % de los votos, mientras que Javier Pérez de Cuéllar —que logró el segundo lugar— obtuvo 21.5 %, haciéndose de la victoria en primera vuelta.

Tal afirmación pone en evidencia tres (3) errores graves en el análisis politológico del régimen fujimorista de los noventa, que han tenido nefastas consecuencias para la cabal comprensión de la dinámica, características y funcionamiento de nuestro sistema político y, por ende, para definir sus mejores alternativas de mejora: en primer lugar, el diagnóstico equivocado *que otorga al fujimorismo el carácter autoritario clásico cuando en realidad se trató de un «autoritarismo competitivo»*, en el que la nota «autoritaria» no se encuentra en la ausencia de participación ciudadana, sino en la *afectación de las condiciones de la competencia política debido al propósito de consolidar la hegemonía de las agrupaciones fujimoristas*. Esto, como es lógico, implicó la alteración de los contrapesos sociales y políticos efectivos y, por ende, supuso la pérdida de la lógica de equilibrios y controles propios de la democracia, pero sin que ello significara la inexistencia de participación o competencia políticas.

En segundo lugar, a diferencia de lo generalmente asumido por la mayoría de politólogos y la ciudadanía en general, *el sistema político peruano es bastante abierto y lo es, incluso, desde la época del régimen fujimorista*. Su declarado propósito de debilitar a los partidos «tradicionales», tal y como se puede corroborar con los siguientes datos: i) *la existencia de una legislación que permitió la postulación de candidatos y listas independientes durante los años ochenta y noventa* (14); ii) *la conformación de un Congreso elegido con base en el «distrito único electoral»*, espacio territorial que se convertía así en la circunscripción electoral más grande de toda la región, haciendo de nuestro sistema el más proporcional en estas latitudes (Payne, Zovatto y Mateo, 2003) (15); iii) *la consagración constitucional de dos (2) tipos de organizaciones para viabilizar la participación política de la ciudadanía* (los

partidos y movimientos), lo cual constituye el fomento de la incursión en la vida política de organizaciones regionales y locales distintas a los partidos nacionales y que, por su cercanía al pueblo, han sido los que más se han beneficiado de esta medida; y iv) *la exigencia de un número mínimo de firmas de adherentes para la inscripción de partidos políticos*, lo cual permitió una considerable participación de organizaciones partidarias en las elecciones presidenciales y congresales que bien puede considerarse excesiva (16)(17).

En tercer y último lugar, se imputa a la Constitución de 1993 un supuesto carácter autoritario y dictatorial, fundamentalmente debido a la consagración de lo siguiente: la reelección presidencial inmediata (en el texto original del art. 112.º); el modelo de gobierno de corte «hiperpresidencialista», cuando en realidad sucede lo contrario (18); y un poder legislativo de conformación

14 En el marco constitucional de los Textos Fundamentales de 1933 y 1979, el Decreto Ley N.º 14250, que aprobó el Estatuto Electoral (06.12.1962), hace referencia a las candidaturas «independientes» para la postulación a la Presidencia y Vicepresidencias de la República (art. 72), a la Senaduría y la Diputación (arts. 82, 83, 95 y 96) y sobre personeros (art. 101), cédula de sufragio (arts. 106, 107 y 108) y cómputo departamental y proclamación de senadores y diputados (art. 162); aludiéndose también a agrupaciones independientes (arts. 99 y 104).

15 En ese entonces, se necesitaba tener al menos un representante para mantener el registro electoral, y basta obtener un 0.8 % de los votos para obtener un escaño, tuvimos en la práctica el sistema más abierto de la región.

16 El inciso 2 del art. 60 del Decreto Ley N.º 14250, que aprobó el Estatuto Electoral (06.12.1962), se establece la presentación de una relación de adherentes en número no menor de veinte mil (20 000), con firma autógrafa de cada uno de estos y la indicación del número de su libreta electoral.

El art. 88 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones (01.10.1997), estableció la relación de adherentes en número no menor del cuatro por ciento (4 %) de ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional (aproximadamente 586 000 firmas). Dicha cantidad, mediante la Ley N.º 27505 (10.07.2001), se disminuyó al uno por ciento (1 %) (aproximadamente 122 000 firmas), a partir del proceso electoral del 2001.

