

---

# Diagnóstico y propuesta para consolidar un sistema de partidos políticos

---

NICOLÁS LYNCH GAMERO<sup>1</sup>

---

## Contenido

---

- I. Los partidos como agentes de la democracia. II. Liderazgos partidarios y liderazgos personales. III. La desconexión entre los ciudadanos y los partidos. IV. El descentramiento de la política y la crisis de los partidos. V. La debilidad de los partidos en la transición democrática. VI. Recentramiento de la política y nuevo protagonismo de los partidos. VII. La renovación de los partidos y del sistema de partidos. VIII. Las reformas inmediatas a realizarse para afianzar el sistema de partidos.*
- 

### I. LOS PARTIDOS COMO AGENTES DE LA DEMOCRACIA

Darle la máxima importancia a los partidos políticos en una región y un país donde la política es altamente personalizada y muy débilmente institucional supone una opción normativa de grandes consecuencias, tanto para la actividad política misma como para el régimen por excelencia que allí predomina y permite el desarrollo de los partidos que es la democracia. Al mismo tiempo, dar esta importancia supone también preferir a los partidos, como entidades a promo-

---

<sup>1</sup> Doctor en Sociología en el New School for Social Research de Nueva York. Profesor principal de su especialidad en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Consultor en temas de política y conflictos sociales. Columnista político del diario *La República*. Ha sido decano del Colegio de Sociólogos del Perú, ministro de Estado en el despacho de Educación y consejero político del presidente Alejandro Toledo.

ver, frente a otro tipo de poderes, generalmente fácticos o de hecho y alejados del escrutinio público, como protagonistas de la toma de decisiones en la política democrática.

Por cierto, todos los partidos no son necesariamente democráticos; la historia de América Latina puede dar testimonio de ello. Sencillamente nos colocamos en el actual curso histórico, donde los partidos, desde diversas tradiciones políticas, han luchado y luchan mayoritariamente en las últimas décadas por la democracia. Pero optar por darle importancia a los partidos significa también, en este contexto, optar por un tipo de democracia que ha superado como modelo los avatares políticos del siglo XX y se presenta como el régimen en expansión en este siglo XXI, la democracia representativa. Justamente el proceso que la hace posible —la representación política— tiene como vehículo y organizador a los partidos. Asimismo, los partidos aparecen también como las principales vías, en el ámbito de la política democrática, para desatar los nudos que origina la distancia entre electores y representantes, precisamente a través de la canalización de la participación política de los ciudadanos. Es así que los partidos son las organizaciones llamadas a articular participación con representación política para conseguir la mejor expresión democrática de la población.

En el Perú la importancia de los partidos ha sido fundamental tanto en la primera ola democratizadora que lo caracterizara, igual que a la región, entre 1930 y 1980, cuando se rompe el monopolio oligárquico de la política, como en la segunda, entre 1980 y el presente, en que se busca construir instituciones representativas sobre los escombros de diversas formas de autoritarismo militar y cívico-militar. Es a través de los partidos, tanto a la cabeza de la movilización popular como en la construcción de sistemas de interacción competitiva, que la democracia se construye y consolida como la única forma de hacer política. Por esa razón, cuando vuelve y se extiende, como ha sucedido en los últimos 25 años, aunque sea en su formalidad inicial de institucionalidad democrático-representativa, vuelven los partidos y se vuelve a prestar atención a su desarrollo. En democracia, además, nos interesan los partidos como sistema, es decir en su interacción competitiva, donde el foco del análisis es el tipo de su relación —lo que define el carácter del sistema en su conjunto—, para determinar su potencial de estabilidad y sus posibilidades de desarrollo.

Asimismo, es indispensable tener en cuenta como una referencia de contexto que tanto en la región como en el Perú las estadísticas muestran que los ciudadanos prefieren la democracia como régimen (68% en AL y 62% en el Perú), pero se sienten profundamente insatisfechos con ella (73% en AL y 72%

en el Perú). En ambos casos, además, los partidos políticos, como instituciones de la democracia, son los que más abajo quedan en cuanto a confianza ciudadana (22% en AL y 20% en el Perú). Esto nos lleva a establecer una contradicción entre las preferencias ideales o valorativas de los ciudadanos y la práctica de la democracia; en especial, de quienes hacen realidad cotidiana la misma en la esfera política, como son los partidos. Este conflicto fundamental entre ideal y práctica democrática debe resolverse para que la democracia tenga futuro en la región y el país y los llamados a tener un papel protagónico en esta resolución son los partidos políticos.

Las dificultades que hoy enfrentan los partidos políticos en el Perú para constituirse como un sistema estable se remontan a su historia en el curso del siglo XX. El antecedente más inmediato se encuentra en la fractura histórica de 1930, que da origen a varias de las principales corrientes políticas que todavía se expresan en la actualidad. No vamos más atrás, al periodo de la República Aristocrática, porque la fractura señalada no presenta una solución de continuidad con el periodo anterior sino, más bien, una ruptura con el mismo, no encontrándose rastros de partidos anteriores en el periodo que comienza en los años treinta. Podemos, sin embargo, en la historia partidaria que nos interesa, distinguir dos ciclos, uno que va de 1930 a 1980 y otro de 1980 al presente. En el primero empiezan a desarrollarse los partidos modernos, llamados así porque —a diferencia de los partidos oligárquicos— tienen una propuesta política inclusiva, o sea, se preocupan por el porvenir de, por lo menos, la mayoría de los peruanos. Estos partidos modernos, entre los que destaca de manera importante el Partido Aprista y, en menor medida, el Partido Comunista, van a enfrentar el monopolio oligárquico del quehacer político, defendido en este ciclo ya abiertamente con el poder de las Fuerzas Armadas. A los apristas y comunistas se van a agregar en un segundo momento de este mismo ciclo, de 1956 en adelante, otras corrientes como Acción Popular, la Democracia Cristiana —de la cual se separa posteriormente el Partido Popular Cristiano— y el Partido Social Progresista.

