

REFORMA Y CONTRARREFORMA INSTITUCIONAL SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

REFORM AND INSTITUTIONAL COUNTER-REFORM ON POLITICAL PARTIES

Carlo Magno Salcedo Cuadros¹
Docente
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
cmsalcedo@pucp.pe
Perú

Recibido: 12 de febrero de 2018

Aceptado: 2 de marzo de 2018

SUMARIO

- Introducción
- La crisis del sistema de partidos políticos peruano y sus implicancias
- Reforma y contrarreforma institucional sobre los partidos políticos
- Conclusión: la reforma institucional mínima para construir el sistema de partidos

RESUMEN

Este artículo analiza y critica las principales propuestas de reforma institucional ejecutadas en los últimos tiempos en el país, a través de las cuales se busca abordar el problema de la extrema debilidad de los partidos políticos y la ausencia de un sistema de partidos propiamente dicho —problema que se generó a partir de la crisis y el colapso del sistema de partidos ocurrido a fines de los años ochenta y principios de los noventa—. Se conoce que estos problemas también constituyen una seria amenaza para la subsistencia misma de nuestro régimen político democrático–representativo. En tal sentido, se argumenta que varias de las reformas propuestas —especialmente aquellas que reciben más atención o son planteadas por quienes tienen la capacidad de llevarlas a cabo (los grupos parlamentarios) —, lejos de ayudar a resolver el problema, tienden a empeorarlo y, en muchos casos, son contrarreformas en lugar de reformas reales. Finalmente, se propone

un paquete mínimo de reformas esenciales para enfrentar el problema de la falta de institucionalización del sistema de partidos.

ABSTRACT

This article analyzes and criticizes the main proposals for institutional reform implemented in recent times in the country, through which it seeks to address the problem of extreme weakness of political parties and the absence of a party system itself said (problem that was generated from the crisis and collapse of the party system occurred in the late eighties and early nineties of the last century). It's known that these problems also constitute a serious threat to the very subsistence of our democratic–representative political regime. In this regard, it is argued that several of the proposed reforms, especially those that receive more attention or are raised by those who have the capacity to carry them out (the parliamentary groups), far from helping to solve the problem, tend to worsen it and in many cases are of counter–reforms instead of real reforms. Finally, it is proposed a minimum package of essential reforms to face the problem of the lack of institutionalization of the party system.

PALABRAS CLAVE

Crisis del sistema de partidos políticos, crisis de representación, institucionalización de los partidos, consolidación democrática,

¹ Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; Magister en Gestión Pública por la Universidad del Pacífico; estudios concluidos de la Maestría en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú; profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres y de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

reforma institucional, democracia interna, financiamiento partidario, voto preferencial

KEYWORDS

Crisis of the system of political parties, crisis of representation, institutionalization of parties, democratic consolidation, institutional reform, internal democracy, support funding, preferential vote

INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos peruanos de hoy son instituciones muy desacreditadas. Su desprestigio no solo obedece a los recientes casos de corrupción relacionados con la operación Lava Jato que conduce la justicia brasileña —escándalo que, en mayor o menor medida, involucra a casi todas estas organizaciones políticas—, sino que tiene larga data.

A fines de la década de 1980 e inicios de 1990 ocurrió la denominada *crisis del sistema de partidos políticos*. La elección de los *outsiders* Ricardo Belmont en 1989, como alcalde de Lima Metropolitana, y del entonces desconocido Alberto Fujimori en 1990, como presidente de la República, puso en evidencia la debacle de los partidos como agentes legítimos de representación política y dio inicio al reinado de los «independientes».

La referida crisis fue de tal gravedad que devino incluso en el *colapso* del sistema de partidos. Desde entonces, estos nunca llegaron a recuperarse, son sumamente débiles y, en propiedad, no se ha logrado reconstruir el sistema de partidos políticos. Ello constituye un grave problema que incluso amenaza la subsistencia de nuestra democracia. Frente a esto, se ha generado un amplio consenso sobre la necesidad de realizar reformas institucionales —tanto de las normas electorales como de las que regulan los partidos— que coadyuven a superar el problema en cuestión. Sobre el particular, Martín Tanaka (2004) sintetiza:

[...] parte importante de los problemas de la democracia peruana está en la debilidad de los partidos y en la inexistencia de un sistema de partidos, lo que se expresa en muy altos niveles de volatilidad electoral (los más altos de la región) y en la aparición de figuras ‘independientes’

que, si bien renuevan relativamente la escena política, también la cargan de improvisación, falta de experiencia, y la hacen especialmente vulnerable a la proliferación de intereses particularistas, cuando no facilitan el desarrollo de fuerzas antisistema. Todo esto genera imprevisibilidad, incertidumbre, y estimula conductas cortoplacistas y no cooperativas en los actores políticos y sociales. Por ello es necesario desarrollar iniciativas que lleven a construir partidos políticos nacionales democráticos que perduren en el tiempo, y así construir un sistema de partidos que canalice los diversos intereses sociales y políticos sobre la base de lógicas centripetas de competencia (p. 93).

