

Crisis y perspectivas de los partidos políticos en el Perú

1. Introducción.

En los últimos años han aumentado los trabajos sobre la crisis de los partidos políticos, sin embargo han primado en ellos enfoques que privilegian el proceso político global (Cotler 1988, López 1991, Crabtree 1994), la dinámica institucional (Tuesta 1995) o la caracterización de determinados fenómenos puntuales que afectan el proceso de intermediación y la organización partidaria (Adrianzén 1992, Pásara 1993, Franco 1993, Rochabrún 1994). Tomando en cuenta estos aportes la intención de este trabajo es, más bien, examinar la crisis de los actores partidarios como tales, así como el papel de los sucedáneos «independientes» u *outsiders* que intentan reemplazarlos en su función de intermediación.

Esta opción, de examinar la crisis de los partidos como tales, es cuestionada por quienes consideran que en el Perú los actores partidarios nunca desarrollaron la suficiente autonomía como para ser considerados unidades de análisis en si mismos. Esto se debería a que sociedad y Estado se encuentran «pegados» en nuestra realidad, haciendo muy difícil, tal como señala Touraine (1987), la diferenciación entre actores sociales y actores políticos. Esta observación deriva su fuerza de que, efectivamente, la diferenciación entre sociedad y Estado no ha alcanzado en el Perú¹, así como tampoco en buena parte de América Latina, los niveles de los países industriales desarrollados, no llegando a producirse

¹Afirmar esta falta de diferenciación no niega el importante proceso de organización social ocurrido en el Perú en las últimas tres décadas, sino más bien resalta su insuficiencia y su carácter contradictorio respecto del Estado. Ver sobre el punto «Las ambiciones de la sociedad para convertirse en Estado» (Lynch 1991).

actores relativamente autónomos en cada una de las esferas. Sin embargo, el peligro de este enfoque es que puede llegar a obviar el análisis de los partidos «realmente existentes» remitiendo todas las razones que los explican al proceso político global. Tomando en cuenta la falta de diferenciación entre sociedad y Estado en el Perú, y en particular la persistente tendencia del Estado a «producir» sociedad, hay necesidad de un análisis de la naturaleza y la dinámica partidaria propio que nos permita ubicar a estos actores en el conjunto del proceso político.

2. Antecedentes: los partidos de la confrontación.

Esta crisis de los partidos políticos se ha vuelto particularmente aguda en el Perú, convirtiendo a este país en el caso más grave de debilidad de la institución partidaria en América Latina (Mainwaring y Scully 1995). Por esta razón, su estudio puede permitir observar, en circunstancias extremas, los diversos factores del proceso de intermediación política que agudizan este deterioro. Si tomamos algunas cifras, la situación crítica salta a la vista. Entre 1980 y 1995 la votación de la ciudadanía por los partidos políticos bajó de 96.7% en 1980 y 96.9% en 1985 a un 63% en 1990 y 8% en 1995 (López 1994 y elaboración propia). Asimismo, algunas situaciones últimas, como el «autogolpe» de Estado de Alberto Fujimori el cinco de abril de 1992 o el fracaso del gobierno de Alan García algunos años antes, hicieron explícita esta situación. Sin embargo, la carencia histórica de una democracia estable en el país no puede llevarnos a entender esta crisis como un accidente dentro de un régimen consolidado. Por el contrario, para entenderla debemos remitirnos al conjunto del último período de vigencia y posterior retroceso democrático, desde el momento de definición de la transición del último régimen militar (1978) hasta la última elección presidencial (1995) que afirma el predominio de las figuras independientes. En este contexto es que podremos recoger las herencias que este período recibe de la actuación partidaria anterior.

En el Perú nunca han existido partidos en el sentido moderno y democrático del término, es decir ni como mecanismos de intermediación

entre la sociedad y el Estado que procesan las demandas de los ciudadanos (Lenk y Neuman 1980) ni como integrantes de un sistema estable de interacción y competencia democrática (Duverger 1957, Sartori 1992a) que pueda constituir una esfera de intermediación o «sociedad política» (Stepan 1988) para representar adecuadamente a la población². Ni siquiera la definición mínima de Sartori, centrada en la capacidad de participación electoral, funciona³, porque las elecciones han sido eventuales en el Perú durante el siglo y cuando han existido, como lo demuestra la historia última, no han sido necesariamente un elemento legitimador de la institucionalidad partidaria.

