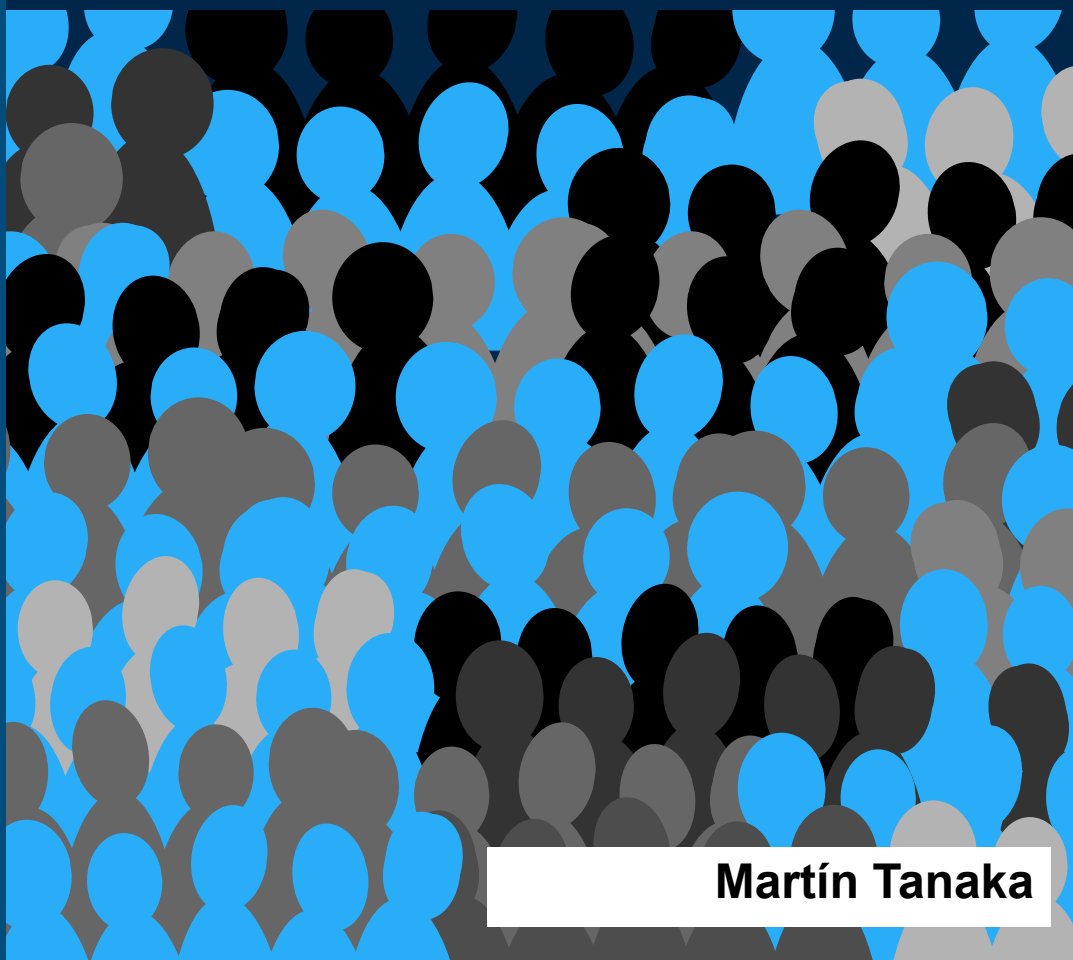


**PERSONALISMO E INSTITUCIONALIZACIÓN
LA REFORMA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
EN EL PERÚ**



Martín Tanaka



**Konrad
Adenauer
Stiftung**



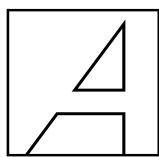
I P E S M

**INSTITUTO
PERUANO DE
ECONOMÍA
SOCIAL DE
MERCADO**

Personalismo e institucionalización
La reforma de los partidos políticos en el Perú

Personalismo e institucionalización
La reforma de los partidos políticos en el Perú

Martín **Tanaka**



Konrad
Adenauer
Stiftung



I P E S M

INSTITUTO
PERUANO DE
ECONOMIA
SOCIAL DE
MERCADO

*Personalismo e institucionalización
La reforma de los partidos políticos en el Perú*

© Martín Tanaka

© Instituto Peruano de Economía Social de Mercado – IPESM

Calle Santa Luisa N° 155 oficina 701, Lima 27 – Perú

Telf. +511 221-6819

Correo electrónico: administracion@ipesm.com

Web: www.ipesm.com

© Fundación Konrad Adenauer – KAS

Av. Larco N° 109, piso 2, Lima 18 – Perú

Telf. +511 416-6100

Correo electrónico: kasperu@kas.de

Web: www.kas.de/peru/es

Coordinación editorial y diagramación:

Glenda Montejo Valle

Primera edición: abril de 2017

Fecha de impresión: abril de 2017

Tiraje: 250 ejemplares – Distribución gratuita

Impreso en Negociaciones Krismar S.R.L.

Jr. Cailloma N° 439 – 109 Lima

Derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento siempre y cuando se haga referencia a la fuente bibliográfica.

Índice

- 9** Presentación
- 11** Introducción
- 13** Un breve diagnóstico: el problema del personalismo en el Perú
- 20** Partidos programáticos y partidos personalistas
- 27** Propuestas de reforma política
- 35** Sobre el autor

Presentación

En el Perú, la institucionalidad y la capacidad de representación no han evolucionado al ritmo del crecimiento económico; hay una crisis de confianza y personalismo que afecta el sistema político nacional. Por ello, urge plantear mejoras que permitan contrarrestar el surgimiento de partidos sin bases programáticas ni formación política, que buscan acceder al poder solo en función a figuras individuales. Es necesario avanzar hacia la construcción de un sistema más institucionalizado y menos personalista y volátil, así como coordinar esfuerzos que permitan su consolidación a corto plazo.

Martín Tanaka, experto politólogo nacional, reflexiona acerca de la cultura personalista que afecta la política nacional, y precisa que los liderazgos que se ubican en la palestra se han construido con una gran debilidad organizacional, en torno a figuras que se perciben como buenos vehículos electorales pero que dejan de lado los aspectos ideológicos o programáticos; es decir, sobre la base de figuras independientes en vez de líderes militantes o cuadros partidarios. Esta situación es la causa de la alta desafección ciudadana, ya que las personas sienten que el sistema no representa sus intereses.

Desde el Instituto Peruano de Economía Social de Mercado compartimos la tarea de buscar planteamientos que coadyuven a mejorar el ejercicio político, dentro de un marco democrático e institucionalizado; para ello contamos con el valioso apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, cuya misión es fortalecer el sistema democrático, el Estado de derecho y las instituciones en el país.