Sin embargo, no existe acuerdo sobre el sentido que deberían tener esas reformas para que cumplan el propósito de fortalecer los partidos políticos y reconstruir el sistema de partidos. Es más, sostenemos que varias de las reformas que se han propuesto y sobre las que, paradójicamente, ciertos actores políticos parlamentarios se muestran más entusiastas, en lugar de mejorar el estado de la cuestión, tienden a mantener o a agravar el problema y, en algunos casos, tienen propósitos ilegítimos. Se trata de *contrarreformas* en lugar de verdaderas reformas políticas.

LA CRISIS DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS PERUANO Y SUS IMPLICANCIAS

El propósito de esta sección no es profundizar en las causas específicas que condujeron a la crisis del sistema de partidos políticos peruano de fines del siglo pasado, sino señalar la existencia de este fenómeno como un hecho dado y anotar sus implicancias para nuestro sistema político democrático.

Importancia de los partidos para el régimen político democrático-representativo

Los partidos políticos son asociaciones de ciudadanos, organizados de forma estable, unidos por determinados valores, principios o intereses, y destinados a conseguir el poder político o permanecer en él con la finalidad de aplicar un programa (Guerra, 1996, p. 43).

Nacen de la sociedad civil como parte de sus diversas formas de organización y expresión, pero se caracterizan de todas las demás por su clara voluntad de ejercer el poder político. En tal sentido, desempeñan una importante función de mediación política. Los partidos, como afirma Fernández Segado (1995), «se sitúan en el punto neurálgico de imbricación del poder del Estado jurídicamente sancionado con el poder de la sociedad políticamente legitimado» (p. 45).

Los partidos políticos surgieron en los modernos regímenes políticos competitivos (democráticos) frente a la necesidad de representación política de los ciudadanos. Así, fueron adquiriendo mayor importancia de la mano de la universalización del sufragio, hasta que se convirtieron en elementos imprescindibles para la democracia. Hans Kelsen (1920) fue uno de los primeros juristas en reconocer la importancia de los partidos para el funcionamiento del sistema político democrático. Consideraba que la democracia moderna descansa sobre los partidos políticos y que dicho sistema requería inevitablemente de un *Estado de Partidos*. Por ello, el maestro de Viena consideraba que los partidos debían ser acogidos por el derecho constitucional (Kelsen, 1920, p. 37).

Como señala el mismo Kelsen, la articulación del pueblo en partidos políticos permite la creación de condiciones orgánicas que posibilitan la transacción de intereses divergentes y permiten a la voluntad colectiva orientarse en una dirección equitativa (*ibid.*, p. 43). En suma, los partidos políticos canalizan la voluntad política del pueblo.

Ahora bien, en un sistema democrático, que por definición es competitivo, solo puede entenderse a los partidos políticos en plural, como la expresión del pluralismo político propio de dicho régimen político. La pluralidad de partidos que existe en una sociedad, que compiten democráticamente por conseguir o mantenerse en el Poder, conforma el sistema de partidos políticos. En ese sentido, como señala Fernández (1995): «La verdadera democracia, la democracia pluralista, solo es viable por la existencia de una pluralidad de partidos que, en relaciones competitivas por el ejercicio o el influjo en el ejercicio del poder en el Estado, ofrezcan al electorado opciones distintas» (p. 44). La democracia, pues, supone varios

partidos (es decir, un sistema) que interactúan compitiendo democráticamente (Lynch, 1996, pp. 32-33). Asimismo, como bien anota el autor:

[...] así como los partidos ponen en marcha a la democracia, esta, a su vez, es el ámbito privilegiado del desarrollo partidario. Sin democracia o con una democracia restringida los partidos tienen poco desarrollo como mecanismos de mediación y articulación de intereses y más bien se desarrollan, cuando existen, como grupos de confrontación con el poder para lograr, justamente, espacios democráticos. La relación partidos-democracia es entonces una relación fundamental (ibid., p. 36).

De ahí que como advierte Pedro de Vega (1995): «La crítica a la democracia representativa y la defensa de la democracia directa como único mecanismo de legitimidad, para lo que termina sirviendo es para construir la democracia plebiscitaria y para sustituir el Estado de partidos por la organización totalitaria del Estado-partido» (p. 21).