El texto original del art. 5 inciso b de la Ley N.º 28094, Ley de Partidos Políticos (del 01.11.2003), determinó la presentación de una relación de adherentes no menor del cuatro por ciento (4 %) de ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional; habiendo sido modificado este requisito según el siguiente detalle;

• Ley N.º 29490 (25.12.2009): el tres por ciento (3 %), equivalente a 493 992 firmas (una vez concluidos los procesos electorales del 2011).

• Ley N.º 30414 (17.01.2016): el cuatro por ciento (4 %).

17 En la elección presidencial de 1990 participaron nueve (9) candidatos; en 1995, catorce (14) candidatos; el 2000, nueve (9) candidatos; y el 2001, ocho (8) candidatos; mientras que en la elección congresal de 1990 se presentaron veinte (20) listas; en la de 1995, veinte (20) listas; en la de 2000, diez (10) listas; y en la de 2001, trece (13) listas.

18 Según el PNUD (2004), el presidente peruano aparece con poderes no legislativos *muy bajos* (el indicador contempla la existencia de voto de censura legislativa al gabinete y los límites que tiene el presidente para disolver el Congreso) y con poderes legislativos de nivel *medio alto* (el indicador contempla la existencia de vetos presidenciales parciales o totales, la facultad de expedir decretos, el mecanismo de aprobación de presupuesto, la existencia de exclusividad para introducir legislación sobre algunos temas y la facultad de convocar a plebiscito), lo que arroja un promedio *medio bajo* de poderes presidenciales formales, lo que se complementa con poderes presidenciales partidistas de nivel *medio bajo* (el indicador considera el control partidario sobre los legisladores y control partidario del Ejecutivo sobre su bancada en el Legislativo) (Anexos estadísticos, tablas 44-45).

unicameral que rompe la tradición constitucional peruana. En consecuencia, el carácter «autoritario» del régimen fujimorista *es asimilado indebidamente y se asigna* al Texto Fundamental aprobado en esos años, cuando lo cierto es que *la Constitución de 1993 no tiene un espíritu «antidemocrático» sino «antipartidario»* que buscó erradicar el monopolio participativo de los partidos políticos, conforme ya hemos advertido. Lo señalado es tan cierto, que, inclusive desde la caída del régimen fujimorista en el 2001, pasamos de una dinámica autoritaria a una democrática y equilibrada sin mayor dificultad, pese a que no hubo cambios institucionales trascendentes.

Volviendo a la idea que desarrollábamos, si bien las medidas de apertura lograron ampliar efectivamente el espacio político y activar sectores sociales antes desmovilizados, también han tenido efectos problemáticos, como el aumento de los conflictos internos en los partidos, el debilitamiento de la cohesión interna partidaria, la fragmentación política de los sistemas, el aumento de la inestabilidad y volatilidad electoral con la aparición de «outsiders» y el desarrollo de tendencias antisistémicas, entre otros.

LA NOTA MÁS SALTANTE DE NUESTRO SISTEMA POLÍTICO: LA AUSENCIA DE ACTORES POLÍTICOS INSTITUCIONALIZADOS

A diferencia de otros países de la región que sufrieron un colapso del sistema de partidos pero en los cuales surgieron nuevas agrupaciones políticas en los años posteriores, el Perú es uno de los pocos casos en que dicha crisis se ha extendido por un largo periodo. Esto ha dado origen a un modelo que Levitsky y Cameron (2003) calificaron como una «democracia sin partidos», en el que la participación política de la ciudadanía se realiza en forma desinstitucionalizada y solo en épocas electorales a través de organizaciones políticas de corta duración en el tiempo que han articulado un sistema de competencia dúctil y dinámico en el que las etiquetas partidarias cambian la conformación de sus candidatos en cada periodo electoral. En dicho contexto, emulando lo que Zavaleta (2014, p. 15), denominó la «estrategia independiente de Fujimori» ante la ausencia de partidos políticos sólidos incapaces de brindar capitales políticos

(ideacionales o administrativos) a sus cuadros o candidatos, se establecieron *mecanismos informales de asociación* que permitieron a los políticos participar en elecciones y sobrevivir políticamente¹⁹). Esta particular situación hizo que Tanaka (2005) planteara que la auténtica reforma del sistema político peruano pasa por dejar de «ampliar», en forma apresurada y desordenada, los múltiples espacios existentes de representación y participación, y en cambio se oriente a enfocar adecuadamente su real causa de disfuncionalidad, que es la ausencia de actores políticos institucionalizados capaces de dar vida al sistema político en su conjunto.