La mayoría de estos partidos la mayor parte de las veces lo que hace es enfrentar en distintos terrenos, incluido el electoral, el poder fáctico que detentan oligarcas y militares. Esta lucha tiene importantes resultados en la democratización progresiva del Estado que empieza abrirse a las demandas, tanto políticas como sociales, de los sectores organizados de la sociedad peruana. Sin embargo, este primer ciclo, por su propia dinámica de enfrentamiento, deja como herencia a uno segundo, una cultura política de confrontación, que va a

dificultar grandemente, a partir de 1980, la institucionalización democrático-representativa. De 1980 en adelante tenemos dos intentos de transición a la democracia y de formación de un sistema de partidos (1980-1992 y 2000-presente) y un periodo de regresión autoritaria y represión de la expresión política organizada (1992-2000). En todo este último tiempo no se ha logrado superar la dinámica de enfrentamiento que se estableciera en la lucha antioligárquica, entre 1930 y 1980, considerándose los actores políticos más como enemigos que se debe destruir que como adversarios llamados a competir. Es cierto que los periodos y reflejos autoritarios hacen difícil superar esta situación, pero es también cierto que los partidos en periodos democráticos usan de esta cultura de enfrentamiento para conseguir ventajas de corto plazo, olvidando la necesidad de establecer definitivamente a la democracia como la única forma de hacer política, para lo cual es indispensable entrar en una dinámica de competencia y cooperación alejadas de la necesidad de liquidar al adversario. Con esta cultura de enfrentamiento como grave factor interno de desprestigio entre la población, así como con los intentos de desplazar a los partidos del núcleo de la toma de decisiones en el Estado por parte de poderes formalmente ajenos a la política es que llegamos al periodo actual.

## II. LIDERAZGOS PARTIDARIOS Y LIDERAZGOS PERSONALES

Es importante anotar que esta vuelta de los partidos se da en conjunción con importantes liderazgos personales, que a veces potencian, otras oscurecen e incluso perjudican, por las características de su performance, a los partidos y a la democracia. Nuestra tradición política es antropomórfica, es decir, se expresa en determinadas personas que asumen un papel de liderazgo. Así ha sido históricamente, por la ausencia de partidos institucionalizados que generaran liderazgos colectivos. Así ha sido en nuestro país, incluso mucho antes de que la transformación mediática de la política potenciara el rol de los individuos en detrimento de los equipos de dirección. La historia del Perú nos señala a los caudillos, especialmente militares, como la primera expresión de los liderazgos personales que luego sería continuada por los jefes populistas y, en los noventas, por los independientes u "outsiders", el más exitoso de los cuales lideró un proyecto autoritario que persiguió a los partidos y satanizó la actividad política como una actividad casi delictiva. Esta experiencia de los denominados independientes en la década de 1990, si bien en un primer momento fue una reacción al fracaso de la democracia de los partidos, no contribuyó a la mejor

representación de la población sino que, más bien, sirvió a la desorganización política y a la desconfianza ciudadana en los procedimientos democráticos.

No hay que confundir, por ello, partidos con líderes. A pesar de ser ambos actores políticos muchas veces diferenciados, el desarrollo de los partidos suele tener un impacto mejor y mayor en el desarrollo institucional que los liderazgos personales. Esto no supone, necesariamente, contraponer partidos con líderes, sino que pone de relieve las contradicciones a manejar por una democracia en un contexto político altamente personalizado, en el cual la ausencia de liderazgo se traduce frecuentemente como la ausencia de caudillos fuertes y no de liderazgos institucionalizados.

### III. LA DESCONEXIÓN ENTRE LOS CIUDADANOS Y LOS PARTIDOS

Una de las razones principales de que esta democracia no funcione es que los partidos no expresan adecuadamente, por los canales institucionales de la democracia representativa, la voluntad de participación política de la población. Esta desconexión es una situación visible en los estallidos sociales ocurridos tanto en nuestro país como en otros de América Latina en los últimos años. Ahora bien, en distintos países, con diferente grado de desarrollo de sus sistemas de partido, esta dificultad de expresión tiene características distintas.

En Chile, Costa Rica o Uruguay, el sistema de partidos y, por lo tanto, la institución representativa, tiende a canalizar el descontento. En el Brasil, aunque con mayores dificultades, empieza a producirse un proceso similar como expresión del asentamiento de su sistema de partidos. Pero en Bolivia, Argentina, Perú o Venezuela, de distinta manera y con dinámicas diferentes, se cuestiona abiertamente la legitimidad de los que mandan y se prefiere la expresión directa, dando cuenta así de sistemas de partidos poco institucionalizados. Asimismo, hay casos como el de Colombia en el que, a pesar de la apariencia de buen funcionamiento republicano, coexisten los escenarios de la guerra y la política sin que pueda terminar de definirse la hegemonía de las instituciones democráticas. Las movilizaciones, que muchas veces han terminado en graves crisis políticas, señalan el extremo, cada vez más corriente, de esta situación.

Estas movilizaciones, tanto por sus componentes —grupos espontáneos y organizaciones de base— como por su discurso —“que se vayan todos”—, han manifestado un drástico rechazo a los partidos y han demostrado la escasa inserción de muchos de estos últimos en determinadas sociedades. Más allá del poco futuro, en términos de institucionalización representativa, de este tipo de

movilizaciones, son una de las expresiones de un ánimo ciudadano que me atrevo a calificar de frustración con quienes dicen representarlos políticamente. El problema principal es entonces que la voluntad de participación de la población, por más que sea episódica o coyuntural, no suele encontrar formas de canalización en quienes deberían ser los llamados a intermediarla. Así las cosas, otras instituciones, como los medios de comunicación, la Iglesia, las Fuerzas Armadas o los caudillos, sean civiles o militares, buscan asumir la representación que no se expresa en los partidos. Aparecen así los llamados poderes fácticos o de hecho, que sin ser elegidos por nadie empiezan a influir, a veces decisivamente, en la vida política.

