

El sistema de partidos políticos en el Perú y la nueva ley

Agustín Haya de la Torre

RESUMEN

La nueva ley de partidos políticos recientemente promulgado nos lleva a revisar la formación y el papel jugado por los partidos en la historia de la República. Este análisis nos permitirá entender las razones que no han hecho posible que tengamos sistemas estables y duraderos. A la luz de esta experiencia y con el análisis de conceptos que nos llevan a ubicar de forma adecuada el papel de los partidos en la democracia contemporánea, es que revisamos las características de la nueva ley y su significado para la construcción de la democracia.

LOS PRIMEROS «PARTIDOS»

Las primeras corrientes ideológicas nacen con la República. Santiago Távara las denomina partidos políticos desde mediados del siglo XIX.¹ Es evidente que distan mucho de calzar en esa denominación. Reflejan las confrontaciones políticas entre liberales y conservadores sobre el destino del naciente Estado independiente.

Se trataba de una disputa entre élites intelectuales y religiosas, vinculadas al acontecer de la época.

Las expediciones libertadoras de José de San Martín y Simón Bolívar coinciden en que el más sólido bastión de la Corona es el Perú colonial. La derrota de la revolución de Túpac Amaru en 1781 y el fracaso de la rebelión de Mateo Pumacahua en 1814 evitaron que la gesta independentista tuviera aliento social y nacional.

La República se proclama sin tener el territorio asegurado. El escenario del primer debate ideológico, la Asamblea Constituyente de 1822, se reúne cuando las tropas realistas ocupan buena todavía parte de las intendencias.

Los representantes de la nación, definidos por el culto a la razón antes que por el voto popular, son la expresión de una élite empapada del debate revolucionario

1 TABARRA, Santiago: *Historia de los partidos*. Editorial Huascarán, Lima, 1951.

de la época. Herederos de la Ilustración y seguidores de la Constitución de Cádiz de 1812, pugnan por que los principios de las grandes revoluciones del siglo XVIII consten en la primera carta de la República.

Las discusiones se entremezclan con quienes quieren que la representatividad no signifique mayores concesiones a la soberanía popular. Esto es, con aquellos convencidos de que no hay condiciones para superar la vieja división virreinal entre la república de indios y la de españoles.

Son los liberales inspirados en el Contrato Social los que vencen, pero sus sueños distan mucho de la realidad. La Carta original no llega a regir un solo día, pues sucumbe ante la exigencia del uso militar de concentrar el poder para derrotar al ejército realista.

En las primeras décadas del naciente Estado, más que hablar de partidos, como quiere Távara, cabe más bien hablar de tendencias ideológicas. Se organizan al igual que en Inglaterra desde el siglo XVII en el Parlamento, pero esta entidad tiene una cronología accidentada y su poder es contrariado por el caudillismo militar.

Los liberales trazan esfuerzos para consagrar su credo y quieren organizar el Estado de acuerdo a los principios de la modernidad, primero en el 23, luego en 1828 y 1834. Las guerras civiles y los conflictos internacionales socavan tal propósito.

La falta de continuidad institucional del Congreso y el peso del caudillismo evitan que el liberalismo ideológico prosiga su desarrollo hasta principios de la segunda mitad del siglo XIX. Las ideas de los liberales de la independencia quedaron vigentes pese al rechazo del militarismo y las clases dominantes.

Domingo Elías organiza el «Club Progresista» en 1851 para enfrentarse a la candidatura de Rufino Echenique y más adelante, Manuel Pardo funda la «Sociedad Independencia Electoral», que bajo la consigna de llevar a un civil al poder, se convierte en el precedente del primer partido político moderno que se funda en el Perú.

Pardo es la expresión de una naciente burguesía agraria y comercial que quiere modernizar el aparato estatal. Se propone organizar a los nuevos sectores sociales que surgen con el incipiente capitalismo. Las posibilidades que ha abierto el comercio internacional del guano requieren mejorar el nivel de la administración pública.

El Partido Civil propone la «república práctica» y así pudo iniciar una nueva fase en el proceso de afianzamiento del Estado republicano. La lucha interna lo lleva al final de su mandato a designar como sucesor a otro militar, Mariano Ignacio Prado, cuya adhesión al liberalismo no fue suficiente para ocultar el desagrado que la vuelta a los políticos de uniforme produjo.

Sus propias contradicciones y luego el desastre de la guerra con Chile, frustraron la continuación del proyecto.

La posguerra ve aparecer lo que podemos calificar como el primer sistema de partidos políticos, el de la República Aristocrática. Además del Partido Civil que sigue en actividad, aparecen el Partido Demócrata fundado por Nicolás de Piérola y el Constitucional, del general Andrés Avelino Cáceres, héroe de la resistencia contra la ocupación chilena.

Durante un cuarto de siglo estos partidos van a coexistir. Salvo la breve interrupción militarista que derroca al demócrata Guillermo Billinghurst en 1914, civilistas, demócratas y constitucionales se suceden en el poder. Existe además otro pequeño Partido Liberal, encabezado por Augusto Durand. En ocasiones son aliados, las más de las veces se enfrentan, pero resuelven su vocación de poder en los marcos constitucionales.