La crisis del sistema de partidos políticos como crisis de representación

Si, como señala Lynch (1996, p. 34), la vigencia de los partidos está dada por su capacidad para darle forma a la vida política de un país —es decir, por su capacidad para constituir un sistema de partidos democrático que constituya el escenario fundamental del sistema político—, entonces la crisis se manifiesta cuando los partidos no tienen la capacidad de darle forma al sistema político del país. «Es importante remarcar —añade— que esta incapacidad no se define por contraste con una vigencia anterior, sino más bien con la vigencia de una democracia de partidos que no se llega a cristalizar» (*ibid.*).²

La crisis de un sistema ocurre cuando este deja de funcionar al tornarse incapaz de cumplir con sus funciones. Entonces, la crisis del sistema de partidos ocurre cuando los partidos que lo conforman dejan de cumplir su función de intermediación entre el poder del Estado y los ciudadanos; cuando dejan de representar

² Sinesio López (1998, p. 19) destaca que debe diferenciarse entre el fracaso de las consolidaciones democráticas, como la ocurrida en Perú a fines de los ochenta, y el quiebre de las democracias consolidadas.

los intereses de la mayoría de sectores sociales o cuando esta no se siente representada por aquellos. De ahí que la crisis del sistema de partidos sea, finalmente, una *crisis de representación*.³

Como toda creación humana, los partidos políticos son instituciones finitas; tienen un ciclo de vida al término del cual se extinguen. Solo entre 1950 y 1980, varios partidos nacieron y se extinguieron —Democracia Cristiana, Movimiento Social Progresista, Unión Nacional Odriista, infinidad de partidos de izquierda, entre otros—, sin que esa situación haya significado una crisis del sistema.

En suma, estamos frente a una crisis del sistema de partidos cuando la crisis de representación alcanza a todos los partidos que lo conforman y cuando la mayor parte de la sociedad revoca su apoyo a los partidos en su conjunto. Tal situación constituye una amenaza para la subsistencia del sistema democrático. Cuando los partidos dejan de representar los intereses de la sociedad, la democracia queda vulnerable frente a la arremetida de cualquier caudillo demagogo y autoritario.

La crisis y colapso del sistema de partidos políticos peruano de fines del siglo xx

Las elecciones de 1990 tuvieron un resultado sorprendente. El entonces desconocido ingeniero Alberto Fujimori, candidato del *Movimiento Independiente Cambio 90*, basó su campaña electoral en un discurso antipartidos —aunque, paradójicamente, fue apoyado por los de izquierda y el Apra—, con lo cual ganó los comicios y se impuso sobre Mario Vargas Llosa, candidato de la Alianza Electoral *Frente Democrático* (Fredemo). A su alianza con *Acción Popular* y el *Partido Popular Cristiano* se los atribuye como una de las principales razones del fracaso del prestigioso Vargas Llosa —quien había iniciado su carrera política como independiente, liderando el *Movimiento Libertad*—. Esta situación, en lugar de favorecerle, terminó siendo un lastre ante un electorado que había dejado de creer en los partidos.

3 Según Domingo García Belaunde (1995), la crisis del sistema de partidos se advierte a todas luces en la crisis de representación: «La sociedad civil no se siente representada en los partidos que hasta hace poco concentraban las simpatías populares y más bien se orienta hoy hacia otros cauces» (p. 60).

Poco antes, en las elecciones municipales de 1989, otro independiente, el empresario de radio y televisión Ricardo Belmont Casinelli, caudillo del *Movimiento Obras*, fue elegido alcalde de Lima Metropolitana. Al igual que *Cambio 90*, el *Movimiento Obras* era básicamente una lista electoral que se ubicaba por fuera del sistema de partidos y competía con un discurso antipartidos. Si el triunfo de Belmont en el más importante municipio de la República fue el primer gran indicio de la crisis de representación que afectaba a los partidos políticos, la victoria de Fujimori la puso en total evidencia.

En cuanto Fujimori asumió la presidencia de la República, emprendió una sistemática campaña mediática contra los partidos, que controlaban el Parlamento, acusándolos de obstruccionistas. La reacción defensiva de los partidos generó un clima de confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Mientras que desde el Ejecutivo se levantó la amenaza del cierre del Congreso, desde el Legislativo se levantó la amenaza de la vacancia presidencial. Al haber logrado estabilizar la economía peruana tras el desastroso primer gobierno aprista —y al haber ganado su batalla mediática contra los partidos—, Fujimori pudo ejecutar con éxito el autogolpe del 5 de abril de 1992,⁴ tras lo cual instauró un nuevo régimen autocrático: el *fujimorato*.⁵

La nueva situación política significaba que la crisis del sistema de partidos se había agravado de tal manera que devino en el colapso del sistema. Como precisa Tanaka (1998), el colapso del sistema de partidos no llegó realmente con el autogolpe del 5 de abril de 1992, sino, en sentido estricto, se consumó en las elecciones presidenciales de abril de 1995, cuando ninguno de los partidos que fueron base del sistema de los años ochenta alcanzó el 5 % de la votación, perdiendo su registro ante el Jurado Nacional de Elecciones (p. 229).

4 Una descripción minuciosa sobre el desarrollo de los acontecimientos y el desempeño de los actores políticos que, a partir del inicio del gobierno de Alberto Fujimori, generaron las condiciones del autogolpe del 5 de abril de 1992, se puede revisar en la obra *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*, de Martín Tanaka.

5 Como afirma López (1998): «Algunas sociedades, como producto final de sus profundas crisis políticas que no fueron resueltas adecuadamente, dan a luz ciertos fenómenos antipolíticos que, para denominarlos, toman el apellido de los personajes que lo encarnan» (p. 19).