Esto tiene, en el marco de las historias nacionales, tanto razones estructurales como de voluntad política, las que a su vez se retroalimentan. Entre las primeras, el problema de la representabilidad es el más importante. Me refiero a las dificultades de los partidos para representar a una población que con muchas dificultades accede a la individuación ciudadana, en una región como la latinoamericana en la que, a lo largo del último siglo, los campesinos se convierten en pobres urbanos que tienen necesidades pero no llegan a articular intereses. Esta situación, significativa en América Latina, es también extrema en el Perú, donde más de la mitad de la población es considerada pobre y donde la estructura social adolece de una de las situaciones de desigualdad más agudas de la región. Estos problemas de representabilidad son anteriores a los de representación y nos dejan en muchos casos con una masa a expresar, más que con una ciudadanía a representar.

Desde mediados del siglo pasado se buscó solucionar estos problemas de representabilidad por la vía del caudillismo populista, mediante la identificación de la masa con el líder, camino que se agota junto con el modelo económico que le daba sustento. También se ha buscado soluciones por la vía de la exclusión económica y social de la mayoría de la población, por parte de aquellos que han tratado de quitarle importancia a la política y en última instancia a la democracia. Este fenómeno de quitarle importancia a la política se denomina el descentramiento de la misma y se expresa en el impulso a convertir al ciudadano en consumidor y en el nuevo papel de los poderes alternativos a los partidos, tales como los medios de comunicación masiva, que se presentan como los nuevos y expeditivos intermediarios.

Las razones relativas a la voluntad política se manifiestan en partidos que no se adecuan a las nuevas formas de relación representativa posteriores a la era "populista" o "estadocéntrica" y pretenden esquivar el problema estableciendo

relaciones de clientelaje. En la era populista la participación de la población se daba a través de la movilización por sus reivindicaciones y se realizaba, como señalamos, vía la identificación con el líder, a quien se endosaba de esta manera la soberanía popular. En la crisis del populismo, cuando decae la movilización como forma de participación y pierden vigencia los liderazgos carismáticos, se tiende a corromper la participación y prolifera el clientelismo. Nos encontramos ahora en un nuevo momento, en el que existe una gran voluntad de participación, especialmente política, que muchas veces denuncia y rechaza el clientelaje y que no encuentra canales adecuados de expresión. Por ello, evaluar la participación ciudadana y su eventual frustración es importante porque la experiencia enseña que la participación constituye la vía democrática por excelencia para la renovación de la política y de la vida partidaria en general. La participación ha sido una de las grandes promesas de las transiciones democráticas y se ha reavivado como anhelo con las crisis económicas recientes que muestran la debilidad del vínculo entre ciudadanos y clase política. Sin embargo, los partidos muchas veces no se han hecho eco de los procesos participativos y estos tampoco han creado sus propias organizaciones políticas. La oposición de los partidos a la influencia política de la sociedad civil y las dificultades de esta última para mantenerse como interlocutor del poder son muestra de ello.

#### IV. EL DESCENTRAMIENTO DE LA POLÍTICA Y LA CRISIS DE LOS PARTIDOS

Volviendo a los problemas de representabilidad y a aquellos que los quieren solucionar vía la exclusión, tenemos al llamado descentramiento de la política como un fenómeno central, con una fuerza explicativa especial para dar cuenta de los problemas de los partidos. Este descentramiento, ocurrido en el mundo y con especial fuerza en América Latina en los últimos quince años, significa que la política deja de ser el ámbito desde el cual se toman decisiones que tienen efecto en la marcha de la economía, la sociedad y el Estado. En este sentido, los partidos, como agentes de la política democrática, pierden importancia y son relegados a segundo plano. El relegamiento va de la mano con la pérdida de importancia del Estado como ente promotor de políticas públicas que dan la pauta del desarrollo social. El campo de toma de decisiones democrática se restringe y se reduce el número de los que deben tomarlas, prefiriendo estos hacerlo entre cuatro paredes.

Los nuevos o renovados protagonistas en este proceso de toma de decisiones son los llamados poderes fácticos o de hecho, que en algunos casos continúan

una antigua influencia en la política y en otros se estrenan como poderes a ser tomados en cuenta. Entre los antiguos que se renuevan están los militares, la Iglesia y los grandes propietarios; entre los nuevos la tecnocracia internacionalizada y los grandes medios de comunicación, que a su vez suelen expresar grandes intereses económicos. El mejor ejemplo de esto último son, definitivamente, las decisiones económicas, que por revestir, supuestamente, un carácter técnico son las que más buscan alejarse del escrutinio público.

El grado de alejamiento de la toma de decisiones del ámbito de la política y de la escena pública en general está en relación directa con el nivel de institucionalización representativa en cada país. Tenemos el caso de Uruguay y Chile, donde se tomaron decisiones distintas sobre el tema económico; en Uruguay rechazando la política de privatizaciones y en Chile aceptando estas reformas económicas, sin que en uno u otro caso se afectara la institucionalidad representativa. Cosa distinta ocurrió en países como Ecuador o Argentina, donde decisiones económicas contrarias a la voluntad de la población motivaron la caída de los gobiernos de Jamil Mahuad y Fernando de la Rúa. Está también el caso del Perú, donde el golpe de Estado de Alberto Fujimori en 1992 permitió el despliegue de las reformas económicas señaladas por el Consenso de Washington, cuya implementación seguramente hubiera enfrentado serias dificultades, de seguir funcionando las instituciones democráticas.

Este descentramiento tiene sus raíces, además de las causas generales —caída del muro de Berlín y globalización del mercado—, en el fracaso anterior de las elites latinoamericanas por encontrar alternativa propia al agotamiento del modelo de desarrollo hacia adentro, lo que las desacredita gravemente frente a la población. Pero el descentramiento es causado también por la antipolítica de los llamados “tecnopols” que traen las recetas del Consenso de Washington y las implementan sin tomar en cuenta la opinión ciudadana. Por último, está la incapacidad de las elites recicladas para hacer frente a los nuevos retos de la transición a la democracia, tanto en el aspecto económico como en el político-institucional. Este descentramiento conduce al desprecio por la política como actividad creadora en el sentido común de la población y disminuye la capacidad de los partidos para actuar y renovarse. Asimismo, inhibe a nuevos contingentes ciudadanos, en especial jóvenes, a hacer política.