Eugenia Peña Olano
Directora Ejecutiva

Introducción

Que los partidos políticos peruanos sufren un grave problema de representación no es ninguna novedad. Sabemos que, en la década de los años ochenta del siglo pasado, teníamos un sistema de partidos en formación, el cual colapsó a inicios de la de los noventa, y que no llegó a ser sustituido por ningún otro sistema propiamente dicho desde entonces. Sin embargo, no es del todo evidente cuál es la naturaleza del problema y qué habría que hacer para remediarlo. En general, podría decirse que hay dos grandes filosofías: en una, el problema es que tendríamos un sistema político cerrado, marcado por la existencia de una «partidocracia», que lo que necesita es ser renovado, ampliado y democratizado. En esa línea, de lo que se trataría es de prohibir la reelección de autoridades, propiciar la renovación del parlamento, facilitar la inscripción y participación de nuevos actores en las elecciones, y no cancelar registros. Asimismo, insistir en mecanismos para la revocación de autoridades y fomentar procesos de democracia directa, participación y consulta ciudadana. Estas serían algunas de las medidas a adoptar. La otra filosofía, por el contrario, sostiene que el sistema político peruano peca de ser muy abierto y desordenado. De allí los extremos niveles de volatilidad electoral, la extrema improvisación e imprevisibilidad de los actores políticos y su creciente personalización¹.

En este trabajo consideramos que no existe mayor evidencia a favor del primer diagnóstico, pero sí a favor del segundo. En general, este ha orientado ciertos esfuerzos de reforma, como por ejemplo la Ley de Partidos Políticos de 2003; pero, su carácter parcial, su aplicación inconsistente y la subsistencia de intereses asociados al *status quo* explican sus escasos resultados. Es

¹ Ver, entre otros: Tanaka, Martín: Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política (Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2005); y “Entre la democracia elitista y los personalismos autoritarios. Reformas institucionales y gobernabilidad democrática en la región andina”, en: Tanaka y Jácome eds., Desafíos de la gobernabilidad democrática. Reformas político-institucionales y movimientos sociales en la región andina (Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2010).

claro que a pesar de los intentos establecidos desde entonces las cosas no han mejorado. Los males de la personalización y escasa institucionalización, pese a ser evidentes, resultan muy resistentes al cambio: algunos actores que actualmente participan en el juego político se oponen a cambiar las reglas, ya que perciben que tales cambios pueden perjudicarlos. De otro lado, la opinión pública tiende a evaluar el funcionamiento de la política desde una óptica cortoplacista y marcada por la desconfianza, por lo que también recela de los intentos de reforma (en contra de la eliminación del voto preferencial y del financiamiento a los partidos, por ejemplo); además, nuestra propia cultura política adolece de personalismo, caudillismo, proclividad a prácticas clientelistas, etc.

En los últimos tiempos, entre los líderes de opinión y las instituciones de la sociedad civil, ha crecido la conciencia de la importancia de implementar una reforma política, en especial si consideramos las muchas dificultades y cuestionamientos que tuvieron las elecciones generales de 2016, en las que dos candidatos importantes fueron retirados de la contienda por razones bastante controversiales. Así, iniciativas significativas de reforma han sido puestas sobre la mesa: entre ellas, la del Jurado Nacional de Elecciones y la de la Asociación Civil Transparencia que atacan diversos aspectos, uno de ellos la personalización, siguiendo la lógica de avanzar hacia mayores niveles de institucionalización de los partidos. Ciertamente, estos cambios imponen retos muy complicados a los partidos más personalistas, pero también a los llamados «tradicionales», que en principio podría suponerse que son más proclives a avanzar en cuanto a su institucionalización, ya que cuentan con perfiles ideológicos, identitarios y programáticos mejor definidos, así como con cierta tradición organizativa y vínculos con diferentes actores sociales, entre otras características. Sin embargo, las tareas para estos partidos también son muy desafiantes: deben ser capaces de renovarse para que no se les perciba como parte de un pasado que quedó atrás, no solo en lo programático, sino también en cuanto a su perfil generacional. Su mayor nivel ideológico y su vínculo con diferentes núcleos organizados los hace más proclives a luchas intensas entre facciones, y en ocasiones fratricidas, que deben saber evitar; así como un excesivo enclaustramiento en dinámicas internas, que les dificultan dialogar con un gran sector de la ciudadanía que desconfía y se interesa poco por la política.

Un breve diagnóstico: el problema del personalismo en el Perú

Existe amplia evidencia y un amplio consenso en torno a la existencia de un grave problema en la representación política en el Perú, incluso desde estándares latinoamericanos. Según datos del *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP), Perú es uno de los países en los que la confianza en el sistema político es más baja². En cuanto a las mediciones de institucionalización del sistema de partidos en América Latina, el peruano aparece como uno de los más precarios de la región, junto a Ecuador y Guatemala³ (cuadro n.º 1). Ocurre que en el Perú no tenemos un sistema de partidos propiamente dicho, si entendemos por este a un conjunto limitado y relativamente estable de actores políticos que ejercen la representación política. Si bien toda la región ha pasado, con la llegada del nuevo siglo, por grandes cambios en el marco del llamado «giro a la izquierda»; en general los sistemas de partidos han evolucionado o se han recompuesto, cosa que no se dio en nuestro país⁴. En algunos casos, partidos con largas trayectorias articulan el sistema político (Uruguay, Chile); mientras que en otros, los partidos «históricos» coexisten con nuevos emergentes (Argentina, Colombia, México, Costa Rica); De otro lado, en algunos países, el sistema funciona sobre la base de partidos relativamente nuevos, surgidos de las transiciones democráticas (Brasil, El Salvador). Finalmente, en otros países se produjeron quiebres significativos y hasta colapsos de los sistemas de representación, pero el espacio dejado por los actores antiguos fue ocupado por nuevos partidos predominantes o hegemónicos (Venezuela, Ecuador, Bolivia). El Perú por el contrario, perdió el sistema de tres grandes bloques partidarios ideológicos de la década de los ochenta, pasó a tener un partido predominante en

2 Carrión, Julio, Patricia Zárate y Elizabeth Zechmeister, *Cultura política de la democracia en Perú y las Américas*, 2014. *Gobernabilidad democrática a través de diez años del Barómetro de las Américas*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2015.

3 Jones, Mark: "Beyond the Electoral Connection: the Effect of Parties and Party Systems in the Policymaking Process". En: Scartascini, Stein y Tommasi, eds.: *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking* (Washington D.C., IADB, 2010).

4 Sobre el giro a la izquierda ver: Tanaka, Martín, "La crisis de representatividad en los países andinos y el 'viraje a la izquierda': ¿hacia una renovación de la representación política? En: Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, Jorge Navarrete, Ignacio Walker, eds.: *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Santiago, PNUD, 2008 (p. 273-293).

