



El choque de los ideales

Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato

Alberto Vergara

Documento de trabajo

Con el auspicio de:



IDEA Internacional
Oficina Región Andina

Calle Coronel Andrés Reyes 191,
San Isidro - Lima (Perú)

T: (511) 440-4092 / 440-4093

F: (511) 421-2055

infoperu@idea.int

www.idea.int



El choque de los ideales

**Reformas institucionales y partidos políticos
en el Perú post-fujimorato**

Alberto Vergara

Documento de trabajo

© Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) 2009

Las publicaciones de IDEA Internacional son independientes de los intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional, de su Junta Directiva o de los miembros de su Consejo.

Las solicitudes de permiso para reproducir o traducir esta publicación en todo o en parte deben dirigirse a:

IDEA Internacional
SE-103 34
Estocolmo - Suecia
Tel: +46 8 698 37 00
Fax: + 46 8 20 24 22
info@idea.int
www.idea.int

IDEA Internacional
Oficina Región Andina
Calle Coronel Andrés Reyes 191
San Isidro, Lima 27 - Perú
Tel: + 511 440 4092 / 440 4093
Fax: + 511 421 2055
infoperu@idea.int

IDEA Internacional favorece la divulgación de sus trabajos y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de uso, traducción o reproducción de sus publicaciones.

Impresión: DCL Corporación S.A.C.
Tiraje: 1,000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2009-14046

Impreso en Perú

El Choque de los ideales

Resumen	5
Introducción	6
1. 2006: Elecciones generales, regionales y locales	9
2. Construyendo el régimen político simétricamente opuesto al fujimorato	15
a) Diagnóstico	15
b) Las reformas	20
3. Los partidos políticos y el régimen simétricamente opuesto al fujimorismo	22
LPP: Ley de Partidos Políticos	22
a) Descentralización	27
b) Sociedad civil participativa	32
Conclusiones	38
REFERENCIAS	42
Anexo 1	47





El choque de los ideales

Alberto Vergara,
Universidad de Montreal/Fundación Trudeau

El autor es candidato a doctor en ciencia política en la Universidad de Montreal (Canadá) y becario de la Fundación Trudeau. Ha dictado cursos en la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la Universidad del Pacífico y en el Instituto de Estudios Peruanos. También ha enseñado en Canadá y México. Ha sido investigador invitado del Tereza Lozano Long Institute of Latin American Studies de la Universidad de Texas, en Austin, y de FLACSO (Ecuador). El 2007 publicó el libro “Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica”.

Resumen

En la coyuntura electoral de 2001 y 2002, los partidos políticos peruanos parecieron volver a la escena política luego de diez años de destierro. Sin embargo, este amago de retorno no continuó en los años sucesivos. Por el contrario, en los niveles subnacionales los partidos han obtenido resultados bastante menos favorables en las elecciones de 2006 que en las de 2002. En este artículo se argumenta que tal deterioro podría explicarse por la puesta en marcha simultánea de una serie de reformas institucionales, realizadas desde el Gobierno de Transición, que tenían por objetivo erigir un régimen político opuesto al de Fujimori: reformas para descentralizar el país, fomentar la participación ciudadana y fortalecer a los partidos políticos. Estas reformas, al no estar ensambladas armónicamente, habrían tenido como resultado —inesperado y no deseado— el debilitamiento de los partidos nacionales en las instancias subnacionales. Esta perspectiva —sin negar ciertas dimensiones

estructurales de la crisis de representación señalada por algunos autores— privilegia una aproximación institucional de la política peruana al sugerir que la conjunción de distintas variables de este tipo puede ayudar a explicar algunos de los resultados electorales analizados.

Introducción¹

El colapso del gobierno de Fujimori pareció abrir una nueva época en la política peruana. Después de una década en la cual el régimen político fue caracterizado como “democracia delegativa” (O'Donnell 1994), “democradura” (López 1994), “democracia no liberal” (Zakaria 1997), “autoritarismo competitivo” (Levitsky & Way 2002), “autoritarismo electoral” (Carrión 2006) u otras fórmulas que señalaban su carácter híbrido, el Gobierno de Transición presidido por Valentín Paniagua indicaba el esperanzador inicio de una nueva era democrática para el país.

Para abandonar la hibridez tantas veces mencionada hacían falta dos recuperaciones. De un lado, recuperar el Estado de Derecho, restablecer varias instituciones perdidas y reinstaurar entre ellas el “accountability horizontal” (O'Donnell 1994). Ahora bien, esta recuperación del Estado de Derecho no implicaba renovar toda la legalidad existente (como habían debido hacerlo las transiciones clásicas, Linz & Stepan 1996) sino otorgar poder efectivo al marco legal que provenía del fujimorato². De hecho, el imperativo fue menos implementar una nueva Constitución que respetar y fortalecer la Constitución con la cual Fujimori había trabajado buena parte de su mandato. Esta peculiaridad ha llevado a decir que la llamada Transición después del fujimorato

1 Preparé este documento de trabajo entre junio y julio de 2007. Una primera versión fue presentada en el congreso LASA de septiembre de 2007 (Montreal, Canadá). Ahí conté con los valiosos comentarios de Cynthia Sanborn y Maxwell Cameron, a quienes agradezco. También fue presentado en un muy interesante y animado desayuno de trabajo en la oficina de IDEA de Lima en octubre de 2007. Por razones diversas, la publicación de este texto fue dilatándose y la versión que publicamos ahora contiene pocas variaciones respecto de aquella primera. Puesto que se trata de un documento de trabajo que debe fomentar la discusión y propiciar otros estudios, he preferido reforzar mi argumento antes que matizarlo (que era lo que muchas veces me pedía la justicia científica). Varias conversaciones y/o comentarios me ayudaron a madurar mis ideas. Las gracias a Graciela Ducatenzeiler, Rafael Roncagliolo, Javier Torres, Luis Egúsqiza, Eduardo Ballón, Martín Tanaka, Carlos Meléndez, Romeo Grompone, Eduardo Dargent, Piero Corvetto y Ricardo Vergara. Gracias a Jorge Morel por la ayuda al preparar la presente versión.

2 En este texto utilizo “fujimorato” para indicar el régimen puesto en pie durante los noventa, y así diferenciarlo del “fujimorismo”, que sería, más bien, una suerte de ideología del régimen y su líder. No problematizo aquí la condición de “régimen” del gobierno de Fujimori. Ver dicha discusión en Murakami 2007.

no fue tal, ya que el Perú post-Fujimori mantuvo el marco legal heredado del régimen anterior (Tanaka 2005:26, 2004).

De otro lado, había que recuperar la competencia política libre y ordenada. El Perú debía volver a confiar en los partidos políticos y tratar de construir (o reconstruir) el sistema de partidos colapsado en algún momento de los tempranos noventa (Tanaka 1998, Lynch 1999, Cameron & Levitsky 2003). Esta convicción fue reforzada por la vuelta de los partidos políticos a partir de 2001: El Gobierno de Transición fue presidido por Valentín Paniagua, líder de Acción Popular (partido fundado por Fernando Belaúnde, dos veces presidente del Perú); asimismo, en las elecciones generales de 2001, Alan García volvió luego de ocho años de ausencia y el Partido Aprista Peruano (APRA) resurgió disputando la segunda vuelta con el partido de Alejandro Toledo. Por su parte, Lourdes Flores, líder del Partido Popular Cristiano (PPC), obtuvo el 24.30% de los votos en la misma elección (solamente 1.47% menos que García y aproximadamente el doble de lo que habitualmente el PPC podía conseguir en los ochenta). Un año después, en las elecciones regionales y locales de 2002, el APRA ganó 12 gobiernos regionales de los 25 en disputa y los partidos políticos nacionales conquistaron el 56% de los municipios provinciales (Ballón 2007). Así, a menos de dos años después de la partida de Fujimori, los partidos parecían recobrar terreno (Kenney 2003, Schmidt 2003).

Desde que Fujimori renunció a la presidencia, el Perú parece haber conseguido el primer objetivo de la transición: la vuelta del Estado de Derecho. A pesar de algunos casos de corrupción y algún exabrupto desde el Ejecutivo, tanto el gobierno de Paniagua como el de Toledo y el de García han respetado la separación de poderes, han tolerado una prensa abiertamente crítica, han llevado a cabo elecciones ejemplares, han hecho frente a rudas protestas dentro de los marcos de la legalidad y han mostrado un estrecho compromiso con las libertades. En sentido contrario, el segundo objetivo de la Transición (la vuelta de los partidos políticos y el reordenamiento de la competencia política) asemeja a un ideal lejano y desahuciado. Algunos años después de aquello que parecía ser la vuelta de los partidos en el contexto 2001-2002, la representación política parece mantenerse bajo la impronta de los años noventa, cuando los “independientes” dominaban cada nivel de gobierno en el país. Así, a pesar de la inesperada vuelta de García y el APRA en 2001 (McClintock 2006), los partidos políticos son hoy más débiles que hace cinco años (al menos en términos de participación electoral y de resultados electorales). El APRA, que había ganado doce gobiernos regionales en 2002, sólo consiguió dos en 2006.

En este artículo me centro en el segundo aspecto democratizador del periodo post-Fujimori: la re-emergencia de partidos políticos. ¿Qué pasó entre los auspiciosos días de 2001-2002, cuando los partidos parecían re-emerger, y hoy, que los partidos han regresado a un grado de debilidad como el de los noventa? Después de las elecciones generales de abril y junio de 2006, así como de las regionales y municipales de noviembre del mismo año, estamos en posición de hacer una primera evaluación del desempeño de los partidos para el periodo post-fujimorato. En 2003, algunos analistas percibieron la vuelta del sistema de partidos peruano (Kenney 2003); otros, menos optimistas, vieron la vuelta de los partidos (sin mencionar el sistema) (Schmidt 2003); mientras que otros fueron abiertamente pesimistas respecto de esta opción (no había la vuelta de los partidos de los ochenta sino la reaparición de algunos políticos de los ochenta) (Cameron & Levitsky 2003). Posteriormente, Tanaka (2005) hizo un poderoso análisis del panorama electoral e institucional de la política peruana mostrando que los partidos podrían ser víctimas de un diseño institucional que parte de una premisa equivocada: el sistema político peruano sería muy cerrado. El desarrollo institucional de esta premisa podría debilitar aún más a los partidos.

En este artículo, continúo los debates académicos sobre la representación y los partidos en el post-fujimorato. Aunque tal vez Cameron y Levitsky (2003) tienen razón en señalar que las dificultades de los partidos en el Perú son estructurales (debido, según los autores, a un cambio sustantivo en la estructura de clase del país y al impacto de las nuevas tecnologías) y que, por lo tanto, la solución a sus problemas no podrá conseguirse en el plano institucional o en el de la voluntad de los actores, esta perspectiva no da cuenta de las variaciones en el éxito o fracaso de los partidos dentro de tales estructuras. Si las estructuras no han cambiado entre 2002 y 2006, ¿por qué los partidos consiguen resultados menos exitosos en 2006 que en 2002? Intentaré responder que el nivel institucional incide directamente en tales cambios; que, aunque dicho nivel no podría resolver los problemas de fondo de la sociedad peruana y su relación con los partidos, sí puede paliarlos o agudizarlos.

Empiezo dando un panorama del año electoral 2006, sobre todo de las elecciones regionales y municipales de noviembre. En la segunda sección, me centro en una serie de reformas institucionales y políticas llevadas a cabo entre 2001 y 2006 que buscaban construir lo que llamo el “régimen político simétricamente opuesto al fujimorato”. Me refiero a los esfuerzos legislativos simultáneos para erigir un país i) descentralizado, ii) con partidos políticos y iii) con una larga participación de la sociedad civil en los distintos niveles de

gobierno. Concluiré que estas reformas llevadas a cabo simultáneamente no se han articulado de la mejor manera, lo que podría explicar el deterioro en la participación electoral de los partidos nacionales, así como el menor éxito electoral desde los auspiciosos días de 2001.

1. 2006: Elecciones generales, regionales y locales

En 1995, todos los partidos peruanos que existían antes de 1990 fueron jubilados. Ninguno, incluido el APRA, obtuvo siquiera el 5% en la elección general de aquel año. Fue el momento cumbre de los “independientes” reflejado en el 64.3% con el cual Fujimori ganó la elección en la primera vuelta. Era la apoteosis del camino iniciado en 1989, cuando Ricardo Belmont (un conductor de televisión) y su movimiento Obras se hicieron de la alcaldía de Lima, inaugurando una época trágica para los partidos.³ Fujimori terminó de desacreditarlos y los expulsó del juego político tras el autogolpe de 1992; en el Congreso Constituyente Democrático de 1993 los partidos más importantes boicotearon la instancia (AP, APRA, PUM), y quienes participaron en la justa apenas recibieron el 15.23% de los votos (el PPC y el Movimiento Democrático de Izquierda). En las elecciones municipales de 1998, todos los partidos sumaron apenas el 11% de los votos y, finalmente, en las irregulares elecciones generales del 2000 todos juntos no alcanzaron el 2% de los votos (Abel Salinas por el APRA obtuvo 1.4% y García Belaúnde por AP consiguió algunos decimales).⁴

Por si fuera poco, sobre esta debacle electoral sin precedentes, los políticos peruanos se convencieron de que:

“[...] parties were not necessary for (and might impede) career advancement. In light of these lessons, scores of politicians abandoned both established parties and the democratic opposition in favour of an independent strategy centred on individualized and short-term electoral goals.” (Cameron y Levitsky 2003:2)

Así, ante este panorama de total bancarrota electoral partidaria, con una población que desconfiaba de cualquier opción política que llevara el membrete de “partido” y con los políticos tratando de beneficiarse de la lógica de los

3 En este texto no abordo el colapso del sistema de partidos en el Perú. Ver Tanaka 1998.

4 Buena parte de los datos provienen de Tuesta 2001, así como de su blog: <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta>.