Junto con este relegamiento de los partidos de la toma de decisiones se dan también cambios significativos en los mecanismos de intermediación entre los ciudadanos y el poder por el nuevo papel que toman los medios de comunicación masiva. Estos, en particular la televisión, pasan a ser los canales informati-



vos e incluso de formación de opinión fundamentales en las sociedades actuales, remplazando en este sentido al rol similar que cumplieron los grandes partidos de masas en el pasado. Los partidos y los políticos ven así disminuido su campo de acción e incluso deben modificar su mensaje para adecuarse a las posibilidades actuales de transmisión del mismo. Los efectos de estas nuevas formas de intermediación no tienen solo que ver con cambios de tipo técnico sino, principalmente, con la manera como afectan el fondo del mensaje y el debate político mismos. De allí que los dueños de los medios de comunicación, y de nuevo en particular de la televisión, tengan una singular influencia en la formación de la agenda de discusión pública y en el resultado de los procesos de toma de decisiones fundamentales del Estado, modificando a la postre al tipo de ciudadano que conforma las democracias contemporáneas. En el Perú hemos podido ver esta influencia, con especial fuerza, a partir de la década de 1980, llegando al extremo en los usos perversos que se hizo de buena parte de los medios de comunicación masiva por parte del régimen autoritario de la década de 1990. La única manera de equilibrar el poder de los medios en la confección de la agenda pública es dándole un mayor papel a la televisión pública y a los partidos políticos dentro de ella, así como desarrollando una estricta regulación de la propaganda electoral en los medios de comunicación privados.

Este descentramiento agudiza el desencuentro entre los ciudadanos y los partidos que está inscrito en las transiciones a la democracia ocurridas en América Latina en los últimos 20 años. Si bien se suponía que, en teoría, las transiciones no promerían bienestar económico, esa era la promesa implícita del pasaje a la democracia luego de sufrir diversos tipos de regímenes autoritarios. Las transiciones se dieron acompañadas, en mayor o menor medida, del llamado proceso de "reforma económica", que se suponía debía desarrollar los mercados en la región. Sin embargo, este desarrollo fue restringido y no produjo el bienestar esperado, afectando seriamente las bases materiales para el desarrollo de la democracia. Si a esto agregamos la pérdida de importancia relativa de los partidos y el Estado, ya señalada, podemos tener una idea del desencuentro entre economía y política que sucede en esta parte del mundo.

Frente a esta situación se dan dos tendencias, que se repiten en el Perú. Por un lado están quienes, ante el fracaso económico de las transiciones, reniegan del compromiso que las mismas significan y dicen que la democracia debe servir para rechazar el mercado en la región. Por el otro están quienes señalan que el mercado tiene que construir una institucionalidad *ad hoc* que permita su libre desarrollo, tal como ocurrió con el fujimorismo. A los primeros los tene-

mos en las movilizaciones populares contra la inversión privada y en las iniciativas legislativas que entorpecen absurdamente al capital, tal como fue el caso de las movilizaciones que se desarrollaron en Arequipa en junio del 2002. A los segundos, en los gabinetes cerrados de las grandes corporaciones, los planteamientos de los gremios de empresarios y los "lobbies" discretos o abiertos a favor de sus intereses. El enfrentamiento de ambas tendencias, una generalmente desde las calles y la otra controlando el poder del Estado, es catastrófico para la democracia. Desde ambos puntos de vista la democracia deja de ser un fin en sí mismo, "una forma de vida social" y es amenazada de convertirse en un instrumento de intereses, finalmente, particulares.

En el Perú el descentramiento de la política se produjo no solo como el resultado de una tendencia mundial sino también del fracaso de la democracia de los partidos en la década de 1980 y del régimen autoritario consecuente que se instaló en la década de 1990. Es importante resaltar a los agentes de este tránsito entre democracia y autoritarismo, los llamados "independientes" o "outsiders", el más importante de los cuales es Alberto Fujimori. Los independientes surgen debido al fracaso de los partidos y en contraposición directa con ellos, buscando traer a la política experiencias y conocimientos ajenos a la misma que supuestamente podrían solucionar los problemas en los que nos habrían metido los partidos y permanecen como actores principales del periodo dictatorial del cual es partero y protagonista Fujimori.

En un primer momento (1980-1992), en su mayoría, fueron los antiguos partidos movilizadores formados en la matriz estadocéntrica los que no encontraron el vínculo con los nuevos ciudadanos producto de la reforma militar y la ampliación de la población electoral, debilitando sus raíces en la sociedad y la legitimidad legal que les daba origen. A esto se agrega la dinámica de confrontación que establecieron entre ellos debido a su gran distancia e intensidad ideológica, exagerando la competencia casi por todos los medios a su alcance y subordinando la cooperación tan necesaria en una época de transición. Ello llevó a que se multiplicaran las acciones de deslealtad con el régimen democrático por parte de los propios partidos que lo componían y que esto, sumado al ataque que desde fuera propiciaban las fuerzas antisistémicas, principalmente los grupos subversivos, llevara al colapso de aquel inicial sistema de partidos. La polarización ideológica, la exageración de la competencia, el predominio de la deslealtad y el ataque antisistémico llevaron a que se desarrollara un movimiento centrífugo que finalmente hizo volar el protosistema por los aires. En un segundo momento (1992-2000), el régimen autoritario, con el predominio de

la forma independiente, promovió activamente la domesticación y/o la supresión de las opiniones y la organización política opositoras, desprestigiando abiertamente la actividad política misma. Ello dificultó que los restos de los partidos que venían de la década anterior, ya de por sí golpeados por su trayectoria, lograsen recomponerse como sistema en la lucha antidictatorial, brindado poco de nuevo en el inicio de la transición actual en cuanto a representación política se refiere.

Por otra parte, la antipolítica de la década de los 90, producto también de esta evolución interna, se convirtió tanto en una forma de hacer política contra los partidos como en una forma de gobernar que pretendió remplazar la competencia entre los actores políticos por el manejo mafioso de los asuntos públicos. En estas condiciones, la relación entre los ciudadanos y el poder fue intermediada por el regalo y la prebenda, a través del líder de turno y el establecimiento de mecanismos de terror selectivo que identificaban todo interés ciudadano por lo público con el terrorismo y el desorden de la década de los ochenta. El régimen autoritario no promovió entonces ningún sistema de interacción competitiva sino que, más bien, trató de borrar todo rastro que existiera del mismo, sembrando la desconfianza en la población frente a todo aquello que significara intercambio de ideas y preocupación por el país.