CUADRO N.º 1
ÍNDICE DE INSTITUCIONALIZACIÓN PARTIDARIA EN DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS
(JONES, 2010)

TABLA 2.1	ÍNDICE DE INSTITUCIONALIZACIÓN PARTIDARIA EN DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS				
País	Índice de institucionalización	Volatilidad electoral	Raíces partidarias	Legitimidad partidaria y electoral	Organización partidaria
Uruguay	76	84	73	51	97
República Dominicana	74	75	75	50	98
Nicaragua	70	84	62	34	98
Honduras	68	94	66	40	74
México	67	88	62	33	85
Panamá	67	77	66	41	83
El Salvador	66	90	62	35	78
Chile	65	95	49	40	77
Paraguay	64	79	82	32	65
Argentina	62	74	46	34	94
Costa Rica	61	77	62	40	67
Colombia	60	89	49	30	73
Brasil	59	80	49	40	66
Bolivia	56	66	60	26	72
Venezuela	55	60	47	42	73
Perú	53	51	54	34	75
Ecuador	50	63	53	23	62
Guatemala	48	58	45	34	58

Fuente: Cálculos del autor basados en los datos electorales y de votación de cada elección; datos de los escaños de las delegaciones parlamentarias; Latinbarometer (2003, 2004), y Proyecto de Élités Latinoamericanas (PELA) (2015).

la de los noventa (el fujimorismo) y, desde entonces, su sistema está marcado por altos niveles de volatilidad e inestabilidad.

El sistema de partidos peruano se caracteriza por sus altos niveles de volatilidad electoral, con actores que no mantienen relevancia a lo largo del tiempo, con altos niveles de personalismo y extrema precariedad organizativa. Los partidos políticos peruanos se ajustan a la definición «mínima» de Giovanni Sartori, de su libro *Partidos y sistemas de partidos* (1976), según la cual son apenas organizaciones que presentan candidatos en elecciones; la mayoría de los actores aparece para una elección y desaparece para la siguiente, y varios de los sobrevivientes mantienen solo una existencia formal, consecuencia de mantener un registro ante las autoridades electorales y la capacidad de establecer alianzas. La mayoría de partidos no son capaces de mantener niveles mínimos de respaldo electoral de un proceso a otro, y tampoco cuentan con candidatos para todos los cargos de elección popular que se disputa en todo el territorio, lo que es patente en las elecciones regionales y municipales. Al mismo tiempo, este problema tiende a reproducirse en esos mismos ámbitos: también los movimientos regionales y organizaciones locales son propensas a la volatilidad y su organización es precaria.

Por ejemplo, si miramos la actuación de los partidos políticos en el Congreso durante los últimos años, encontraremos una gran fragmentación así como escasa disciplina y cohesión interna. El Congreso 2001-2006 empezó con cinco grupos parlamentarios y terminó con ocho; Perú Posible, la bancada de gobierno, la primera minoría, empezó con 47 congresistas y terminó con 32. El Congreso 2006-2011 empezó con cinco grupos y en junio 2010 ya tenía siete; la bancada de Unión por el Perú, la primera minoría, empezó con 42 representantes y cuatro años después tenía solo 25. El Congreso 2011-2016 empezó con seis bancadas, y terminó en 2015 con diez; Gana Perú, la bancada de gobierno, la primera minoría, empezó con 47 parlamentarios y terminó con 26. Del total de postulantes al Congreso, apenas el 30 % contaba con algún tipo de experiencia política previa y 24 % había tenido actividad política en una organización diferente de aquella en la que postulaba, porcentaje que llegaba a 33,3 % en el caso de la alianza oficialista Gana Perú. Otra manifestación de la existencia de «partidos sin políticos» es

que en ese Congreso 45 % de los representantes electos fueron «independientes»; es decir, «invitados» dentro de sus bancadas. En el Congreso 2016-2021, el porcentaje de los representantes no afiliados a ningún partido político, electos en calidad de «invitados», subió a 70 %; apenas 23,1 % milita en el partido por el que fueron electos y 6,9 % fue electo como inscrito dentro de un movimiento regional. Llama también la atención que 28,5 % de los electos militaron antes en un partido diferente al que postularon en esta elección, todo lo cual es bastante expresivo de la gran y persistente debilidad partidaria⁵.

Otra manifestación elocuente de la precariedad de los partidos nacionales es su progresiva desaparición del escenario regional y local. Si analizamos la evolución de su desempeño en las elecciones regionales y municipales provinciales entre 2002 y 2016 veremos que, en general, los partidos nacionales presentan cada vez menos candidatos, sacan menos votos y eligen menos autoridades en los espacios regionales y locales. El cuadro n.º 2, referido al ámbito regional, es bastante elocuente: en general, el conjunto de partidos políticos nacionales pasó de obtener 78,1 % de los votos regionales en 2002 al 35,4 % en 2014, mientras que los movimientos regionales pasaron del 21,9 % en 2002 a un 64,6% en 2014. Los partidos nacionales pasaron de elegir a 18 de los 25 presidentes regionales en 2002 a solo cinco en 2014, y los movimientos regionales de 7 a 20 en el mismo periodo. Si miramos el ámbito municipal provincial, encontramos una tendencia similar: el conjunto de partidos políticos nacionales pasó de obtener 71 % de los votos municipales provinciales en 2002 a 53,9 % en 2014, mientras que los movimientos regionales pasaron de 10,7 % en 2002 a 40,9 % en 2014. Si quitamos a Lima metropolitana de este cálculo, los partidos nacionales pasan de 64,2 % en 2002 a 36,5 % en 2014, y los movimientos regionales pasan de 16 % en 2002 a 61,1 % en 2014.

Un último indicador de la precariedad de los partidos se observa en el comportamiento de aquellos que acceden al gobierno. Desde la década de los años ochenta puede verse claramente cómo los

5 Datos tomados de Transparencia: Perfil del Congreso de la República 2016-2021. Lima, Transparencia, 2016.

CUADRO N.º 2
DESEMPEÑO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y MOVIMIENTOS REGIONALES EN LAS ELECCIONES REGIONALES
2002-2014