Generalmente se ha querido asociar la idea de «partido democrático moderno» con el surgimiento de partidos de masas de orientación populista y/o definidamente marxista como fueron el APRA y el Partido Comunista desde los años treinta o Acción Popular, la Democracia Cristiana y algunas agrupaciones marxistas de los años cincuenta en adelante. A pesar de los grandes esfuerzos que hicieron estas agrupaciones por desarrollar trabajo entre los sectores sociales mayoritarios, en contraste con los antiguos partidos de notables de la «República Aristocrática», no se les puede considerar partidos democráticos y modernos en el pleno sentido del término. En la gran mayoría de los casos, no sólo por opción ideológica sino también por las condiciones en que se desenvolvía la actividad política, estos no fueron partidos que buscaron desarrollar competencia democrática, sino más bien enfrentarse al Estado oligárquico que buscaba excluirlos del escenario político (Cotler 1988, López 1991). Cuando trataron de establecer alguna competencia democrática (1945-1948, 1963-1968) el intento fue efímero terminando en golpe de Estado. Un ejemplo extremo es el último período del Perú

²Esto no quiere decir que no existieran partidos políticos en el sentido de organizaciones que lucharán por el poder del Estado con el fin de llevar adelante un programa y/o satisfacer las ambiciones de un jefe y sus allegados. Por eso denominamos partidos a las organizaciones políticas aunque no sean democráticas, ya fuera porque las condiciones se lo imponían o por propia opción ideológica.

³Sartori (1992) señala una definición mínima de partido como: «...cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar a sus candidatos en cargos públicos.»

Oligárquico (1930-1962), cuando la derecha excluyó constitucionalmente a la izquierda y al Partido Aprista y estos a su vez se plantearon como organizaciones también excluyentes, cuya institucionalidad buscaba prefigurar el orden político que pretendían. Su papel, de hecho importante, fue más bien el de encabezar lo que Sinesio López (1991) llama las «grandes incursiones democratizadoras» en el viejo Estado Oligárquico, que permitieron, paulatinamente, abrir la vida política y generalizar los derechos de participación electoral para las mayoría de la población adulta. Sin embargo, la falta de una derrota conclusiva de las fuerzas oligárquicas, llevó a que los hábitos persistieran prolongando una cultura política de confrontación en cada nuevo intento democrático.

Estos son los antecedentes del intento más serio por desarrollar un sistema de partidos, entre los años 1980 y 1992 -eje del período que nos ocupa- cuando, sin embargo, las organizaciones partidarias terminarían respondiendo más a los reflejos atávicos de sus ancestros que a la promesa de la consolidación democrática.

Es interesante observar que los intentos por constituir un sistema de partidos son tardíos en el Perú respecto de otros países de América Latina; como Uruguay, Colombia y Chile que lo vienen desarrollando desde el siglo pasado; o como Venezuela y Costa Rica que lo desarrollan luego de la Segunda Guerra Mundial (Mainwaring y Scully 1995). A diferencia de lo que sucede en el cono sur, donde la crisis de sistemas de partidos establecidos acompaña a la crisis del orden populista, tal como sugieren Garretón (1992) y Cavarozzi (1992), esta tardanza, está ligada en el Perú a la demora para terminar con el Estado Oligárquico y a la carencia de un Estado populista que lo reemplazara. Esta carencia de un Estado populista no permitirá el desarrollo de partidos que, junto con la tradición de confrontación anti-oligárquica que suelen heredar los populismos, desarrollen prácticas de negociación y compromiso, indispensables para la competencia democrática. Los intentos de populismo, anteriores al período de estudio, fracasan rápidamente. Tal es el caso de un gobierno elegido, como el primer belaundismo, que revela en su pronta conciliación con la oligarquía la debilidad de su posición, así como también el de una dictadura como el velasquismo que por su

naturaleza autoritaria y en su afán de combatir el pasado desarrolla un abierto discurso anti-partido. Por lo demás, si algo dejan los cortos períodos de relativa vigencia democrática anteriores al período de estudio (1945-1948, 1956-1968) es una aguda dependencia de los partidos más importantes respecto del Estado, o bien son intermediarios de sectores muy específicos de la población para conseguir determinadas reivindicaciones o bien el Estado se convierte en una fuente directa de recursos para retribuir a su clientela. Todo esto afectará seriamente las posibilidades del Perú para enfrentar con una democracia de partidos, las exigencias de la globalización económica en la década de 1980.