En el Perú hubo dos oportunidades en que el sistema de partidos políticos colapsó como resultado de una grave crisis de representación. En 1919, cuando colapsó el sistema de partidos de la «república aristocrática» (1895-1919) y en la década de 1990, que acabamos de referir. En ambos casos, la crisis y colapso del sistema de partidos implicó el establecimiento de regímenes no democráticos: el *oncenio* de Augusto B. Leguía y el *fujimorato*, respectivamente. Esa correlación no es casual.

Para funcionar adecuadamente, los regímenes políticos democrático-representativos necesitan de los partidos políticos, que cumplen la trascendental función de representar y articular la pluralidad de intereses de la sociedad. A su vez, los partidos necesitan de la democracia para desarrollarse. Como señala Enrique Bernal (1996): «los partidos son una necesidad de la política organizada y de la participación en ella de vastos sectores; por ello, son indispensables para el desarrollo de la democracia» (p. 46).

Ahora bien, como advierte De Vega (1995): «En la democracia del presente, la representación solo puede canalizarse a través de los partidos. La experiencia nos enseña que cuando los partidos desaparecen, los que les sustituyen son los grupos de presión, los magnates de las finanzas o los demagogos con vocación de dictadores» (p. 23). Así, cuando la mayor parte de una sociedad no considera los partidos como opciones políticas legítimas o si estos no existen, el sistema político tiende a ser copado por los poderes fácticos (el poder económico y el militar) o caudillos mesiánicos, que influyen en el poder o lo ejercen directamente, ubicados fuera del sistema de partidos e imponiendo su voluntad sin considerar los intereses de las mayorías, quienes quedan huérfanas de representación política.

Como señalan Mainwaring y Torcal (2005, p. 143), la débil institucionalización de los sistemas de partido en una sociedad tiene consecuencias fundamentales para temas como la naturaleza de la representación y responsabilidad electoral. En ese sentido:

Los sistemas partidistas más débilmente institucionalizados son más vulnerables a la hora de permitir que los políticos antipartidistas lleguen al poder. Hay que tener presente que un importante grupo

de estos políticos antipartidistas (por ejemplo, el presidente Alberto Fujimori en Perú, 1990-2000; el presidente Hugo Chávez en Venezuela, 1998-presente) han tenido efectos perversos para la democracia (ibid.).

Ha transcurrido un cuarto de siglo desde que el sistema de partidos políticos colapsó; sin embargo, los partidos que vienen del siglo xx no terminan de recuperarse de la crisis y no han vuelto a cumplir a cabalidad todas las funciones que se esperan de ellos. Mientras tanto, los nuevos partidos que han aparecido este siglo tampoco cumplen las funciones que se espera de ellos, y están marcados además por la impronta de lo efímero. Viejos y nuevos partidos son instituciones sumamente débiles con liderazgos cuestionados y, en general, sus dirigencias ejercen malas prácticas —lo que se evidencia, en especial, en el manejo de su «democracia interna» y de las finanzas partidarias— que los mantienen alejados de la mayoría de ciudadanos.

Por ello, la reconstrucción de un verdadero sistema de partidos, conformado por aquellos fuertes que desempeñen a cabalidad sus roles de representación, intermediación, movilización, entre otros, resulta una prioridad de primer orden en nuestro país. De allí la urgente necesidad de emprender reformas institucionales que coadyuven a dicho propósito. El riesgo de no hacerlo es que se dé un nuevo quiebre en nuestro orden constitucional e instauración de un régimen autoritario. Esto podría traer nefastas consecuencias para la salud de la República.

REFORMA Y CONTRARREFORMA INSTITUCIONAL SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como se ha anticipado, existe un amplio consenso sobre la necesidad de desarrollar reformas institucionales —tanto de las normas electorales como de las que regulan a los partidos— que coadyuven a fortalecer los partidos y a reconstruir el sistema de partidos políticos. Pese a ello, no existe acuerdo sobre el sentido que deberían tener esas reformas. Al respecto, consideramos que algunas de las reformas propuestas podrían ser contraproducentes y que otras, incluso, son claramente contrarreformistas y tienen propósitos ilegítimos.

La orientación de la reforma institucional

Tanaka (2004) afirma que el criterio que debería orientar las propuestas de reforma para fortalecer los partidos y construir un sistema de partidos es seguir la dirección marcada por la Ley de Partidos Políticos [de 2003]: «Eleva las barreras de entrada y propiciar la formación de partidos políticos nacionales estables que puedan ser responsables ante la ciudadanía, limitando la fragmentación y el espacio para opciones improvisadas, antipolíticas y antisistema» (p. 93). Complementando lo señalado, en un trabajo posterior el mismo autor considera que:

«[...] el problema principal que se debe combatir en el Perú es la fragmentación política y social; las reformas deben propiciar la consolidación de un sistema de partidos nacional, con pocos actores representativos y democráticos, con permanencia en el tiempo, donde se promueva la articulación de actores de ámbito nacional, regional y local, no su competencia; al mismo tiempo, consideramos importante hacer reformas encaminadas a fortalecer los espacios representativos, buscando su complementación, no competencia, con las instancias participativas existentes» (ibid., pp. 2-3).