Agrupación política	% candidatos				% votos válidos				N° de presidentes electos			
	2002	2006	2010	2014	2002	2006	2010	2014	2002	2006	2010	2014
Acción Popular	72	40	64	68	5,9	2	2,8	4,2	0	0	1	0
Partido Aprista Peruano	92	100	88	36	24,1	18,8	9,5	10,7	12	2	1	0
Partido Nacionalista Peruano	NP	100	24	NP	NP	8,6	5,4	NP	NP	0	2	NP
Perú Posible	88	24	56	36	13,5	1,6	3	0,9	1	0	0	0
Somos Perú	80	12	32	24	6,2	0,5	1,9	5,3	1	0	1	0
Alianza Unidad Nacional	88	40	40	NP	8,6	4,5	3	NP	0	0	1	NP
Unión por el Perú	52	64	28	40	5,6	3,7	0,9	4,7	2	1	0	0
Fujimoristas (Fuerza 2011, Fuerza Popular y Sí Cumple)	NP	48	48	64	NP	2,3	4,4	9,8	NP	0	0	3
Alianza para el Progreso	16	24	48	84	2,8	1,3	7,6	8,9	0	0	2	2
Movimiento Nueva Izquierda	64	12	20	NP	2,9	1,5	2,1	NP	1	1	1	NP
Renacimiento Andino	24	16	NP	NP	1,7	0,5	NP	NP	0	0	NP	NP
Fuerza Democrática	36	24	NP	NP	3,1	3,2	NP	NP	0	1	NP	NP
Restauración Nacional	NP	40	36	16	NP	3,1	1,3	1,6	NP	0	0	0
Partido Popular Cristiano	(UN)	(UN))	(UN)	24	(UN)	(UN)	(UN)	2,5	(UN)	(UN)	(UN)	0
El Frente Amplio por Justicia, Vida y Dignidad	NP	NP	NP	44	NP	NP	NP	1,1	NP	NP	NP	0
Partido Humanista Peruano	NP	NP	NP	44	NP	NP	NP	2,3	NP	NP	NP	0
Vamos Perú	NP	NP	NP	28	NP	NP	NP	5,5	NP	NP	NP	0
Perú Patria Segura	NP	NP	NP	24	NP	NP	NP	0,9	NP	NP	NP	0
Siempre Unidos	NP	NP	NP	24	NP	NP	NP	3,6	NP	NP	NP	0
Democracia Directa	NP	NP	NP	36	NP	NP	NP	7,9	NP	NP	NP	0
Solidaridad Nacional	NP	NP	NP	20	NP	NP	NP	3,3	NP	NP	NP	0
Otros partidos políticos	8,1	8	9,8	NA	3,6	8,4	3,2	NA	1	3	0	NA
Subtotal (partidos Políticos)	76,7	68,4	50,8	49,2	78,1	60	45	35,4	18	8	9	5
Movimientos Regionales	23,3	31,6	49,2	50,8	21,9	40	55	64,6	7	17	16	20
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	25	25	25	25

cargos más altos del poder ejecutivo, los ministros, recaen cada vez más en figuras independientes y no en militantes o en cuadros partidarios (cuadro n.º 3)⁶.

Todos estos datos sugieren que, en líneas generales, los partidos existentes no cuentan con personal político propio suficiente; sus carencias son cubiertas por los *políticos sin partido*. Se trata de personajes con un capital político propio, que desarrollan carreras por fuera o a través de diferentes partidos, tanto en el plano nacional como subnacional, ya que estos están signados por su volatilidad. Ese capital surge de contar con cierto reconocimiento público ganado en alguna experiencia política o de gestión pública previa; por ejemplo, haber sido candidato en elecciones anteriores o haber sido autoridad electa, o haber desempeñado cargos en la administración pública. También se obtiene ese reconocimiento desde el sector privado o desde instituciones de la sociedad civil, en posiciones de liderazgo empresarial, gremial, universitario, en medios de comunicación o en instituciones vinculadas a proyectos de desarrollo. Enfrentados a la decisión de hacer política, se puede optar entre militar disciplinadamente en algún partido (cosa que ocurre cada vez menos, dado el debilitamiento programático e identitario de estos); actuar sucesivamente en partidos diferentes en función de maximizar las posibilidades electorales y los beneficios políticos; o construir un partido o movimiento propio. Estos tres caminos tienen beneficios y costos, y el arte de los políticos sin partido es tomar el mejor en función de desarrollar una carrera exitosa⁷.

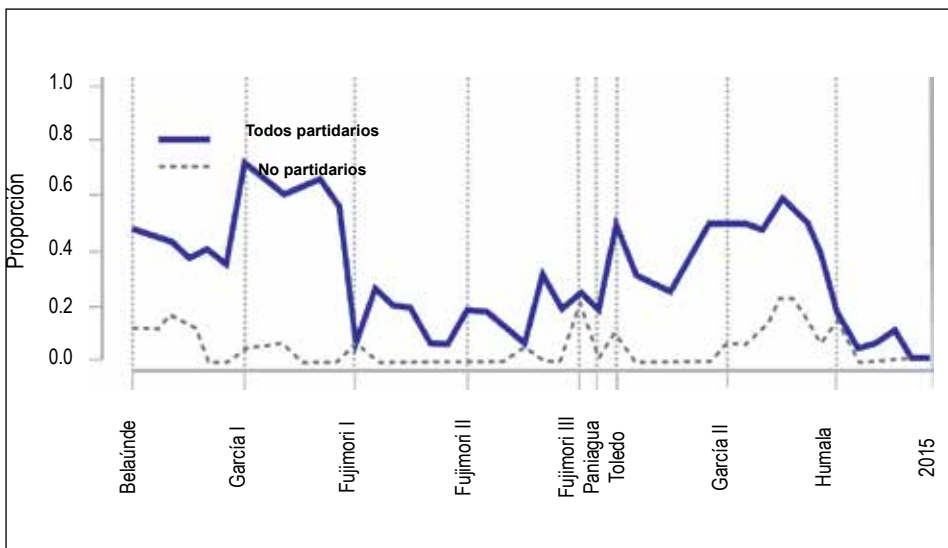
Como puede verse, todo esto conlleva personalizar crecientemente la política; los políticos sin partido habitan en partidos también personalistas, contruidos en torno a figuras que se perciben como buenos vehículos electorales, en los cuales quedan relegados los aspectos ideológicos o programáticos. Los gobiernos descansan crecientemente, para las decisiones de Estado y de política pública, en expertos independientes, de modo que ellas se explican cada

6 Tomado de: Sofía Vera y Miguel Carreras, "Cooperative But Non-Partisan. Portfolio Allocation in Peru, 1980-2014". Manuscrito inédito, 2016.

7 Ver Zavaleta, Mauricio, Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2014.

vez más por los consensos existentes en las redes de expertos, en las agendas promovidas por organismos internacionales, la academia, las ONG y otras comunidades. Esto ayuda a entender cómo así el Perú en lo que va del siglo ha tenido un excepcional desempeño económico, a pesar de su extrema precariedad política; pero esto también explica los muy bajos niveles de confianza en el sistema político, la alta desafección ciudadana, la percepción de que los intereses de la ciudadanía no están representados en el sistema político. Urge, por lo tanto, avanzar hacia la construcción de un sistema de partidos más institucionalizado y menos personalista y volátil.