3. El carácter de la crisis: un bloqueo en la transición a partidos democráticos.

La crisis de los partidos se produciría entonces debido al bloqueo de una transición de formaciones políticas que intentan pasar de ser grupos de notables, que clientelizan una determinada base social y privilegian la confrontación, a construir un sistema estable de estructuras organizadas que compitan democráticamente entre sí. Los problemas de este pasaje están, entonces, estrechamente ligados con los intentos de establecer una democracia en el Perú, ya que los partidos políticos son históricamente los agentes de la democracia y encuentran en este régimen de competencia su lugar privilegiado de desarrollo (Cotarelo 1985)⁴. Por ello, el análisis de esta crisis es el análisis de estas formaciones en el marco de los avances y retrocesos de la consolidación democrática⁵.

⁴La estrecha relación entre partidos y democracia podría llevarnos a plantear un argumento circular donde no distingamos qué es primero si el proceso democrático o la «agencia» partidaria para el asentamiento y consolidación del mismo. En realidad se trata de dos cuestiones distintas pero indisolublemente ligadas, una cosa es la democracia como régimen político que se establece en un proceso determinado y otra el actor partidario que se constituye en la experiencia moderna como el protagonista de la democracia representativa. Es difícil, sin embargo, establecer una relación de causalidad: democracia-partidos, porque son partidos los que suelen traer o restaurar, o colaboran en traer o restaurar la democracia y es esta a su vez la que permite su florecimiento como actores democráticos en el pleno sentido del término.

⁵La consolidación en las democracias recientes (Huntington 1993, O'Donnell 1994) es un proceso que sucede a la transición de un régimen autoritario a uno democrático. La consolidación implica un mínimo de condiciones entre las cuales el funcionamiento regular de las instituciones es fundamental. Para que la consolidación democrática se produzca es clave que existan actores políticos organizados -entre los cuales los más importantes son los partidos- que representen a la ciudadanía para constituir las instituciones democráticas y hacerlas funcionar.

Tomo como período de estudio la última etapa en este proceso de consolidación que va de 1980 a 1995. Este período tiene como inicio la elección de un gobierno constitucional luego de doce años de dictadura militar y como cierre la reelección de un gobernante independiente que se desarrolla al margen de los partidos políticos. En este período diferenciamos, sin embargo, dos momentos, uno como intento y otro como fracaso en el proceso de construcción de un sistema de partidos. El primero es el momento de transición democrática y vigencia de la Constitución de 1979 (1978-1992), cuando se intenta en medio de una extrema precariedad la construcción de un régimen demo-liberal; y el segundo, el momento abierto por el golpe de Estado del cinco de abril de 1992, cuando se pretenden soluciones autoritarias -vía el mandato plebiscitario- a la precariedad señalada.

En este contexto la causa inmediata más importante para la crisis de los partidos políticos habría sido su ineficacia para lograr la consolidación democrática. Esta ineficacia en el Perú de los ochentas significó fundamentalmente incapacidad para afrontar dos problemas centrales: la violencia política y la crisis económica⁶. Diversos partidos en varios países de América Latina en la última década y media fueron acusados de ineficacia en el gobierno, particularmente en el manejo de la crisis económica; tal fue el caso de la UDP en Bolivia, el radicalismo en la Argentina y últimamente el PRI en México. Sin embargo, en ningún país, aparte del Perú, se dió el caso de tener que afrontar no solo crisis económica sino también violencia política, en las magnitudes ya señaladas (Crabtree 1994). Además, a diferencia también de los demás países, la falta de alternativas para hacerles frente llega a cuestionar la posibilidad no solo de la democracia sino también de la viabilidad del país.

⁶No se trataba de dos problemas cualquiera sino de una hiperinflación que llegó a bordear el 2,000 % anual a fines de los ochenta y de una guerra interna que cobró 30,000 muertos, 5,000 desaparecidos y 20 billones de dólares en pérdidas durante el período de estudio. No eran tampoco problemas a los que la dinámica partidaria pudiera considerarse exógena, sin embargo, hay amplio debate sobre si los partidos tuvieron responsabilidad en el origen de los mismos o solamente en la falta de alternativas y decisión para afrontarlos.

En estas circunstancias es particularmente relevante para la actividad partidaria la existencia, en la década de 1980, de un «escenario de guerra» donde se enfrentan el Estado, a través de las Fuerzas Armadas y Policiales y dos partidos armados: Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru⁷. Este escenario de guerra que progresivamente va desplazando, hasta arrinconarlo, al escenario de la política democrática, hace aún más difícil la actividad de los partidos legales para hacer de su dinámica la rectora de la actividad política nacional.