## V. LA DEBILIDAD DE LOS PARTIDOS EN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

De allí, la debilidad partidaria en la nueva transición a la democracia de los últimos años, que ni siquiera pudo volver a presentar el mismo espectro político anterior al golpe de 1992, ni tampoco nuevas alternativas programáticas y generacionales surgidas de la lucha contra la dictadura a fines de la década pasada. La coalición democratizadora de estos años combinó un conjunto de independientes, herencia como forma de hacer política del orden autoritario y antipolítico anterior, con los sobrevivientes de la democracia de los partidos y organizaciones formadas con el afán de ejercer diversas formas de influencia antidictatorial como el Foro Democrático y Transparencia. En el caso de las dos primeras fuentes, independientes y partidos, ambas constituyen el elenco que trata, desde el gobierno y la oposición, de hacer funcionar esta transición. El hecho de que esta coalición democratizadora estuviera hegemonizada por los independientes, con recientes y poco cohesionadas maquinarias partidarias, explica la debilidad de los actores democráticos en la transición y su poca disposición a lograr acuerdos políticos. Los antiguos partidos, por su parte, si bien

conforme pasa el tiempo aparecen como actores más racionales, tampoco han sido promotores de la cooperación política.

Asimismo, actores sociales importantes del bloque antidictatorial, como los jóvenes universitarios que organizaron las primeras movilizaciones contra Fujimori a mediados de 1997, tampoco dieron origen a nuevas formaciones políticas. Y esta quizás sea una de las grandes oportunidades perdidas de esa coyuntura. Esto se da a diferencia de lo que ocurrió en la década de 1920, cuando distintos grupos universitarios dieron origen a los primeros partidos modernos en el Perú. La diferencia probablemente tenga que ver con el desprestigio presente de la política, que contrasta con una época de alumbramiento generacional como la de la década señalada, cuando la acción política se consideraba como un terreno de inmensas posibilidades.

## VI. RECENTRAMIENTO DE LA POLÍTICA Y NUEVO PROTAGONISMO DE LOS PARTIDOS

Esta realidad lleva a volver a plantear el papel de la política y en especial la relación entre economía y política, particularmente en su forma democrática que busca ser dominante en la América Latina contemporánea. Tenemos que promover un regreso explícito a la centralidad de la política para que ella como expresión de la voluntad de las personas vuelva a ser fuente de esperanza en la vida social. Este recentramiento permitirá revalorar a los partidos como sus agentes naturales y al Estado como objeto de la sociedad política y ámbito privilegiado de su desarrollo. Debemos recordar que la democracia florece allí donde hay Estado y que la ausencia de éste significa al fin y al cabo un perjuicio para la democracia.

El recentramiento de la política tiene, sin embargo, un tema delicado en su relación con otra esfera fundamental como es el mercado. La sola mención a la vuelta de la misma despierta temores sobre el regreso del Estado intervencionista que se habría desarrollado en la etapa anterior del desarrollo latinoamericano. Esto nos lleva a la necesidad de distinguir entre el Estado que reemplaza al mercado como organizador de la vida económica y el Estado que regula la vida social en su conjunto y en este sentido también la vida económica, cumpliendo un papel decisivo como autoridad pública para que los intereses privados también beneficien al interés general. Esto significa, en la realidad contemporánea de la economía de mercado, convertir a ésta en un modelo de desarrollo que trascienda el concepto de "mano invisible" y suponga la necesidad de una au-

toridad que dé la pauta y haga el seguimiento de este modelo de desarrollo. En este contexto, de la economía de mercado como modelo de desarrollo, es que una nueva centralidad de la política adquiere sentido. En él, el mercado da la base material para el desarrollo de la democracia y esta señala la manera de articular economía con necesidades sociales. En esta nueva situación es que los partidos volverían a adquirir sentido, ya no sólo como portadores de la demanda popular sino también como agentes democráticos de construcción de un modelo de desarrollo. Respecto de este modelo podrán tener distintos énfasis, pero compartiendo la convicción de que esta es la manera de contribuir al bienestar de la población.

En el Perú el regreso a la centralidad de la política supone romper con la relación economía-política que se estableció durante la dictadura fujimorista. Hay necesidad de que la función de planeamiento concertado y regulación del Estado vuelva a establecerse en toda su magnitud y que no exista organismo que esté fuera del alcance de la voluntad popular. Pero, para que esta hegemonía del Estado como expresión ciudadana no devenga en arbitraria, hay necesidad de un consenso fundamental. Me refiero a que la economía de mercado como modelo de desarrollo se convierta en un consenso entre los partidos democráticos, de manera tal que, poniéndose de acuerdo en las características básicas del mismo, puedan establecer una competencia constructiva que fortalezca y no debilite la economía, contribuyendo de esta manera al bienestar del conjunto de la sociedad. Ello debe suponer que en el proceso de expansión del mercado, vía la inversión pública y privada, se adopte el método de la persuasión y no el de la imposición, para que las poblaciones de los diversos lugares en el territorio aprecien los beneficios de su incorporación al mercado y finalmente a la economía globalizada. Los partidos democráticos deben jugar un papel fundamental en los procesos conducentes a que esta persuasión sea posible.

## VII. LA RENOVACIÓN DE LOS PARTIDOS Y DEL SISTEMA DE PARTIDOS

En este proceso de recentramiento de la política hay necesidad entonces de una renovación partidaria en el Perú, como renovación del sistema de partidos. Ponemos el énfasis en el concepto de renovación porque creemos que hay necesidad de renovar el proceso de expresión política mismo, es decir, de participación de la población, tanto en relación con los partidos existentes como en relación con la posibilidad de surgimiento de nuevos partidos. La renovación de las formas de expresión ciudadana a través de los partidos es lo que creemos

que renovará sus procesos de interacción y nos permitirá construir un sistema democrático de partidos. Insistir solo en el desarrollo o fortalecimiento de los actuales partidos puede llevarnos a prolongar la conducta de los partidos movimientistas de una etapa anterior en el desarrollo de la región, que ya se han probado frágiles frente a la ofensiva de la perspectiva antipolítica de los promotores irrestrictos del libre mercado. Es más, los partidos, dentro de una dinámica movimientista, demostraron capacidad para promover una participación de la población en la movilización por sus demandas, en una perspectiva básicamente confrontacional, pero una muy escasa capacidad para la construcción institucional de la representación política, que requiere con intensidad métodos cooperativos. De allí la urgencia de la renovación, cuyo objetivo es conducir la participación de la población por canales institucionales y de esta manera llevarla al fortalecimiento de la representación democrática.

