

La “crisis” de los partidos peruanos: nuevo vino en cueros viejos

Moisés Arce

EL DEBILITAMIENTO del sistema de partidos y la “crisis” de las estructuras de mediación han generado diversidad de explicaciones sobre Perú. Por ejemplo, hay quienes sostienen que el crecimiento de la informalidad y la ruptura del sistema tradicional de partidos son “dos caras de la misma moneda” (Cameron, 1994: 10). Otros afirman que, siendo la “cooptación clientelista” la que otorga legitimidad a los partidos, los electores se vuelcan simplemente hacia diferentes “patrones” en busca de beneficios inmediatos. De aquí se desprende la volatilidad del electorado peruano, y por consiguiente, la “crisis” de los partidos (Cotler, 1993: 14).

También están presentes las interpretaciones que toman como base el origen social y étnico de los dirigentes partidarios para explicar la crisis de las estructuras de mediación. Así, los partidos no supieron reconciliar los intereses de una nación heterogénea compuesta por élites políticas criollas con mayorías mestizas y andinas. Todo esto crea una situación de antipartido dominante, que ve en la elección de Alberto Fujimori su máxima expresión (López Jiménez, 1994: 33-34).

Finalmente están las interpretaciones que consideran la afinidad entre las políticas económicas neoliberales y la crisis de los partidos peruanos. De este modo, la aplicación de programas de ajuste y de estabilización tiene un carácter excluyente que va en detrimento de los partidos mismos (Adrianzén, 1992: 7-11).

De lo dicho se desprende que el estudio de la crisis de los partidos peruanos presenta dos problemas: hay más teorías que casos para explicarlas, y estas teorías hablan de una crisis reciente.

A diferencia de los postulados de esos trabajos, el presente texto busca responder a dos preguntas: ¿Cómo entender la crisis de los partidos en Perú? ¿Qué se podría especular sobre el futuro de las nuevas organizaciones políticas —los llamados movimientos independientes—?

Tomaremos como base el trabajo de Lipset y Rokkan (1967) sobre las divisiones sociales (*social cleavages*) que explican las identidades partidarias y políticas estables de los partidos europeos. La importancia de estas divisiones en Europa radica en el hecho de que los partidos canalizan intereses en función de ellas. En Perú también existen divisiones sociales, y son por cierto, más notorias que en Europa, pero los partidos no se identifican con ellas, y por consiguiente, resultan ser instituciones inestables. Y si las divisiones sociales no favorecen a los partidos, la pregunta es cómo logran estas agrupaciones canalizar intereses.

De acuerdo con su desarrollo político, los partidos peruanos se clasifican en tres grupos: partidos tradicionales, partidos modernos y movimientos independientes. La característica común de estas agrupaciones es el llamado "personalismo político", y éste es el mecanismo por medio del cual canalizan intereses. De lo anterior se desprende que la crisis de los partidos peruanos no es coyuntural, sino un problema congénito y a su vez crónico en la evolución política del país. Y mejor que hablar de crisis será hacerlo sobre la "desarticulación social" de los partidos peruanos y de las formas en que ésta se manifiesta.

Divisiones sociales en los partidos europeos

Lipset y Rokkan (1967) postulan cuatro divisiones sociales que relacionan a los partidos europeos con sus respectivas sociedades. Éstas son: las relaciones de centro-periferia, Estado-Iglesia, tierra-industria y trabajador-propietario. Hablaremos brevemente de ellas.

En cuanto a las relaciones centro-periferia, habremos de considerar que el desarrollo de los partidos europeos empezó en forma de asociaciones o clubes de "notables". Estas agrupaciones eran un tanto paternalistas, y colocaban los intereses particulares sobre los colectivos. En respuesta, se formaron otras agrupaciones políticas, pero esta vez en la periferia. Más adelante, sin embargo, estas asociaciones o clubes de "notables" desaparecieron con la extensión del derecho al sufragio.

Por otro lado, la Iglesia (llámese católica, luterana o reformista) gozaba del monopolio de la educación y, por consiguiente, de la moral y normas de conducta. La introducción de la educación secular obligatoria por parte del Estado ocasionó la formación de agrupaciones con afinidades religiosas para la defensa de los privilegios adquiridos. El Estado buscaba simplemente tener mayor control sobre el ciudadano, y consideraba que la influencia de la Iglesia era un obstáculo para tal objetivo.

Finalmente, las relaciones tierra-industria y trabajador-propietario eran menos complejas. Era la lucha de quienes trataban de mantener el

statu quo y aquellos que pretendían un cambio. Así, los conservadores propugnaban valores de reconocimiento social basados en conexiones de familia y con la nobleza, mientras que los liberales simpatizaban con los fundamentados en logros e iniciativas personales. Por ejemplo, para mantener el estatus de una élite agrícola, se procuraba, entre otras cosas, la protección del Estado para productos agrícolas mediante tarifas de importación. Y cuando se habla de las relaciones trabajador-propietario, debe considerarse la formación de gremios laborales y partidos socialistas con el fin de reconciliar los intereses de ambos grupos.