No obstante, en un trabajo reciente, Meléndez (2016) advierte que no es posible seguir aludiendo al modelo peruano como una «*democracia sin partidos*», puesto que nuestro sistema político ha sido testigo —más allá de la aparición y registro formal de muchas organizaciones partidarias en los últimos años— del surgimiento de dos (2) agrupaciones que se encuentran en pleno proceso de su consolidación como partidos políticos de alcance nacional y cuya aparición pone en tela de juicio dicha afirmación: «*Fuerza Popular*» y «*Alianza para el Progreso*».

En tal sentido, a nivel de dinámica política, los años transcurridos permiten advertir que la nota característica más saltante del sistema político peruano no es la inexistencia de partidos políticos, sino que —propriadamente— *existe una variedad de organizaciones político-electorales* que se han desarrollado como consecuencia de un sistema político excesivamente abierto que permitió la proliferación de diversos tipos de actores de este tipo, so pretexto de superar la etapa «dictatorial» de la década de 1990. Por ello, más que una «*democracia sin partidos*», pensamos que el modelo político peruano es mejor descrito cuando se alude a una «democracia con diversos tipos de organizaciones político-electorales», diferenciadas estas sobre la base de dos criterios: i) el ámbito de desenvolvimiento (nacional, regional y local) y ii) los niveles de institucionalización, distinguiéndose así entre *partidos políticos* y *movimientos políticos* (art. 17.º de la Ley N.º 28094).

19 Para entender esta calificación, es necesario recordar la noción de «instituciones informales» planteada por Helmke y Levitsky (2006), quienes las definen como las «reglas compartidas socialmente, usualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y cumplidas fuera de canales formales de sanción» (p. 5).

Estos actores políticos no solo se han acostumbrado a desenvolverse en un modelo poco institucionalizado, incierto y cambiante, sino que también han aprendido a beneficiarse de él, aprovechando las ventajas que supone el destierro de la intermediación y el protagonismo de organizaciones partidarias que normalmente sirven de parámetro de actuación y fiscalización políticas. Pese a ello, el panorama descrito tiene nocivas consecuencias para el sistema político en general, en la medida en que la tan mentada «*crisis de los partidos políticos*» y su pérdida de gravitación en el proceso de formación de opiniones o posicionamiento político que tiene implícita *no solo puede producirse por la ausencia de organizaciones partidarias, sino también —y aquí el caso peruano— por una excesiva presencia de agrupaciones formalmente «partidarias», pero de mera existencia electoral y, por ende, corta duración*, que funcionan a modo de «coaliciones de independientes» (Zavaleta, 2014). Esto se da en un sistema político cuyo diseño, lejos de promover su consolidación y fortalecimiento, permite su coexistencia con otro tipo de agrupaciones políticas que cuentan con mejores condiciones para su surgimiento, como los movimientos y organizaciones políticas locales (a nivel regional y municipal).

En un contexto así, los partidos políticos son percibidos por la ciudadanía como vehículos poco eficientes para superar los conflictos de intereses grupales que genera el crecimiento económico y, además, como incapaces de cumplir las funciones de agregación, articulación, participación, socialización y renovación de élites que son exigidas por la dinámica política moderna. Todo ello tiene graves efectos para el sistema político en general y para el modelo democrático-representativo. Algunos de estos son la *difusión de una visión puramente electoral de la actividad política* (que se asume como limitada solo a los periodos electorales), el *incremento de la fragmentación partidaria, así como la dispersión y volatilidad electorales* (ante la ausencia de discursos políticos claros y liderazgos sólidos y coherentes) (Vergara, 2013), el *surgimiento de candidaturas ajenas al sistema político* a través de los denominados «*outsiders*», la *tendencia al surgimiento de pensamientos extremos y políticos antidemocráticos* (debido a la nula o deficiente formación política partidaria de militantes y ciudadanos), la *imposibilidad*

