

LA CONSTITUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, Y LA CALIDAD DE SUS POLÍTICOS



Dr. Martín Tanaka *

Instituto de Estudios Peruanos

Abril, 2016

* Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Actualmente es profesor asociado 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 (2003 y 2009). 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. Es también columnista semanal del diario La República.

Introducción

El Perú muestra una característica muy particular en América Latina: es el país con la institucionalidad política y los partidos políticos más débiles de la región, junto a Guatemala (Jones, 2010). Si bien en toda la región los partidos sufren problemas de legitimidad, en otros países partidos históricos articulan el sistema político (Uruguay, Chile), en otros los históricos coexisten con nuevos (Argentina, Colombia, México, Costa Rica), en otros el sistema político funciona sobre la base de partidos surgidos de la transición democrática (Brasil, El Salvador), y en otros se produjo un colapso del sistema de partidos, pero el sistema político fue ocupado por nuevos partidos predominantes o hegemónicos (Venezuela, Ecuador, Bolivia). En Perú, se produjo el colapso del sistema de partidos a inicios de la década de los años noventa, y no ha logrado ser sustituido propiamente por ningún otro, hasta el momento. Esto ha tenido como consecuencia que los partidos políticos peruanos se ajusten a la definición “mínima” de Sartori, según la cual son apenas organizaciones que presentan candidatos en elecciones. En efecto, tenemos un sistema de partidos en el que los partidos no tienen cuadros, en donde los cargos a elegir son ocupados por políticos sin partido que intentan desarrollar carreras políticas en un contexto de extrema volatilidad. Así, los “mejores” candidatos se asocian a

los partidos según cierta difusa afinidad ideológica y según la evaluación de las posibilidades que tienen de llegar al poder, cálculo extremadamente complicado dada la ausencia de identidades partidarias. Siendo así las cosas, mejorar la “calidad de los políticos” depende más de la reducción de la incertidumbre y volatilidad de los procesos electorales que de mejoras en la dinámica interna de los mismos, que es prácticamente inexistente.

La situación de los partidos políticos

Después de la caída del fujimorismo en 2000 y la reinstitucionalización democrática, se aprobó una ley de partidos (2003) que buscó institucionalizar su funcionamiento. La lógica general fue elevar las barreras de entrada al sistema político, exigiendo para la inscripción de los partidos un cierto número de firmas, acreditar la existencia de comités en el territorio, y la obligatoriedad del seguimiento de mecanismos de democracia interna para la elección de dirigentes y candidatos a cargos de elección popular; buscando combatir la fragmentación política, también se aprobó la ley de barrera electoral, que estableció un mínimo de votación (cinco por ciento) para poder ingresar al Congreso. Sin embargo, la ley no normó con la misma firmeza el ámbito regional y municipal, con lo que los partidos nacionales tendieron a desaparecer

de esos ámbitos; no contó con sanciones efectivas al incumplimiento, y no fue complementada con reformas adicionales (al funcionamiento del Congreso, por ejemplo), por lo que no llegó a tener los efectos esperados (Tanaka, 2009). En tanto los partidos no avanzaron hacia mayores niveles de institucionalización, con el tiempo se hizo cada vez más evidente que la ley buscaba normar una vida partidaria que en realidad es prácticamente inexistente¹. Los partidos cada vez más se han revelado como simples etiquetas o membretes que presentan candidatos en elecciones, con algunas excepciones relativas; es decir, carecen por lo general de militantes, cuadros, estructuras o vida interna. Pasadas las elecciones, los partidos prácticamente desaparecen, y aquellos que lograron cargos de representación popular actúan básicamente como independientes, con escasas excepciones.

El perfil de los políticos

En Perú se produjo el colapso del sistema de partidos en formación a inicios de la década de los años noventa con la irrupción del fujimorismo, y no ha logrado ser sustituido propiamente por ningún otro, hasta el momento. Desde entonces tenemos los retazos de los

viejos partidos vigentes en la década de los años ochenta y antes (el APRA, Acción Popular, el Partido Popular Cristiano, las izquierdas), el fujimorismo, los partidos de gobierno posteriores a la caída del fujimorismo (Perú Posible, Partido Nacionalista), y nuevos partidos que tampoco logran consolidarse. En los últimos años, parecería que el fujimorismo emerge como una identidad partidaria más fuerte que las demás, aunque saber de su posible consolidación será cuestión de tiempo.