Esta renovación debe conducirnos, asimismo, al tipo de sistema de partidos que queremos construir. El último intento de construir un sistema de partidos, entre 1980 y 1992, se frustró por la presencia de un espectro político polarizado ideológicamente, que incluía tanto fuerzas desleales a la democracia como grupos abiertamente antisistémicos. Ahora tenemos, en primer lugar, que apostar por un sistema con menor intensidad y distancia ideológicas y, por lo tanto, potencialmente menos polarizado. La nueva relación entre economía y política que se plantea líneas arriba, con un consenso en torno a la economía de mercado como modelo de desarrollo, puede jugar un rol central en la disminución de la polarización. Para ello, sin embargo, es indispensable el acuerdo explícito entre las principales fuerzas democráticas sobre los principios del régimen político y los objetivos a conseguir en el corto, mediano y largo plazo. Sobre esa base es que el sistema de partidos podrá desarrollar una dinámica centrípeta que afirme un centro de gravedad y estabilice la situación.

El tipo de sistema de partidos tiene también que ver con el número de partidos que finalmente queremos tener. Si bien ello tiene mucho que ver con el sesgo que tome la legislación electoral sobre la materia, la búsqueda de un determinado número de partidos debe aspirar a uno que permita combinar estabilidad con inclusión. Por ello, el número final al que se aspire debe ser pequeño, de tres a cinco partidos, pero no tan reducido, solo dos, que impida la representación de minorías. Es cierto que la legislación electoral en las últimas décadas ha sido permisiva en este aspecto, pero es bueno recordar que ello se ha debido a una época en nuestra historia en que se buscaba romper el monopolio oligárquico de la política. Hoy, que ya estamos en otro momento, es bueno

avanzar a normas más estrictas que velen por la estabilidad pero sin caer en nada, como un sistema bipartidista, que pudiera llevarnos a una democracia restringida.

Con el objetivo que los partidos se transformen en efectivos agentes democráticos, hay necesidad de que apunten en dos sentidos: renovarse para permitir la participación ciudadana y la competencia política y que esta competencia se dé en relativa igualdad de condiciones. Renovar significa prestar atención a dos temas: el acceso y la permanencia en el sistema y la democratización interna de los partidos mismos. El acceso y la permanencia tienen que ver con el permiso para organizarse y empezar a competir y la democratización con las garantías para una efectiva participación de los ciudadanos. La competencia en relativa igualdad de condiciones tiene que ver con la disposición de los recursos para que esta se produzca y el resultado sea tanto libre como justo. Asimismo, hay necesidad también de un conjunto de medidas tendientes a una mayor influencia de los partidos en el manejo de la cosa pública, haciendo decisivo el peso de su institucionalidad tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Legislativo, de manera tal que se afirmen como mecanismos efectivos de representación. Al respecto, planteamos algunas reformas que tienen implicancia constitucional y afectan la relación entre Ejecutivo y Legislativo así como la estructura de los poderes mismos. Quizás este papel de los partidos en el buen manejo de la institucionalidad sea la mejor referencia de su efectiva conversión de máquinas de movilización de la protesta en órganos de canalización de la demanda ciudadana.

#### VIII. LAS REFORMAS INMEDIATAS A REALIZARSE PARA AFIANZAR EL SISTEMA DE PARTIDOS

1. *Avanzar en el logro de un nuevo pacto social y político que le dé base a la transición democrática y permita retomar el camino de la misma.* En primer lugar, avanzar a este pacto significa ir a una reforma constitucional que deje de lado la carta de la dictadura y diseñe un modelo político que permita la consolidación democrática. Esta reforma puede tomar diversos caminos, ya sea una Asamblea Constituyente o vía el Congreso de la República, pero sin perder su objetivo de un pacto que signifique un nuevo inicio para el país. En este proceso se debe afianzar también el Acuerdo Nacional, para que en su seno se desarrollen los consensos necesarios sobre una agenda priorizada de políticas públicas que den la base, lo más pronto posible, a una nueva

relación entre la economía y la política. Escoger el ámbito del Acuerdo Nacional no supone negar otros espacios institucionales, como puede ser el Congreso de la República, sino privilegiar un mecanismo donde el consenso puede lograrse de manera más expeditiva y donde existe un diálogo directo con organizaciones representativas de la sociedad civil. Una reforma constitucional que plasme un nuevo pacto social y político y el buen funcionamiento del acuerdo contribuirían al afianzamiento del sistema de partidos y, al mismo tiempo, permitiría zanjar con todas aquellas fuerzas, en los extremos del espectro ideológico, que promueven la deslealtad democrática o, incluso, el ataque antisistémico.