En ese sentido, Tanaka discrepa de quienes sostienen que la reforma debería implicar cambios profundos en el régimen político y en el sistema electoral para «ampliar» la representación y «renovar» las élites políticas, dando cabida a más o nuevos actores (*ibid.*, p. 93). Así, según Tanaka, el sistema en el Perú ya está bastante abierto y ha sido muy permisivo, lo que ha causado una extrema volatilidad y podría generar problemas de gobernabilidad (*ibid.*). En líneas generales, coincido con Tanaka, pero considero necesario hacer algunas precisiones. Estoy de acuerdo con que las barreras de entrada para formar un partido político deben ser altas, ya que de lo que se trata es que aquello que se constituya como partido político de verdad lo sea; sin embargo, una cosa es que las barreras sean altas y otra, que sean prácticamente imposibles de alcanzar, o que las barreras de entrada sean altas, pero no las de permanencia.

Asimismo, creo en la necesidad de renovar las élites políticas a través de la aparición de nuevos actores políticos. El problema en el Perú es que, aunque el sistema ha sido abierto y en cierto modo permisivo, no ha ocurrido una auténtica renovación de las élites políticas; habiéndose llegado a una situación en que prácticamente todos los actores político-partidarios con registro vigente están severamente cuestionados. Ello nos lleva a afirmar que, lejos de elevar aún más las barreras de entrada, en lo que hay que poner énfasis es en elevar las condiciones de permanencia.

Los objetivos incumplidos de la Ley de Partidos Políticos de 2003

La Ley de Partidos Políticos, Ley N.º 28094, del 2003, fue la primera que reguló con detalle a los partidos políticos en Perú. Antes de su aprobación y vigencia, solo había unos pocos artículos dentro de la legislación electoral general (Ley Orgánica de Elecciones) que establecían los requisitos de constitución de las organizaciones políticas. Así, los partidos políticos prácticamente estaban desregulados.

En un contexto de transición a la democracia posfujimorato —en que estaba planteada la necesidad de institucionalizar un sistema de partidos políticos como condición o parte crucial del deseable proceso de consolidación democrática⁶, se generaron por fin las

6 Los profesores estadounidenses Scott Mainwaring y Timothy Scully (1997) habían demostrado años atrás la importancia de la institucionalización de un sistema de partidos en los procesos de consolidación democrática en América L. Según estos autores:

«[...] si existe o no un sistema de partidos institucionalizado marca una honda diferencia en el funcionamiento de la política democrática. Resulta difícil sostener a la moderna democracia de masas sin sistema de partidos institucionalizado. La naturaleza de los partidos surte importantes consecuencias para la política democrática. Ellos dan forma a las probabilidades de que emerja una democracia estable; de que la democracia sea investida con legitimidad; y de que resultará una política efectiva» (ibid., p. 92).

Según los mismos autores, un sistema de partidos institucionalizado implica, entre otras cuestiones, estabilidad en la competencia entre los partidos [lo que se expresa en una baja volatilidad electoral]; la existencia de partidos con raíces más o menos estables en la sociedad; la aceptación de los partidos y de las elecciones como las instituciones legítimas que deciden quién gobierna; que los partidos tienden a ser consecuentes con sus posiciones ideológicas relativas; que los partidos no están subordinados a los intereses de líderes ambiciosos; que las estructuras partidistas estén firmemente establecidas, sean territorialmente extensas, estén bien organizadas y posean recursos propios; que los procedimientos intrapartidarios, incluyendo aquellos procedimientos para alcanzar el control del partido, se vuelvan rutina (*ibid.*, pp. 91-93).

condiciones políticas para establecer un régimen legal específico sobre los partidos. En ese sentido, la Ley de Partidos Políticos incorporó normas que debían cumplir cuando menos tres objetivos fundamentales:

1. Lograr partidos «realmente existentes».

Se pretendía que los partidos sean actores políticos reales, con vida orgánica permanente más allá de los procesos electorales, con militancia y que no sean solo un registro en el Jurado Nacional de Elecciones. Para ello, además del requisito de presentar determinado porcentaje de firmas de adherentes para inscribir a un partido — que ya estaba establecido en la legislación electoral previa—, se estableció la obligación de constituir comités partidarios en cuando menos un tercio de provincias del país, distribuidos en cuando menos dos tercios de regiones o departamentos (unos 65 comités), conformados por cuando menos 50 afiliados cada uno.