CUADRO N.º 3
MILITANCIA DE MINISTROS DE ESTADO, 1978-2014 (VERA Y CARRERAS, 2016)



Partidos programáticos y partidos personalistas

Si miramos la lista de los partidos políticos con inscripción vigente ante el registro de organizaciones políticas del Jurado Nacional de Elecciones, a inicios de marzo de 2017 encontraremos 25 agrupaciones. De ellas podría decirse que solo diez tienen un perfil programático mínimo, una base organizativa, y cierta trayectoria: Acción Popular, Frente Amplio, Frente Popular Agrícola del Perú (Frepap), Fuerza Popular, Partido Aprista Peruano (APRA), Somos Perú, Partido Nacionalista, Partido Popular Cristiano (PPC), Perú Posible, y Restauración Nacional. Catorce claramente son vehículos para liderazgos personalistas: Alianza para el Progreso, de César Acuña; Democracia Directa, de Andrés Alcántara; Frente Esperanza, de Fernando Olivera; Partido Humanista, de Yehude Simon; Orden, de Antero Flores; Perú Libertario, de Vladimir Cerrón; Perú Nación, de Francisco Diez Canseco; Perú Patria Segura, de Renzo Reggiardo; Peruanos por el Cambio, de Pedro Pablo Kuczynski; Progresando Perú, de Miguel Hilario; Siempre Unidos, de Felipe Castillo; Solidaridad Nacional, de Luis Castañeda; Unión por el Perú, de José Vega; y Vamos Perú, de Juan Sotomayor⁸.

Podría decirse que el necesario proceso de institucionalización de los partidos políticos tendería a reducir el espacio para partidos personalistas, y más bien abrirlos para quienes quisieran hacer política, pero dentro de organizaciones más fuertes y representativas. En principio, un proceso de ordenamiento del sistema de partidos y requisitos más realistas y, al mismo tiempo, más exigentes revelarían que detrás de la mayoría de partidos personalistas no hay mayor consistencia ni base, por lo que terminarían desapareciendo. La existencia de los partidos personalistas es por supuesto consecuencia de una cultura política caudillista; incluso varios de los partidos que hemos considerado como programáticos tienen caudillos de liderazgos incuestionados: Marco Arana en el Frente Amplio; Keiko Fujimori en Fuerza Popular; Alan García en el APRA; Ollanta Humala en el Partido Nacionalista; y Alejandro Toledo en Perú Posible.

⁸ El grupo que falta, Todos por el Perú, ex Coordinadora Nacional de Independientes, y que presentó la fallida candidatura de Julio Guzmán en 2016, es un caso curioso: no tiene ni perfil programático propio ni caudillos visibles. Es apenas un membrete en el registro electoral, que ha sobrevivido como parte de alianzas desde su fundación en 2002.



Fernando Olivera (izq.) y Alan García Pérez (der.) — Debate presidencial 2016

En general, en la cultura política peruana, si bien la identificación en torno al eje izquierda – derecha y otros clivajes suelen ser factores importantes para predecir el voto, este puede canalizarse con facilidad, independientemente de la posición política, hacia diferentes candidatos, según el tipo de liderazgo personal y factores contingentes. Así por ejemplo, en las últimas elecciones presidenciales, podría decirse que existió un voto «contestatario» que no se encontraba representado ni en la candidatura de Keiko Fujimori ni en la de Pedro Pablo Kuczynski, y que se expresó sucesivamente en candidatos tan disímiles como César Acuña, Julio Guzmán y Alfredo Barnechea, para terminar encauzándose en favor de Verónica Mendoza⁹.

Si analizamos las últimas elecciones, encontramos un grupo de analistas que consideran que, en especial las de 2006 y 2011, habrían estado marcadas por la fortaleza de un voto «contestatario», que cuestionaría los limitados alcances del modelo económico, expresado a través de los votos por Ollanta Humala, quien habría

9 En términos teóricos, sobre partidos programáticos, ver Nic Cheeseman et al., *La política al encuentro de las políticas. El surgimiento de partidos programáticos* (Lima, IDEA, 2014); sobre personalismo, ver de Tatiana Kostadinova y Barry Levitt, "Toward a Theory of Personalistic Parties: Concept Formation and Theory Building", en *Politics and Policy*, vol. 42, n° 4, agosto, p. 490-512.

encontrado más apoyo entre los más pobres, en las regiones menos favorecidas por la dinámica de crecimiento (en especial en el sur) y entre la población de origen andino. Del otro lado, las candidaturas de Alan García y Lourdes Flores en 2006, y las de Keiko Fujimori y Pedro Pablo Kuczynski en 2011, habrían expresado las preferencias de los sectores más beneficiados por el crecimiento ocurrido en los últimos años, concentradas en Lima y en la costa norte, en el «Perú criollo». Es más, algunos llamaron la atención de que estos clivajes serían muy antiguos y de «larga duración». A partir de estos puntos de vista sobre la cultura política peruana, en el electorado habría demandas medianamente perfiladas en sentidos programáticos, por lo que el personalismo tendría menos espacio: de lo que se trata es de representar las preferencias ideológicas de los ciudadanos.

A diferencia de ese tipo de lecturas, sostenemos que la política peruana está más personalizada y menos ideologizada de lo que deduce del diagnóstico anterior. Así, en la elección de 2006 llama la atención lo cambiante que resultó la dinámica de la campaña, en la que Lourdes Flores apareció como favorita durante gran parte de esta, en la que Humala emergió como candidato significativo recién a finales de 2005, cuatro meses antes de la elección, y en la que García, en tercer lugar durante gran parte de la campaña, obtuvo la presidencia. Así, si bien no se puede negar la importancia de las preferencias programáticas en los electores, ellos están moldeados por factores políticos aleatorios y por la actuación de los líderes de los partidos. Así, resulta importante resaltar, por ejemplo, el hecho de que la candidatura de Humala en 2006, como parte de Unión Por el Perú, mostraba claros visos de improvisación y adoleció de serios problemas organizativos, situación que no solo se vio reflejada en su derrota frente a García, sino también en la fragmentación de su bancada parlamentaria y en los magros resultados que obtuvo el nacionalismo en las elecciones subnacionales del mismo año, donde solo alcanzaron el 8 % de votos, y en donde el supuesto escenario de polarización social no se vio confirmado. Todo lo anterior habla del carácter precario y volátil de los supuestos vínculos representativos en el Perú.