ciudadana de realizar cálculos electorales (pues la existencia fugaz de los partidos hace imposible analizar el desempeño que pudo tener en alguna oportunidad anterior de gobierno) (Zavaleta, 2014), la *generación de altos costos para los políticos* (que carecen de recursos propios y no cuentan con el respaldo organizacional que les brinde «reputación instantánea», ventajas materiales o un espacio para su carrera política), el *fortalecimiento del fenómeno de la personalización de la política* (y la ancestral nota caudillista), la *dificultad de los políticos para la planificación de largo plazo* (al responder estos a una dinámica coyunturalmente electoral), el *impedimento de la consolidación de experiencia de gobierno* (permitiendo que personas sin trayectoria o experiencia alguna lleguen a cargos directivos) (Zavaleta, 2014), la *afectación de la labor de representación política en el Congreso* (debido a que el traslado de las debilidades institucionales partidarias hace sumamente vulnerable a la representación parlamentaria ante las volubles mareas de la opinión pública y las agendas fijadas por los medios de comunicación), la *atomización del poder y la proliferación de actores políticos*, y la *consiguiente afectación de la gobernabilidad* (pues, al no existir organizaciones políticas institucionalizadas que abarquen a todos los partícipes en un determinado hecho o tema, se dificulta el arribo a acuerdos integrales) (Vergara, 2013), y la *generación de un vacío ideológico en la dinámica deliberativa del modelo democrático* (en el que la discusión de los temas de la agenda política responde a modismos, al voluntarismo y a la percepción que tenga la opinión pública).

Como se puede colegir, la ausencia de partidos políticos institucionalizados de real y efectiva presencia en todo el país trae como consecuencia inmediata la imposibilidad de articular un sistema político cohesionado, estable, dinámico y con proyección de viabilidad en el tiempo.

A MODO DE CONCLUSIÓN: DOS OMITIDAS PROPUESTAS DE REFORMA

En función a lo señalado, es indispensable que todo planteamiento de reforma de nuestro sistema político apueste por el fortalecimiento e institucionalización de los partidos en los frentes interno y externo, si lo que se

quiere en realidad es superar la perspectiva electoral inmediatista y, por el contrario, hacerlo perdurar en el tiempo. Para esto, se debe aspirar a que sean vistos por los actores políticos y la sociedad en general como el mecanismo necesario para realizar una proyección de servicio a la ciudadanía y una carrera política (*ad intra*), y vistos también como instrumentos básicos del «juego político» y estructuras de intermediación necesarias para el funcionamiento del sistema (*ad extra*).

Las recientes reformas aprobadas por el Congreso de la República han apostado por debilitar a los movimientos independientes a fin de que los partidos puedan recuperar los espacios políticos locales que perdieron hace décadas, y por desincentivar la proliferación de movimientos electorales ampliando considerablemente los plazos de existencia y selección de candidatos exigidos, así como la variación sustantiva del régimen de financiamiento de las organizaciones partidarias, prohibiendo los aportes de personas jurídicas nacionales. Estas reformas constituyen medidas que, a pesar de no siempre ser comprendidas en un primer momento por la ciudadanía, resultan absolutamente necesarias para fortalecer la presencia partidaria a escala nacional y también para superar el advertido y distorsionante *exceso de «participacionismo»* que ha caracterizado al sistema político peruano en los últimos años, y que a veces, de manera imperceptible, ha contribuido a mellar la gobernabilidad y, por ende, su estabilidad.

Pese a todo, creemos que hay dos propuestas de reforma que no han sido consideradas en las iniciativas legislativas actualmente en trámite en el Congreso de la República y que resultan sumamente necesarias para un real cambio del modelo político peruano: una incide en el frente externo del accionar partidario o *ad extra* (relación partido–sistema político), y la otra está referida al desenvolvimiento *ad intra* de los mismos y la necesaria optimización de su funcionalidad interna (dinámica interna), aunque con claras consecuencias externas.

En primer lugar, nos referimos a la conveniencia de modificar el primer párrafo del art. 35.º de la Constitución de 1993, que permite el ejercicio de los derechos políticos ciudadanos a través de partidos

políticos y «movimientos» (20). A partir de este dispositivo constitucional, las respectivas normas de desarrollo (Leyes N.º 26859, N.º 26864, N.º 27683 y N.º 28094) contemplaron dos tipos de agrupaciones no partidarias: los «movimientos políticos» propiamente dichos (a nivel regional o departamental) que pueden participar en elecciones regionales y municipales, y, por otro lado, las «organizaciones políticas locales» (a nivel provincial y distrital) que pueden participar solo en elecciones municipales.