Hasta fines de los años sesenta, los partidos europeos permanecieron “congelados”, es decir, resultaba fácil entender el comportamiento del electorado a la luz de estas divisiones sociales. Dicho en otras palabras, tales divisiones brindaban a los partidos europeos identidades partidarias y políticas estables. De esta manera, los partidos se identificaban con las sociedades a las que decían representar. Posteriormente, la secularización de la sociedad europea, los beneficios económicos provenientes del progreso industrial y, por consiguiente, la expansión de la clase media, entre otras cosas, destruyeron la rigidez de las divisiones sociales en favor de los partidos. Hasta cierto punto, esto se explica con la aparición de nuevos valores sociales. Inglehart (1990) postula que como consecuencia del largo periodo de afluencia y prosperidad de los países industrializados europeos, una porción considerable de la población (en su mayor parte joven) abandonó los valores materialistas en favor de los posmaterialistas. De acuerdo con Inglehart, los valores materialistas consideran metas netamente económicas, por ejemplo, estabilidad laboral, estabilidad financiera, crecimiento económico, etc.; y además, otras relacionadas con la autoridad política, como seguridad, orden, disciplina, etc. En cambio, los valores posmaterialistas se refieren a metas que no son puramente económicas, como protección del medio ambiente, igualdad de derechos, nuevas ideas y estilos de vida, tolerancia para diferentes grupos sociales, culturales y étnicos, etc. Un ejemplo muy ilustrativo de estos valores posmaterialistas lo representan los partidos verdes (*green parties*) europeos. Sin embargo, es necesario señalar que la aparición de valores posmaterialistas habla de una nueva división social, y por consiguiente, se esperan identidades partidarias y políticas estables en favor de estas nuevas agrupaciones. En efecto, hoy día la tendencia política en Europa plantea el debilitamiento de los partidos políticos y la aparición de nuevas fuerzas políticas para la representación de las ideologías recientes y los nuevos valores posmaterialistas.

A diferencia de Europa, en Estados Unidos las divisiones sociales son típicamente culturales y religiosas. La lucha de los *Jeffersonians* y

los *Federalists*, de los *Jacksonians* y los *Whigs*, y de los demócratas y los republicanos son contiendas sobre distintas concepciones en lo que se refiere a moral pública. Así, las ideas de los puritanos y otros grupos protestantes eran contrarias a las de los masones, los inmigrantes católicos y judíos. Estas distintas concepciones sobre lo que es la moral pública otorgan a los partidos norteamericanos lealtades partidarias y políticas estables, aun en nuestros días. Después de señalar la importancia de las divisiones sociales en Europa y Estados Unidos, estudiemos el caso peruano.

Divisiones sociales en los partidos peruanos

Como se ha indicado anteriormente, no se trata de que en Perú no haya divisiones sociales. Por el contrario, éstas existen y son más profundas que en Europa. Por ejemplo, se puede hablar de relaciones de centro-periferia (léase centralismo y regionalismo), de tierra e industria (léase gamonal serrano y oligarca costeño), del sector formal e informal (léase criollo e inmigrante indígena), etc., aunque los partidos peruanos no obedecen a estas divisiones sociales, y por lo tanto, carecen de las identidades partidarias y políticas estables que se encuentran en Europa y Estados Unidos. En efecto, Dix (1989) señala acertadamente que las divisiones sociales propuestas por Lipset y Rokkan (1967) no tienen validez para los partidos políticos en Latinoamérica, incluyendo, obviamente, a los peruanos. Tales agrupaciones en América Latina siguen el modelo de Otto Kirchheimer (1966) denominado *catch-all parties*, o simplemente, partidos de masas que canalizan intereses por medio del llamado "personalismo político", siendo el populismo una de sus formas más notorias. Dicho sea de paso, el populismo no es propio de determinados modelos económicos, como el modelo de sustitución de las importaciones (Roberts, 1994).

En Perú, sin embargo, hasta mediados de los ochenta, los electores se identificaban con determinadas agrupaciones, pero sin formar identidades partidarias y políticas estables; resultaba fácil entender el apoyo de obreros y trabajadores a los partidos de izquierda, y el apoyo de servidores públicos y empresarios a los de derecha. Una de las consecuencias de la crisis económica de los ochenta, fue el crecimiento de la informalidad, que ocasionó serios problemas tanto a los partidos de izquierda como a los de derecha, al querer extender sus bases sociales. En efecto, las posturas de derecha e izquierda polarizaron al electorado, dejando un gran vacío que ocuparon aquellos que no tenían lincamientos ideológicos. A este gran vacío le llamamos "centro del electorado", que fue

ocupado en su mayor parte por trabajadores informales. En efecto, la dificultad de las agrupaciones de izquierda y derecha para moverse hacia el “centro del electorado”, facilitó la elección de Alberto Fujimori en 1990 y la de otros independientes (Cameron, 1994). Hoy día sabemos que la ideología partidaria no dice mucho sobre preferencias electorales (Adrianzén, 1992). Presentaremos ahora una clasificación de los partidos peruanos, procurando identificar las diferencias entre los tradicionales y los modernos, y entre los partidos tradicionales y los movimientos independientes.

Partidos tradicionales, partidos modernos y movimientos independientes

Los partidos tradicionales se parecen a aquellas asociaciones o clubes de “notables” de las que hemos hablado en el caso de Europa. En Perú, sin embargo, la característica general es el denominado “personalismo político”, más comúnmente conocido como *caudillismo* o *caciquismo*. Por lo general, estas agrupaciones políticas tienen una existencia corta; tanto es así que la desaparición del líder significa la desaparición del partido. Dicho en otras palabras, se trata de líderes que forman partidos y no de partidos que forman líderes. El Partido Civil (1872) de Manuel Pardo, el Partido Demócrata (1872) de Nicolás de Piérola, la Unión Revolucionaria (UR, 1931) del comandante Luis M. Sánchez Cerro, el Movimiento Democrático Pradista (MDP, 1956) de Manuel Prado, la Unión Nacional Odrriista (UNO, 1961) del general Manuel A. Odría, entre otros, pertenecen a la categoría de partidos tradicionales. Así, cuando se habla de estos partidos, la historia los trata como “estados mayores sin ejército”, “estados mayores sin reclutas”, “partidos de los cuatro gatos”, “partidos futuristas pero que no tienen porvenir”, etc. (Chirinos Soto, 1985: 396-415). No parece del todo equivocado definir a estos clubes de “notables” usando una serie de “ismos”, llámense pierolismo, sancherismo, odrriismo, pradismo, etcétera.