Las elecciones de 2011 suelen leerse como marcadas por la continuidad respecto de la elección anterior: el triunfo de Humala, después de haber quedado en segundo lugar en 2006, reforzó



Ollanta Humala Tasso — presidente de la República 2011-2016

esa interpretación. Diversas interpretaciones señalaron que los resultados trascendían el «mero hecho electoral» y configuraban más bien la radiografía de los problemas de legitimidad del modelo económico y el régimen político. Más allá de los accidentes y sucesos de las campañas, debíamos centrar la atención en la matriz estructural que determinaba la distribución social y territorial de las preferencias electorales, que marcaban una clara continuidad con las elecciones anteriores. Sin embargo, otras interpretaciones pusieron más énfasis en la incidencia de factores contingentes y en las decisiones de campaña para dar cuenta de los resultados. Si bien existen clivajes territoriales, socioeconómicos y demográficos, estos solo se activan políticamente en función de las estrategias de los actores políticos; es más, el triunfo de Humala no se explica tanto por expresar el lado menos privilegiado de los clivajes sociales, sino por la implementación de estrategias de búsqueda del votante medio. Así, en 2011 Ollanta Humala no solo llegó a las elecciones con una mejor organización, gracias a un conjunto de alianzas desarrolladas con diversos colectivos de izquierda, sino que además implementó una estrategia más moderada, como parte de una campaña más profesional, lo que le permitió finalmente imponerse a Keiko Fujimori; esta mostró en esa elección un perfil de votación muy parecido al de García en 2006. De otro lado, en

la campaña de 2011 llamó la atención la relativa estabilidad en la intención de voto por Keiko Fujimori, en un contexto en el que el apoyo por los otros candidatos mostró una alta volatilidad; esto por supuesto por la adhesión que despierta en algunos sectores, pero también por la construcción de una organización apenas capaz de sostener una campaña a lo largo del territorio, lo que nos lleva de la simple determinación estructural de la dinámica electoral a los procesos de construcción de ofertas políticas atractivas para los ciudadanos, en la que los liderazgos también cuentan.

En suma, en los análisis de las elecciones de 2006 y 2011 prevalecieron las visiones cuyo énfasis estuvo en explicar los resultados desde perspectivas estructuralistas, desde clivajes de «larga duración» que mostrarían las graves fracturas sociales y altos niveles de exclusión que padecería el país, que se expresarían en demandas ciudadanas por ofertas políticas más representativas de las mismas. Por esta razón las elecciones de 2016 han sido percibidas como sorprendentes y atípicas. En estas últimas primó claramente la volatilidad, hubo una preferencia mayoritaria por candidaturas de derecha que no fueran «contestatarias», y regiones consideradas tradicionalmente «radicales» optaron en la segunda vuelta por un candidato liberal como Kuczynski. Sin embargo, como hemos señalado, todos estos elementos tienen antecedentes en las elecciones de 2006 y 2011, con lo cual la elección de 2016 no sería tan distinta de las anteriores; es la oferta política y los liderazgos los que activan y recrean clivajes socioeconómicos y políticos, en contextos de alta volatilidad e incertidumbre. Así, en la última elección, el clivaje *político* fundamental terminó siendo el fujimorismo – antifujimorismo, y esto resultó de factores contingentes, así como de decisiones tomadas por los actores políticos. En otras palabras, la política peruana tiene una dinámica bastante marcada por el personalismo, lo que la hace altamente imprevisible e inestable; sería deseable, como ya hemos señalado, avanzar hacia la constitución y fortalecimiento de los actores cuya relación con posiciones programáticas más estables y previsibles es más directa.

Ahora bien, en la búsqueda de un sistema más institucionalizado, los partidos políticos llamados «tradicionales», anclados a perfiles ideológicos con mayor recorrido histórico, pueden cumplir un



Candidatos a la presidencia de la República en la segunda vuelta electoral del año 2016
Pedro Pablo Kuczynski (Peruanos por el Cambio) y Keiko Fujimori (Fuerza Popular)

papel importante. Decíamos que de los 25 partidos nacionales con inscripción vigente ante el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) diez muestran un mínimo perfil programático, base organizativa, y una cierta trayectoria. Con una base ideológica más definida estarían el APRA (aprismo), el PPC (social cristianismo), el Frente Amplio y el Partido Nacionalista (socialismo e ideas de izquierda en general), y Fuerza Popular, con una suerte de identidad populista de derecha. En el centro político se ubicarían Acción Popular, Somos Perú y Perú Posible, con bases doctrinarias más endebles, pero con experiencia de gobierno a nivel nacional y local. Finalmente, tenemos dos partidos con base religiosa, FREPAP (Iglesia Israelita del Nuevo Pacto Universal) y Restauración Nacional (Iglesia evangélica). Estos partidos, en principio, podrían prosperar mejor en un escenario de requisitos y normas más exigentes para la vida y la competencia partidaria. Sin embargo, también tienen desafíos muy importantes por delante, y también muestran serios problemas de representación ante la ciudadanía; de hecho, desde la última elección presidencial a la fecha, prácticamente todos sin excepción muestran grandes problemas internos y uno puede legítimamente preguntarse si serán capaces de sobrevivir en el futuro inmediato. La única excepción relativa en este panorama es Fuerza Popular, primera fuerza política del país, que desde 2006 ha seguido un



Elección de delegados al plenario electoral de Lima metropolitana - Partido Popular Cristiano

proceso de constante fortalecimiento y que se ha mantenido cohesionado hasta el momento.

La ciudadanía desconfía de los partidos «tradicionales» por varias razones. Precisamente porque tienen una historia más larga detrás de ellos, cargan con los pasivos que resultan de los problemas de gestión de gobiernos anteriores o de diferentes experiencias pasadas. Para ello, necesitan renovar tanto su imagen como su programa, y también sus liderazgos, combinando tradición y novedad. Sin nuevas ideas y rostros que representen a las nuevas generaciones los partidos tradicionales pueden percibirse anquilosados, y tan solo con novedades y caudillos no se distinguirían de los demás partidos personalistas. Esto resulta complicado porque muchos de los partidos tradicionales cuentan, como hemos visto, con liderazgos caudillistas en extremo fuertes.

En segundo lugar, los partidos tradicionales, precisamente porque cuentan con perfiles ideológicos mejor definidos, mayor consistencia interna, bases activas, facciones e intereses, tienen más dificultades para manejar sus disputas internas, que suelen ser bastante

destructivas. Las luchas internas parecen tener mucho sentido para los grupos que las protagonizan, pero en la práctica resultan incomprensibles para la ciudadanía en general, que las percibe como simples y mezquinas luchas por el poder y como expresión de intereses particulares. Y esto nos lleva a un tercer tema: los partidos tradicionales deben tener la capacidad de lograr un balance entre la dinámica interna (marcada por la lógica de sus bases), sus bases y las demandas y aspiraciones de la ciudadanía en general a la que se aspira a representar. Un enclaustramiento excesivo en las dinámicas internas dificulta el diálogo con una ciudadanía desconfiada y poco interesada en la política. Podría decirse que mientras más ideológico un partido, más proclive será a buscar ser representado por una figura que exprese sus valores; y también que mientras más comprometido esté con sus bases de apoyo, más difícil le resultará la comunicación con la opinión pública y con la ciudadanía en general. En el otro extremo, podemos encontrar figuras que pueden comunicarse bien con el votante promedio, pero que desdeñan las consideraciones y aspiraciones de los militantes y de las bases de los partidos. Se trata de un equilibrio siempre difícil de administrar.