“independientes” antes que resistirla, más de un analista se sorprendió cuando apenas un año después de la partida de Fujimori los partidos políticos reaparecieron en la arena electoral.

En la elección general de 2001, el APRA —dinamizado por la vuelta de García— obtuvo el 25.9% de los votos en la primera vuelta y el 46.9% en la segunda. Si contrastamos esta votación con la de Abel Salinas un año antes (obtuvo el 1.4%), con la de Mercedes Cabanillas en 1995 (4.11%) y con la de Luis Alva Castro en 1990 (22.5%), notaremos que el APRA obtuvo en 2001 la más alta votación desde 1985, cuando Alan García obtuvo la presidencia por primera vez.⁵

En el lado derecho del tablero político, Lourdes Flores Nano, liderando la alianza Unidad Nacional, pero proveniente del PPC, obtuvo el 24.3% de los votos. Así, las candidaturas del APRA y Unidad Nacional sumaron el 50.1% del total de votos y en el Congreso consiguieron el 33.5% de la representación. Sólo un año antes, la suma de ambos no alcanzó el 2% en la elección general: el APRA había obtenido 6 congresistas (de un total de 120) y el PPC no había conseguido un solo representante en el legislativo. Finalmente, un año después de estas elecciones —en las regionales—, el APRA consiguió casi el 50% de los gobiernos regionales, lo cual confirmaba la renovada fortaleza del partido (en una elección en la cual Alan García no era candidato a ningún cargo). Frente a estos resultados se entiende que se haya hablado de una “unexpected 2001 resurgence of traditional parties and politicians” (Kenney 2003, 1236); que “after a decade of ridicule and rejection, Peru’s much-maligned traditional parties appeared to be alive after all” (Schmidt 2003: 351), o que “los partidos políticos parecen recuperar terreno a inicios del siglo XXI” (Meléndez 2007: 220).

Ahora bien, algunos años después del contexto electoral de 2001-2002, el entusiasmo respecto de una posible vuelta de los partidos políticos se ha diluido. Varias razones abonan la desilusión. En primer lugar, la aparición de Ollanta Humala en la elección general de 2006 y la fuerza innegable de su candidatura

5 Para algunos observadores, la vuelta del APRA solo demostró cuán dependiente era el partido de su líder (Cameron & Levitsky 2003, 22); para otros, representó la resurrección del partido (Kenney 2003). Finalmente, he argumentado que la relación entre el APRA y García es como la de dos causas necesarias en las que tratar de encontrar la suficiente no tiene mucho sentido. La organicidad del partido y la dependencia hacia su líder no son antinómicas, pues desde tiempos de Haya de la Torre el partido funcionó conjugando ambas características. Además, creo que se puede decir que García no tendría éxito separándose del APRA, como otros líderes latinoamericanos (Uribe y su escisión del partido liberal, Caldera respecto de COPEI) (Vergara 2006).

mostraron que el sistema político permanecía más que abierto para outsiders caudillescos. Humala ganó fácilmente la primera vuelta (por lo tanto, teniendo en cuenta la votación parlamentaria de su partido, muy posiblemente habría sido Primer Ministro en un sistema parlamentario o, tal vez, Presidente en uno sin segunda vuelta, como México), y logró una importante representación parlamentaria (aritméticamente, al menos, ya que a los pocos días de su derrota el grupo ya se había dividido en tres partes). En pocas palabras, la situación de la competencia política, hegemonizada por un outsider, mantenía los problemas de vínculo entre sociedad y Estado como a lo largo de los años noventa.

En segundo lugar, en 2006 se llevaron a cabo las nuevas elecciones regionales y municipales, en que los partidos nacionales obtuvieron resultados mucho menos satisfactorios que aquellos obtenidos en las elecciones regionales y municipales de 2002. Ya se mencionó que en aquellas elecciones el APRA había conseguido 12 gobiernos regionales y que en las de 2006 sólo obtuvo 2 de 25. A los otros partidos tampoco les fue mejor: Unidad Nacional obtuvo un gobierno regional y Unión por el Perú consiguió otro. Así, los restantes 21 gobiernos regionales quedaron en manos de movimientos regionales. La crisis alcanzó a todas las agrupaciones nacionales, incluyendo, más que reveladoramente, al Partido Nacionalista de Ollanta Humala. Luego de haber conseguido el primer lugar en la primera vuelta de la elección presidencial de junio 2006 en quince regiones, el Partido Nacionalista no obtuvo ninguna región en noviembre del mismo año. De otro lado, a nivel provincial, el APRA perdió la mitad de las provincias que había conseguido cuatro años antes (sólo mantuvo 15 provincias) y Unidad Nacional confirmó (y radicalizó) su morfología limeñocéntrica al ganar solamente 8 provincias (en 2002 había ganado 19). Finalmente, Somos Perú, un partido generalmente fuerte en las elecciones locales, consiguió el 50% de las provincias que había obtenido en 2002 (retuvo 8). Como podemos ver, todos los partidos obtuvieron resultados francamente peores en 2006 respecto de los obtenidos en 2002.

Ahora bien, a los partidos no les fue peor únicamente en términos de resultados electorales; también sufrieron un retroceso en su capacidad de participación nacional. En las elecciones subnacionales de 2006, los partidos políticos nacionales participaron en muchos menos distritos, provincias y regiones que en 2002. Como se observa en la Tabla 1, todos los partidos (con excepción del APRA y la “franquicia” UPP) redujeron ostentadamente su participación en las regiones del país en comparación con la elección precedente. Unidad Nacional (la tercera fuerza nacional en las elecciones de 2001 y de 2006) disminuyó su

participación en 60%, teniendo candidatos solamente en un tercio de las regiones del país. Somos Perú pasó de tener 22 candidaturas a presentar sólo 3. Finalmente, Acción Popular redujo su capacidad de inserción en el país al presentar casi la mitad de las candidaturas que había presentado en 2002. De esa manera, los partidos nacionales han sido, electoralmente, mucho más débiles en 2006 que en 2002. No sólo porque el éxito cosechado ha sido menor, sino, sobre todo, porque su capacidad de participación en las elecciones ha disminuido

Tabla 1

Partido político	Número de regiones donde el partido participó, 2002	Número de regiones donde el partido participó, 2006
Acción Popular	18	10
APRA	23	25
Somos Perú	20	3
Sí Cumple	-	12
Unión por el Perú	13	16
Partido Nacionalista Peruano	-	25
Unidad Nacional	22	8
Restauración Nacional	-	10

Nota: En la tabla sólo figuran los partidos políticos y alianzas con representación parlamentaria a partir de 2006.

Fuente: ONPE. Elaboración propia.

Ahora bien, si los partidos nacionales disminuyeron tanto su capacidad de participación en el interior del país como el éxito electoral de sus candidaturas, quienes triunfaron abiertamente en las elecciones subnacionales fueron los “movimientos regionales” (MR) y las “organizaciones políticas de alcance local” (OPAL). En 2002, los MR consiguieron el 35% de gobiernos regionales, y cuatro años después han conseguido el 72%. Además, entre el 2002 y el 2006 también aumentó el número de candidaturas presentadas bajo el rubro MR, pasando de 62 a 77 candidaturas. Así, los MR han ensanchado su capacidad de participación en todo el país y, además, han conseguido mejores resultados frente a los partidos que en 2002. A nivel provincial, las OPAL o MR se han hecho de 103 municipalidades (de un total de 195).

En tercer lugar, el hecho de tener más MR y OPAL no tiene por qué identificarse automáticamente con un descenso en la calidad de la representación. Más bien, podría reflejar a una vigorosa sociedad política en busca de nuevas formas de

representación en vías de institucionalizarse. Desafortunadamente, estas características escasean cuando echamos un vistazo al conjunto de los MR. Los MR no tienen una presencia importante ni éxito electoral en el interior de sus regiones, continúan siendo movimientos regidos por una lógica caudillista y no constituyen un aggiornamento en el Perú político sino una extensión del desorden representativo de los noventa.

Tabla 2

Región	Nº de provincias	Partido político o MR ganador	Nº de provincias donde participó	Nº de provincias ganadas	% de provincias ganadas
Amazonas	7	Fuerza Democrática	7	4	57%
Ancash	20	M.R. Independiente Cuenta Conmigo	5	0	0%
Apurímac	7	Frente Popular Llapanchik	7	3	43%
Arequipa	8	Arequipa Tradición y Futuro	6	1	12%
Ayacucho	11	Mov. Indep. Innovación Regional	11	5	45%
Cajamarca	13	Fuerza Social	13	8	61%
Callao	1	Chimpún Callao	1	1	100%
Cusco	13	UPP	13	6	46%
Huancavelica	7	Proyecto Integracionista de Comunidades Organizadas	6	1	14%
Huánuco	11	Frente Amplio Regional	7	3	27%
Ica	5	Partido Regional de Integración	5	4	80%
Junín	9	CONREDES	9	3	33%
La Libertad	12	APRA	11	5	41%
Lambayeque	3	Movimiento Humanista	0	0	0%
Lima	10	Concertación para el Desarrollo Regional de Lima	6	2	20%
Loreto	7	Fuerza Loretana	6	3	42%
Madre de Dios	3	M.I. Obras Siempre Obras	2	1	33%
Moquegua	3	M.I. Nuestro Ilo-Moquegua	2	1	33%
Pasco	3	M. Nueva Izquierda	3	0	0%
Piura	8	APRA	8	1	12%
Puno	13	Avanza País- Partido de Integración Social	3	0	0%
San Martín	10	Nueva Amazonía	10	6	60%
Tacna	4	Alianza por Tacna	3	1	25%
Tumbes	3	M.R. FAENA	0	0	0%
Ucayali	4	Integrando Ucayali	2	1	25%

Fuente ONPE. Elaboración propia.

Antes de comentar la Tabla 2, es importante clarificar algunos conceptos. El proceso de descentralización comenzado en 2002 creó 25 “gobiernos regionales” sobre los históricos departamentos (aun cuando los departamentos no desaparecieron como instancia territorial). Este suponía ser un primer paso en el objetivo de crear “macro-regiones”, en que se agregarían estos “departamento-regiones”. El primer paso no ha generado el segundo y el país continúa teniendo, básicamente, el mismo número de regiones que de departamentos.⁷ Por tanto, estrictamente hablando, los MR son más departamentales que regionales.

Luego de las precauciones terminológicas podemos dar un vistazo a la Tabla 2. La primera conclusión importante es que sólo 11 MR que ganaron en su región presentaron candidaturas para todas las alcaldías provinciales de su departamento. Es importante, entonces, confirmar que el grado de presencia en el departamento por parte de estas agrupaciones es más bien débil, y que la mayor parte de ellas ni siquiera son, en sentido estricto, departamentales. Si observamos el éxito electoral de estos MR en el interior de sus regiones concluimos que sólo algunos muestran una presencia importante. Los MR ganadores en Amazonas, Ica y San Martín pueden ser llamados con justicia movimientos departamentales, ya que consiguieron un éxito significativo en las provincias del departamento (ganaron más del 50% de éstas)⁸. Sin embargo, ellos son más la excepción que la regla. Además, la mayor parte de los MR son organizaciones nuevas: 13 gobiernos regionales (más del 50%) están en manos de organizaciones políticas que no existían en 2002⁹. El problema, entonces, no reside en la existencia de estos MR y OPAL, que podrían representar legítimas demandas de sectores periféricos a la vida del país; el problema reside en que la mayor parte de estas organizaciones no muestra signos de institucionalidad y son, más bien, improvisadas antes de cada elección.

En esta sección del artículo he mostrado tres características del año electoral 2006. En primer lugar, que los partidos han disminuido notoriamente su presencia y fortaleza en el Perú desde los auspiciosos días de 2001-2002, cuando

7 Como excepción, el departamento de Lima da origen a dos regiones: Lima Provincias y Lima Metropolitana (ésta última no es llamada región pero la Municipalidad Metropolitana de Lima ejerce las competencias y funciones de un gobierno regional).

8 Aquí no cuento a El Callao por la singularidad del caso.

9 Para ser aún más dramático ante la proliferación de MR y OPAL, podemos mencionar que en 6 regiones (de las más pobres del país), Amazonas, Ayacucho, Huancavelica, Huánuco, Junín y Madre de Dios, tanto el MR ganador como el segundo son organizaciones políticas que no participaron en las elecciones de 2002.

algunos analistas creyeron que los partidos podrían volver a ser importantes en el Perú post-fujimorista. En segundo lugar, que los MR y OPAL han sacado ventaja de este retroceso de los partidos políticos. Finalmente, que los MR no son regionales (en el mejor de los casos algunos son departamentales) y que, hasta el momento, representan una forma improvisada y desarticulada de hacer política, heredera de los “independientes” de los noventa¹⁰.