Por otro lado, los partidos modernos tienen, entre otras características, una organización nacional permanente, una base con apoyo nacional, una existencia por lo general mayor que la de sus fundadores, y una jerarquía y disciplina internas que gobiernan a sus miembros (Martz, 1966: 9-10).¹ La Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA,

¹ Al hablar de partidos modernos, Martz (1966) se refería a los partidos políticos de Venezuela, específicamente a Acción Democrática (AD), un partido con similares

1930), Acción Popular (AP, 1957), y el Partido Popular Cristiano (PPC, 1966) son partidos modernos.² Sin embargo, en estas agrupaciones el "personalismo político" perdura aunque no resulta tan notorio como en el caso de los partidos tradicionales. Hoy día se puede afirmar que estas agrupaciones están luchando por existir fuera de sus fundadores. En efecto, no se puede negar el hecho de que algunos partidos modernos han creado lazos sociales en el ámbito de los gobiernos locales, especialmente en municipios distritales. En el caso del PPC dentro de los distritos limeños de Miraflores y San Isidro.

Finalmente, hablaremos de los movimientos independientes. Como había señalado López Jiménez, sería "un abuso de lenguaje llamar[les] partidos" (1994: 31). Los movimientos independientes son copia fiel de los viejos partidos tradicionales. Otra vez se tienen líderes que forman partidos y no la figura ideal contraria. Allí están, entre otros, Alberto Fujimori y Cambio 90-Nueva Mayoría, el escritor Mario Vargas Llosa y el Movimiento Libertad (1987), Ricardo Belmont y el movimiento Obras (1989), Javier Pérez de Cuellar y el movimiento Unión (1994), etc. Sin embargo, cuando estudiamos los movimientos independientes es necesario indicar de qué independencia se habla. Ninguno de los tres grupos de partidos aquí mencionados responde a determinadas divisiones sociales. Es decir, estos partidos carecen de bases sociales. Habrá ciertos sectores de la población que se inclinen por determinadas organizaciones, pero no se trata de lealtades permanentes, sino "artificiales" en el momento de las elecciones. Por consiguiente, y desde este punto de vista, todas estas agrupaciones resultan ser independientes. ¿Hasta dónde, entonces, se puede "vender" la idea de ser independiente? En las elecciones presidenciales de 1995 se definirá la independencia en contra de los partidos modernos, y no sería raro escuchar hablar de independencia en contra de los mismos movimientos independientes en futuras elecciones.

Después de hablar sobre los principales partidos tradicionales, partidos modernos y movimientos independientes, cabe preguntarse por qué aparecen y desaparecen tantos partidos. ¿Qué es lo que causa esta inestabilidad? ¿Por qué el "personalismo político" es tan recurrente? Sostenemos que, dado que los partidos peruanos no se identifican con divisiones sociales, como en Europa y en Estados Unidos, el único me-

características al APRA peruano. Para una similar distinción entre partidos tradicionales y modernos, véase Cornejo Chávez, 1975: 100.

² En cuanto a las agrupaciones de izquierda, resulta un tanto difícil tipificarlas como modernas, dada su inestabilidad casi permanente y sus divisiones internas. Por esta razón no haríamos mal en denominarlas premodernas.

canismo para canalizar intereses sociales resulta ser el “personalismo político”. De este modo, cuando el líder deja las filas partidarias, el partido pasa a la historia. Un ejemplo muy ilustrativo de lo aquí dicho lo da el Partido Demócrata Cristiano (1956). Ciertos arequipeños buscaban imitar a las agrupaciones de similar denominación en Europa, que formaban partidos estables. Se proponían aplicar a la política la doctrina social de la Iglesia católica. Mas no se trataba de aquella lucha por el control religioso o secular de la educación que se libró en Europa, sino hasta cierto punto, de “imponer” de “arriba hacia abajo” determinados valores sociales. Dado que el Partido Demócrata Cristiano nunca consiguió un líder representativo, desapareció, ya que sin líderes no hay partidos; de igual manera se puede afirmar que en Perú no hay partidos de obreros ni de trabajadores. En Europa y Estados Unidos, la estabilidad de los partidos de trabajadores está en función, entre otras cosas, del tamaño de la fuerza laboral, del grado de prosperidad de la sociedad, de la estabilidad del empleo en una determinada industria, del reconocimiento de los trabajadores como tales, e inclusive, de la identificación entre ellos al sentirse trabajadores. Sin embargo, en Perú no se encuentran estos factores. Por el contrario, el empleo ha estado en función de fuertes oscilaciones de la política económica del país. Por esta razón, Parodi (1986) afirmaba que allí, “ser obrero [trabajador] es algo relativo”. No se podría afirmar que el APRA representa exclusivamente al sector obrero cuando la historia recoge posiciones algo ambivalentes (Collier y Collier, 1991). Más aún, y en vísperas del ajuste estructural y la devaluación de 1990, Cameron sostiene que el APRA decidió legalizar uno de los gremios laborales más fuertes del país, la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales (CITE) (1994: 114). Este favoritismo que viene de “arriba hacia abajo” hace de los gremios laborales instituciones un poco efímeras, ya que su efectividad está en función del respaldo del Estado.

¿Es apropiado hablar de crisis de partidos?

El estudio de las divisiones sociales en favor de los partidos europeos de Lipset y Rokkan (1967), y aquellas características que hemos observado en los partidos tradicionales, partidos modernos y movimientos independientes peruanos anticipan que la llamada “crisis” de partidos no es tal, o mejor dicho, que no es tan grave como algunos estudios afirman. Por el contrario, esta crisis —que para unos empieza en 1989 con la elección de Ricardo Belmont a la alcaldía de Lima— es tan vieja como el primer partido político peruano, el Partido Civil de 1872. No nos equi-

vocamos al sostener que los partidos peruanos han sido y seguirán siendo instituciones de representación débiles, susceptibles muchas veces a la manipulación del poder ejecutivo y sin relación con la sociedad a la que dicen o aspiran representar. Por ello, a principios de la década de los setenta al hablar del esquema liberal de *democracia representativa y separación de poderes*, Cornejo Chávez lo calificaba de “inauténtico, postizo, artificial” (1975: 96). Y de acuerdo con Sardón (1991) esta crítica es válida para los partidos mismos. Así, mejor que hablar de crisis es hablar de la desarticulación social de los partidos peruanos y de la forma en que ésta se manifiesta.