La ineficacia tiene su causa en el tipo de partido que se desarrolla en la década de 1980 y la naturaleza de la interacción entre las diversas organizaciones partidarias. El tipo de partido que se desarrolla en los ochentas tiene como origen inmediato la sociedad política que intentan recrear con ánimo restaurador, a fines de la década de 1970, los partidos que venían de la escena política anterior a 1968, me refiero al APRA, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano. Quienes no calzarían inmediatamente en este esquema son los grupos de izquierda que más tarde formarían Izquierda Unida, sin embargo, su adhesión a los «usos y costumbres» de los primeros sería básicamente cuestión de tiempo. Este tipo de partido semeja más a un grupo de notables organizados en torno a un «jefe» que desarrollan una política clientelista con sus seguidores, que a una organización con estructuras organizadas, propuestas programáticas y dirigentes elegidos. Asimismo, la interacción entre los grupos no privilegia el logro de acuerdos sobre reglas de juego y de consensos básicos sobre políticas fundamentales, que den base a la competencia democrática, sino que se caracteriza por el sectarismo gubernamental y la oposición desleal que persiguen objetivos tácticos de

⁷Es importante destacar que la dinámica de estos «partidos armados» se da a contrapelo del resto de las fuerzas políticas, ya que mientras unos buscaban destruir el sistema democrático, otros, a pesar de sus graves limitaciones, trataban de ser sus protagonistas. Sin embargo, su carácter de fuerzas violentistas e incluso terroristas no debe llevarnos a ignorarlos como partidos políticos, es decir, como organizaciones que luchan por el poder del Estado, porque al hacerlo estaríamos negando, por más errada que estuviese, su propuesta, su convocatoria y su carácter de factor de poder, como elementos que coadyuvan a la crisis de los partidos en la década de 1980.

corto plazo (Linz 1978)⁸. Se trata de una relación «suma cero» donde lo que avanzan unos se lo quitan a los otros, dando como resultado una suma negativa para el conjunto que los desprestigia ante la ciudadanía y favorece el surgimiento de las figuras independientes.

Este fue el caso de los dos gobiernos que se sucedieron en la década de 1980, el de Acción Popular con Fernando Belaúnde a la cabeza (1980-1985) y el del APRA con Alan García (1985-1990), así como el de las oposiciones de distinto signo que tuvieron en el Congreso. Esta circunstancia se vió agravada por el régimen constitucional vigente -técnicamente semi-presidencial, pero presidencialista en la práctica- que le permitió al Jefe de Estado afirmarse como un caudillo sostenido principalmente en el reparto de prebendas (Linz 1994, Cotler 1995). Es importante remarcar la institución del jefe político⁹, también denominado «jefe nato» o «jefe máximo», no porque el ejercicio del liderazgo tenga que oponerse necesariamente a la representación, sino porque en el caso peruano el liderazgo tipo jefatura devino en un caudillaje que sí despreciaba la representación al manejar los partidos y luego el Estado con prescindencia o atención solo referencial a lo que decían los militantes y/o los electores.

Este tipo de partido y esta forma de interacción llevan a que el juego político sea visto (muchas veces con razón) como una actividad en beneficio privado de los políticos y sus amigos. Esta dinámica de la política partidaria entra en creciente contradicción con las demandas populares para satisfacer sus necesidades, principalmente económicas y de seguridad, que se habían renovado con el advenimiento de la democracia y la proliferación de ofertas electorales.

⁸Esto no quiere decir que los acuerdos no existieran entre las diversas organizaciones políticas, sino que se trataba de acuerdos, al margen de las instancias institucionales, para obtener ventajas inmediatas que muchas veces favorecían intereses personales o de grupo. Este tipo de acuerdo es el que criollamente se denominan «amarre».

⁹Salvando las distancias entre un grupo terrorista y partidos que intentan ser protagonistas democráticos, no deja de ser interesante señalar que esta institución del jefe político alcanza su exacerbación extrema en el caso del grupo Sendero Luminoso, donde la «jefatura» se convierte en una institución suprema con poder absoluto sobre los asuntos ideológicos, políticos y personales; y pasa para alguna de las facciones del grupo, luego de la captura del jefe, a adquirir vida propia exterior al denominado Presidente Gonzalo.

Esta situación de partidos ineficaces y confrontados que actúan en función del corto plazo y se ven arrinconados por el escenario de la guerra, frustra la promesa de comunidad política que surge de la transición democrática a fines de los años setenta y que se plasma, con todas sus limitaciones, en la Constitución de 1979.