Como ha quedado demostrado en los últimos años, la regulación aludida imposibilita la articulación de una conducción política uniforme y, por el contrario, produce la fragmentación del sistema en su conjunto. Esta situación genera que, mientras los partidos políticos —desplazados de los ámbitos regional y municipal— se preocupan por temas de alcance nacional, los movimientos regionales y organizaciones políticas locales de carácter provincial y distrital incidan en aspectos regionales y locales sin ningún tipo de integración a la planificación política nacional. Esto se traduce, por ejemplo en que un líder no pueda desarrollar una carrera política que vaya del territorio regional al nacional sobre la base de su gestión política local, lo cual fortalecería sustantivamente la legitimidad ciudadana de tales liderazgos gracias a un desempeño público demostrado.

Por ello, consideramos esencial reorientar la participación de los denominados «movimientos políticos» y permitirlos únicamente de manera local. Así, se los excluiría de las elecciones generales (presidencial y congresal) y regionales, con miras a fortalecer los partidos políticos y superar de una vez por todas ese mal endémico de nuestro modelo descentralista en el que existe el Presidente de la República —y la dirección política que le da al Gobierno nacional a través de su propio programa gubernativo— absolutamente desconectado de veintiséis (26) gobernadores regionales provenientes de organizaciones políticas diferentes y, por ende, cada uno con sus propios y particulares —sino contradictorios— intereses, aspiraciones y planes de gestión regional.

20 La primera parte del primer párrafo del art. 35 de la Constitución peruana de 1993 señala:

Art. 35. Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley [...].
(El subrayado es nuestro).

Apostamos por integrar los niveles nacionales y subnacional regional del sistema político peruano en la medida en que solo los partidos políticos podrían presentarse a las elecciones en ellos. Así, será perfectamente posible que los movimientos políticos continúen siendo actores importantes en la política provincial y distrital —previa eliminación, por innecesaria ya, de la categoría «organización política local»—, lo cual adquiere pleno sentido cuando se advierte que la lógica de la «cosa pública vecinal» está marcada por un ámbito competencial técnico y concreto que responde a un bien común localista, en el que el pluralismo bien puede contribuir a una mayor dinámica participativa pero sin hacer peligrar la gobernabilidad y sostenibilidad nacionales. A fin de evitar los nocivos efectos de la exclusividad partidaria en lo nacional y regional, es necesario que esta medida de eliminación de los movimientos como alternativa política a nivel regional sea complementada con un conjunto de mecanismos o instrumentos de supervisión del funcionamiento de los partidos políticos por parte de los organismos electorales.

En segundo término, pensamos que es necesario modificar la norma constitucional prohibitiva de la reelección presidencial inmediata consagrada en el art. 112.º de la Constitución. Sus distorsionantes efectos en la dinámica del sistema político han pasado desapercibidos hasta ahora, tal vez debido al excesivo temor que produce en nuestra mentalidad política colectiva cualquier alusión a la técnica de la reelección, históricamente vinculada al abuso del poder y corrupción. Este dispositivo constitucional, a diferencia de lo generalmente pensado, consagra la perniciosa reelección presidencial mediata e indefinida, con la siguiente fórmula: «[...] no hay reelección inmediata. Transcurrido otro periodo constitucional, como mínimo, el expresidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones».

Sin perjuicio de los sólidos argumentos que consideran la reelección inmediata como la institución de exigencia de responsabilidad política del modelo presidencial por excelencia, cabría preguntar si acaso en un modelo político en el que los pocos partidos existentes tienen un claro corte personalista y en el que muchos de sus líderes históricos