¿Qué se entiende por “desarticulación social”?

Como señala Adrianzén, los partidos peruanos no “generan lealtades constantes, ni adhesiones políticas permanentes” (1992: 8). Esta es la manera en que podríamos definir la “desarticulación social” de los partidos peruanos. Es un proceso que no sólo es resultado de la volatilidad del electorado, sino de la inestabilidad misma de los miembros de los partidos, cuando éstos deciden sacrificar sus filas partidarias para maximizar las probabilidades de triunfar en una elección o de asumir algún cargo público. La “desarticulación social” de los partidos peruanos se manifiesta: *a*) cuando los partidos no se ocupan de las verdaderas demandas sociales, *b*) en el “decretismo” como forma de legislar, *c*) en la pobre institucionalización de estas agrupaciones políticas, y *d*) en la volatilidad del electorado peruano.

¿Qué hacen los parlamentarios?

Recordemos que las divisiones sociales son importantes puesto que ayudan a los partidos a canalizar intereses. Y dado que los partidos peruanos no se identifican con determinadas divisiones sociales, les resulta difícil saber qué intereses canalizar. En efecto, al no haber una división social en favor de los partidos peruanos, éstos no se ocupan de las verdaderas demandas sociales. Para sostener lo aquí dicho, nos referiremos brevemente de la relación entre el desarrollo económico y la estabilidad de una democracia. En principio, el desarrollo económico puede ser una condición favorable para la estabilidad de un régimen democrático. Sin embargo, los pactos políticos entre militares y élites civiles pueden proporcionar alternativas para sostener una democracia aun cuando haya ausencia de desarrollo económico (Higley y Gunther, 1992). Éste era el

caso peruano en los ochenta: una democracia con bajos niveles de industrialización. Sin embargo, el desarrollo económico y la distribución del ingreso no pueden ser postergados indefinidamente, tarde o temprano los gobernantes, al igual que los partidos, deben responder a las demandas sociales. En la década de los ochenta, y como reacción natural en contra del estatismo de los gobiernos militares del general Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y del general Francisco Morales Bermúdez (1975-1979), los partidos modernos se obsesionaron con las llamadas libertades civiles y con los derechos políticos, aunque hicieron a un lado el sustento económico necesario para mantener esas mismas libertades y derechos. Planteando temas relacionados con la restauración de la libertad de prensa, la legitimidad de los sindicatos y el derecho a huelga, elecciones municipales, la descentralización y regionalización, y algunos otros, pretendieron distraer la atención de la población electora de las verdaderas demandas sociales, como el empleo, la seguridad social, el orden público y social en contra del terrorismo, etc. En este periodo, las encuestas de opinión que indicaban cuáles eran los temas más importantes y de mayor preocupación para los peruanos, como el terrorismo y la inflación, entre otros, no engañaban a nadie.

La “desarticulación social” de los partidos peruanos se manifiesta también en el “decretismo” como forma de legislar. En efecto, si los partidos no encuentran a quién representar, es decir, si no hay división social en favor de ellos, es factible que estas agrupaciones sólo adquieran importancia y, por consiguiente, estabilidad, gracias a las leyes y reglamentos que promulgan. La desarticulación social de los partidos peruanos se ratifica cuando se estudia la función que éstos desempeñan dentro del gobierno mismo; así, por ejemplo, Sardón (1991, 1993) señala que las leyes más importantes que regulan las relaciones entre el Estado y la sociedad, como códigos civiles, leyes tributarias y otras, no provienen del parlamento mismo, sino del ejecutivo, y que estas normas se presentan bajo la forma de “decretos legislativos”, “decretos supremos extraordinarios”, etc. En efecto, como indica Sardón, “el Poder Ejecutivo ha terminado produciendo más leyes que el Parlamento”, desde 1980 hasta nuestros días (1991: 57). A este tipo de promulgación de leyes se le conoce como “decretismo” y es propio de las “democracias delegadas”.³ Para entender mejor el “decretismo”, hablaremos bre-

³ En general, las “democracias delegadas” se caracterizan, entre otros rasgos, por la ausencia de un sistema de control (lo que se conoce más comúnmente como *accountability*), donde los candidatos presidenciales están por encima de los partidos y grupos de interés, y en donde otras instituciones, como el poder judicial, son conjuntamente artificiales y débiles (O'Donnell, 1994: 59-62).

vemente de la afinidad entre las “democracias delegadas” y el presidencialismo.

Un régimen presidencialista es un sistema de independencia mutua (Stepan y Skach, 1993). Tanto el parlamento como el ejecutivo reciben un mandato electoral que les otorga legitimidad propia. Aunque contradiciendo ideas convencionales, la Constitución de 1979 optó por un régimen presidencial.⁴ Los sistemas presidencialistas se caracterizan por la existencia de instituciones débiles (Linz y Valenzuela, 1994; Valenzuela, 1993; Stepan y Skach, 1993). Los jefes de Estado no responden necesariamente a los partidos que los patrocinan, sino que logran ubicarse muchas veces por encima de ellos. Como afirma O'Donnell (1994), las “democracias delegadas” sostienen a jefes de Estado que carecen de “control vertical” frente a la población que los elige, y de “control horizontal” frente a otras instituciones, como los partidos políticos, el poder judicial, o los gremios laborales. De la misma manera, y siguiendo a O'Donnell, la figura francesa de la segunda vuelta electoral es una artimaña usada por los jefes de Estado para hacer lo que les viene en gana, y en muchos casos, para asumir papeles de “salvadores de la patria” (1994: 65); y cuando se obtienen votaciones de más del 50% en una segunda vuelta, no resulta difícil comprender posturas populistas o clientelistas. En este contexto, los partidos caen en un círculo vicioso. Cuando la situación económica empeora y la crisis política es evidente, los partidos deciden aislarse del sistema para no tomar responsabilidad en los fracasos del gobierno. Así, la responsabilidad cae enteramente en los hombros de los jefes de Estado. Al producirse un cambio de gobierno, y siguiendo la actitud de aislamiento del sistema, los partidos entregan un cheque en blanco al ejecutivo. Y cuando las relaciones entre éste y el parlamento se tornan críticas, el primero califica al segundo como “lento”, “obstruccionista”, “defensor de privilegios”, etcétera.