4. Las dificultades de los partidos para ser representativos.

Pero, la ineficacia partidaria tiene, al mismo tiempo, a su base, un profundo desfase en el Perú entre la sociedad civil y la sociedad política (Lynch 1995), es decir entre la sociedad organizada o en proceso de organización y los grupos que intentan formar un sistema partidario para expresarla. Este desfase se origina porque en la década de 1970 se empiezan a dar en el Perú síntomas importantes de diferenciación en esa realidad «pegada» de Estado y sociedad a la que hacíamos alusión líneas arriba. Esta diferenciación se expresa, en primer lugar, como organización social, aunque sin el correlato político correspondiente. El desfase lleva en la década de 1980 a una profunda crisis de representación (Franco 1993, Rochabrún 1994). Esta crisis de representación va a repercutir en los planos tanto social como político¹⁰ y encontrará su más clara expresión en la crisis de los agentes por excelencia de la representación, o sea, de los partidos políticos.

La crisis de representación se expresa en los partidos como una dificultad para agregar intereses. La tradición confrontacional y la carencia de hábitos de compromiso siempre hizo difícil el tema de la agregación estable de intereses para los partidos peruanos, sobre todo cuando trataban de hacerlo en base a una plataforma programática. Ello motivó que las organizaciones políticas afrontaron el problema del crecimiento de su contingente de seguidores propiciando la identificación de la masa con algún líder que pudiera propiciar adhesiones carismáticas.

¹⁰ Para la distinción teórica de la representación en cada uno de estos planos véase Cotta (1982) y Sartori (1992).

Esta dificultad se hace más crítica cuando los intereses a agregar cambian, en particular durante el docenio militar (1968-1980), y muchos de ellos se hacen difíciles de representar para algunos de los actores políticos o son muy difíciles de representar en general, como sucedería con los migrantes urbanos afincados en el sector informal. Esto ha llevado a que los partidos no tuvieran un contingente de seguidores estable al cual representar, motivando que, en la década de 1980, el Perú fuera considerado uno de los países con más alta volatilidad electoral de América Latina (Mainwaring y Scully 1995).

El elemento más inmediato que salta a la vista es la crisis de representación política. Los partidos aparecen como irresponsables frente a la ciudadanía por los actos que llevan adelante. No existe un sistema institucionalizado de control que funcione y permita a la población tomarle cuentas a los partidos. Esta situación pasa a ser especialmente grave cuando los partidos se muestran incapaces de resolver problemas fundamentales que afectan la sobrevivencia de las personas. Pero el elemento propio del Perú, por su conformación originaria como país, es el aspecto social de la crisis de representación. Esta refiere a la falta de semejanza, particularmente étnico-social, entre los dirigentes partidarios y la ciudadanía. A pesar de la integración segmentada (Cotler 1968) que se produce en el Perú en las últimas cuatro décadas hay poca correspondencia social entre unos y otros, impidiendo que se conforme lo que Franco (1993) denomina una «comunidad cultural» que se expresa políticamente.

Donde la crisis de representación se hace particularmente explícita es en la crisis de la institución representativa por excelencia, que es el Congreso. En encuestas recientes podemos observar la magnitud de esta crisis cuando los resultados arrojan que alrededor del 85% de los peruanos tienen poca o ninguna confianza en el Congreso (IMASEN 1993, 1994). Esta situación se debe a lo que Labriola (1983) denomina la «crisis de la ley», que sucede cuando lo fundamental de la labor legislativa pasa de los representantes elegidos al parlamento, a burócratas no elegidos del Poder Ejecutivo que aumentan considerablemente sus

poderes discrecionales¹¹. En el Perú entre 1980 y 1992, 67.5% de las normas con rango de ley (entre ellas las más importantes) fueron dadas por el Poder Ejecutivo y solo 32.5% por el Congreso (Delgado-Guembes 1992), con lo que una de las labores fundamentales de la institución representativa -dar las leyes- pasa en lo más importante a estar a cargo de administradores -que no están controlados por la ciudadanía ni suelen pertenecer a partidos políticos-, y no de representantes que por lo menos deben someterse al control electoral. Lo grave del asunto es que esta «avalancha» legislativa del Poder Ejecutivo ha sucedido porque éste ha hecho abuso de las facultades legislativas de urgencia que han concedido los textos constitucionales. Los sucesivos gobiernos elegidos no buscaron solucionar el problema por vías que promovieran una mayor y mejor intervención de los partidos, como hubiera podido ser la redefinición del «dominio de la ley» base para la reorganización del Poder Legislativo, o el impulso a una auténtica descentralización política que diera poderes normativos a los gobiernos locales y regionales.