Frente a este diagnóstico, se abren dos perspectivas. De un lado, decir con Cameron y Levitsky (2003) que los problemas de los partidos en el Perú son de naturaleza estructural (vale decir, que responden a cambios que no son corregibles por voluntad de los actores ni por innovación institucional, pues se deben a cambios en la estructura de clase del país y a la importancia de los medios de comunicación). La dificultad que contiene esta perspectiva es que no responde por los cambios que sufren los partidos en el interior de esta crisis “estructural”. Aun compartiendo con los autores citados la idea de factores estructurales y de largo alcance que debilitan a los partidos, ¿por qué estos han obtenido resultados tan dispares entre 2002 y 2006? Tal vez porque y ésta es la segunda perspectiva hay un segundo nivel de análisis (el institucional) que influye en los resultados obtenidos por estos partidos y que una perspectiva exclusivamente centrada en las estructuras sociales del país tiende a esconder. Así, aunque las dificultades estructurales se mantienen (en eso estamos de acuerdo), el nivel institucional puede acentuar o paliar tales dificultades. En la próxima sección analizaré desde esta segunda perspectiva por qué los partidos no continuaron con el repunte mostrado en el contexto 2001-2002 y por qué los exitosos “independientes” de los noventa se mantienen en la política peruana bajo los nuevos mambres de MR y OPAL.

2. Construyendo el régimen político simétricamente opuesto al fujimorato

a) Diagnóstico

El repentino colapso del fujimorato (Cotler & Grompone 2001, Tanaka & Marcus-Delgado 2001) y las secuelas dejadas por las evidencias de una corrupción sin precedentes fueron una devastadora herencia para la

10 Ballón (2006) ha señalado correctamente que tanto la votación recibida por Humala en las elecciones generales como la recibida por los MR en las elecciones subnacionales del mismo año, expresan el mismo malestar respecto de la política nacional.

sociedad peruana y la opinión pública en general (Conaghan 2005). Bajo este contexto de desmoralización general y ante la llegada de un gobierno de transición, la mayor parte de intelectuales peruanos, activistas de la sociedad civil, población en general y buena parte de la clase política llegaron a un consenso: nunca más un régimen como el de Fujimori y Montesinos. Ahora bien, ¿cómo quedar a salvo de una recaída? La respuesta estaba en las instituciones; había que reconstruirlas, pues un régimen como el de Fujimori sólo puede erigirse ahí donde éstas son débiles o hechas a la medida del autócrata.

El primer paso para poner en marcha esta nueva institucionalización pasaba por el diagnóstico del régimen fujimorista. ¿Cuáles fueron los vacíos institucionales que Fujimori aprovechó para monopolizar el poder? Pienso que hubo un consenso importante en, al menos, tres aspectos. En primer lugar, el autoritarismo fujimorista se había beneficiado de la recentralización del poder llevada a cabo en los años noventa. Desde finales de los setenta, con la Constitución de 1979 y luego con la normatividad desarrollada en los ochenta, el Perú había emprendido un proceso de descentralización que redistribuyó el poder y otorgó mayores cuotas de autonomía a las municipalidades y regiones, ámbitos en donde las autoridades, progresivamente, fueron elegidas por voto universal (Zas Friz 1998). Al inicio de los noventa, Fujimori percibió que el complejo entramado descentralista no se amoldaba fácilmente al régimen autoritario que empezaba a gestarse. Aun siendo un líder muy sólido a nivel nacional, no tenía organización política, bases, ni mandos medios que le permitieran llegar a los niveles subnacionales¹¹. De esta manera, como menciona O'Neill:

"If parties with weak national support, strong sub national support, and stable support over time should decentralize power, surely parties with the opposite characteristics should gather power back to the centre. This exactly characterizes Fujimori's Peru." (2005, 204)

En este contexto, Fujimori eliminó los gobiernos regionales que habían empezado a funcionar durante el primer gobierno de Alan García y los reemplazó por los Consejos Transitorios de Administración Regional (los muy centralizados CTAR). Al igual que otras medidas fujimoristas tomadas durante la primera mitad de los noventa, la población apoyó tal decisión. En la misma dirección, Fujimori dio una serie de medidas para disminuir la

11 Sobre los beneficios, maleficios y paradojas de carecer de un partido fujimorista, ver Roberts (2006).

autonomía de las autoridades locales (el mejor ejemplo es el Fondo de Compensación Municipal, FONCOMUN)¹² y creó o reforzó instancias en el gobierno central que permitirían construir clientelas entre los peruanos más pobres (PRONAMACHS, FONCODES, PRONAA).¹³ Así, el diagnóstico señalaba que el éxito de Fujimori se debió, en parte, a la gran centralización que permitió controlar el poder sin contrapesos de otras instancias más cercanas a los ciudadanos.

Un segundo punto que explicaba la acumulación del poder en la década fujimorista era la ausencia de partidos políticos. Si el Perú hubiera contado con partidos fuertes, organizados y democráticos, Fujimori no habría conseguido centralizar el poder de la manera en que lo hizo. En contraste con la recentralización del poder, la responsabilidad de esta característica no recaía enteramente sobre Fujimori, ya que los partidos se habían debilitado considerablemente desde, al menos, el final de los ochenta. De cualquier manera, luego del autogolpe de 1992, los partidos políticos emprendieron un veloz camino hacia la desaparición (Lynch 1999, Tanaka 1998, Cameron & Levistky 2002: 6-13) y Fujimori gobernó un país que asemejaba a un archipiélago compuesto de "independientes" sin ideología alguna, que no generaban una representación efectiva y que no tenían ningún aprecio por las instituciones. Si Fujimori no creó la debilidad de los partidos políticos, la exacerbó: aumentó el número de firmas requeridas para registrar a las organizaciones políticas (Ley Orgánica de Elecciones de 1997), el Congreso pasó a ser unicameral y elegido en un solo distrito electoral (además de reducir el número de congresistas a 120) y a cada elección municipal se reducía el número de firmas requeridas para presentar candidaturas (Tuesta 2005, Remy 2005b: 125). Estas y otras medidas jugaron en contra de los partidos políticos que no sobrevivieron a la primera mitad de los noventa. Entonces, esta ausencia de partidos también fue percibida como un rasgo que permitió la consolidación del fujimorato y que, de mantenerse, podría permitir la emergencia de algo similar en el futuro.

Finalmente, el diagnóstico señalaba que la ausencia de una sociedad civil comprometida había permitido la acumulación de poder. En este sentido, los noventa habían sido la continuación de una forma histórica de hacer política

12 Sobre gobiernos locales, ver Remy 2005b y Muñoz 2005.

13 Como ha dicho con elegancia Weyland (1999: 189), lo que la mano invisible del mercado les quitaba se lo retribuiría la mano visible del Estado. De otro lado, para la vinculación entre estas políticas sociales y política en el Perú de Fujimori, ver Roberts 1995, Roberts & Arce 1998, Schady 2000.

en el país: oligárquica, cerrada a los sectores tradicionalmente excluidos y donde la política es un espacio de obediencia y disputa antes que uno de diálogo y consenso. Fujimori había sacado ventaja de esta condición histórica. El periodo de Transición parecía, entonces, el momento indicado no sólo para superar el autoritarismo reciente sino también para superar una larga historia republicana de exclusión, en la que tanto los partidos políticos como los autócratas habían fracasado en el intento de ligar y comprometer a la Nación con el Estado peruano y generar así un régimen realmente democrático. En esta dirección, “la participación [de la sociedad civil] es una oportunidad y una posibilidad para superar el creciente divorcio del Estado y los partidos con la sociedad” (Azpur 2006: 142). De esta manera, la nueva era política pondría un fuerte acento en la participación de la ciudadanía en la esfera pública, ejerciendo un balance civil sobre el poder del Estado.

Una nota aparte merece el consenso que hubo alrededor de estas reformas tras la debacle del fujimorato. Este puede ser ilustrado con distintos ejemplos. El más importante es el de la arena legislativa. Tanto durante el gobierno de Valentín Paniagua como durante el de Alejandro Toledo, se lograron consensos en distintas legislaturas para aprobar las leyes que apuntaban hacia los tres tipos de reforma que hemos mencionado. Por ejemplo, la Ley de Partidos Políticos (LPP) no tuvo detractores de fuste en el Parlamento. Sólo despertó cierto recelo el artículo abocado al financiamiento público de los partidos (que incomodó a algunos líderes del APRA y de Unidad Nacional). Los artículos primero y segundo de la LPP no recibieron votos en contra; del tercero al vigésimo sexto artículo (con excepción del décimo séptimo que trata sobre los MR y OPAL) sólo tuvieron un voto en contra; el artículo 17 tuvo sólo doce votos en contra; el artículo 27 y del 31 al 41, sólo tuvieron la oposición de 6 congresistas (líderes aislados y sin apoyos partidarios). Los artículos referentes a la financiación pública (28, 29 y 30 inciso a) tuvieron la más alta votación en contra (43 congresistas). En resumen, había un consenso legislativo alrededor de la reforma.¹⁴

En lo referido a la descentralización y la participación de la sociedad civil, el consenso generado también puede ser rastreado. Tanto la ley de reforma constitucional sobre descentralización (Ley 27680), como la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales

¹⁴IDEA y Transparencia (2004) han publicado un interesante documento de trabajo donde se da cuenta de la elaboración de la LPP.

(Ley 27867) y la Ley Marco del Presupuesto Participativo (Ley 28056), consiguieron vastos consensos en la arena legislativa y, posteriormente, fueron refrendadas por el Ejecutivo sin observaciones (ni siquiera parciales), lo cual indica, también, un consenso importante entre los poderes del Estado.

De otro lado, el consenso también puede ser observado en el acercamiento entre activistas y académicos de la sociedad civil con agencias de cooperación internacional para impulsar los tres tipos de reforma a los que he venido aludiendo. Según Arroyo (2006), una “comunidad epistémica descentralista y pro-participativa” ejerció influencia en dos niveles durante el período de transición 2000-2001: desde la sociedad civil (con organizaciones como Red Perú, MCLCP [Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza], Red de Municipalidades Regionales Peruanas - REMURPE, Grupo Propuesta Ciudadana), y desde espacios de decisión política. Según el autor mencionado, la necesidad de expertos en descentralización llevó a miembros de esta comunidad epistémica a puestos de decisión clave como el Congreso, el Consejo Nacional de Descentralización y el Ministerio de la Presidencia (aún activo entonces). Del lado de la cooperación internacional también se observaba un vasto consenso, pues, como afirma Casas (2004: 12):

“A nivel de capacitación y fortalecimiento institucional el grueso del esfuerzo recae en la cooperación internacional, donde tenemos a agencias de cooperación de los Estados Unidos, Suiza, Unión Europea y España como las más activas en este rol, y vienen financiando distintos programas de fortalecimiento institucional que incluyen módulos de desarrollo de proyectos, mejora de procesos internos, procesos de participación ciudadana y desarrollo de planes y presupuestos participativos.”

Así, para concluir, las reformas gozaron de un consenso que pasaba por las distintas fuerzas políticas presentes en el Parlamento, por el Ejecutivo que las refrendó sin observaciones, y en muchos académicos y activistas que, con la venia y el apoyo de la cooperación internacional, coadyuvaron también a que las reformas institucionales se dirigieran hacia el objetivo final de construir el “régimen simétricamente opuesto al fujimorato”.