En resumen, los partidos en un sistema presidencialista carecen de equilibrio y son objeto de manipulación por parte del ejecutivo, como

⁴ Rubio y Bernaldes (1985) y Gandolfo (1991) consideran al régimen peruano como semipresidencial o mixto. Sustentan esta apreciación en el control parlamentario por parte de la cámara de diputados para interpelar y censurar ministros. Y como la mayor parte de los ministros, a pesar de que vienen de filas partidarias no responden por sus fracasos ante los partidos, el llamado control parlamentario resulta artificial. En otras palabras, los partidos terminan controlándose a ellos mismos, y no al ejecutivo. Y si en verdad existía este control parlamentario, Sardón señala que en doce años de “democracia delegada”, sólo un ministro del presidente Fujimori fue obligado a renunciar (1993: 6).

en los casos de Perú y Brasil (Mainwaring, 1992), donde el ejecutivo cambia arbitrariamente las leyes electorales que permiten el ingreso de nuevos grupos en las contiendas. Pero vale la pena hacer notar que estas medidas sólo funcionan cuando los partidos se encuentran desconectados de la sociedad a la que aspiran representar, es decir, cuando no son lo suficientemente fuertes para contrarrestar el poder del ejecutivo. Los casos de Uruguay y Chile son ejemplos de democracias con partidos fuertes en la dirección del gobierno. Estos partidos fuertes no dejan espacios o vacíos en el funcionamiento del sistema. Como afirma O'Donnell, no se podría esperar que el presidente Sanguinetti o el presidente Aylwin cambiaran leyes con el solo propósito de facilitar su reelección, no obstante el éxito en la administración de sus respectivos gobiernos (1994: 67). Pero para hablar de instituciones débiles dentro de un sistema presidencialista es necesario considerar la institucionalización de los partidos mismos. De este punto nos ocuparemos ahora.

La institucionalización de los partidos

La desarticulación social de los partidos peruanos se manifiesta en su pobre institucionalización. Ésta es tanto un proceso como un estado: es un proceso por medio del cual los partidos se establecen y adquieren valor y estabilidad (Huntington, 1965: 394); es un estado que puede ser definido como la ratificación de un partido en la mente pública, de tal manera que existe en las diversas contiendas electorales como una organización fuera de sus líderes (Janda, 1980: 19).

Hay varias formas de medir la institucionalización de un partido. Por ejemplo, se pueden considerar, entre otros factores, su edad, estabilidad electoral, estabilidad legislativa, cambios en su dirección, etc. Se pretende diferenciar a los partidos, esto es, saber qué es lo que determina la existencia de partidos fuertes o débiles. Panebianco (1988) considera tres factores importantes: *a*) si el partido nació del "centro" y se extendió hacia fuera por el resto del país, o si el partido nació de una organización regional para luego hacerse nacional; *b*) si el partido nació patrocinado por alguna institución, como por ejemplo los gremios laborales, o por obra y gracia de sí mismo, y *c*) si el partido contaba con líderes carismáticos. En resumen, Panebianco postula que un partido tiene una institucionalización fuerte cuando surge del centro hacia fuera, cuando hay una institución que lo patrocina y cuando hay una ausencia de carisma en su liderazgo. De los tres factores que considera este autor, podemos tomar los dos últimos y decir que la carencia de una institución de base y el "personalismo político" predominante

—que muchas veces va de la mano con acentos carismáticos— hacen que la institucionalización de los partidos peruanos sea débil.⁵

La pobre institucionalización de los partidos peruanos hace que éstos contribuyan poco a la formación de una democracia distinta de una “delegada”. Esto no quiere decir que la democracia en Perú sea necesariamente frágil o inestable, sino simplemente que los partidos no son fuertes canalizadores de demandas sociales para beneficio mayoritario. Hasta cierto extremo, el vacío que dejan los partidos hace que otras agrupaciones e instituciones corrijan las deficiencias de éstos para canalizar sus propios intereses. Por ejemplo, como señala Bromley (1990), resulta difícil ignorar el papel del Instituto Libertad y Democracia (ILD) en las políticas de desarrollo en Perú. Para bien o mal, el ILD ha tenido logros significativos en la agenda pública del gobierno, por ejemplo, la Ley de Simplificación Administrativa, el Registro Predial para pequeños propietarios y las más recientes negociaciones con los cultivadores de coca en la selva; y esto va en detrimento de los partidos mismos.⁶ Como los grupos de interés no compiten por votos, éstos resultan ser más efectivos que los partidos mismos cuando se trata de canalizar demandas.⁷

Por último, trataremos sobre el electorado peruano.

La volatilidad del electorado peruano

La desarticulación social de los partidos peruanos se sanciona con la volatilidad del electorado peruano. Quien observe los resultados de las elecciones presidenciales (cuadro 1) y de las elecciones municipales en la ciudad de Lima⁸ (cuadro 2) apreciará que los partidos modernos, como

⁵ El Frente Nacional de Trabajadores Campesinos (Frenatraca, 1962) es ejemplo de un partido que nace de una organización regional para luego hacerse nacional. Sus fundadores, los hermanos Cáceres, se asemejan a aquellos de los clubes de “notables” que se encontraban en Europa cuando recién nacían los partidos políticos.