Esto ha generado una situación en la cual los partidos son extremadamente débiles, poco más que un pequeño núcleo asentado en Lima alrededor de los dirigentes principales, sin mayor vínculo con bases territoriales o sectoriales, organizaciones sociales, o *think tanks*; las excepciones relativas a esta caracterización serían el APRA y las izquierdas que cuentan con un poco más de organización propia. El activo más valioso de los partidos es en realidad la inscripción que les permite presentar candidatos a las elecciones. De este modo se relacionan con lo que llamamos políticos sin partido, personajes que buscan maximizar sus oportunidades para desarrollar carreras políticas, que optan por partidos en un contexto de alta inestabilidad, volatilidad e incertidumbre. Estos políticos son exmilitantes de partidos desaparecidos o disidentes de partidos todavía existentes, pero que han reducido su atractivo electoral; o personales que intentan convertir en capital político algún capital

¹ Las modificaciones recientes a la ley de partidos no han cambiado en lo sustancial este panorama, y en algunos sentidos lo han empeorado.

social proveniente de la gestión pública, de los medios de comunicación, del liderazgo social o empresarial, etc. Esto cuando se trata de intereses legítimos: en los últimos años, diversas actividades ilegales y mafiosas (minería, tala de madera ilegales, tráfico de personas, contrabando, narcotráfico) así como intereses particularistas (universidades privadas con fines de lucro) se han interesado en incursionar en la política para proteger sus intereses, a través de diferentes partidos.

En este contexto, los diferentes partidos procuran reclutar entre sus filas a los políticos sin partido que lucen más atractivos, con mayor capacidad de captar votos, recursos, apoyos sociales; mientras que los políticos sin partidos intentarán ocupar posiciones en los partidos con mejores opciones electorales, y en todo esto las identidades ideológicas cuentan algo, pero solo para algunos de los grupos. El problema es que estos cálculos se realizan en un contexto de escasa información, alta volatilidad e incertidumbre. Al final, excelentes candidatos pueden terminar fracasando en su intento de llegar a algún cargo electo, o algunos muy mediocres se benefician por asociarse a alguna lista que inesperadamente obtiene respaldo electoral. Podría decirse que habrá tendencialmente mejores políticos en el Congreso, por ejemplo, cuando una lista percibida con posibilidades de ganar termina ganando (piénsese en el periodo 2011-2016, cuando tres de los más grandes grupos parlamentarios

fueron los de Perú Posible, el APRA y Unidad Nacional), mientras que lo contrario ocurre cuando grupos percibidos como marginales terminan teniendo un desempeño inesperadamente bueno (por ejemplo, Gana Perú en 2006); también cuando hay una mínima identidad o perfil programático en los partidos, frente a aquellos contruidos exclusivamente como vehículos personalistas.

A la larga, lo que hemos aprendido es que la ley de partidos pretendió institucionalizar a los mismos atacando problemas en cierto modo irresolubles, por la ausencia de identidades, representación o dinámica interna (firmas, comités, democracia interna), y no los verdaderamente relevantes, asociados a las consecuencias que tiene su funcionamiento en la práctica.

¿Cómo impactan los partidos políticos en la calidad de los políticos?

El gran problema con los partidos en el Perú es que no cumplen con ninguna de las funciones que tradicionalmente se esperaba que cumplan: representar grupos sociales, proveer de personal, cuadros propios para los cargos electivos, y moldear las políticas públicas sobre la base de propuestas de programa, expuestas en campañas electorales. Ya hemos comentado que no representan propiamente, tampoco cuentan con

cuadros o militantes propios, y tampoco cuentan con perfiles ideológicos o programáticos bien definidos en general, por lo que tampoco inciden demasiado en la toma de decisiones de política pública, ámbito que ha terminado siendo ocupado, en algunos aspectos, por redes tecnocráticas.