El diagnóstico, entonces, señalaba estas tres características (centralización, ausencia de partidos políticos y carencia de una vigorosa sociedad civil) como aquellas que permitieron erigir un régimen autoritario como el de

Fujimori. De esta manera, el nuevo momento político debería intentar revertir tales hándicaps del sistema a través de reformas institucionales que eliminasen —o al menos redujesen considerablemente— la posibilidad futura de aparición de un régimen con las características del de Fujimori. Entonces, el Perú debía erigir el régimen simétricamente opuesto al de Fujimori que sería uno i) descentralizado, ii) con partidos políticos y iii) con una sociedad civil participativa. El gobierno de Paniagua y el de Toledo hicieron considerables esfuerzos para conseguirlo.

b) Las reformas

Una vez reconocidos los principales problemas del sistema político que permitieron la centralización del poder durante el fujimorato, tanto el Gobierno de Transición de Valentín Paniagua como el de Alejandro Toledo pusieron en marcha una serie de medidas destinadas a prevenir un futuro autoritarismo (de acuerdo con el diagnóstico mostrado arriba). En primer lugar, el gobierno de Paniagua desarrolló un serio y agresivo intento de incorporar a la sociedad civil en la esfera de los asuntos públicos. En especial, creó las Mesas de Concertación de Lucha contra la Pobreza (MCLCP)¹⁵. Estas MCLCP debían ser un espacio donde la sociedad civil, el Estado y los partidos políticos coordinen y concierten estrategias contra la pobreza. Los objetivos principales eran incluir a vastos sectores de la sociedad peruana tradicionalmente excluidos de los espacios públicos, descentralizar decisiones importantes de los programas contra la pobreza, evitando así el clientelismo de tales políticas y “recuperar la legitimidad de la institucionalidad estatal, fuertemente cuestionada por la ciudadanía como ineficiente y corrupta” (Panfichi & Dammert 2006:256). Durante el gobierno de Alejandro Toledo, las MCLCP fueron ratificadas y pasaron del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social a la Presidencia del Consejo de Ministros, desarrollando una red de más de 1400 Mesas en todo el país. Presentes en los cuatro niveles de gobierno (nacional, regional, provincial y distrital), las MCLCP tienen como principal encargo la formulación de planes de desarrollo de manera concertada y participativa para cada uno de estos niveles de gobierno. En el mismo sentido, el gobierno de Toledo estableció el Acuerdo Nacional, una instancia participativa del más alto nivel

¹⁵ Decreto Supremo 01-2001-Promudeh, del 18 de enero de 2001.

donde la sociedad civil, el Estado y los partidos políticos (con una presencia equitativa) concertarían políticas de Estado para un plazo de 20 años.¹⁶

Durante el gobierno de transición, la descentralización apareció como una reforma necesaria y fue pieza central de la campaña electoral en 2001. Alejandro Toledo se comprometió a efectuar una profunda descentralización si era elegido presidente y la resaltó en su discurso de asunción de mando en 2001. Una vez en funciones, pareció dubitativo acerca de la reforma prometida pero ante una popularidad que caía en picada y movimientos sociales protestando en todo el país (Grompone 2005), Toledo aceptó emprender la reforma más como reflejo de supervivencia que movido por una arraigada convicción. En julio de 2002 se publicó la Ley de Bases de la Descentralización y en noviembre del mismo año se dio la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Como ya se mencionó, en ellas se estableció gobiernos regionales superpuestos a los históricos departamentos con la esperanza de que en el futuro las regiones-departamentos se agregaran en reales Regiones (o macro-regiones). En noviembre de 2002, con el proceso recién estrenado, se efectuaron las primeras elecciones regionales, a partir de las cuales el Perú pasó a tener cuatro niveles de gobierno: nacional y tres subnacionales (el regional y el local compuesto de provincial y distrital).¹⁷

El tercer pilar en el proceso de búsqueda del régimen simétricamente opuesto al fujimorato fue el de los partidos políticos. De nuevo, el consenso sobre su necesidad provenía del Gobierno de Transición que hizo varias reformas en este sentido. Entre ellas, eliminó la reelección presidencial de la Constitución (Ley 27365, 5 de noviembre de 2000) y reemplazó el sistema del distrito único para la elección del Congreso por uno de distritos múltiples (tomando como circunscripciones a los departamentos). Todos estos cambios buscaban despersonalizar la política y devolverle importancia a los partidos (el propio Presidente Paniagua, en su condición de académico y proveniente de uno de los partidos más importantes de la historia del Perú, puso empeño en tal recuperación). Bajo el gobierno de Toledo, el ímpetu reformista continuó y en 2003 el Congreso aprobó la Ley de Partidos

¹⁶ Las MCLCP y el AN no han sido las únicas instancias participativas creadas desde el gobierno de transición, pero han sido las más articuladas y las que han desarrollado una mayor importancia. De hecho, el post-fujimorismo (y en algunos casos desde la época de Fujimori) ha visto un boom de renovación institucional participativa. Para una lista de las innovaciones institucionales en este sentido, ver Carrión & Zárate (2006: 207-209). Para una sistematización más profunda, Remy 2005a.

¹⁷ Está fuera de nuestros propósitos hacer una evaluación del proceso de descentralización. Información abundante y actualizada en www.participaperu.org.pe o <http://www.prodcentralizacion.org.pe/>.

Políticos (Ley 28094), que regula y homogeniza diversas dimensiones de los partidos políticos, en especial la democracia interna, la transparencia financiera y el financiamiento público a los partidos. La LPP “constituyó un avance notable en relación con la situación previa y puede decirse que marca una nueva era en la regulación de la vida política” (Medina 2007). Además, la LPP no sólo buscaba revigorizar a los partidos sino que se proponía racionalizar el sistema político percibido como caótico y sobre-poblado. Como afirma Tuesta:

“El objetivo de la ley [LPP] es claro: la ley debe crear las condiciones para la constitución y fortalecimiento de un sistema democrático de partidos.”
(Tuesta 2005: 94)

3. Los partidos políticos y el régimen simétricamente opuesto al fujimorismo

En esta sección argumentaré que las complejas relaciones entre todas estas innovaciones institucionales puestas en pie desde la Transición han tenido un impacto negativo para el fortalecimiento de los partidos políticos, y esto podría explicar por qué los partidos han reducido tanto su éxito electoral como su presencia en el país entre los auspiciosos días de 2001-2002 y la coyuntura electoral de 2006. Mostraré que el ideal “fortalecimiento de partidos políticos” y sus concreciones institucionales, en especial la LPP, ha sido permeabilizado por los otros dos ideales del “régimen simétricamente opuesto al fujimorato” (descentralización y participación civil), y que los tres no han sido cuidadosamente articulados. Comenzaré por señalar los desencuentros a nivel institucional (sobre todo en la LPP) y luego al nivel del ejercicio cotidiano de la política. Comenzaré con la LPP.

LPP: Ley de Partidos Políticos

Es importante comenzar esta parte contrastando la nueva LPP con la Ley Orgánica de Elecciones (LOE, Ley 26859) que regulaba a los partidos antes de la promulgación de la LPP. La LOE establecía solamente dos tipos de agrupación política: los partidos políticos y los independientes, y, regulaba además, las alianzas que estos dos tipos de agrupación podían establecer entre ellas (artículo 87). Los dos tipos de agrupación tenían los mismos requisitos para

conseguir la existencia legal: una lista de firmas con el 1% del padrón electoral (artículo 88). La flexibilidad de esta norma había sido diseñada en tiempos de Fujimori para alentar la proliferación de “independientes” y así incrementar la competencia de los partidos políticos, atomizando el sistema político. Entonces, la LPP tenía la misión de elevar los requisitos para la inscripción de partidos políticos tan escuetamente regidos por la LOE.

Los objetivos principales de la LPP eran dos. De un lado, tener partidos fuertes e institucionalizados, con presencia efectiva en la mayor parte del país, donde las cúpulas no puedan confiscar el partido a los militantes y donde impere la transparencia financiera (Egúsqiza 2004: 24-46, Schmidt 2006). El segundo propósito era más profundo: la LPP buscaba poner orden en el sistema político peruano, básicamente, reduciendo el número de agrupaciones que participan en las elecciones (Tanaka 2005, Tuesta 2005). Y, como afirmaba Schmidt (2006), si la LPP lograba poner orden en un contexto tan difícil como el Perú, este tipo de norma podría hacerlo en cualquier lugar.

¿Cuáles fueron las principales innovaciones para conseguir los dos objetivos? En primer lugar, los partidos deben certificar locales en, al menos, dos tercios de los departamentos del país (lo que supone al menos 64 provincias). De otro lado, ya que cada comité exigido debe tener un mínimo de 50 afiliados, la norma está exigiendo que cada partido tenga un mínimo de 3200 afiliados); los partidos deben inscribirse con una lista de firmas con el 1% del número de ciudadanos que votaron en la última elección general. En cuanto a la democracia interna, los partidos deben establecer un órgano electoral que está a cargo de todas las elecciones internas para cada elección en cualquiera de los niveles de gobierno, y a los líderes se les impide designar más de 20% de las candidaturas en cualquiera de las elecciones (la otra parte se decide por elecciones internas). Finalmente, en materia de transparencia financiera, los partidos pueden conseguir fondos privados pero también de parte del Estado y deben mostrar reportes financieros cada dos meses. El objetivo está claro: favorecer partidos nacionales fuertes y no el tipo de organización que proliferaba en los noventa.

Ahora bien, si la LPP ha establecido requisitos que favorecen la institucionalización, la democracia interna y la transparencia en los partidos, ¿cuál es el problema con esta norma? Que estas disposiciones no alcanzan a todas las agrupaciones políticas del país sino únicamente a los partidos políticos. Entonces, la LPP —como la anterior Ley Orgánica de Elecciones— mantiene una diferenciación entre partidos políticos y otro tipo de organizaciones

políticas. Y —en lo que constituye el punto crucial— sólo los partidos políticos están obligados a respetar gran parte de los mandatos de esta ley.

La LPP regula tres tipos de agrupación política: los partidos políticos, los Movimientos Regionales (MR) y las Organizaciones Políticas de Alcance Local (OPAL). Sólo los partidos políticos pueden participar en las elecciones generales (presidenciales y congresales), a los MR se les permite participar a nivel regional y local y, finalmente, el tercer tipo queda restringido al nivel municipal. Esta diferenciación ha permitido que en las últimas elecciones generales el Perú tenga un Congreso con 8 partidos (esto favorecido también por la inclusión de una valla electoral de 4%), pero a nivel subnacional la proliferación y fragmentación ha continuado. ¿Por qué ha continuado? Porque la LPP no extiende sus obligaciones hasta los MR ni a las OPAL.¹⁸

En el Anexo 1 es muy simple notar que, en contraste con los MR y las OPAL, los partidos políticos tienen muchos más deberes que cumplir. Y, sobre todo, son los únicos a quienes alcanzan las principales e importantes innovaciones de la LPP. Como resultado (inesperado y no deseado), el Perú tiene ahora 21 presidentes regionales (de 25) —y la mayoría de las autoridades locales— elegidos sin haber pasado por las más importantes innovaciones de la LPP: no provienen de elecciones internas en sus respectivas organizaciones políticas y tampoco han tenido la obligación de presentar reportes financieros para demostrar la transparencia de los fondos utilizados en sus campañas. En términos electorales, este trato diferenciado ha generado incentivos para la creación de MR y OPAL para participar en las elecciones, ya que los costos de participación para estas agrupaciones son mucho menores que para los partidos políticos. Todo esto explica por qué la enorme cantidad de candidaturas que hubo en las elecciones regionales y locales de 2002 (cuando todavía no existía una LPP) es casi la misma que en 2006 (con la LPP regulando ya la vida política del país): alrededor de 13,000 candidaturas en todos los niveles de gobierno subnacionales. Para decirlo de otra manera, la LPP no ha conseguido poner orden en la participación política en los niveles subnacionales. De hecho, en realidad, la LPP involuntariamente ha acentuado la debilidad de los partidos en los niveles subnacionales.

¿Por qué ha sucedido esto? Porque han colisionado dos ideales del “régimen simétricamente opuesto al fujimorato” que se ha intentado construir desde la

¹⁸ En el anexo 1 se muestra un cuadro con los distintos deberes, obligaciones y derechos que tienen los tres tipos de agrupaciones.

Transición: el ideal “fortalecer a los partidos políticos” ha chocado con el ideal “descentralización”.

La LPP debía regular solamente a los partidos políticos (y así estaba estipulado en varias versiones preliminares de la ley). Sin embargo, cuando ya se había conseguido un consenso en el Congreso para su aprobación y parecía que vería la luz de la manera prevista y original, un grupo de congresistas argumentó que la LPP era muy centralista y que, por tanto, no era armónica con el proceso de descentralización que el Perú había comenzado el año anterior.¹⁹ De manera particular, el congresista Walter Alejos —quien presidía la Comisión de Descentralización en el Congreso— discrepó abiertamente con la LPP y propuso modificaciones a esta para que estuviera a tono con el proceso de descentralización. Así, a partir de consideraciones descentralistas, la LPP fue “completada” con el título III “Constitución y Reconocimiento de los Movimientos y Organizaciones de Alcance Local”. El congresista Alejos argumentó los cambios propuestos diciendo:

“No podemos perder de vista que está en marcha un proceso de descentralización y regionalización. Para que el Perú sea un país descentralizado se requieren partidos políticos regionales fuertes, institucionalizados, que sean soporte de la descentralización [...]”²⁰

Ahora bien, la proposición de Alejos fue aceptada sólo parcialmente. De un lado, consiguió incorporar el título mencionado que introdujo a los MR y OPAL en la LPP, pero, de otro lado, no consiguió la segunda incorporación que buscaba homogenizar los ámbitos de participación de los tres tipos de agrupación política. Esta opción fue descartada porque hubiera implicado que los tres tipos de agrupación política pudieran participar en las elecciones generales y congresales. Así —aunque menos grave de lo que podría haber sido— el choque entre los ideales “fortalecimiento de los partidos políticos” y “descentralización” se había consumado al incluir a los MR y OPAL a la LPP sin los mismos requisitos y deberes de los partidos, generando una asimetría importante en los costos de participación electoral de unos y otros en los niveles subnacionales (regional y local).

¹⁹ He confirmado esta versión en entrevistas personales con los técnicos de la ONG Transparencia que oficiaban de mediadores para alcanzar el consenso entre las distintas fuerzas y así aprobar la LPP.

²⁰ De la exposición de motivos del proyecto de ley modificatorio que presentó el congresista Alejos el 7 de noviembre de 2003.