⁶ La Ley de Simplificación Administrativa es, principalmente, un mecanismo para eliminar colas, papeleos y trámites engorrosos, muchos de los cuales sobreviven por inercia, o por ser fuente generadora de honorarios y de sobornos. El Registro Predial inscribe la posesión de los lotes de terreno y la propiedad de las viviendas en los asentamientos humanos informales, así como los actos y contratos correspondientes. Por último, el ILD ha conseguido que el Estado reconozca a los cultivadores de coca como tales, y no necesariamente como traficantes de droga, como anteriormente se hacía.

⁷ Otros institutos de investigación, como el Instituto de Estudios Peruanos, DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo y algunos más aunque hacen frecuentes publicaciones, no tienen la importancia del ILD en la dirección del gobierno.

⁸ Para entender la volatilidad del electorado peruano, se han tomado como

AP, PPC, y APRA, entre otros, están en decadencia, y que esta es la llamada "hora de los independientes", como Cambio 90, Movimiento Obras, Lima al 2000, etc. Del mismo modo, los resultados de las elecciones del actual Congreso Constituyente Democrático (CCD) representan lo que podríamos considerar como la *atomización* de los partidos modernos (véase el cuadro 3).

Cuadro 1

Resultado de las elecciones políticas generales (Distribución porcentual)

<i>Partido</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>	<i>1990a</i>	<i>1990b</i>
Acción Popular (AP)	45.4	7.3	—	—
Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA)	27.4	53.1	22.6	—
Izquierda Unida (IU)	—	24.7	8.2	—
Partido Popular Cristiano (PPC)	9.6	—	—	—
Frente Democrático (Fredemo)*	—	—	32.7	37.5
Cambio 90	—	—	29.1	62.5
Izquierda**	13.9	—	—	—
Izquierda Socialista (IS)	—	—	4.8	—
Convergencia Democrática (Code)***	—	11.9	—	—
Otros	3.8	3.1	2.6	—

Fuente: Webb y Fernández Baca, 1991: 1028-1031. Primera vuelta (1990a), segunda vuelta (1990b).

* Fredemo fue una alianza electoral entre AP, el PPC y el Movimiento Libertad para las elecciones generales de 1990 y las municipales de 1989.

** El rubro Izquierda incluye a los partidos siguientes: Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), Unión de Izquierda Revolucionaria (Unir), Unidad de Izquierda (UI), Unidad Democrático Popular (UDP), y el Frente Obrero Campesino Estudiantil y Popular (FOCEP). Estas agrupaciones formaron Izquierda Unida (IU) para las elecciones presidenciales de 1985, para luego dividirse en IU e Izquierda Socialista (IS) en las de 1990.

*** Code fue una alianza electoral entre el PPC y el Movimiento de Bases Hayistas para las elecciones presidenciales de 1985. El MBH provino, a su vez, de una ruptura con el APRA en 1981.

referencia los resultados de las elecciones municipales de la ciudad de Lima, ya que allí se encuentra más de un tercio del electorado nacional, que en total consta de aproximadamente diez millones de habitantes. En efecto, se puede sostener que Lima demuestra claramente la debilidad de los partidos y la crisis de las estructuras de mediación que venimos estudiando.

Cuadro 2**Resultado de las elecciones municipales en Lima
(Distribución porcentual)**

<i>Partido</i>	<i>1980</i>	<i>1983</i>	<i>1986</i>	<i>1989</i>	<i>1993</i>
AP	34.9	11.8	—	—	7.3
APRA	16.3	27.1	37.6	11.2	3.5
IU	28.3	36.3	34.8	11.2	0.9
PPC	20.6	21.1	26.9	—	1.1
Fredemo	—	—	—	26.0	—
Movimiento Obras	—	—	—	49.4	43.5
Lima al 2000	—	—	—	—	32.7
Plataforma Democrática	—	—	—	—	4.2
Movimiento Libertad	—	—	—	—	1.5
Frepap	—	—	—	—	0.6
Otros	—	3.3	0.7	2.1	4.7

Fuente: Webb y Fernández Baca, 1991: 1018-1021; Cameron, 1994: 178.

Nota: Al igual que el Movimiento Obras, son agrupaciones nuevas e independientes: Lima al 2000, Plataforma Democrática y Frepap (Frente Popular Agrícola del Perú).

Cuadro 3**Elecciones para el Congreso Constituyente Democrático (CCD), 1992**

<i>Partido</i>	<i>Curules</i>	<i>% de votos</i>
Nueva mayoría-Cambio 90	44	49.3
Partido Popular Cristiano (PPC)	8	9.7
Frente Independiente Moralizador (FIM)	7	7.8
Renovación	6	7.1
Movimiento Democrático de Izquierda (MDI)	4	5.5
Coordinadora Democrática	4	5.3
Frenatraca	3	3.8
Frente Popular Agrícola del Perú (Frepap)	1	2.8
Solidaridad y Democracia (Sode)	1	2.0
Movimiento Independiente Agrario (MIA)	1	1.7
Otros (ocho grupos)	—	5.0

Fuente: Jurado Nacional de Elecciones.

Nota: A diferencia del PPC y Frenatraca, todas las demás son nuevas y en su mayoría independientes.

La crisis de los partidos modernos se presentará siempre y cuando se asuman bases sociales estables que los apoyen. Pero como ya hemos