La irresponsabilidad frente a los ciudadanos, por carencia o por debilidad de un sistema institucionalizado de control, es una característica saltante en crisis políticas recientes, expresadas principalmente como graves escándalos de corrupción en las altas esferas del poder. Tal ha sido el caso de Italia y Japón, para citar dos democracias establecidas, y de Venezuela, para señalar una democracia latinoamericana con un sistema de partidos institucionalizado. Sin embargo, en esos países se trata del agotamiento de una forma de interacción partidaria elitista (Novaro 1995) que es rechazada por la ciudadanía, mientras que en el Perú el problema es la insuficiencia de esta misma interacción partidaria, que la ciudadanía observa como falta grave de los actores políticos porque impide llegar a soluciones de consenso dentro de marcos

¹¹El argumento que se esgrime por parte de quienes promueven este traslado de funciones, es la necesidad de mayor eficiencia en el manejo del Estado, razonamiento que encuentra asidero en las dificultades de los parlamentos para atender la demanda legislativa de los Estados modernos que crecientemente se complejizan. Sin embargo, el resultado en el caso peruano no ha sido una mayor eficiencia gubernamental sino una extraordinaria concentración de poder en las manos del Presidente de la República.

institucionales. Además, en el Perú esta situación se agrava por la distancia social entre representantes y representados que hace mucho más difícil la identidad entre unos y otros y por lo tanto la confianza en las instituciones para resolver los problemas de representación política, a diferencia de lo que sucede, en distinta medida, en los otros casos señalados.

Pareciera que las dirigencias partidarias acumulan dos graves atrasos en nuestra historia última: la repetición que pretenden a fines de los setentas de la sociedad política anterior al velasquismo, sin tomar en cuenta los cambios producidos por este último, y la falta de comunicación con los nuevos ciudadanos producida por la crisis de los ochentas.

Esta crisis de representación es la que le permite a O'Donnell (1994) incluir al Perú de los ochentas como un caso de «democracia delegativa» y no de democracia representativa. Es decir, como un caso donde el Presidente-caudillo gobierna sin mayor cuidado de la opinión de los partidos de oposición y de los otros poderes del Estado, aunque sin romper abiertamente el orden constitucional establecido. Para hacerlo toma en cuenta, principalmente, su origen electoral mayoritario, la correlación global de fuerzas y el límite temporal de su mandato. Más allá de la pertinencia exacta del concepto, es indudable que caracteriza una situación como la peruana de democracia restringida donde funcionan partidos incipientemente democráticos. Sin embargo, un concepto como democracia delegativa solo es pertinente hasta el autogolpe de Fujimori, del cinco de abril de 1992. Más allá de esta fecha la existencia de una comunidad mínimamente democrática entra en cuestión, por la manipulación de las reglas de juego básicas del régimen político, tanto en referencia a los procesos electorales como a la existencia misma de los poderes del Estado como tales.

5. La «solución» de los independientes.

La ineficacia partidaria da paso al surgimiento de los independientes. No es coincidencia que el primer independiente, Ricardo Belmont, surja en 1989 como candidato triunfante a las elecciones municipales de Lima,

cuando la crisis de los partidos mostraba ya síntomas de gravedad, y que los dos contendientes en la elecciones de 1990 -Mario Vargas Llosa y Alberto Fujimori- fueran figuras independientes, ganando quien aparecía más alejado de los partidos denominados «tradicionales». De la misma manera Alberto Fujimori es reelegido en 1995, con un discurso no solo extra sino hasta anti-partido, y su principal contendiente es otro independiente: Javier Pérez de Cuéllar, que forma, para lanzar su candidatura, una nueva organización a la que acuden numerosos independientes. Asimismo, hay quienes consideran independientes a otras figuras políticas como Alfonso Barrantes, presidente de la Izquierda Unida en la década de 1980, y al alcalde del Qosqo Daniel Estrada, que desarrolla un importante liderazgo regional. Sin embargo, la cercanía de estos últimos a determinados partidos hace controvertida su inclusión.

El «independiente» es el nuevo fenómeno político con el que la ciudadanía prefiere indentificarse y al que ha favorecido electoralmente en los últimos años. Se trata, como diría Zermeño (1989), de la identificación de individuos atomizados por la crisis con el *outsider*, el hombre que viene de fuera del sistema político y que por esa razón aparece como el mejor depositario de la confianza popular. Sin embargo, a mediados de la década de 1990, ya podemos señalar que el fenómeno independiente encubre diversas situaciones en distintos niveles. Puede significar la emergencia de líderes locales y/o regionales que nacen de la sociedad civil para llenar el vacío dejado por el colapso partidario, o el surgimiento de todo género de aventureros que desean aprovecharse de las mismas ausencias, o también la apariencia que intentan tomar antiguos militantes partidarios para seguir haciendo política. Pero en todos los casos implica aparecer como los nuevos intermediarios que no tienen compromisos definidos con intereses particulares.