En los niveles subnacionales es mucho más barato participar en las elecciones como un MR o una OPAL que como parte de un partido nacional. Ser candidato por un partido nacional es ahora demasiado costoso tanto para el candidato como para el partido. De hecho, algunos partidos (como Perú Posible y Acción Popular) prefirieron no participar en algunas instancias electorales pues el partido no tenía la infraestructura necesaria para supervisar las elecciones internas exigidas por la ley, ni manera de lidiar con las disputas infinitas que éstas generaban. Tanto Carlos Valenzuela (vice-secretario de Política de Acción Popular) como Santiago Barreda (de la oficina de defensa del voto PAP) me confirmaron que los partidos políticos deben hacer frente a muchas dificultades surgidas de estas diferenciaciones. En especial, las elecciones internas son una gran dificultad por la cual no atraviesan ni los MR no las OPAL. Acción Popular, por ejemplo, eligió a sus candidatos por Ica al Parlamento en un congreso nacional, y no en elecciones abiertas, pues éstas hubieran sido muy complicadas de supervisar. El APRA sufrió estas mismas dificultades (y las solucionó de modo similar) en los departamentos de Cusco, Ayacucho y el oriente. De la misma manera, debido a que las elecciones primarias sólo son exigidas a los partidos, los MR pueden hacer campañas más largas (pues tienen ya definido a su candidato), mientras que los partidos “malgastan” el tiempo realizando elecciones primarias. Finalmente, para los partidos es muy difícil atraer y mantener en sus filas a líderes con arrastre local o regional, pues cuando uno o varios de ellos pierden la elección interna, al día siguiente se convierten en candidatos de un MR o una OPAL. Lo que debería suceder es que quienes perdieron la primaria se mantengan en el partido, pero la LPP da incentivos para que esto no suceda.²¹

Todos estos son buenos ejemplos de cómo aquello que en la LPP aparece como ideal (la democracia interna) en la práctica es contraproducente. Si soy un líder regional o departamental, no tiene sentido que intente participar en una elección regional o local con un partido nacional, ya que deberé ganar unas complicadas y engorrosas elecciones primarias. Mucho más sencillo es fundar un MR y ser su líder automáticamente, sin tener que transitar por las obligaciones de los partidos. Esta regulación asimétrica de los costos de participación electoral explica, en gran medida, por qué los partidos disminuyeron su presencia nacional entre 2002 y 2006, y explica también por qué los resultados electorales obtenidos por parte de los partidos fueron bastante peores en 2006 que en 2002 (cuando no había LPP). Así, si la LPP debía poner orden en la

²¹ Le debo este último punto a Eduardo Dargent.

participación política en el país, este objetivo no ha sido alcanzado en los tres niveles subnacionales. Y este fracaso proviene en buena parte de la colisión de los dos ideales ya mencionados que ha generado un resultado inesperado y no deseado: disminuir la tasa de participación de los partidos en las elecciones subnacionales y reducir también su éxito electoral.

En un contexto donde la población peruana desconfía de los partidos políticos casi por instinto, es sumamente riesgoso elevar los costos de participación de los partidos y disminuir aquellos de los “independientes” (hoy llamados MR y OPAL). Los ciudadanos en Perú, tanto como los políticos, no necesitan incentivos para desconfiar de los partidos. Entonces, si se generan estos incentivos (como lo hace la LPP), no es extraño encontrar este resultado inesperado y no deseado. Bajo la anterior Ley Orgánica de Elecciones, los partidos y los “independientes” no tenían ninguna obligación en términos de organización, democracia interna, transparencia financiera, financiamiento, comités o estatutos: para existir bastaba con las firmas requeridas. La LPP, al imponer todos estos “costos” a los partidos y no imponérselos a los “independientes”, ha generado dos cosas. De un lado, para los débiles partidos nacionales se vuelve complicado cumplir con todas estas disposiciones pero, de otro lado, si la competencia (los MR y las OPAL) no tiene la misma obligación, la tarea se vuelve aún más complicada.²²

a) Descentralización

We know that decentralization conspires against party aggregation.

We cannot tell exactly why.

Marcelo Leiras (2006:37)

Como mostré en la sección anterior, los ideales “descentralización” y “fortalecimiento de partidos” colisionaron en la LPP generando resultados inesperados y no deseados. Ahora bien, esta colisión también se ha dado en

²² A todo esto, y en la misma dirección, hay que agregar que la Ley N° 28581, de julio de 2005 (cuando las elecciones regionales y municipales se acercaban) modificó los plazos que la LPP contemplaba para la inscripción de MR y OPAL en el Registro de Organizaciones Políticas. Originalmente, la LPP estipulaba que los MR y OPAL no podían inscribirse en los 210 días previos a la elección (con lo cual se buscaba que estas agrupaciones no puedan ser creadas en las vísperas de las elecciones) pero la modificatoria dejó esto sin efecto y redujo el plazo a 90 días, con lo cual el plazo termina siendo irrisorio e incentiva la creación de agrupaciones de “última hora”. No he incluido esta disposición en mi exposición general pues a unque apunta en la misma dirección ella no proviene del “choque de ideales” que intento demostrar sino de un simple oportunismo.

arenas menos institucionales y más políticas, donde ha jugado un papel importante el tercer ideal: “sociedad civil participativa”.

O'Neill (2005) ha demostrado que los procesos de descentralización emprendidos en los países andinos entre 1980 y 2000 comenzaron cuando los partidos políticos en el poder enfrentaban una situación en la que eran débiles a nivel nacional, fuertes a nivel subnacional, y contaban con un apoyo electoral estable en el tiempo (O'Neill 2005:195). A pesar de que su tesis es muy útil y convincente para explicar aquellos procesos de descentralización, es menos poderosa para explicar el proceso de descentralización iniciado en el Perú bajo el gobierno de Alejandro Toledo, pues su presidencia no cumplía con ninguna de las condiciones que, según predice el modelo de O'Neill, serían las que desencadenan un proceso de descentralización. Así, el Perú comenzó un inédito proceso de descentralización (casi) sin partidos políticos.²³

Desde el Gobierno de Transición la ambición de tener un país descentralizado fue tomando cuerpo. Pero fue bajo el gobierno de Alejandro Toledo que el objetivo se transformó en leyes y reformas que dieron cuerpo al ideal de descentralizar el país.²⁴ Como consecuencia de este paquete de reformas, ahora contamos con cuatro niveles de gobierno y las relaciones de poder entre ellos —y dentro de ellos— se han alterado de manera importante. Sería ingenuo pensar que un paquete de reformas institucionales como las enunciadas, puede dejar intacta la dinámica política del país. Más bien, en un contexto donde los débiles partidos peruanos ya tenían problemas para desplegar una presencia efectiva en tres niveles de gobierno (nacional, provincial y distrital), ahora han visto la tarea agudizada por la creación de un nivel adicional: el regional (nivel llamado a ser transitorio pues son departamentos con gobiernos regionales que en el futuro deberían dar lugar a macro-regiones que agruparán a varios departamentos, los cuales dejarían de contar con un gobierno regional cada uno). Este simple hecho aritmético ya determina que los partidos se debiliten (aún más) por el proceso de descentralización.

²³ Ver Meléndez 2004.

²⁴ Aunque ya las hemos mencionado previamente, nos referimos a la reforma constitucional que dio inicio al proceso de descentralización (Ley 27680, 6 de marzo de 2002), la “Ley de Bases de la Descentralización” (Ley 27783, 17 de julio de 2002), que continuó la reforma estableciendo el marco y las bases para el proceso y, finalmente, la “Ley Orgánica de Gobiernos Regionales” (Ley 27867, noviembre de 2002). Y en los márgenes del proceso de descentralización, pero en concordancia con el mismo, el Congreso aprobó la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972) en 2003.

De otro lado, la descentralización implica transferir competencias y recursos a los niveles subnacionales. En un marco político como el peruano, donde los canales de representación nacional sufren una grave crisis desde hace una década y media, acercar las decisiones a los municipios fomenta aún más esta crisis puesto que los partidos, en su debilidad, son incapaces de llegar a tal nivel de gobierno. Así, la “localización” de la política sin partidos políticos se convierte en terreno fértil para la aventura individual, el cacicazgo tradicional y el conflicto, desarticulando aún más la representación local frente a la representación nacional.

A nivel regional, la descentralización también parece haber tenido efectos dañinos para los partidos. El hecho de haber creado “regiones” que se superponen a los tradicionales “departamentos” ha reforzado el imaginario del departamento como región y, por tanto, de su autonomía, sin que esto tenga un correlato político-comunitario real.²⁵ Durante la campaña electoral de 2006, en muchas regiones, floreció un discurso de lo regional frente a lo central o limeño. En particular, los partidos nacionales fueron tildados (con justicia) de partidos limeños y se subrayó la incapacidad que estos tendrían para resolver los problemas de las regiones. De ahí que, como afirma Javier Torres (2006), los grandes perdedores de la elección regional y municipal de 2006 fueron los líderes regionales que optaron por ser candidatos con un partido nacional. Esta “regionalización del discurso político” (y por ende antagónica a los partidos nacionales) fue plausible en el referéndum llevado a cabo en 2005. En dicho referéndum, se consultó a las regiones (entiéndase departamentos) si estaban dispuestos a agregarse en macro-regiones. El resultado fue claro: ninguna región quiso aunarse con otra (con la excepción de Arequipa). ¿Por qué? Es posible que la razón esté relacionada con que la descentralización, y en particular el nivel de gobierno regional, comienzan a construir entre la gente y, sobre todo, entre sus políticos un imaginario del departamento como región autónoma.²⁶ Así, ante las negativas reiteradas por conformar macro-regiones, un despistado visitante foráneo podría pensar que estamos ante una situación donde históricas identidades

²⁵ A este respecto, José Carlos Mariátegui sigue vigente como el que más: “Ningún regionalista inteligente pretenderá que las regiones están demarcadas por nuestra organización política, esto es, que las “regiones” son los “departamentos” [...] La región tiene generalmente raíces más antiguas que la nación misma. Para reivindicar un poco de autonomía necesita precisamente existir como Región.” Mariátegui (1995:1928; 203-204).

²⁶ El ex Presidente de Puno, Hugo Gonzáles, ha afirmado que “Nosotros somos tan presidentes en nuestras regiones como el jefe del Estado, por lo tanto se hace necesario un mecanismo de diálogo a ese nivel”.

regionales se niegan a agruparse. El visitante podría, confundido, pensar en una dinámica que sería semejante a una donde, por ejemplo, Cataluña no vería con buenos ojos unirse con la comunidad de Aragón, o una donde Québec no estaría interesado en fusionarse con la provincia de New Brunswick. Esta “regionalización del discurso político” es posible debido a la ausencia de partidos nacionales que articulen el nivel regional con el nacional; pero, a su vez, este discurso sigue debilitando a los partidos nacionales configurándose un círculo vicioso. Por si fuera poco, la LPP refuerza esta dinámica cuando prohíbe que los MR salgan de su ámbito departamental y así disputar elecciones en los departamentos vecinos. Si los MR pudiesen competir fuera de sus linderos departamentales, tal vez las esquivas macro-regiones podrían ir formándose... al menos en términos electorales (que no debemos menospreciar). También debemos tener presente que será muy difícil que la clase política de los departamentos renuncie a los beneficios políticos y económicos que le ha generado la creación del gobierno regional. La conformación de pocas macro-regiones supone la eliminación de demasiados beneficios materiales a los cuales aspira toda la clase política de cada departamento.

Es interesante constatar que los liderazgos regionales observan a los partidos nacionales como rivales. Esta lógica tiene un carácter perverso para el país pues, de un lado, alienta un “radical desentendimiento” (Grompone & Wiener 2006:52) entre política regional y nacional, y, por otro, dificulta la posibilidad de alianzas entre movimientos regionales y partidos en las regiones. Así, el Presidente de la región San Martín, César Villanueva (2006), opina que “los movimientos independientes es lo más positivo para la construcción de una descentralización sólida”. Vale decir, lo positivo es la lógica de representación heredada de los noventa que justamente buscaba debilitar a los partidos nacionales.

Esta “departamentalización” del discurso político ha sido también alentada por la actividad extractiva minera, gasífera o petrolera. Con los precios internacionales en niveles muy altos y una normatividad que obliga a que parte de los beneficios sean entregados a la región o provincia donde se encuentran los yacimientos (e incluso a los distritos), la lógica “localista” de la política también se ha agudizado. Así, fueron los departamentos con mayores recursos los que rechazaron con mayor ímpetu la posible integración en macro-regiones; y, recientemente, 5 presidentes regionales firmaron un compromiso de no compartir sus recursos provenientes del

canon con otras regiones que no tienen la suerte de contar con esos recursos.²⁷ Así, en un universo político regional desprovisto de nexos con la representación nacional, podemos estar yendo hacia una particularización peligrosa de la política.