demostrado, todos ellos, llámense tradicionales, modernos o independientes, carecen de tales bases. Así, los partidos tradicionales también obtuvieron votaciones significativas en elecciones pasadas. Si los partidos modernos remplazaron a los tradicionales por estar éstos en crisis, y los movimientos independientes van remplazando a los modernos porque también están en crisis, vivimos entonces en una continua crisis lo que equivale a decir que la crisis no es tal. Ya hemos sostenido que el personalismo político tiene mucho que decir acerca de la volatilidad del electorado peruano: desaparecen los líderes y los partidos pierden significado. Ahora queremos ver el personalismo político, no desde el punto de vista de los partidos sino del electorado. En efecto, sucede que cuando se habla de personalismo político se hace referencia a los partidos y no a las actitudes del electorado que lo refuerzan. Partimos de que no se puede asumir un electorado con información completa en el momento de decidir por quién votar. Dado que son muchos los temas a tratar en una contienda electoral, es evidente que cierto proceso de racionalización está presente en el momento de votar. De esta manera y estudiando al elector norteamericano, Miller, Wattenberg y Malanchuck (1986) sostienen que hay tres elementos para evaluar a un candidato presidencial: *integridad, confianza y competencia*.⁹ Por eso, y en el caso peruano, se forman partidos alrededor de líderes y no líderes alrededor de partidos.¹⁰ En consecuencia, los candidatos terminan adquiriendo mayor importancia que las agrupaciones mismas que los patrocinan. Una excepción de la formación de líderes alrededor de los partidos sería el caso de García y el APRA en 1985, aunque el ascenso de una persona tan joven al liderazgo de uno de los partidos más organizados en el Perú sólo se explica por el vacío que dejara su fundador.¹¹

Por otro lado, no se pueden esperar identidades partidarias y políticas estables por parte del electorado en favor de los partidos, cuando los miembros de estos últimos carecen de tales hábitos. La lista es larga para escribirla aquí, mas en ella destaca Enrique Chirinos Soto, quien del APRA pasó a Convergencia Democrática (CODE, 1980), posteriormente al Movimiento Libertad (1990) y terminó en Renovación (1992); así,

⁹ Según Miller, Wattenberg y Malanchuck (1986), estos tres elementos no sólo son estables, sino que se ubican muchas veces por encima de temas electorales e inclinaciones partidarias.

¹⁰ Así los partidos también buscan y seleccionan candidatos que tengan altas posibilidades de éxito en las elecciones.

¹¹ Víctor Raúl Haya de la Torre nació en Trujillo en 1895. En 1930 fundó el APRA, y dirigió el partido aprista hasta su muerte en 1979. Hay quienes sostienen que para entender la historia republicana en el Perú, hay que estudiar la vida de Haya de la Torre.

en menos de doce años, ha cambiado tres veces de agrupación política. También están entre otros, Fernando Olivera Vega, quien se inició en el PPC y terminó como líder del Frente Independiente Moralizador (FIM), y José Barba Caballero, proveniente del APRA, que terminó en la Coordinadora Democrática (1992).¹² Tampoco es raro ver que varios miembros de partidos dejan sus lealtades partidarias por desempeñar algún cargo público, especialmente carteras ministeriales, con la idea de ayudar al país a salir de la crisis.

Finalmente diremos que las variedades que hemos planteado para hablar de la desarticulación social de los partidos se explican por la baja confianza pública con que cuentan estas instituciones (véase el cuadro 4). Nótese que los partidos reciben un apoyo de únicamente 12 o 13% de la población, cifra menor que cualquiera de las de otras instituciones investigadas.

Cuadro 4

Confianza en las Instituciones Nacionales (%)

<i>Institución</i>	<i>Septiembre 1990</i>	<i>Marzo 1991</i>	<i>Septiembre 1991</i>	<i>Marzo 1992</i>	<i>Septiembre 1992</i>
Banco Central de Reserva	44	35	27	40	39
Consejo de ministros	52	25	24	27	37
Empresa privada	-	-	-	-	53
Escuelas públicas	38	33	-	30	54
Fuerzas armadas	58	53	47	54	57
Hospitales públicos	23	23	-	21	38
Iglesia	81	83	85	80	81
Seguridad social	23	23	32	30	37
Jurado nacional de elecciones	-	-	-	-	54
Medios de comunicación	60	48	55	57	58
Municipalidad distrital	-	-	-	-	55
Municipalidad provincial	-	-	-	-	46
Partidos políticos	21	13	13	12	13
Poder judicial	23	16	22	14	28
Policía nacional	47	31	33	20	48
Presidencia de la República	57	29	26	42	54
Sindicatos	-	-	-	-	20

Fuente: Apoyo S.A., Lima, septiembre de 1992, citado en Balbi, 1992: 54.

¹² Chirinos Soto, Olivera Vega y Barba Caballero, entre otros, destacan en la política nacional. Fueron caudillos en las agrupaciones a las que pertenecieron en el inicio de sus vidas como parlamentarios, mas luego crearon movimientos independientes o se asociaron con ellos.

Conclusión

En Perú, hay quienes hablan de *clientelismo* y *prebendismo* para referirse al debilitamiento del sistema de partidos y la crisis de las estructuras de mediación (Cotler, 1993: 10-15). Otros han considerado el origen social y étnico de los dirigentes de los partidos y se han dedicado a escribir recetas de cómo renovar esas agrupaciones (López Jiménez, 1994; Balbi, 1992). Algunos se han ocupado del crecimiento de la informalidad y su impacto en los resultados electorales de la gran Lima (Cameron, 1994), y hubo incluso quienes pusieron sobre la mesa la reforma del parlamento mismo (Sardón, 1991). Mas no faltaron aquellos que encontraron cierta afinidad entre las políticas económicas neoliberales y la crisis de partidos (Adrianzén, 1992), confundiendo muchas veces consecuencias con causas. En efecto, para entender posturas autoritarias, o las que Adrianzén califica como de "mano dura", hay que estudiar al mismo tiempo las estructuras, y considerar si son ellas mismas (por cierto, débiles) las que facilitan una mano dura en la conducción del gobierno. Se trata simplemente de una relación recíproca. ¿Acaso no se podría afirmar que una de las principales razones del ajuste neoliberal de los noventa fue el fracaso de las mayorías parlamentarias de AP-PPC (1980-1985) y el APRA (1985-1990) para formular políticas de desarrollo económico coherentes? Los postulados de estos trabajos no son necesariamente incorrectos, pero hablan de una crisis coyuntural, cuando lo que en realidad existe es una crisis congénita y crónica en el desarrollo político del país.