2. *Acceso al sistema de los partidos existentes y mecanismos de permanencia en el mismo.* El acceso supone el registro legal de los partidos y los requisitos para ello. La permanencia, por otra parte, refiere a los mínimos requisitos a cumplir para conservar el registro como partido. En los regímenes democráticos en el mundo el sistema suele tener requisitos poco exigentes para ingresar y requisitos relativamente altos para quedarse, de manera que se favorezca la actividad político partidaria y, al mismo tiempo, se cuiden las instituciones, especialmente la parlamentaria, de los efectos negativos que podría tener una excesiva fragmentación. En el Perú, sin embargo, el sistema ha venido funcionando al revés. Los requisitos de acceso son muy exigentes y los requisitos de permanencia más bien bajos. La lógica parece ser la contraria, dificultar la actividad política de nuevos partidos y favorecer que se queden los que ya están en el sistema. La idea de facilitar el acceso y hacer difícil la permanencia tiene como objetivo favorecer, a la vez, la participación política y la estabilidad democrática. El ingreso de nuevos partidos a la actividad legal estimula indudablemente la participación de nuevos contingentes ciudadanos en la política, pero, a la vez, sirve como válvula de escape para liberar las presiones, tanto sociales como políticas, a las que se ve sometido el régimen, especialmente en sus inicios. Un ejemplo inmediato son los múltiples movimientos populares que toman las calles para plantear sus demandas a la autoridad elegida, movimientos que generalmente carecen de dirección partidaria o solo albergan a pequeñas organizaciones radicales empeñadas en usar las libertades de la democracia para destruirla. La facilidad del registro permitiría llevar estas energías de la calle a la esfera pública más amplia que constituye el ámbito institucional, pudiendo tener como efecto inmediato el atermperamiento de su actitud política. Cuestión similar podría suceder con diversos movimientos sociales, cuya capacidad de movilización



callejera no es significativa, pero que por su envergadura aparecen con una gran voluntad de influencia política que eventualmente podría convertirlos en partidos. El tema ya ha sido tocado con motivo del debate sobre la ley de partidos; sin embargo, allí se insiste en el mismo nivel actual de exigencias, agregando a la posibilidad de entregar firmas la de formar comités, pero en un número tan importante que resultaría tan o más difícil y costoso que el método anterior. Por otra parte, hacer difícil la permanencia en la institución y la conservación del registro legal, poniendo un mínimo de 5% en un determinado distrito electoral para obtener representantes y un mínimo también de 5% a escala nacional para conservar el registro legal correspondiente, serían medidas que ayudarían a la estabilidad democrática.

3. *Democratización interna de los partidos y eliminación del voto preferencial.* El tema de la democratización interna de los partidos es fundamental para que estos sean un efectivo canal de participación en la vida política y, en este sentido, expresión de la ciudadanía. Si los partidos no cuentan con un mecanismo de democracia interna, como es el caso de la mayoría de los existentes, cumplen con la función de ser un referente político pero sus posibilidades de convertirse en canal de opinión ciudadana se reducen. Es más, los partidos sin mecanismos de democracia interna corren el riesgo de convertirse en una maquinaria de administración de una clientela electoral con el objetivo de repartir prebendas y reelegir continuamente a sus dirigentes, subordinando a esta función las preocupaciones por el interés general. Ello trae como consecuencia la rápida elitización del o de los partidos en cuestión, afectando seriamente su condición de agentes democráticos. Empero, los sucesivos intentos de democracia interna en diferentes partidos y organizaciones políticas en los últimos 25 años, así como la presión creciente de la opinión pública en este sentido, han hecho que en la Ley de Partidos Políticos se recoja el tema y se consignent distintas alternativas: elecciones internas, primarias abiertas y elección por delegados; para que cada partido escoja la que le parezca más conveniente. La democratización interna, sin embargo, tiene como contraparte la eliminación del voto preferencial. Este fue un mecanismo impuesto por el Gobierno Militar en las elecciones a la Asamblea Constituyente de 1978, que tenía quizás un doble objetivo; por una parte el propósito explícito de darle poder de decisión al elector común y corriente sobre los candidatos que efectivamente tenían sus preferencias y por otra el propósito implícito de quitarle poder a las dirigencias partidarias y minimizar, por esa vía, el peso institucional de los partidos políticos. El

mecanismo tenía como justificación la ausencia de democracia interna en los partidos de entonces y en ese sentido fue recibido como una medida democratizadora por la ciudadanía. Es más, cuando se ha querido abolir, los argumentos en su defensa han ido por ese lado. Sin embargo, el voto preferencial en más de dos décadas de vigencia, salvo el breve interregno a principio de los ochenta, ha demostrado ser un factor de desorganización de los partidos políticos y de ventaja para aquellos candidatos que cuentan con mayores recursos económicos, por lo que su efecto democratizador ha sido más bien marginal. Por lo tanto, si se plasma la democracia interna como una obligación de los partidos inscritos, cualquiera sea la modalidad que escojan, el voto preferencial pierde su justificación original y quizás el único argumento que lo sostiene, debiendo por ello pasar a mejor vida. Además, la abolición del voto preferencial en contraparte a la democratización interna de los partidos puede ser una manera de impulsar el desarrollo de esta última, propiciando una mayor participación ciudadana por este camino. No hay que olvidar, asimismo, que este sería un efecto de la ley de partidos en la ley electoral y que la abolición del voto preferencial supondrá, necesariamente, el cambio del sistema de votación.

4. *Fomentar mecanismos democráticos para el financiamiento de los partidos políticos.* El objetivo de esta reforma es reducir la influencia del dinero en la política y, por lo tanto, democratizar el ejercicio de la misma. Este es un problema histórico de la democracia como régimen y tiene que ver con la igualdad de condiciones entre los distintos competidores en la actividad política en general y específicamente en el proceso electoral. Es decir, con el hecho que las elecciones no solo deben ser libres sino también competitivas. Al igual que en el caso de la democratización interna de los partidos, este también es un tema nuevo que se discute por dos razones básicas: el encarecimiento creciente de la actividad política —en especial de la actividad electoral— y la corrupción que este fenómeno promueve en las formaciones partidarias. El encarecimiento se debe a la complejidad de las campañas y al papel cada vez más importante que juegan los medios de comunicación, en particular la televisión. Este encarecimiento, si bien de ninguna manera justifica, es claro que alienta la corrupción y el creciente papel del dinero ilícito en las campañas electorales, principalmente en la forma de contribuciones a cambio de favores futuros por parte de quienes resulten elegidos. En el caso peruano esta preocupación se acentúa a partir de la corrupción que pretendiera instituir el régimen autoritario de Fujimori y Montesinos en los procesos electo-