Finalmente, el caso de la descentralización peruana respecto de los partidos parece ir en la dirección de lo que otros estudios contemporáneos han afirmado respecto del federalismo.²⁸ En un reciente estudio comparativo sobre el federalismo y los partidos políticos en Canadá, Estados Unidos, la India e Inglaterra, Chibber y Kollman (2004) sugieren la siguiente tesis:

“Party aggregation in any system, federal or not, is more difficult to achieve when voters’ preferences are mostly locally based and candidates do not have to coordinate with politicians in other districts. Both voters and candidates are inclined to focus on local matters and local labels” (Chibber & Kollman 2004: 73)

Y concluyen que:

“[...] as governments centralize authority, taking powers away from or imposing new conditions on lower levels of government, voters will naturally have more incentives to try to influence politics at higher levels. And candidates will become more inclined to take positions on policy issues being dealt with at the higher levels of government and make those positions centrepieces of their campaigns for office. Candidates will thus find it more valuable to take on party labels that are meaningful at higher levels of government. Party aggregation should be easier under conditions of centralization.” (Chibber & Kollman 2004: 79)

En el Perú, la descentralización parece ir en la dirección sugerida por Chibber y Kollman (2004): el desplazamiento de atribuciones hacia niveles subnacionales en los últimos años y sus consecuencias en el ejercicio del poder —pero también en el imaginario del electorado— han alejado aún más a los partidos nacionales de lo subnacional. La descentralización en el Perú se ha hecho más con el ánimo de desterrar el clientelismo fujimorista

27 El compromiso fue firmado en el Cusco el 21 de junio de 2007 por los presidentes de las regiones Cusco, Apurímac, Puno, Tacna e Ica.

28 A pesar de las diferencias, “federal and decentralized systems have much in common. Perhaps theories of federalism may shed some light on decentralization as well.” (O’Neill 2005: 7)

que pensando en la articulación política de los niveles de gobierno y su representación. De haber tenido en cuenta esto último se hubiera pensado en los efectos indeseados de la descentralización sobre los ya débiles partidos políticos. Así, aquí también nos encontramos con un *clash* de ideales: una vez más, el ideal “descentralización” parece colisionar con el ideal “partidos nacionales fuertes”. Y el resultado del choque es, una vez más, en contra de los partidos nacionales.

b) Sociedad civil participativa

El tercer componente del “régimen simétricamente opuesto al fujimorato” fue el fortalecimiento de la sociedad civil. Ya que el fujimorismo se había beneficiado de una sociedad sin reacción ante el autoritarismo, la cual había sido, más bien, presa fácil del clientelismo, apareció un consenso respecto de la necesidad de su fortalecimiento. Como se mencionó arriba, este fortalecimiento no debía marcar solamente un corte con el fujimorismo sino una etapa nueva de la República. Ya que el Estado siempre estuvo disociado de la sociedad peruana y los partidos nunca la representaron a cabalidad, era hora de llevar a la sociedad a los espacios de decisión. En dos palabras: si el Estado no había llegado a la gente, la gente llegaría a él.

A diferencia de los otros dos componentes del “régimen simétricamente opuesto al fujimorato”, el fortalecimiento de la sociedad civil no necesitó de reformas constitucionales ni legales para implantarlo pues el régimen fujimorista había introducido ya (a través de la Constitución de 1993 y leyes posteriores) los mecanismos de participación ciudadana. Remy (2005a: 26-7) hace bien en subrayar que, a diferencia de la transición de 1980, cuando la legislación corporativista y anti-partido del velascato tuvo que ser abolida, en la transición post-Fujimori, la legislación con las mismas características no sólo fue mantenida sino que fue reforzada. Así, una serie de medidas buscaron dar legitimidad a las acciones del Estado frente a la sociedad, ya que había el consenso de que los partidos, al estar desconectados de la sociedad, no brindaban tal legitimidad.

Varias formas y espacios de participación han sido desarrollados en los últimos años. Para los fines de esta exposición me centraré en tres espacios de participación ciudadana: el Acuerdo Nacional (AN), las Mesas de Concertación de Lucha Contra la Pobreza (MCLCP) y los mecanismos participativos tanto a nivel local como regional (los Consejos de

Coordinación Regional y los Consejos de Coordinación Local, CCR y CCL) en el marco del proceso de descentralización ya tratado.²⁹

El AN fue una iniciativa del gobierno de Alejandro Toledo y fue convocado en su primer año de gestión. Como en todos los espacios participativos, el principio que lo animaba era el de concertar y legitimar las políticas de Estado. En él compartieron la mesa los representantes del Estado, de los partidos políticos y los de la sociedad civil. Estuvieron presentes los partidos políticos con representación parlamentaria (eran 7 partidos) y por la sociedad civil se invitó también a siete instituciones para no generar inequidades. El fin pragmático era conciliar políticas de Estado que dieran sentido al país independientemente de los gobiernos que resultaran elegidos en el futuro. Sin embargo, ya que la metodología empleada era la del consenso (definido como la ausencia de disenso, vale decir, la unanimidad) el documento “Acuerdo Nacional” terminó siendo un frondoso listado de buenas intenciones respecto de las cuales todos podían estar de acuerdo, desde los movimientos regionales hasta la CONFIEP, pasando por los partidos de toda tendencia.

Si bien el AN como documento no ha tenido el éxito deseado (convertirse en el símil nacional de los pactos de la Moncloa), ha tenido la virtud de poner en práctica el diálogo antes que el insulto y ha logrado convertirse en un espacio respetado por distintos actores y que, más de una vez, ha permitido desahogar una crisis en el Ejecutivo.³⁰ Sin embargo, también ha impuesto una lógica a-política al más alto nivel del Estado.³¹ No se entiende bien por qué el Concilio Nacional Evangélico tiene el mismo derecho a estar representado en dicho espacio que el Partido Aprista ni queda clara la legitimidad de los Frentes Regionales de entonces, enfrascados permanentemente en protestas violentas, para estar presentes en el foro. Así, los partidos políticos fueron puestos al mismo nivel que fuerzas sociales sectoriales, pasajeras y sin mayor legitimidad. Esto redundó en un país donde distintas fuerzas sociales (a veces minoritarias y sin arraigo popular), por el simple hecho de concebirse como sociedad civil organizada, exigían mesas de diálogo con altas instancias

²⁹Se han desarrollado muchos otros espacios y modalidades de participación ciudadana pero excede los propósitos de este artículo analizarlos. Para una excelente síntesis de las distintas vertientes y espacios de la participación ciudadana en el Perú, ver Remy (2005b). También puede verse de forma más esquemática: Carrión & Zárate (2006: 207-209).

³⁰Especialmente durante el gobierno de Toledo, pero en días recientes, ante las movilizaciones y protestas, el APRA también ha rescatado al AN.

³¹El AN, como las MCLCP, son pliegos de la Presidencia del Consejo de Ministros.

estatales. El AN (como documento y como otros mecanismos de participación guiados por el consenso) desestructura la idea de democracia representativa, pues la premisa es que los partidos políticos, en el caso de ganar una elección (para lo cual hay que participar en elecciones, es decir, invertir capital, esfuerzo y personas), se verán obligados a cumplir lo pactado con otras instituciones que no invierten en elecciones, vale decir que no toman riesgos políticos reales.

Finalmente, la naturaleza del AN es ambigua: se quiere como un poder constituyente (que traza bases para el futuro aún más detalladamente que una Constitución), pero es, al mismo tiempo, una suerte de poder constituido que sobrevive a la creación del pacto fundador. En ambas dimensiones los partidos políticos resultan debilitados pues tales funciones no se realizan en foros de competencia política (que hubieran sido una Constituyente o el Congreso), sino en un espacio de concertación donde participan en igualdad de condiciones quienes “invierten” en hacer política (los partidos) y quienes tienen pliegos de reclamos puntuales y que no participan en las contiendas electorales.

Las MCLCP fueron una creación del Gobierno de Transición. Las MCLCP debían ser un espacio donde el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil coordinasen las estrategias y políticas contra la pobreza. Esto, a su vez, debía hacerse a todos los niveles del Estado pues las MCLCP eran descentralizadas. Esta institución nació del trauma fujimorista y buscaba tres objetivos. En primer lugar, eliminar el criterio clientelista con el cual se habían puesto en práctica las políticas de lucha contra la pobreza; en segundo lugar, descentralizar los espacios de decisión para así escapar al centralismo ineficiente y corrupto y, finalmente, incluir a sectores de la población tradicionalmente excluidos de espacios decisorios importantes, no sólo durante el fujimorato sino a través de la historia republicana.

De otro lado, las innovaciones institucionales participativas fueron estrechamente vinculadas al proceso de descentralización. Tanto a nivel regional como municipal se introdujo este tipo de espacio donde debían concertarse políticas para cada nivel de gobierno. Según las leyes respectivas, todos los gobiernos regionales deben tener un Consejo de Coordinación Regional (CCR) y los gobiernos locales deben tener un Consejo de Coordinación Local (CCL) donde la sociedad civil organizada concierta con los partidos y las autoridades un “Plan de Desarrollo Concertado” (de la región, de la provincia o del distrito, según el nivel). Asimismo, la Ley

Orgánica de Municipalidades y la Ley Marco de Presupuesto Participativo (Ley 28056, julio de 2003) obligan a los distritos y regiones a realizar presupuestos participativos concertados con autoridades y partidos. Como puede verse, Porto Alegre se había convertido en el faro reformista nacional.

Varias notas preliminares se imponen ante el boom participativo. En primer lugar, se constata que, luego de todas estas iniciativas, los males que pretendían curarse no han desaparecido. De un lado, las protestas no han disminuido a raíz de estos mecanismos participativos. El gobierno de Toledo vivió en un jaque permanente frente a las movilizaciones (Grompone 2006) y el gobierno de García también viene sufriendo continuas protestas y movilizaciones en todo el país.³² De otro lado, la legitimidad de los poderes del Estado, de los líderes políticos y de las políticas del Estado tampoco se han visto reforzadas gracias a todos estos dispositivos. La desafección hacia el país “legal” por parte del país “real” sigue siendo implacable (Carrión y Zárate 2007, PNUD 2006a: 51-53). Esta desafección hacia la vida pública (hacia el Estado, sus poderes y sus representantes) no parece estar, en realidad, vinculada a una ausencia de participación de la sociedad en ella, ni al deseo ciudadano de restablecer los criterios de gobierno de la polis griega, sino, más bien, a la eficiencia y eficacia del Estado para resolver problemas reales y cotidianos de la población.³³

Ahora bien, el ideal participativo parece también haber colisionado con el ideal de fortalecer a los partidos políticos. Aun cuando es fácil decir que “se trata de construir un adecuado equilibrio entre [representación y participación] y entender que se trata de dimensiones complementarias en un contexto en el cual la acción política se ha ampliado a nuevos actores y a nuevas formas” (Azpur 2006: 142), lo cierto es que la democracia representativa responde a una lógica distinta que la democracia directa. La representativa y la directa, no son especies del género “democracia”, como se confunde a menudo, sino dos universos opuestos en sus principios y en la historia (Manin 1995). De otro lado, hay que tener cuidado con el término “complementar” tantas veces evocado para justificar la participación de la

32 Los movimientos sociales no tenían ningún incentivo en pasar por los partidos políticos pues la calle brindaba una opción bastante más barata y efectiva para hacerse oír (Remy 2005b: 149-150). De otro lado, un estudio reciente muestra que las protestas aumentaron desde la transición a la democracia, “dejando atrás un periodo de relativa calma, a excepción del año 2000, que es un año especialmente complicado por los cuestionamientos a la reelección de Fujimori”. (Garay y Tanaka 2009:60)

33 Esta me parece la conclusión más importante del Latinobarómetro 2006. En la misma dirección Mainwaring (2006), Tanaka (2005:127), Vergara (2007).

sociedad civil. En primer lugar, “complementar” supone una categoría accesorio; lo complementario es secundario respecto de lo que se complementa. Por tanto, para “completar” las instituciones representativas hace falta que estas estén presentes y gocen de una fortaleza que permita completarlas. Sin embargo, teniendo partidos tan débiles como los peruanos al salir del fujimorato, no se entiende bien cómo se puede completar algo tan débil. Tal vez no habría que comenzar las reformas al régimen político por el “complemento” sino por lo sustantivo: los partidos. De otro lado, la idea de “complementariedad” de la participación puede esconder una abierta contradicción. Dos ejemplos: Cuando la Ley de Participación Ciudadana (Ley 26300, artículo 3) permite la revocatoria de alcaldes y remoción de autoridades, no estamos “completando” la democracia representativa, la estamos negando, ya que el ciudadano, directamente, sin mediación de representantes ni elecciones, pone fin al mandato que el representante había conseguido en las urnas.³⁴ O, segundo ejemplo, si se propone que los acuerdos concertados con la sociedad civil a nivel local y regional deben ser vinculantes para las autoridades electas “garantizando el compromiso de la concertación” (Azpur 2006: 150), tampoco estamos “completando” la democracia representativa sino negándola. Es interesante que Azpur diga:

“Esto es perfectamente posible, ya que se trata de procesos incluidos en la legislación descentralista y que forman parte del diseño de una nueva forma de llevar adelante la gestión pública.” (Azpur 2006: 150)

Es interesante porque es absolutamente cierto. Todas estas formas de participación de la sociedad civil han sido adoptadas en la legalidad nacional sin tener en cuenta la ilusión conceptual y práctica de su carácter “complementario” ni, tampoco, el reverso de la medalla: el debilitamiento del régimen representativo.