Tomando el modelo de independientes exitosos como Ricardo Belmont y Alberto Fujimori podemos señalar características más específicas. Se trata de una personalidad alejada en sus orígenes de los partidos, con prestigio ganado en actividades ajenas a la política y con estructuras organizativas que hace y deshace en función de las circuns-

tancias. Su objetivo suele estar más ligado a su persona que a un proyecto programático y se caracteriza por su insistente pragmatismo. Este independiente propone una relación «directa» con la ciudadanía, por encima de las instituciones representativas (que albergarían a los políticos) y al margen de las reglas de juego. La ciudadanía, por su parte, cansada de un régimen político poco eficaz pero formalmente basado en reglas prefiere cambiar la vigencia de tales reglas por su confianza en la capacidad personal del líder (Perelli 1995). Para esta relación directa el independiente privilegia el uso de los medios de comunicación masiva, en especial la televisión, que para algunos sería el nuevo vehículo de agregación de intereses, cultivando con esmero una imagen cercana a la mayoría ciudadana. Este independiente, además, aparece siendo eficaz, es decir, brindando soluciones, no importa a que precio, que los partidos no habían sabido ofrecer.

En el caso del independiente Fujimori, su elección como Presidente da paso también a la formación de una coalición que lo sostiene, formada por los denominados «poderes fácticos»: militares, empresarios y funcionarios de los organismos financieros internacionales. Esta coalición es de carácter excluyente, no pretendiendo integrar, sino más bien marginando, a diversos sectores sociales -particularmente populares- de la misma; y anti-político, es decir, no se encuentra interesada en negociar sus puntos de vista sobre la conducción del Estado con otras fuerzas (Cotler 1995). Esta coalición afirma el fortalecimiento de los poderes fácticos (Ames 1994), que se habían venido desarrollando durante la década de 1980, pero que adquieren peso decisivo en la conducción del Estado en estas nuevas condiciones. El fortalecimiento de estos poderes fácticos y sus características anti-políticas, aunque también se producen en otros países de América Latina, adquieren en el Perú una relevancia particular por la extrema debilidad de los partidos, a los que, la nueva coalición de poder, tiende a sumir en una crisis aún más profunda.

Existe, a veces, la tentación de creer que la eficacia del independiente se debe a los poderes fácticos y no a sus propias características como nuevo fenómeno político. Es indudable que poco podría hacer el inde-

pendiente sin su alianza con la coalición de poder señalada, pero es cierto también que es su condición de *outsider* respecto del sistema político y el tipo de identificación que la población desarrolla con él lo que le permite aparecer como eficaz. De ninguna manera, por ello, podemos reducir la eficacia de los independientes a la fuerza de los poderes fácticos.

Se puede establecer continuidad entre los presidentes caudillos, Belaúnde y García, y el presidente independiente Alberto Fujimori. En todos los casos observamos el intento de establecer relaciones de clientela entre el líder y determinados sectores de la ciudadanía, insistiendo en el patrón de integración segmentada repetido por diferentes élites políticas en las últimas cuatro décadas (Cotler 1968). Al efecto usan, en diferente medida y en distintas formas, el aparato y los recursos del Estado para satisfacer a sus clientes. En este sentido hunden sus raíces en la tradición patrimonial oligárquica que se remonta a nuestros orígenes como república. Hay, sin embargo, diferencias sustantivas. En los primeros casos aparecen caudillos que juegan dentro de los límites que imponen reglas de juego que los anteceden y que no está en su arbitrio cambiarlas. En el segundo, el caudillo independiente cambia las reglas cuando no le convienen, no las negocia con los demás actores políticos y las vuelve a cambiar cuando le parece. Quizás lo que permite esta diferencia central es que los primeros aparecían como administradores de un orden en decadencia al que no pretendían cambiar ni reformar, agudizando más bien la crisis con su conducta, mientras que el segundo aparece como el fundador de un nuevo orden que cura las taras del anterior y permite recobrar la esperanza en un futuro ordenado y viable. Esta diferencia restringe drásticamente el espacio para la competencia política entre organizaciones partidarias porque lleva al extremo la incertidumbre -propia por lo demás de toda democracia- respecto a las posibilidades de la oposición de convertirse en gobierno o tener, eventualmente, influencia en decisiones importantes.