El problema es que este tipo de partidos hace que el proceso de toma de decisiones de política pública sea poco transparente y no haya propiamente rendición de cuentas; que prosperen intereses individualistas y que sea fácil la penetración de intereses particularistas; que sea muy difícil mantener la cohesión y coherencia de los bloques políticos, lo que dificulta la toma de decisiones². De otro lado, tenemos también que cuando los partidos tienen bases ideológicas o identidad fuertes tienden a desarrollar lógicas corporativas relativamente cerradas, que los aíslan del ciudadano promedio (como el caso del APRA o las izquierdas); mientras que cuando no tienen una fuerte identidad ideológica pueden acercarse a ciudadano promedio, pero mediante apelaciones personalistas y caudillistas (como en el caso del fujimorismo).

Desde esta perspectiva, “mejorar la calidad de los políticos” aparece como una tarea harto complicada. En general, partidos

más programáticos e ideológicos tienden a buscar más cuadros asociados a algunos valores con los que se identifican, pero deben superar el problema de su corporativismo; mientras que aquellos más personalistas ofrecen más espacio para el aventurerismo político, pero también para convocar más independientes.

Considero que mejorar la calidad del desempeño de los partidos en el Congreso pasa por, en el corto plazo, por fortalecer a las autoridades partidarias en el manejo de las bancadas, antes que transitar por el camino de fortalecer sus dinámicas internas, como hemos visto, casi inexistentes. Es decir, consolidar los grupos parlamentarios y la acción de las bancadas por encima de los congresistas individuales. Así, la responsabilidad por la acción de la bancada debería recaer en el coordinador parlamentario y en el liderazgo nacional del partido. Esto incentivaría un mayor control por parte del partido y una mayor posibilidad de ejercer un proceso de rendición de cuentas. En el momento actual, los congresistas tienden a actuar de maneras individualistas, y los líderes políticos se desentienden de sus grupos parlamentarios. Para esto, algunas reformas deberían ser la eliminación del voto preferencial, que debilita las autoridades partidarias (iniciativa que debe ir acompañada por un ejercicio efectivo de formas de democracia interna), así como cambios en el reglamento del Congreso que limiten la fragmentación y el individualismo.

² Por ejemplo, desde 2001 suele ocurrir que el Congreso empieza estando constituido por cuatro o cinco grupos parlamentarios, pero terminan siendo ocho o nueve, por las disidencias que se producen, que dan lugar a nuevos grupos.

Algunas perspectivas

Después de las elecciones del 10 de abril, se abre un panorama muy interesante. En los Congresos anteriores (2001, 2006 y 2011) el Congreso pareció un actor bastante disminuido: ya sea porque los gobiernos contaban con mayoría y por lo tanto el Congreso aparecía como un apéndice del ejecutivo, o porque se perdía la capacidad de construcción de mayorías, y como consecuencia tendía a paralizarse el proceso decisorio. En el Congreso 2016 – 2021 el fujimorismo cuenta con mayoría absoluta por sí mismo, y junto a Peruanos por el Cambio logran tener mayoría para implementar incluso reformas constitucionales. Parece claro que, independientemente de quien gane, el Congreso será una arena fundamental de negociación política en función de la aprobación de reformas importantes. La reforma política será una de ellas: ambos candidatos han expresado su compromiso con diversas iniciativas, entre ellas la presentada por la Asociación Civil Transparencia³, que contempla medidas de reforma en el área electoral, en el Congreso, en el Poder Judicial y el aparato del Estado (gestión y administración pública). Esto podría ser el inicio de una dinámica de cambio. Si algo bueno ha resultado del accidentado proceso electoral que hemos tenido este año, es la conciencia de la necesidad de emprender una reforma política de fondo.

³ [http://www.transparencia.org.pe/admin/ckfinder/userfiles/files/Propuestas%20de%20Reforma%20web\(1\).pdf](http://www.transparencia.org.pe/admin/ckfinder/userfiles/files/Propuestas%20de%20Reforma%20web(1).pdf)

Referencias bibliográficas

- Jones, Mark
2010 "Beyond the Electoral Connection: the Effect of Parties and Party Systems in the Policymaking Process".
En: Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, eds.: *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington D.C., IADB, p. 19-46.
- Tanaka, Martín
2009 ¿En qué falló la ley de partidos y qué debe hacerse al respecto? Documento de Trabajo, Lima, IDEA.



Av. Larco 109, Piso 2, Lima 18 - Perú

Teléfono: +51 (1) 416 6100

kasperu@kas.de

www.kas.de/peru

www.facebook.com/kasenperu