2. Democratizar los partidos políticos. Se pretendía que los partidos no estén sometidos al designio autoritario de un caudillo o de una cúpula cerrada; y que cotidianamente ejerzan la democracia en su dinámica interna, especialmente en lo concerniente a la selección de candidatos a cargos de elección popular y de autoridades partidarias. Para ello, se estableció un capítulo de la ley dedicado a la «democracia interna», que, entre otras cuestiones, disponía la obligatoriedad de realizar elecciones internas y periódicas bajo determinadas modalidades, la autonomía del órgano electoral del partido o la posibilidad de que la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) brinde asistencia técnica a los partidos.

3. Transparentar las finanzas partidarias. Se pretendía que los partidos tengan un manejo transparente de sus finanzas y que, finalmente, no estén sometidos o condicionados a los intereses económicos de sus eventuales financistas. Para ello, se estableció un régimen de financiamiento público directo —que recién se hizo efectivo a partir de las últimas elecciones— e indirecto mediante la flanja electoral en medios de comunicación. Asimismo, se estableció un régimen de financiamiento privado que incluía la potestad supervisora del Estado a través de la Gerencia de Supervisión de Fondos Partidarios de la

ONPE, la obligación de los partidos de tener un sistema de administración de sus fondos, así como el establecimiento de límites de aportes y fuentes de financiamiento prohibidos.

Como resultaba probable, después de casi quince años de vigencia de la Ley de Partidos Políticos, ninguno de esos grandes objetivos se ha cumplido. Actualmente, existe una veintena de partidos políticos inscritos aproximadamente, cuya mayoría solo son membretes partidarios, sin bases, sin militancia, sin vida orgánica, cuyos registros se ofertan a candidatos sin partido en los procesos electorales, como si se tratara de franquicias electorales.

Si bien los partidos deben cumplir con mecanismos democráticos para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, casi todos desnaturalizan el espíritu de las normas de democracia interna y confeccionan las listas de candidatos según el criterio del caudillo o la cúpula cerrada. De hecho, ha proliferado una práctica en que los candidatos prácticamente compran sus puestos en las listas de candidatos a cambio de generosos «aportes de campaña».⁷ Junto con lo anterior, y por regla general, los partidos no reportan a los organismos electorales sus verdaderos ingresos ni gastos de campaña electoral.

La propuesta de suprimir el voto preferencial

Más o menos a partir del 2007 empezó a plantearse con fuerza la idea de la supuesta necesidad de suprimir el sistema de votación por listas cerradas y no bloqueadas (más conocido como voto preferencial)⁸ en las elecciones parlamentarias. En su lugar, existiría un sistema de votación por listas cerradas y bloqueadas, bajo el argumento de que esa forma de votación generaba efectos perniciosos en los partidos políticos.

7 En nuestro artículo «El voto preferencial y el mercado negro de la política partidaria» (Salcedo, 2013), explicamos con más detalle la forma cómo opera dicho «mercado negro», en que los puestos en las listas de candidatos prácticamente se subastan al mejor postor.

8 «Bajo el sistema de voto preferencial los partidos confeccionan sus listas de candidatos de acuerdo a sus procedimientos internos, sin embargo, los electores tienen la opción de escoger, entre los miembros de la lista presentada por el partido, al candidato de su preferencia; con lo que el orden de ubicación de los candidatos dentro de la lista puede ser modificado. Así, el voto preferencial es más democrático ya que permite que los ciudadanos tengan un mayor nivel de decisión respecto a la conformación final del Parlamento» (*ibid.*, 2008, p. 6).

Según Fernando Tuesta (2008), la lógica del voto preferencial exige que cada candidato intente ganar más votos que otro candidato de su propio partido, por lo que tiene que diferenciarse en forma y fondo. Esto exige una mayor inversión económica del partido y de cada candidato, y sacrifica el discurso político común del partido por lo particular y demagógico, generando una gran confusión de los discursos. Esta situación genera, a su vez, una lucha al interior de cada partido tan intensa y competitiva que tiende a convertirse en fratricida. Con ello, difícilmente un sistema de partidos frágil puede reconstituirse, siendo más sensible a la indisciplina partidaria y al transfuguismo (p. 5).

Como hemos señalado antes (Salcedo, 2008, p. 6), el voto preferencial se instauró en el Perú con el objeto de democratizar los partidos políticos, que se caracterizaban por ser cerrados. Bajo ese propósito, el voto preferencial tuvo éxito, ya que logró abrir los partidos a la decisión de los ciudadanos, siendo que un importante porcentaje de electores lo ha utilizado y el número de parlamentarios que le debe su puesto es relativamente alto. También ha sido un factor decisivo en la ampliación de la participación política de las mujeres.

Sin embargo, junto con sus efectos positivos, el voto preferencial ha tenido consecuencias no deseables que han terminado afectando a la organización de los partidos. Por ejemplo, con esta modalidad de votación, la competencia electoral, en lugar de darse entre los partidos, se exagera entre los candidatos de la propia lista, generando una lucha al interior de cada partido tan intensa y competitiva que, como señala Fernando Tuesta, tiende a convertirse en fratricida. Asimismo, el voto preferencial debilita la lealtad de los representantes con el partido que los postula, ya que aquellos asumen que su puesto se lo deben a los votos que han obtenido individualmente y no a los del partido» (ibid., p. 6).