son candidatos presidenciales «eternos» hasta que deciden voluntariamente retirarse, ¿no es clara la grave distorsión que un dispositivo constitucional como el aludido genera en la dinámica del sistema político y partidario, al afectar profundamente la necesaria renovación interna que debe caracterizar a las organizaciones partidarias y los beneficios implícitos que ella trae consigo? Analizando el caso de expresidentes que tienen muchas décadas en la escena política nacional y siguen dirigiendo sus organizaciones partidarias con la pretensión constitucionalmente amparada de ser otra vez «candidatos», fácil es colegir que dicho dispositivo constituye un aliciente y una medida normativo-institucional que poco o nada contribuye al adecuado funcionamiento de los partidos políticos en su dinámica interna. Tal condición afecta directamente la necesaria renovación de cuadros que, como en todo grupo humano, supone el reemplazo de actores políticos y también la renovación de estilos, discursos y comportamientos, teniendo como referencia el desenvolvimiento político-electoral y político-gestional —a veces más o menos exitoso— de las generaciones precedentes. Ergo, el implícito control social a dicho desenvolvimiento genera condiciones proclives al destierro de conductas inadecuadas.

Por ello, el derecho constitucional comparado tiene mecanismos que, como un esfuerzo de racionalización política, procura contemporizar, por un lado, la legítima aspiración de todo político a que su desempeño público sea examinado por los propios destinatarios (y no por la historia o por quienes la escriben), y, por otro lado, la necesidad de optimizar el funcionamiento interno de los partidos políticos a fin de permitir la necesaria renovación de los cuadros dirigenciales y, con ello, la actualización permanente de los futuros candidatos electorales para dinamizar el sistema político. Así, la fórmula establecida en el modelo constitucional estadounidense por la Enmienda XXII del 27.02.1951 ⁽²¹⁾ — que complementa el numeral 1 de la primera

21 La primera parte del numeral 1 de la Enmienda XXII de la Constitución norteamericana de 1787 señala:

1. No se elegirá a la misma persona para el cargo de presidente más de dos veces, ni más de una vez a la persona que haya desempeñado dicho cargo o que haya actuado como presidente durante más de dos años de un periodo para el que se haya elegido como presidente a otra persona [...]"

sección del artículo 2 de la Constitución de 1787 para evitar reelecciones inmediatas e indefinidas ⁽²²⁾— bien puede servir de pauta para una reforma del art. 112.º de la Constitución Política de 1993 que consagre una *reelección presidencial inmediata por única vez*, que permitiría que el presidente en ejercicio pueda postular a una nueva elección y, siendo que resulte reelecto o no, estaría impedido de postular nuevamente a dicho cargo, dando paso a una obligatoria renovación partidaria interna que, estamos seguros, sería un importante incentivo para la dinamización de las organizaciones políticas.

Somos conscientes de que propuestas de reforma de modificación del sistema político como las señaladas siempre serán controversiales y requieren una profunda y objetiva discusión; sin embargo, como toda propuesta que aspira a ser seria en ciencia política y derecho constitucional, no puede ser abordada —y menos descartada— atendiendo ni a consideraciones individuales, grupales, sectoriales o territoriales específicas, ni a puras razones históricas motivadas por el temor colectivo de su mala implementación. Parafraseando a Mandela, pensamos que ya es momento de que nuestras decisiones sobre la reforma del sistema político sean reflejo de nuestras esperanzas y no de nuestros miedos.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Fuentes bibliográficas

Battle, M. (2012). *Sistemas de partido multinivel en contextos unitarios en América Latina: los casos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia (1978-2011)*. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Constitución Política del Perú. (1993). Lima: Ministerio de Justicia.

Cotler Dolberg, J. (1993). *Descomposición política y autoritarismo en el Perú* (Documento de trabajo 51). Serie Sociología y Política, 7. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

22 El demócrata Franklin D. Roosevelt fue el trigésimo segundo presidente de los Estados Unidos, que desempeñó dicho cargo desde el 04.03.1933 hasta su muerte el 12.04.1945, ganando cuatro elecciones presidenciales para cuatro periodos: elección de 1932 (periodo 1933-1936), elección de 1936 (periodo 1937-1940), elección de 1940 (periodo 1941-1944) y elección de 1944 (periodo 1945-1948).

Degregori, C. I. (2012). *La década de la antipolítica: auge y huida de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Dietz, H. y Myers, D. (2007). From Thaw to Deluge: Party System Collapse in Venezuela and Peru. *Latin American Politics and Society*, 49 (2), pp. 61-70.