De esta manera, los trabajos de Lipset y Rokkan (1967) sobre las identidades partidarias y políticas estables de los partidos europeos, los de O'Donnell (1994) sobre "democracias delegadas", y los de Panebianco (1988) sobre la institucionalización de los partidos, nos llevan a considerar lo que aquí denominamos como la desarticulación social de los partidos peruanos y las formas en que se manifiesta. Y si se toman estas ideas para aplicarlas al futuro de los movimientos independientes, se anticipa un desarrollo político similar al de los partidos tradicionales y modernos. Así, los movimientos independientes tendrán años de apogeo siempre y cuando se mantenga el personalismo político como el mecanismo más efectivo para canalizar intereses. Asimismo, se tienen nuevas fuerzas políticas en Europa, mas éstas responden a divisiones sociales recientes, y específicamente a valores posmaterialistas (Inglehart, 1990). En Perú hay también nuevas fuerzas políticas, pero no hay divisiones sociales en favor de ellas, y por consiguiente resultan ser instituciones inestables.

Finalmente diremos que la nueva Constitución de 1993 parece haber corregido algunas de las deficiencias del régimen presidencialista peruano (Sardón, 1993). Nos referimos al voto de confianza requerido al inicio de una gestión ministerial, y a la facultad del presidente para disolver el parlamento cuando este último niega en dos oportunidades tal voto de investidura. En este sentido, la Constitución de 1993 ha limitado el "decretismo" al establecer que el ejecutivo no puede promulgar leyes orgánicas haciendo uso de sus facultades legislativas, y al otorgar al parlamento el poder de derogar y modificar los decretos de urgencia del ejecutivo. Esto indica que se está cerca de alcanzar un régimen de dependencia mutua entre el ejecutivo y el parlamento. Es posible que en este contexto los partidos adquieran mayor importancia y así dejen de ser aquellas instituciones inauténticas, postizas y artificiales que mencionaba Cornejo Chávez (1975).

Recibido en julio de 1995

Revisado en octubre de 1995

Correspondencia: Department of Political Science/The University of New Mexico/ Albuquerque, 87131-1121/email moises@unm.edu

Bibliografía

- Adriazén Merino, Alberto (1992), "Democracia y partidos en el Perú", *Pretextos*, vol. 3-4: 7-19.
- Balbi, Carmen Rosa (1992), "Del golpe del 5 de abril al CCD: Los problemas en la transición a la democracia", *Pretextos*, vol. 3-4: 41-61.
- Bromley, Ray (1990), "A New Path to Development? The Significance and Impact of Hernando de Soto's Ideas on Underdevelopment, Production and Reproduction", *Economic Geography*, vol. 66: 328-348.
- Cameron, Maxwell A. (1994), *Democracy and Authoritarianism in Peru: Political Coalitions and Social Change*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Chirinos Soto, Enrique (1985), *Historia de la República (1821-1930), (1930-1985)*, Lima, Editores Importadores.
- Collier, Ruth Berins y David Collier (1991), *Shaping the Political Arena*, Princeton, Princeton University Press.
- Cornejo Chávez, Héctor (1975), *Socialcristianismo y Revolución peruana*, Lima, Centro Andino de Capacitación y Estudios.
- Cotler, Julio (1993), *Descomposición política y autoritarismo en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Dix, Robert H. (1982), "Cleavage Structure and Party Systems in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 21: 23-37.

- Gandolfo, Carlos (1991), "El régimen parlamentario y la estabilidad democrática", *Apuntes*, 29, segundo semestre: 17-25.
- Higley, John y Richard Gunther (1992), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Huntington, Samuel (1965), "Political Development and Political Decay", *World Politics*, vol. 17: 386-430.
- Inglehart, Ronald (1990), *Culture Shift in Advanced Industrial Society*, Princeton, Princeton University Press.
- Janda, Kenneth (1980), *Political Parties: A Cross-National Survey*, Nueva York, The Free Press.
- Kirchheimer, Otto (1966), "The Transformation of the Western European Party System" en Joseph LaPalombara y Myron Weiner *et al.*, *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press.
- Linz, Juan J. y Arturo Valenzuela (1994), *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan (1967), *Party Systems and Voter Alignments*, Nueva York, Free Press.
- López Jiménez, Sinesio (1994), "Los partidos políticos: crisis, renovación y refundación", *Cuestión de Estado*, año 2, núm. 7: 31-36.
- Mainwaring, Scott (1992), "Brazilian Party Underdevelopment in Comparative Perspective", *Political Science Quarterly*, vol. 107 (4): 677-707.
- Martz, John D. (1966), *Acción Democrática: Evolution of a Modern Political Party in Venezuela*, Princeton, Princeton University Press.
- Miller, Arthur, Martin Wattenberg y Oksana Malanchuk (1986), "Schematic Assessment of Presidential Candidates", *American Political Science Review*, vol. 80: 521-540.
- O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5 (1): 55-69.
- Panbianco, Angelo (1988), *Political Parties: Organization and Power*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Parodi, Jorge (1986), *Ser obrero es algo relativo... Obreros, clasismo y política*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos.
- Roberts, Kenneth M. (1994), "Neoliberalism and the transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case", documento presentado en el encuentro anual de 1994 de la American Political Science Association, Nueva York, septiembre 1-4.
- Rubio, Marcial y Enrique Bernaldes (1985), *Constitución y sociedad política*, Lima, Mesa Redonda Editores.
- Sardón, José Luis (1991), "La reforma del Parlamento: una propuesta alternativa", *Apuntes*, 28, primer semestre: 55-63.
- _____ (1993), "El sistema de gobierno en la nueva Constitución", *Apuntes*, 33, segundo semestre: 3-11.
- Stepan, Alfred y Cindy Skach (1993), "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism", *World Politics*, vol. 46: 1-22.

- Valenzuela, Arturo (1993), "Latin America: Presidentialism in Crisis", *Journal of Democracy*, vol. 4: 3-16.
- Webb, Richard y Graciella Fernández Baca (1991), *Perú en números, 1991*, Lima, Cuánto S.A.