rales de la década pasada. Las preocupaciones señaladas se recogen en la Ley de Partidos Políticos, donde se establece el financiamiento público y se regula el financiamiento privado, optándose así por una fórmula intermedia, denominada financiamiento mixto, tanto público como privado, para los partidos políticos, así como por el correspondiente mecanismo de rendición de cuentas. El problema fundamental, sin embargo, está en la aceptación que el establecimiento y la regulación del financiamiento partidario tengan de parte de la opinión pública. Debido al desprestigio de la política y los partidos que comentáramos líneas arriba, existiría un rechazo espontáneo de la ciudadanía al tema del financiamiento, especialmente al financiamiento público, que vendría de los impuestos que pagamos todos los peruanos. Dado que los partidos no han sido hasta hoy adecuados canales de participación ciudadana y que el establecimiento de nuevos partidos se ve como algo remoto y más bien ligado a los intereses de alguna persona o grupo de personas, la idea del financiamiento, especialmente del financiamiento público, no se relaciona con la democratización y por lo tanto con la mayor participación ciudadana, sino con los intereses particulares de personas que ven la política como una empresa privada. El riesgo es que este probable rechazo espontáneo de la opinión pública atemorice a algunos partidos políticos y que estos finalmente no respalden una medida frente a la cual ya existe un importante consenso avanzado. Cabe pues, en este punto en especial, llevar adelante una campaña de persuasión que señale las ventajas democratizadoras del financiamiento, pero quizás lo más importante sea que esto vaya paralelo a las otras medidas democratizadoras que alientan el desarrollo de los partidos como canales de participación ciudadana.

5. *Promover un régimen político que favorezca a los partidos y el trabajo en equipo y disminuya a los liderazgos personalizados.* Esta reforma refiere al tipo de régimen político democrático que tenemos en el Perú, en particular a su carácter semipresidencial. La mención al régimen político tiene que ver con la necesidad de encontrar una estructura constitucional que fortalezca y no debilite a los partidos políticos, apuntando a disminuir la importancia de los liderazgos altamente personalizados a favor de los equipos de gobierno y de las responsabilidades institucionales. La característica de nuestro semipresidencialismo es no distinguir con claridad entre las funciones del Presidente de la República y las del Presidente del Consejo de Ministros. Esta falta de distinción favorece en la práctica un presidencialismo exacerbado, en el que la autoridad del Presidente de la República termina devorando,

salvo excepciones, a la del Presidente del Consejo de Ministros y al propio gabinete. Hay necesidad de una modificación constitucional que apunte a afirmar el carácter semipresidencial del régimen, distinguiendo las funciones de Jefe de Estado de las de Jefe de Gobierno que hoy reúne el Presidente de la República, para darle las segundas al Presidente del Consejo de Ministros, a la par que se subraya la necesidad, ya existente en las dos últimas cartas políticas, de que este último se someta a un "voto de investidura" en el Congreso pleno. La aparición clara de un Jefe de Gobierno, distinto del Presidente de la República, y con respaldo explícito de una mayoría en el Congreso, podría apuntar a un compromiso mayor de los partidos con el manejo cotidiano de los asuntos ejecutivos, ya fuera desde el Congreso, a favor o en contra del gabinete en funciones, como en el seno mismo del Poder Ejecutivo, integrando o apoyando al partido o a la coalición de gobierno. Una reforma de este tipo, que rompe ciertamente con nuestra tradición presidencialista, podría ayudar a una mejor articulación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, a la par que daría a los partidos una mayor posibilidad de que fueran los protagonistas de esta mejor articulación.

6. *Acelerar la rotación de las elites políticas en los puestos de responsabilidad pública, en especial en la representación parlamentaria.* Al efecto, lo que se plantea es que se limite la reelección de los congresistas, ya sea prohibiendo la reelección inmediata o limitándola a dos periodos consecutivos. Lo que se busca con esta medida es que se mantenga una relación, lo más estrecha posible, entre los ciudadanos y sus representantes, evitando que estos últimos se distancien de su base de origen y permitiendo al mismo tiempo el acceso de nuevos líderes a puestos de representación nacional. El argumento en contra de esta propuesta señala que hay necesidad de profesionalizar la labor parlamentaria para un mejor ejercicio de la misma en beneficio del país y que ello no se consigue sino a lo largo de varios periodos en el Congreso. Sin embargo, esta acumulación de experiencia también puede producirse a través del partido político, en la medida en que este asuma una responsabilidad colectiva del trabajo parlamentario y vaya, paulatinamente, preparando los cuadros necesarios para el recambio parlamentario.
7. *Reorganizar el trabajo parlamentario sobre la base de la responsabilidad de los partidos.* De acuerdo con el Reglamento del Congreso de la República, este organiza su trabajo en función de los grupos parlamentarios representados en el mismo, que no son otra cosa que el reflejo de los partidos o grupos de partidos, cuando no alcanzan el número mínimo requerido, con representa-

ción parlamentaria. Es indudable que el trabajo del Congreso, organizado en función de los grupos parlamentarios, es un avance significativo que le da una mayor responsabilidad a los partidos en el desarrollo del trabajo legislativo. Sin embargo, hay un punto en el que se diluye gravemente la responsabilidad partidaria. Me refiero a la capacidad de iniciativa legislativa que tienen individualmente los congresistas. Esta tiende a desorganizar la actividad de los grupos parlamentarios y por esa vía la de los partidos en el Congreso, restándoles autoridad y capacidad para organizar la agenda legislativa y el debate parlamentario en general. Si esta capacidad de iniciativa legislativa individual tuviera que canalizarse a través, necesariamente, de los partidos, expresados en grupos parlamentarios, se fortalecería a estos como organizaciones que encarnan un determinado punto de vista, desarrollando su autoridad y su responsabilidad como entes representativos. Hay necesidad, pues, de las reformas constitucionales y reglamentarias a las que hubiere lugar para que el trabajo parlamentario sea canalizado plenamente a través de los partidos políticos.

Las siete reformas propuestas pueden servir para acercar ciudadanos y partidos y remontar la aguda situación de desprestigio en que estos últimos se encuentran. Estas reformas, que ponen el acento en promover la participación política de la ciudadanía a través de los partidos y en estimular la responsabilidad institucional de los mismos en el manejo de los asuntos públicos, pueden convertirse en la llave para que los partidos recobren su legitimidad como los verdaderos agentes de la democracia. En el mejor sentido, pueden llevarnos a que nuestro Estado de Derecho se convierta en un Estado de los partidos.