Frente a tal situación, cierto sentido común puede hacer que se plantee suprimir el voto preferencial; sin embargo, por nuestra parte consideramos que la eliminación de ese sistema de votación debe tener como condición *sine qua non* una reforma legal destinada a garantizar una efectiva democracia interna en los partidos

políticos, para lo cual la participación de los organismos en los procesos electorales internos de los partidos resulta indispensable.

Si se elimina el voto preferencial sin asegurar antes la pulcritud de las elecciones internas de los partidos, lo único que se fortalecerá será a las cúpulas partidarias, que podrán seguir conformando las listas de candidatos a su antojo, quitándole a los ciudadanos el único elemento correctivo que en el actual contexto antidemocrático tienen a su alcance: la posibilidad de modificar la conformación de esas listas a través del voto preferencial (Salcedo, 2008, p. 7).

«Reformas» para cerrar el sistema político y mantener el *statu quo*: la contrarreforma política

Con el pretexto de fortalecer los partidos, luego de la entrada en vigencia de la Ley de Partidos Políticos (2003) se ha ido modificando dicha ley —y se pretende seguir haciendo—, con el verdadero propósito de dificultar al máximo que nuevos actores políticos puedan entrar al sistema.

Cuando recién se aprobó la Ley de Partidos, el porcentaje de firmas de adherentes que se exigía para inscribir a un partido político era el 1 % del total de electores que hayan sufragado en las últimas elecciones nacionales. Posteriormente, el 2009, a través de la Ley N.º 29490, el porcentaje se elevó al 3 %. Finalmente, en 2016, a través de la Ley N.º 30414, se elevó a 4 %. El problema del requisito de las firmas de adherentes es que no constituye ningún indicador o evidencia de la fortaleza de una organización política. Además, dificulta sobremedida que las organizaciones políticas en formación que no estén sujetas a intereses económicos y que, por tanto, no cuenten con grandes recursos financieros, puedan cumplir con ese requisito; tampoco evita que caudillos que no tengan voluntad de construir verdaderos partidos (pero sí tengan acceso a recursos financieros) puedan superar esa valla sin mucha dificultad.

Recientemente, con el mismo argumento de fortalecer los partidos, el congresista aprista Mauricio Mulder presentó un proyecto de ley para que los partidos nacionales tengan

un mínimo de tres años de inscripción antes de la convocatoria a elecciones generales, en caso deseen participar en ellas. Esa propuesta llegó a ser incluida como parte de un ambicioso proyecto de ley de reforma electoral de un grupo de trabajo de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso. De no haber sido por la casi unánime protesta de los expertos y de la opinión pública, probablemente la norma hubiera sido aprobada. La verdadera motivación política de esta propuesta es evitar que nuevos candidatos presidenciales que adquirieron protagonismo en el proceso de elecciones generales de 2016 —y que actualmente lideran procesos de construcción partidaria, como Julio Guzmán o Verónica Mendoza— puedan participar el 2021. Se trata de una desembozada amenaza al derecho fundamental y derecho humano a la participación política.

Mientras que en el Congreso existe interés de aprobar normas que cierren la posibilidad de renovación política y le eviten competencia a los actuales actores políticos —todos ellos objeto de mucho cuestionamiento—, no hay interés alguno en aprobar reformas que de verdad contribuyan a democratizar los partidos y a transparentar sus finanzas. Todas las reformas han sido desestimadas en ese sentido.

CONCLUSIÓN: LA REFORMA INSTITUCIONAL MÍNIMA PARA CONSTRUIR EL SISTEMA DE PARTIDOS

Una reforma institucional integral debería comprender muchas cuestiones; sin embargo, es poco viable políticamente que se pueda realizar. Si de lo que se trata es de coadyuvar al fortalecimiento de los partidos, reconstruir el sistema de partidos y mejorar la calidad de la representación política, cuando menos debería realizarse una *reforma institucional mínima*⁹ que incluya las medidas que se explican seguidamente:

⁹ Como señala Jorge Yrivarren Lazo (2015), actual jefe del Reniec: «Por mínimo deberá entenderse que dicha reforma, acotada a algunos aspectos imprescindibles, tendrá un primer nivel de éxito si cuando menos se aprueban tales aspectos de forma simultánea e indelible. Si no se procede con este criterio, no se podrá estar frente a una reforma que vaya a tener verdadera trascendencia, sino solo frente a medidas desarticuladas que podrían incluso terminar siendo un remedio peor que la enfermedad».