La estructura participativa puesta en pie desde la Transición no ha colaborado con la re-emergencia de partidos políticos en el Perú. Su acelerada y vasta puesta en marcha no responde a una lógica de fortalecimiento de la representación política sino, más bien, a una donde la política está “bajo sospecha” (Remy 2005: 168-170) y donde prevalece la “concepción político-religiosa” de sus impulsores (Panfichi & Dammert 2006: 260). Una estructura institucional que alcanza a cada nivel de

gobierno subnacional y en la cual las autoridades deben pactar presupuestos y planes de desarrollo con la sociedad civil, debilita, inevitablemente, a los representantes políticos. La ilusión del presupuesto y el plan concertado busca eliminar la legítima disputa política y debilita, sobre todo, la condición de los alcaldes.³⁵ Invertir en ser elegido (en ser el representante político de la comunidad) pierde peso si otras instancias participativas ya acordaron los planes y presupuestos que el alcalde electo deberá cumplir. Además, como afirma Tanaka (2005: 112), en estas instancias participativas suelen imponerse minorías muy activas frente a la población menos comprometida, lo cual exacerba conflictos. El problema de fondo, entonces, es que el despliegue vasto y desordenado de instancias de participación ciudadana ha sustraído al mundo de la representación algunos de sus más preciados beneficios. Bajo la lógica participativa, ser alcalde es más ser un técnico ejecutor de lo diagnosticado por la polis que un representante político.³⁶ O, como manifiesta Omar Quesada, ex representante de los gobiernos regionales ante el Consejo Nacional de Descentralización y Presidente Regional de Ayacucho entre 2002 y 2006, con las nuevas reglas participativas parece establecerse que “la sociedad política es la que gana elecciones y la sociedad civil la que las pierde, pues cuando uno gobierna tiende a reencontrarse con aquellos que perdieron las elecciones pero esta vez como representantes de la sociedad civil”.³⁷

Termino. En un contexto de debilidad extrema de los partidos políticos, de alta fragmentación y volatilidad, en el cual los partidos tienen inmensas dificultades para tener presencia en los niveles subnacionales, el “ideal” de comprometer a la población y/o sociedad civil en la planificación y hasta ejecución de las políticas subnacionales, colisiona con el “ideal” de tener partidos políticos. Si el esfuerzo de los partidos por llegar a los niveles subnacionales ya era difícil con los beneficios que deja el régimen representativo, es comprensible que bajo el esquema actual de participación y donde estos beneficios han disminuido a costa de la participación, los partidos hayan visto debilitada su presencia en dichos niveles subnacionales. Con los incentivos de la representación la tarea ya era dura; sin ellos, la tarea se complica.

35 Aunque los alcaldes no están obligados a cumplir estrictamente lo pactado, varios han sido amedrentados y amenazados por no respetar lo que se había acordado con la comunidad.

36 Llevado al extremo tal como en la polis, podríamos sortear al encargado de la alcaldía para el periodo dispuesto ya que aquello que deberá ser ejecutado no es decisión del sorteo sino de la comunidad.

37 Entrevista del autor.

34 « [...] le fait que les élus ne sont pas révocables à tout moment donnent aux représentants une certaine indépendance vis-à-vis des électeurs. Cette indépendance marque l'écart entre le régime représentatif et le gouvernement indirect par le peuple. » Manin (1995: 306)

Conclusiones

Empezaré por resumir lo que no he dicho en este artículo. No he sugerido que los partidos políticos en el Perú sean débiles debido a las reformas emprendidas desde el gobierno de Transición en materia de descentralización y participación ciudadana, pues es obvio que las debilidades tienen su origen en un punto anterior en el tiempo. Tampoco he sostenido que, de no haber habido tales reformas, hoy tendríamos un sistema de partidos vigoroso. Menos aún he querido sugerir que haya que deshacerse de los ideales “descentralización” y “sociedad civil participativa”, ni siquiera que sean nocivos en sí mismos. Finalmente, no he querido convertir a los partidos políticos en víctimas de fuerzas sin control y así excomulgarlos de sus propias responsabilidades en el país.³⁸

Lo que he querido señalar es que la debilidad de los partidos políticos peruanos se ha visto acentuada a partir de los desencuentros político-institucionales entre las reformas destinadas a conseguir los tres ideales que debían constituir el “régimen simétricamente opuesto al fujimorato”, vale decir, i) el fortalecimiento de los partidos políticos, ii) la descentralización del país y iii) el fortalecimiento de la sociedad civil haciéndola más participativa. En la línea de trabajos como Grindle (2000) y Weyland (2009), he sostenido que el choque de estos ideales y sus concreciones institucionales han tenido consecuencias no esperadas y que quien ha llevado la peor parte frente a la colisión ha sido el ideal “fortalecer partidos políticos”.³⁹ Esta conclusión sugiere que, aunque los problemas de los partidos en el Perú fuesen estructurales (Cameron & Levitsky 2003), la dimensión institucional mantiene una importancia relevante para paliar o agudizar la situación general de los partidos.

En la coyuntura de las elecciones de 2001 y 2002, y luego de diez años de bancarrota, los partidos políticos peruanos tuvieron un desempeño que generó en algunos académicos la sensación de que la Transición podría traerlos de vuelta al Perú (Kenney 2003, Schmidt 2003, Meléndez 2007). Luego de un lustro, los partidos no han continuado el amago de come back percibido y, más bien, han reducido tanto su éxito electoral como su grado de presencia nacional respecto de aquél contexto electoral. He sugerido que esto se debe a que con aquel

³⁸ Mis críticas a los partidos y su frivolidad limeña en Vergara (2006).

³⁹ Grindle (2000) ha mostrado cómo las «audaces» reformas institucionales (sobre todo la descentralización) en Venezuela, Argentina y Bolivia tuvieron impactos importantes e inesperados para la vida política de esos países, en especial de debilitamiento de los partidos políticos nacionales.

despertar comenzaron a efectuarse innovaciones institucionales dirigidas a alcanzar los tres ideales mencionados. Así, entre 2001 y 2003, se emprendió simultáneamente una serie de medidas para fortalecer a los partidos, para descentralizar el país y para conseguir un régimen político más participativo. Considero que la simultaneidad de tales iniciativas institucionales y el perceptible menor éxito electoral que los partidos obtuvieron en la elección regional y municipal de 2006 (así como la menor presencia de candidaturas a través del país) no es una mera coincidencia temporal. En un contexto de extrema fragilidad partidaria, fragmentación del voto y volatilidad endémica, cada una de estas reformas ha vuelto más difícil la tarea de los partidos, sin que puedan fortalecerse en estos cinco años, y ha abonado aún más aquellos vicios del sistema político nacional.

El choque de los ideales es perceptible en distintos niveles. En el plano institucional, la LPP, que debía servir para cerrar y ordenar la vida partidaria nacional reduciendo la importancia de los “independientes”, no consiguió tal propósito, pues éste era percibido como uno que atentaba contra el proceso de descentralización que el país estaba emprendiendo. Así, la LPP incluyó un capítulo sobre MR y OPAL para conjugar el ideal “descentralista” con el ideal “tener partidos políticos”. Sin embargo, la diferenciación entre partidos y los MR y las OPAL no fue un mero hecho lingüístico. La LPP impone a los MR y OPAL costos de participación mucho más bajos que a los partidos. Esto dio como resultado, inesperado y no deseado, que los partidos tuvieran mayores dificultades para participar en los niveles subnacionales. En el plano político, la descentralización tampoco parece haberse combinado adecuadamente con el fortalecimiento de los partidos nacionales. Llevada a cabo en un momento en el cual muchas regiones reciben grandes cantidades de dinero debido al canon, el discurso y la actividad política ha tendido a su particularización desligándose del nivel nacional (que es donde se mueven con éxito los partidos nacionales). A esto debemos agregar que la LPP no permite que los MR tengan candidaturas fuera de su “departamento”, con lo cual tampoco tienen incentivos electorales para referirse a dinámicas políticas que excedan los linderos departamentales. Finalmente, no es una casualidad que el éxito de los partidos políticos en las primeras vueltas de las elecciones generales de 2001 y 2006 haya sido similar pero que, en cambio, su éxito a nivel subnacional sí haya decrecido de manera importante en el mismo lapso de tiempo: la LPP sólo abrió el juego indiscriminadamente en los niveles subnacionales.

Finalmente, el tercer ideal del “régimen simétricamente opuesto al fujimorato”, la participación ciudadana, se ha armonizado de mejor manera con la descentralización que con el fortalecimiento de los partidos políticos.⁴⁰ Los múltiples mecanismos de participación ciudadana puestos en práctica en los últimos años tienen como premisa el “consenso comunal” más que el “disenso político” del que se alimentan los partidos políticos. Aunque se ha argüido más de una vez el carácter “complementario” de la participación vis-à-vis de la democracia representativa, lo cierto es que no es fácil armonizar a Rousseau con Sièyes. Así, la multiplicación de espacios donde planes y presupuestos deben ser concertados tanto a niveles regionales como municipales (además de los relativos a las MCLCP que en buena parte se superponen), reduce los incentivos que la representación política genera en quien aspira a ser representante y participar en elecciones. De nuevo, si tenemos en cuenta el contexto de debilidad de los partidos en el Perú luego de la década fujimorista, la reducción de incentivos para el ejercicio del poder en los distintos niveles sub nacionales no ha beneficiado a los partidos.

Este texto, entonces, también procura mostrar y alertar sobre la manera en que las reformas institucionales se ponen en práctica en nuestro país (y en muchos otros). Muchas veces, dichas reformas son puestas en marcha sin evaluar el contexto en que ellas se llevarán a cabo. Nos dejamos ganar por modas progresistas venidas desde lo mejor de la academia y cooperación internacional, y somos menos impetuosos al hacer el necesario ejercicio de traducción de aquellas “ideas”. Como menciona Weyland (2009), importar modelos institucionales puede ser mucho más simple que tener que inventarlos pero también puede meternos en un gran problema al tener que ser implementados en contextos que son diferentes de donde éstos fueron ideados.

Todas las ideas presentadas aquí constituyen hipótesis de trabajo para el futuro. Aunque he realizado una treintena de entrevistas al preparar este artículo (entre políticos y especialistas), queda por hacer un trabajo de campo sistemático y

⁴⁰ Creo que esto es particularmente visible en PNUD 2006b. El informe se titula «Informe sobre desarrollo humano / Perú 2006. Hacia una descentralización con ciudadanía». En él, la problemática de la representación no ocupa ningún capítulo o sub capítulo y solamente en la página 46 (el informe tiene 300 páginas), en menos de una línea, se menciona que la descentralización puede debilitar a los partidos nacionales. El objetivo fundamental, según el informe, es tener una descentralización que dé «continuidad al proceso democrático más allá de la representación política, hacia la construcción en la práctica de la ciudadanía real.» (PNUD 2006: 20) El subrayado es nuestro. Esto también forma parte del amplio consenso por establecer las reformas con las que hemos estado lidiando en este artículo.

detallado que esclarezca la forma en que se vinculan las variables presentadas aquí.⁴¹ Hace falta observar con detenimiento la forma en que ellas se engarzan, y prestar atención detenidamente a cómo se constituye el vínculo causal. En especial, queda por hacer una observación a fondo y empírica de la dinámica política subnacional, de sus actores y de la relación que mantienen con el marco institucional en que la competencia política se desarrolla. Además, estos estudios deberán priorizar una mirada comparativa de las regiones, pues es muy posible que las reformas institucionales tengan impactos diferentes según las regiones que estudiemos.

Isaiah Berlin (1992) solía señalar que los valores en las sociedades no son todos compatibles, que la vida social implica la colisión de nuestros ideales más queridos: la justicia contra la libertad, la autonomía contra el poder. Querier ubicar a alguno de estos como valor supremo frente al cual todos los otros deberían subordinarse sólo podría traer miseria a los pueblos. El reto es, entonces, según Berlin, asumir la pluralidad de valores en la sociedad y tratar de armonizarlos de la mejor manera posible sabiendo que no podrán encajar en un solo cuerpo y sin dificultades. Así, el objetivo de este artículo ha sido mostrar que nuestra pluralidad de valores puede colisionar y que, al llevarlos a la práctica desde reformas institucionales, estos pueden tener resultados adversos para algunos de los ideales. Tal vez haya que repensar la manera en que los tres ideales de los que he hablado fueron dispuestos en el tablero político-institucional peruano. Ninguno es indeseable en sí mismo... lo indeseable es que producto de un mal engranaje entre ellos haya uno que sea sacrificado. Y, si mis hipótesis son correctas, el ideal “fortalecer a los partidos políticos” viene siendo el sacrificado de los últimos años.

⁴¹ Ver Valladares 2008 para una continuación de los debates aquí planteados.