Precisamente, es debido al recrudecimiento de serios conflictos internos dentro de los partidos tradicionales es que estos, que en principio podrían estar más comprometidos con el esfuerzo de implementar una reforma política integral, se han mostrado más bien cautos en el debate sobre estos temas.

Propuestas de reforma política

Se ha generado en los últimos años cierto consenso entre diferentes líderes de opinión respecto a la necesidad de implementar una reforma política. Desde la orilla liberal, se reconoce que a partir de la década de los años noventa se avanzó mucho en la implementación de reformas encaminadas a hacer funcionar una economía de mercado, lo que ayudó a lograr las altas tasas de crecimiento y la reducción de los niveles de pobreza ocurridos en los últimos años. Sin embargo, esto coexistió con una institucionalidad estatal y con un sistema político extremadamente precarios. Hoy se asume que, a mediano plazo, resulta insostenible mantener la dinámica de crecimiento sin una reforma institucional profunda del Estado y sin

una reforma política. Desde la orilla izquierda, se acepta que si bien, desde la caída del fujimorismo y la «transición democrática», existe una democracia formal, la expectativa de una democratización «sustantiva» se vio trunca, de modo que persistió una forma de régimen elitista y excluyente, en la cual los sectores populares no cuentan con una representación verdadera de sus intereses. Todavía estaría pendiente la tarea de construir un régimen democrático, representativo, incluyente, participativo.

Podríamos creer que este tema es muy abstracto y que está alejado de la práctica política concreta; sin embargo, ha ido ganando espacio en los medios de comunicación masivos, conscientes de los muy bajos niveles de legitimidad de todos los actores políticos, y de los potenciales efectos disruptivos que esto puede tener. En las elecciones generales de 2016, la implementación de cambios improvisados, imprecisos, contradictorios y de última hora generaron problemas muy serios (el Jurado Nacional de Elecciones retiró de la contienda a dos candidatos presidenciales importantes, por razones formales muy debatibles), por lo que la necesidad de implementar una reforma política quedó instalada como parte del sentido común.

En el momento actual, existen algunos actores y propuestas específicas de reforma, y consideramos que cualquier discusión sobre qué hacer en la reforma política debe ubicarse en este contexto. Las más importantes son las presentadas por los organismos electorales, como el proyecto de Código Electoral del Jurado Nacional de Elecciones (JNE, 2016); las propuestas presentadas por el JNE, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), que incluyen una nueva Ley de los derechos de participación y control ciudadanos y una nueva Ley de partidos políticos (JNE, 2014); la de la ONPE (2017), que incluye la propuesta de Código Electoral y otras medidas encaminadas principalmente a ordenar y hacer más coherente el proceso electoral en su aspecto organizativo. También tenemos las propuestas presentadas por organizaciones de la sociedad civil como la Asociación Civil Transparencia (Transparencia, 2016), o la presentada por la página web Lampadia, entre otras



La reforma política debe ser aprobada por el Congreso de la República

(Lampadia, 2016)¹⁰. Cualquier iniciativa de reforma política tiene que ser aprobada por el Congreso, que para tal fin ha conformado el Grupo de Trabajo del Estudio de la Reforma Electoral (Comisión de Constitución y Reglamento, 2016), que entregó un avance en el mes de diciembre y cuyo informe final será revisado por la Comisión de Constitución y Reglamento, la cual eventualmente deberá presentar la propuesta de reforma al pleno.

El horizonte temporal de la reforma política está marcado por la proximidad de las elecciones regionales y municipales de 2018 y las un poco más lejanas elecciones generales de 2021. También es muy importante considerar que en el Congreso las propuestas de reforma deben ser aprobadas por la Comisión de Constitución y Reglamento, cuyo trabajo partirá de las recomendaciones del Grupo de Trabajo del Estudio de la Reforma Electoral, que deberá

¹⁰ Ver del Jurado Nacional de Elecciones, Anteproyecto de código electoral (Lima, JNE, 2016); y En busca de la reforma electoral. Iniciativas legislativas (Lima, JNE, 2014); de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE: iniciativas para la reforma y el debate electoral (Lima, ONPE, 2017); de Transparencia, Asociación Civil, Propuesta de ley de reforma institucional para el fortalecimiento democrático (Lima, Transparencia, 2016); y de Lampadia, “Empecemos a debatir la Reforma Política” (2016), disponible en: <http://www.lampadia.com/analisis/politica/empecemos-a-debatir-la-reforma-politica/>

Es importante mencionar que el autor de este documento es miembro de la asamblea de la Asociación Civil Transparencia, y uno de los coautores del Plan 32, su propuesta de reforma institucional.

presentar su informe en el mes de mayo. Luego, la Comisión de Constitución y Reglamento, con base en ese insumo, debe hacer una propuesta al pleno del Congreso. El tema clave es que el periodo legislativo 2016-2017 termina en julio y luego empezará el período 2017-2018, con nuevas presidencias en las comisiones. A pesar de que podemos contar con que Fuerza Popular seguirá presidiendo la Comisión de Constitución y Reglamento, nada asegura que el próximo presidente continúe el trabajo de la comisión Donayre o las orientaciones del presidente actual, Miguel Torres. Considerando estos horizontes temporales, podría decirse que si la reforma política no se aprueba antes de junio de este año, probablemente no sea aprobada durante el periodo de gobierno 2016-2021.

En principio, una reforma política podría interesar a los partidos más consolidados, como ocurrió con la aprobación de la ley de partidos de 2003, en el sentido de que la reforma aspiraría a construir un sistema de partidos con pocos actores, pero más fuertes y representativos, dejando en el camino a los grupos más improvisados, personalistas y oportunistas¹¹. Sin embargo, a diferencia de 2003, los principales actores políticos hoy aparecen sometidos a graves tensiones y conflictos internos que hacen más difícil para estos aceptar criterios más exigentes para la acción política; esto parece incluir al propio fujimorismo como organización política, que no ha mostrado una postura clara respecto a estos temas.

Así, la lógica de los actores políticos parece estar motivada, como es esperable, en gran medida por el cálculo de qué efectos tendrían las reformas sobre sus posibilidades electorales. Por ejemplo, ante la proximidad de las elecciones regionales y municipales de 2018, un tema de debate es reintroducir la posibilidad de la reelección inmediata, anulada por el Congreso anterior a finales de su mandato. Muchos de los congresistas actuales están en contra de la eliminación de la votación preferencial, que sí podría interesarle a los líderes de sus partidos; sin embargo, ellos también deben evaluar la mejor manera de mantener la cohesión en sus filas, algo que una medida como esta podría debilitar. Si es que la reforma política ha de avanzar, las organizaciones de

11 Tanaka, Martín, "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". Lima, CIES, 2007.



Actualmente se investiga a la constructora Odebrecht (Brasil) por el pago de aportes millonarios a las campañas de varios políticos latinoamericanos.

la sociedad civil jugarán un papel decisivo por la presión de los medios de comunicación. Afortunadamente, en los últimos tiempos se he generado un consenso importante respecto a la necesidad de implementar una reforma política sustantiva, más todavía a la luz de los escándalos recientes asociados al descubrimiento de cómo empresas constructoras brasileñas hicieron contribuciones millonarias a campañas políticas, sin declararlos, a cambio de favores posteriores.