1. Aprobar un primer «paquete» de reformas que, de forma simultánea, establezca, primero, que las elecciones internas de los partidos cuenten con la participación obligatoria de los organismos electorales, según sus respectivas competencias: la ONPE organizaría esos comicios internos sobre la base de padrones electorales elaborados por el RENIEC y contándose con la fiscalización y resolución de controversias del JNE; segundo, que se suprima el voto preferencial para la elección de congresistas; y, tercero, que el financiamiento público directo a los partidos políticos sea efectivo, a la par que el financiamiento privado sea objeto de una fiscalización más severa y con sanciones verdaderamente disuasivas (Yrivarren, 2015). En ese sentido, a lo que habría que apuntar es a un sistema de elecciones primarias planificadas por los organismos electorales del Estado, similar a lo que ocurre en países como Argentina o Uruguay, así como a priorizar el financiamiento público de los partidos y de las campañas electorales, por sobre el financiamiento privado, este último que debería mantenerse solo como algo residual.
2. Eliminar el requisito de las firmas de adherentes para la conformación de nuevos partidos políticos, a la par de hacer más exigente el requisito de la constitución de los comités partidarios, tanto en su número como en la cantidad de sus afiliados. Asimismo, establecer mecanismos de supervisión de su posterior funcionamiento permanente. En ese sentido, debería exigirse que los partidos con registro vigente se adecúen a dicha exigencia bajo sanción de la pérdida de inscripción.
3. Extender los alcances de las dos medidas señaladas precedentemente a los movimientos regionales, así como de todas las exigencias que la legislación prevé para los partidos nacionales. Los movimientos regionales, en propiedad, deberían ser considerados y tratados como partidos regionales.

No abrigo ninguna esperanza de que esas reformas vayan a ser aprobadas por el actual Parlamento, cuya orientación es claramente contrarreformista. Seguro habrá que esperar la conformación que un nuevo Congreso para tratar de impulsarlas.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Fuentes bibliográficas

Bernales, E. (1996). Partidos Políticos y Democracia en el Perú. *Socialismo y Participación* 73, Lima: CEDEP.

De Vega García, P. (1995). Democracia, representación y partidos políticos. En *Pensamiento Constitucional* 2, año II, pp. 11-27. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Fernández Segado, F. (1995). Partidos políticos: representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo. *Pensamiento Constitucional* 2(2) pp. 29-57. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

García Belaúnde, D. (1995). Representación y partidos políticos: el caso del Perú. *Pensamiento Constitucional* 2(2) pp. 59-71. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Guerra García, F. (1996). *Reforma del Estado y Crisis de los Partidos*, Lima: CEDEP.

Kelsen, H. (1920). *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Ediciones Guadarrama, 1977 (Trad. L. Legaz Lacambra de la ed. alemana *Wesen und Wert der demokratie*, 1920).

López Jiménez, S. (set.-dic. de 1998). Los independientes y la «democratización». *Tiempos de cambio*, año I, N.º 1, Lima.

Lynch Gamero, N. (1996). Los partidos políticos como objetivo válido de estudio en el Perú actual. *Socialismo y Participación*, 73, Lima: CEDEP.

Mainwaring, S. y Scully, T. (1997). La institucionalización de los sistemas de partido en América Latina. *América Latina Hoy*, 16, pp. 91-108. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Mainwaring, S. y Torcal, M. (2005). La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora. *América Latina Hoy*, 41, pp. 141-173. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Salcedo Cuadros, C. M. (octubre de 2008). Las vicisitudes del voto preferencial y la democracia interna en los partidos políticos en el Perú. *Panorama Hemisférico. Elecciones y Procesos Políticos en las Américas*, año II, 17, pp. 6-7.

Salcedo Cuadros, C. M. (2013) El voto preferencial y el mercado negro de la política partidaria. *Revista Ideele*, 230, junio de 2013. 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. (2004). Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano. En Internacional IDEA, *Partidos políticos en la Región Andina: entre la crisis y el cambio*, pp. 93-104. Lima: 2004.

Tanaka, M. (2008). *El sistema de partidos «realmente existente» en el Perú, los desafíos de la construcción de una representación política nacional, y cómo enrumbar la reforma política* (informe final presentado al Consorcio de Investigación Económica y Social - CIES). Lima: IEP.

Tuesta Soldevilla, F. (octubre de 2008). El pernicioso voto preferencial. *Panorama Hemisférico. Elecciones y Procesos Políticos en las Américas*, año II, 17.

Yrivarren Lazo, J. (5 de marzo de 2015). La Reforma Electoral Mínima. *El Peruano*, p. 10.

Fuentes electrónicas

Ley N° 28094, Ley de Partidos Políticos. (01 de noviembre del 2003). Recuperado del sitio de internet del Congreso de la Republica: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/28094.pdf>

Ley N° 29490, Ley que modifica la ley de partidos políticos (25 de diciembre del 2009). Recuperado del sitio de internet del Congreso de la Republica: <http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/Leyes/29490.pdf>

Ley N° 30414, Ley que modifica la Ley 28094, ley de partidos políticos. (17 de enero del 2016). Recuperado del sitio de internet del Congreso de la Republica: http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Expvirt_2011.nsf/Repexpvirt?OpenForm&Db=201100009&View