REFERENCIAS

- Arroyo, Juan. 2006. "La democracia municipal en la descentralización peruana 2001-2005: ¿exceso o insuficiencia de participación?". En *Reforma y Democracia* (Revista del CLAD). N° 36, Oct.
- Azpur, Javier. 2006. "La participación ciudadana en el proceso de descentralización peruano". En: *Democracia, Descentralización y Reforma Fiscal en América Latina y Europa del Este*. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana. 139-152.
- Ballón, Eduardo. 2006. "Las elecciones de Noviembre". En *Quehacer* N° 163. 41-49.
- Ballón, Eduardo. 2007. "Análisis de la influencia de los resultados de las elecciones de autoridades municipales en las estrategias de REMURPE". Documento elaborado para Oxfam Perú. Publicación en preparación.
- Berlin, Isaiah. 1992. "La búsqueda del ideal". En: *El Fuste torcido de la humanidad*. Barcelona, Paidós.
- Cameron & Levitsky. 2003. "Democracy without parties? Political parties and Regime Change in Fujimori's Peru". En *Latin American Politics and Society*. 45:3
- Carrión, Julio. 2006. *The Fujimori Legacy. The rise of electoral authoritarianism in Peru*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press.
- Carrión & Zárate. 2006. *Cultura política de la Democracia en el Perú*. Lima, Vanderbilt University & IEP.
- Casas, Carlos. 2004. "Avances y perspectivas del proceso de descentralización en el Perú". En: *CIES. Balances Anuales*. Lima, CIES.
- Chibber & Kollman. 2004. *The Formation of National Party Systems. Federalism and Party competition in Canada, Great Britain, India and United States*. Princeton, Princeton University Press.

- Conaghan, Catherine. 2005. *Fujimori's Peru: Deception in Public Sphere*. Pittsburgh, University of Pittsburgh.
- Cotler & Grompone. 2001. *El fujimorismo. Ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima, IEP.
- Egúsqiza, Luis. 2004. "Algunos comentarios sobre la Ley de Partidos en el Perú". En: *Ley de Partidos Políticos: La construcción de un consenso*. Lima, Transparencia.
- Levitsky & Way. 2002. "The rise of competitive authoritarianism". En *Journal of Democracy* 13 N° 2. 51-65.
- Garay, Carolina y Martín Tanaka. 2009. "Las protestas en el Perú entre 1995 y el 2006". En Grompone y Tanaka (eds). *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social. Las protestas sociales en el Perú actual*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Grindle, Merilee. 2000. *Audacious Reforms. Institutional invention and Democracy in Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Grompone, Romeo. 2005. *La escisión inevitable. Partidos y Movimientos en el Perú*. Lima, IEP.
- Grompone & Wiener. 2006. *La controvertida influencia de los movimientos regionales*. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.
- International IDEA y Transparencia. 2004. *Ley de Partidos Políticos: La construcción de un consenso*. Lima, Internacional IDEA y Transparencia.
- Linz & Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post Communist Europe*. Baltimore & London, The Johns Hopkins University.
- McClintock, Cynthia. 2006. "An unlikely come back". En *Journal of Democracy* 17 No 4.
- Medina, Percy. 2007. *Rendición de Cuentas y Divulgación. El Caso Peruano*. Documento presentado en el Seminario organizado por Idea Internacional & Transparencia "Evaluación de la ley de partidos políticos en el Perú". 25 de julio 2007.

- Kenney, Charles. 2003. "The death and re-birth of a party system, Peru 1978-2001". En *Comparative Political Studies*, vol. 36 N° 10, 1210-1239.
- Leiras, Marcelo. 2006. *Parties, provinces and electoral coordination: a study on the determinants of party and party system aggregation in Argentina 1983-2005*. PhD Dissertation, Notre Dame University.
- López, Sinesio. 1994. "Hacia dónde va la democradura. Los avatares de la transición". En *Cuestión de Estado* N° 7.
- Lynch, Nicolás. 1999. *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes*. Perú 1980-1992. Lima, UNMSM.
- Mainwaring, Scott. 2006. "The Crisis of Representation in the Andes". En *Journal of Democracy* 17 N° 3. 13-27.
- Manin, Bernard. 1995. *Les principes du Gouvernement Représentatif*. Paris, Flammarion.
- Mariátegui, José Carlos. 1995 (1928). *7 ensayos de interpretación de la realidad peruana*. Lima, Editorial Minerva.
- Meléndez, Carlos. 2007. "Partidos y Sistemas de Partidos en el Perú". En: *Roncagliolo & Meléndez (ed.), La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*. Lima, Idea Internacional & Transparencia.
- Meléndez, Carlos, 2004. *¿Una descentralización sin partidos? El primer año de gestión del APRA en el gobierno regional de San Martín*. Lima, IEP (Documento de trabajo).
- Muñoz, Paula. 2005. *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima, Servicios Educativos Rurales.
- Murakami, Yusuke. 2007. *Perú en la era del Chino. La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima, IEP.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". En *Journal of Democracy* 5 N° I: 55-69.
- O'Donnell, Guillermo. 1996. "Illusions about consolidation". En *Journal of Democracy* 7 N° 2 34-51.

- O'Neill, Kathleen. 2005. *Decentralizing the State. Elections, Parties and Local Power in the Andes*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Panfichi & Dammert. 2006. "Oportunidades y limitaciones de la participación ciudadana en el Perú. La Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza". En Dagnino, Olvera & Panfichi (eds.), *La disputa por la Construcción Democrática en América Latina*. México DF, FCE. 243-274.
- PNUD 2006a. *La democracia en el Perú. El mensaje de las cifras*. Lima, PNUD.
- PNUD 2006b. *Informe sobre desarrollo humano / Perú 2006. Hacia una descentralización con ciudadanía*. Lima, PNUD.
- Remy, María Isabel. 2005a. *Los múltiples campos de la participación ciudadana en el Perú. Un reconocimiento del terreno y algunas reflexiones*. Lima, IEP.
- Remy, María Isabel. 2005b. "Los gobiernos locales en el Perú: entre el Entusiasmo Democrático y el Deterioro de la Representación Política". En Vich (ed.), *El Estado está de vuelta*. Lima, IEP. 111-136.
- Roberts, Kenneth. 2006. "Do parties matter? Lessons from the Fujimori Experience". En *Carrión (ed.), The Fujimori Legacy. The rise of electoral authoritarianism in Peru*. Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press. 81-101.
- Roberts, Kenneth. 1995. "Neoliberalism and the transformation of populism in Latin America". En *World Politics* 48, 1, oct. 82-116.
- Roberts & Arce. 1998. "Neoliberalism and lower-class voting behaviour in Peru". En *Comparative Political Studies* 31 N° 2, 217-246.
- Schady, Norbert. 2000. "The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund, 1991 1995". En *American Political Science Review*, 94, 2. 289-304.
- Schmidt D., Gregory. 2003. "The 2001 presidential and congressional elections in Peru". En *Electoral Studies* 22, 344-351.
- Schmidt D., Gregory. 2006. *Institutional engineering in a least-likely case. The Peruvian Ley de Partidos and the 2006 Election*. Revision of a paper presented in LASA 2006, Puerto Rico.

- Tanaka, Martín. 1998. Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partido en el Perú. Lima, IEP.
- Tanaka & Delgado. 2001. Lecciones del final del fujimorismo. Lima, IEP.
- Tanaka, Martín. 2004. "Situación y perspectivas de los partidos políticos en la Región Andina: el caso peruano". En Partidos Políticos en la Región Andina: Entre la crisis y el cambio. Lima, Ágora Democrática.
- Tanaka, Martín. 2005. Democracia sin partidos. Perú 2000-2005. Lima, IEP.
- Tuesta, Fernando. 2001. Perú Político en cifras 1821-2001. Lima, Friedrich Ebert Stiftung.
- Tuesta, Fernando. 2005. Representación Política: Las Reglas también cuentan. Lima, Friedrich Ebert Stiftung.
- Valladares, Jorge. 2008. "Efectos de la ley sobre el sistema de partidos". En Transparencia. Cinco años de la Ley de Partidos: ¿Qué cambió y qué falta cambiar? Lima, Transparencia.
- Vergara, Alberto. 2007. Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica. Lima, Solar Ediciones.
- Vergara, Alberto. 2006. "Chichas y limonadas. O del futuro político del país". En: Perú Hoy Democracia inconclusa: Transición y Crecimiento. Toche & Paredes (ed.). Lima, Descó.
- Villanueva, César. Entrevista a César Villanueva, nuevo Presidente de la Región San Martín. Quehacer N° 163. 66-68.
- Weyland, Kurt. 2009. "Institutional change in Latin America. External models and their unintended consequences". En Journal of Politics in Latin America. 1, 1, 37-66.
- Weyland, Kurt. 1999. "Populism in the Age of Neoliberalism". En Conniff (ed) Populism in Latin America. Tuscaloosa, University of Alabama. 173-190.
- Zakaria, Fareed. 1997. "The rise of illiberal democracies". En Foreign Affairs 76 N° 6: 22-43
- Zas Friz, Johnny. 1998. La descentralización ficticia: Perú 1821-1998. Lima, Universidad del Pacífico.

ANEXO

ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE ALCANCE LOCAL	MOVIMIENTOS REGIONALES	PARTIDOS POLÍTICOS	REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN
<p>1. Relación de adherentes no menor de 1% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección nacional dentro de la circunscripción en la que la organización política local pretenda presentar candidatos.</p> <p>2. Actas de constitución de comités en al menos la mitad más uno del número de distritos que integren la provincia.</p> <p>3. Si es a nivel distrital, tener un comité en el distrito</p>	<p>1. Relación de adherentes no menor de 1% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección nacional dentro de la circunscripción en la que el movimiento pretenda presentar candidatos.</p> <p>2. Actas de constitución de comités en al menos la mitad más uno del número de provincias que integren la región o el departamento.</p>	<p>1. Acta de fundación:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Principios, objetivos y visión del país • Relación de los órganos directivos y de los miembros que los conforman • Denominación y símbolo partidario. <p>2. Relación de adherentes:^{1]}</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección nacional. <p>3. Actas de constitución de comités partidarios en al menos 1/3 de las provincias del país, ubicadas en al menos 2/3 de los departamentos.</p> <p>4. El estatuto del partido</p> <ul style="list-style-type: none"> • Denominación y símbolo partidario • Descripción de la organización interna con al menos un órgano deliberativo donde está todos sus afiliados. Las formas de votación deben figurar en el estatuto • Los requisitos para tomar decisiones internas válidas • Los requisitos de afiliación y desafiación • Derechos y deberes de los afiliados • El órgano máximo es la asamblea general • Las sanciones deben ser vistas en al menos dos instancias • Establecer el régimen patrimonial y financiero • Regular la designación de representantes legales y tesoreros • Disposiciones para la disolución de los partidos. <p>6. Designación de personerías legales</p> <p>7. Designación del representante legal</p> <p>8. Dos años de plazo para recolectar las firmas desde la adquisición de los formularios.</p>	<p>REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN</p>

	PARTIDOS POLÍTICOS	MOVIMIENTOS REGIONALES	ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE ALCANCE LOCAL
DEMOCRACIA INTERNA⁴²	<ul style="list-style-type: none"> Elecciones internas para elegir autoridades y candidatos⁴³ Órgano electoral central encargado de dichas elecciones Órganos electorales descentralizados en los comités partidarios Declaración de vida de los candidatos La elección de autoridades se realiza conforme el estatuto y lo acuerde el órgano máximo Cuota de género de 30% 	No regulado	No regulado
TRANSPARENCIA EN EL FINANCIAMIENTO	<ul style="list-style-type: none"> Registro de ingresos privados en libro de contabilidad. Sistema de control interno para actos de contenido económico Informe financiero anual Llevar libros de contabilidad. 	No regulado	No regulado
REQUISITOS DE INSCRIPCIÓN DE LISTAS	<ul style="list-style-type: none"> Planes de gobierno Declaración de vida de los candidatos Cuota de género de 30% Cuota de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan (elecciones regionales) y provincia donde existan (elecciones municipales a nivel provincial) Cuota juvenil no menor de un 20% de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de 29 años de edad (sólo elecciones municipales) 	<ol style="list-style-type: none"> Declaración de vida de los candidatos Planes de gobierno Cuota de género de 30% Cuota de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada región donde existan (elecciones regio-nales) y provincia donde existan (elecciones municipi-pales a nivel provincial) Cuota juvenil no menor de un 20% de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de 29 años de edad (sólo elecciones municipales). 	<ol style="list-style-type: none"> Declaración de vida de los candidatos. Planes de gobierno. Cuota de género de 30% Cuota de 15 % de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia donde existan (sólo elecciones municipales a nivel provincial) Cuota juvenil no menor de un 20% de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de 29 años de edad (sólo elecciones municipales).

⁴² Artículo 24 sólo menciona a los partidos y la forma en que deben ser las elecciones para elegir a sus candidatos

⁴³ Para cualquier cargo público: desde consejero municipal hasta Presidente de la República.

	PARTIDOS POLÍTICOS	MOVIMIENTOS REGIONALES	ORGANIZACIONES POLÍTICAS DE ALCANCE LOCAL
PÉRDIDA DE INSCRIPCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Por disolución Por fusión Por no haber obtenido 6 representantes en más de una circunscripción en las elecciones de congresistas o haber alcanzado 5% de los votos válidos a nivel nacional 	No regulado (implica que una vez conseguida la inscripción esta no se pierde por ninguna razón)	Se cancela su inscripción luego de la elección
FINANCIAMIENTO PÚBLICO	<ol style="list-style-type: none"> Financiamiento público para partidos que tienen representación en el Congreso Franja electoral Espacio en radio y televisión en período no electoral, sólo a partidos con representación en el Congreso Exoneración de impuestos directos. 	Franja electoral a su nivel	No regulado

⁴⁴ Vigente a partir de enero de 2007, pero aún no se ha otorgado ningún financiamiento.