En este documento hemos diagnosticado que uno de los males centrales del sistema político y de partidos es su extremo grado de personalización y de caudillismo. También hemos propuesto dar pasos hacia mayores niveles de institucionalización; avanzar hacia tener partidos más democráticos, transparentes y sólidos, en donde la identidad colectiva, basada en perfiles programáticos tenga más fuerza que las figuras individuales. Dentro del menú actual de propuestas en agenda, consideramos que las que atacan más directamente estos problemas son las referidas a la democracia interna partidaria, tanto en lo que concierne a la elección de sus autoridades como la de sus candidatos a elección popular. En el momento actual, la percepción es que las «cúpulas» partidarias eligen a sus directivos y arman las listas de candidatos mediante

procedimientos poco democráticos y transparentes, lógicas además altamente vulnerables a la penetración de dineros e intereses ilegales (por lo que las propuestas de democratización y fortalecimiento institucional de los partidos deben incluir también propuestas respecto a la financiación de sus actividades).

Respecto a la elección de autoridades partidarias, las diferentes propuestas reconocen la necesidad de cierta amplitud y flexibilidad para definir las modalidades de elección (desde elecciones directas abiertas a la ciudadanía, cerradas a los militantes, o indirectas mediante la elección de delegados), pero la clave es el manejo del padrón de militantes, que debería estar validado por el RENIEC. De otro lado, el cumplimiento de los estatutos partidarios y lo estipulado respecto a las funciones y periodos de las autoridades debería ser evaluado por el JNE, y los incumplimientos deberían tener castigos, que podrían incluso llevar a sancionar y hacer que las organizaciones infractoras pierdan el registro.

En cuanto a la elección de candidatos a cargos de elección popular, tanto la propuesta de los organismos electorales como la de Transparencia recomiendan la realización de elecciones primarias, que podrían ser abiertas a toda la ciudadanía o cerradas, solo para sus afiliados. Lo importante es que se basen en un mecanismo de elección directa y que los organismos electorales las lleven a cabo. De este modo, el partido presentaría una sola lista, cerrada y bloqueada, para el Congreso de la República, lo que permitiría la eliminación del voto preferencial, diagnosticado como una de las fuentes de la falta de disciplina y cohesión en los partidos. La eliminación del voto preferencial lleva a la discusión de cómo quedarían las cuotas de género, por lo que debería haber alternancia en la elaboración de las listas.

Ciertamente, las elecciones primarias y la eliminación del voto preferencial, por sí solas, no aseguran que los partidos serán más representativos o que dejarán el personalismo y se convertirán en organizaciones que respondan a perfiles programáticos. De hecho, como hemos señalado, existen también riesgos: en las elecciones internas suelen ganar las facciones o los sectores con mayor capacidad de organización y movilización de sus votantes, no necesariamente los que representan el sentir de la mayoría de

afiliados. Al mismo tiempo, los candidatos que mejor representan el sentir los militantes no necesariamente son quienes mejor pueden representar las demandas o aspiraciones de los votantes en general. Sin embargo, mantener el *statu quo* implica renunciar a intentar mejoras. Esta medida debe ir acompañada de otras que comprendan el financiamiento de las campañas así como cambios en el reglamento del Congreso para fortalecer el trabajo de los grupos parlamentarios como tales, entre otros; también por medidas que apunten a retirar el registro a los grupos que no tienen verdadera representación, como aquellos que, pese a contar con este, no participan en las diferentes elecciones, o que solo sobreviven como parte de alianzas electorales.

Al observar a otros países de la región, tenemos una amplia variedad de experiencias. En general, el manejo de las tensiones internas dentro de los partidos ha generado mecanismos diferentes de competencia interna. Por un lado, en Uruguay y en Colombia, hasta hace algunos años, cada partido político podía presentar más de una lista a las elecciones parlamentarias. Esta competencia abierta debilitó mucho el perfil y la coherencia partidaria, por lo que ahora la competencia se ha trasladado hacia las elecciones internas, de las que sale solo una lista de candidatos por partido. En Colombia esto se ha combinado con la introducción del voto preferencial. En todo caso, en el Perú, con partidos extremadamente precarios, y sin personal propio suficiente, el hecho de que los candidatos participen en elecciones primarias directas, y que luego participen como parte de una lista en el proceso electoral, facilitará que se les conozca tanto a ellos como a sus trayectorias e ideas; y el que compitan dentro de una sola lista sin voto preferencial ayudará a lograr una mejor identidad como lista parlamentaria.

Sobre el autor

Martín Tanaka es doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Actualmente es profesor principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú e investigador principal en el Instituto de Estudios Peruanos.

Ha sido *Visiting Fellow* postdoctoral en el *Helen Kellogg Institute for International Studies* de la Universidad de Notre Dame, Indiana. Tiene libros y capítulos de libros publicados por el Instituto de Estudios Peruanos, *Cambridge University Press*, *Stanford University Press*, *Brookings Institution Press*, *Lynne Rienner Publishers*, *Routledge*, Fundación Pablo Iglesias, Instituto de Estudios Sociales de la UNAM, la Universidad de Londres, entre otros.

También es columnista semanal del diario La República.

En este trabajo planteamos que uno de los males centrales del sistema político peruano es su creciente personalización: los individuos resultan más importantes que los colectivos, los caudillos están por encima de los idearios o programas. Esto hace que, cada vez más, los partidos políticos se construyan alrededor de liderazgos, por su mera capacidad coyuntural de arrastre electoral, lo que hace a la política imprevisible, inestable, volátil.

Los esfuerzos de reforma política deberían encaminarse hacia el logro de mayores niveles de institucionalización política, para lo cual los partidos tradicionales tienen un papel importante que cumplir. En tanto estos tienen un perfil ideológico, identitario, programático mejor definido, así como mayor tradición organizativa y vínculos con diferentes actores sociales, estarían más cerca de aquello que es deseable. Sin embargo, también tienen importantes desafíos que superar: renovar su imagen y programa, limitar el peso de algunos caudillos, manejar democráticamente sus disputas internas, lograr un balance entre la dinámica interna marcada por sus bases y las demandas y aspiraciones de la ciudadanía en general a la que se aspira a representar.

En el momento actual, propuestas como las presentadas por el Jurado Nacional de Elecciones y la Asociación Civil Transparencia van en la dirección indicada; pero, sin un amplio compromiso y consenso entre los principales actores políticos y sociales, poco es lo que logrará.