Helmke, G. y Levitsky, S. (2006). *Informal Institutions and Democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

Incio, J. L. y Gil, R. (2016). Enraizamiento electoral en ámbitos subnacionales. Análisis de las organizaciones político-electorales peruanas (1963-2014). *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25(1), pp. 115-136. Montevideo: ICP.

Levitsky, S. y Way, L. (2002). Elections Without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, 13(2), pp. 51-66.

Levitsky, S. y Cameron, M. A. (2003). Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Perú. *Latin American Politics & Society*, 45(3), pp. 1-33.

Lynch, N. (1999). *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes, Perú 1980-1992*. Lima: UNMSM.

Meléndez, C. (2016). Los partidos llegan solos. A modo de introducción. En Meléndez, C. (Ed.). *Anticandidatos 2016. El thriller político de las elecciones 2016* (pp. 7-12). Lima: Ediciones Planeta.

Payne, M.; Zovatto, G. y Mateo, M. (2003). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo – IDEA Internacional.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara, pp.78-79 (anexos estadísticos, tablas 44-45).

Ruiz, G.; García, S.; Mercado, L. y Vela, E. (2013). La fortaleza del sistema de partidos en los 80 y el auge de la antipolítica en los 90 en el Perú: un análisis estadístico descriptivo de nivel subnacional. *Politai: Revista de Ciencia Política*, año 4, segundo semestre, N.º 7. Lima.

Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995 en perspectiva comparada*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Tanaka, M. (1999). *Los partidos políticos en el Perú, 1992-1999: estabilidad, sobrevivencia y política mediática*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos. Perú 2000-2005*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Torres Guzmán, A. (1993). Los cambios en la opinión pública. En Álvarez Rodrich, A. (ed.). *El poder en el Perú*. Lima: Apoyo.

Vergara, A. (2013). *Ciudadanos sin República. ¿Cómo sobrevivir en la jungla política peruana?* Lima: Editorial Planeta.

Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Crabtree, J. (2010). Democracy without Parties? Some lessons from Peru. *Journal of Latin American Studies*, 42, pp. 357-382.

Delgado-Guembes, C. (2012). *Manual del Parlamento: introducción al estudio del Congreso Peruano*. Lima: Congreso de la República.

Fabbrini, S. (2013). El ascenso de príncipes democráticos: Nuevos retos políticos y académicos. En Diamint, R. y Tedesco, L. (coords.). *Democratizar a los políticos. Un estudio sobre líderes latinoamericanos* (pp. 7 y 12). Madrid: Catarata.

García Montero, M. y Freidenberg, F. (2001). «Perú». *Partidos políticos en América Latina: países andinos*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

Grompone, R. (1991). *El velero en el viento. Política y sociedad en Lima*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Kenney, C. D. (1998). Outsider and anti-party politicians in power.

Lupu, N. (2016). La dilución de marca y el colapso de los partidos políticos en América Latina. En Tuesta Soldevilla, F. (Ed.), *Partidos políticos y elecciones. Representación política en América Latina* (pp. 33-71). Lima: Jurado Nacional de Elecciones.

Muñoz-Pogossian, B. (s.f.). *Candidaturas independientes en América Latina (1978-2015). Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015)*. Washington D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de los Estados Americanos (SAP/OEA).

Nohlen, D. (2006). *Diccionario de Ciencia Política*. México: Editorial Porrúa – Colegio de México.

Tuesta Soldevilla, F. (1994). *Perú político en cifras*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.

Tuesta Soldevilla, F. (2001). *Perú Político en cifras* (3.ª edición) Lima: Fundación Friedrich Ebert - ONPE.

Fuentes electrónicas

Constitución de los Estados Unidos de América (1787). Extraído del sitio de internet: https://www.constitutionfacts.com/content/constitution/files/usconstitution_spanish.pdf

Decreto Ley N° 14250 (1962). Extraído del sitio de internet: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/14250.pdf>

Ley N° 26859 (1997). Extraído del sitio de internet: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/26859.pdf>

Ley N° 28094 (2003). Extraído del sitio de internet: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28094.pdf>

Jurado Nacional de Elecciones. Infogob. Observatorio para la gobernabilidad. Recuperado del sitio de internet: <http://www.infogob.com.pe/?asperrorpath=/Complementos/basedatos.asp>