Sin embargo, la calidad de independiente de una figura como Alberto Fujimori, en el contexto de América Latina, no aparece como indispensable para que encabezara un proceso de ajuste económico como el

vivido en el Perú. Los ejemplos de Menen, surgido de las filas del peronismo en Argentina, del propio MNR en Bolivia y del PRI en México, -todos ejemplos de antiguos partidos populistas que se transforman- hacen ver que la figura de independiente anti-partido es más producto de la precaria institucionalización de los partidos en el Perú que de las necesidades políticas del proceso de ajuste.

La magnitud de los problemas que afrontaba el Perú en la década pasada y cuya importancia no fue calada por los partidos, lleva a que la ciudadanía no repare en el carácter autoritario de las soluciones que algunos de estos independientes ofrecen, identificando por el contrario, a la democracia con ineficiencia y corrupción. A esto podría deberse el significativo apoyo con que cuentan las soluciones independientes en los últimos años en el país.

Es difícil, por la naturaleza «personal» de su intervención, que el independiente prefigure un nuevo modelo institucionalizado de régimen político que apunte en dirección de la consolidación democrática. Sin embargo, su impronta trae -como ilusión o realidad- dos elementos decisivos: eficacia en la solución de los problemas y comunicación con la población, explotando la cuestión crucial de la semejanza entre representantes y representados. Estos elementos agregan nuevas dimensiones al problema de la representación que cualquier reforma del espectro partidario deberá tomar en cuenta.

6. Las perspectivas.

Es preciso tomar en cuenta que la lógica de las relaciones entre sociedad civil, sociedad política y Estado no seguirá siendo en el futuro lo que fue hasta fines de la década de 1980. Buena parte de la sociedad organizada en las dos décadas anteriores ha sufrido un agudo proceso de fragmentación social, la sociedad política ha colapsado y el Estado se ha restablecido pero como un Estado claramente autoritario, que no está interesado en responder a las demandas de la sociedad sino más bien en regimentarla. Hay necesidad de pensar el complejo conjunto de relaciones entre las esferas sociales y políticas, asumiendo que se tratará de

ámbitos radicalmente renovados cuyo proceso de diferenciación adquirirá nuevas e inéditas características.

Por otra parte, las actuales condiciones de autoritarismo no son las mejores para imaginar la forma que van a tomar los agentes de la representación política. A la debilidad de los partidos se suma, salvo raras excepciones, la poca conciencia de sus dirigentes sobre la profundidad de la crisis. Asimismo, no se observan iniciativas para formar nuevas organizaciones partidarias, ya sea por el lado del oficialismo organizando un partido propio que lo respalde, o por el lado de algunos otros independientes (salvo quizás el caso de UPP) que quisieran transformar su eventual apoyo electoral en institucionalidad partidaria. La pregunta que surge de inmediato es, sin embargo: ¿podemos imaginar un futuro democrático sin partidos? A pesar de la crisis de la forma partidaria a nivel latinoamericano y mundial no hay a la vista experiencia democrática que prescindiera de los partidos políticos.

¿Qué elementos parece que no podrán estar ausentes de una agenda de reforma? Es tal la crisis de los partidos actuales en el Perú que debemos referirnos a temas muy básicos de casi cualquier sistema de partidos. Me refiero a cuestiones tales como la capacidad de los partidos de recoger las demandas ciudadanas y transformarlas en propuestas políticas, la participación ciudadana desde la sociedad civil en las organizaciones partidarias, el nuevo rol de los medios de comunicación masiva en el proceso de participación política, la democratización del funcionamiento interno de los partidos, la transparencia en su financiamiento, la asunción de la responsabilidad partidaria en los asuntos de gobierno y de su responsabilidad cívica en la educación política de la población.

¿Qué se puede hacer en este sentido? Parece difícil el diálogo entre las organizaciones partidarias, el oficialismo y algunas otras figuras independientes. La falta de organicidad de los actores políticos, por deficiencias de su organización o carencia de ella, por una parte, y la ausencia de «comunidad política» entre gobierno y oposición, por otra, conspiran contra esta posibilidad. Sin embargo, los efectos que esta crisis

causa, agravando la dispersión en una sociedad ya de por sí fragmentada, nos señala la urgencia de empezar a trabajar de alguna forma. Quizás un punto de partida sea la sociedad civil, con organizaciones interesadas en el problema de la participación política y del control de los representantes. Otra alternativa podría ser el promover el contacto informal entre políticos de distinta procedencia interesados en el problema. Cualquier iniciativa en este sentido debería tener como objetivo vislumbrar el futuro a mediano plazo en lo referente a la organización partidaria, para poder encontrar el camino de la consolidación democrática en el Perú.