Los civilistas se habían vuelto más moderados y conservadores en sus expectativas, aunque tenían un nivel importante de organización nacional. Cáceres había dado un giro al comportamiento habitual de los militares y luego de su intento frustrado de recuperar el gobierno tras la muerte del general Remigio Morales Bermúdez, optó por respetar las reglas.

Piérola, impetuoso caudillo civil que impidió por las armas el intento continuista de Cáceres, dio vida al Partido Demócrata. En su manifiesto, proclamaba que el problema del Perú era la falta de ciudadanía y la inexistencia del sufragio como vínculo efectivo entre la sociedad y el Estado.

Este sistema de partidos funcionó dentro de las pautas de la Constitución de 1860, que, repuesta en dos ocasiones, por Balta en 1868 y por Francisco García Calderón en 1881, acabó siendo la más longeva de la historia republicana. Fue el resultado de una transacción entre liberales y conservadores bajo la advocación de Ramón Castilla, en el esfuerzo por institucionalizar el Estado. Aunque en 1895 se restringió el sistema de votación, fue respetada hasta su modificación en 1919.

La República Aristocrática se asentaba en el criterio del predominio de la razón sobre la soberanía popular. La ciudadanía estaba restringida al 2% de la población en mayoría de edad. El peso de la servidumbre agraria y de la herencia colonial limitaba grandemente la realización de los ideales republicanos.

Dentro de estas limitaciones, pudieron sin embargo sucederse unos a otros los gobiernos aunque no sin sobresaltos. El temor a la soberanía popular hizo que el sufragio se ejerciese mediante colegios electorales, cuyo escrutinio final estaba a cargo del Congreso de la República. Por tanto, quien lo controlase, tenía asegurado el resultado.

Los resultados de las elecciones de ese tiempo son inverosímiles: Manuel Candamo gana en 1903 con el 98.85% de los votos; José Pardo en 1908 alcanza el 98.68%. Leguía encuentra cierta oposición y el Congreso le reconoce en 1908 el 72.68% de los sufragios emitidos. Como la elección de Billinghurst es objetada por

el candidato civilista Ántero Aspíllaga, el Congreso lo acaba eligiendo por 132 votos contra 30 de su rival. José Pardo vuelve al poder en 1915 con el 90.72% de los votos. A Leguía lo reeligen en 1919 con el 61.39% frente al 32.48% de Aspíllaga.

El modo como se ganaban los comicios no hizo más que propiciar vicios como la creación artificial de provincias y la concentración de la disputa política en el control del Parlamento. Las elecciones dependen de la fuerza y la audacia para controlar las mesas de sufragio, aunque la sanción final va a ser siempre de quien tiene la mayoría de votos en el Congreso.

Estos mecanismos erróneos van a causar el fin de la República Aristocrática, cuando el temor de uno de los candidatos civilistas, Augusto Leguía, de perder su segunda elección ante el cabecilla de otra facción de su mismo partido, lo impulsa a dar un golpe que le garantice el acceso al poder. Aunque impone una nueva mayoría parlamentaria para asegurar su proclamación, es el punto final al primer sistema de partidos.

INTERREGNO DICTATORIAL Y SEGUNDO SISTEMA DE PARTIDOS

Leguía ejerce el poder de forma autoritaria. Impulsa el proceso de modernización y de apertura al capital extranjero, afianza el presidencialismo y termina con el sistema de partidos de la república aristocrática. Su propia organización, el Partido Democrático Reformista no es más que una agrupación personalista.

Durante el oncenio desaparece el juego de partidos. El parlamento no pasa de ser el apéndice del poder ejecutivo, totalmente controlado por el gobernante. La oposición se manifiesta en el seno del civilismo y en las calles, pero carece de la posibilidad de ser alternativa. Dos veces es modificada la Constitución de 1820 para permitir la reelección del mandatario. La primera, en 1923 para que esto sea posible por un período más y la segunda, en 1927, con carácter indefinido.

La crisis capitalista de 1929 y la creciente protesta social y juvenil que se canaliza desde fuera de los partidos tradicionales, son el escenario para el golpe de estado del general Luis Miguel Sánchez Cerro, antiguo agregado militar en la embajada peruana en París.

Sánchez Cerro descubre pronto la necesidad de dar una salida ordenada a sus aspiraciones y de organizar su propia fuerza política, la Unión Revolucionaria. Cede el poder a una junta transitoria presidida por David Samanez Ocampo, que se va a encargar de las elecciones y de nombrar una comisión para que proponga otra constitución.

Es el momento de la aparición de los partidos de masas en nuestra historia política, en el contexto del surgimiento de los regímenes totalitarios en Europa, de la crisis del liberalismo y del impulso de las reivindicaciones sociales.

En las elecciones de 1931 se enfrentan la Unión Revolucionaria y el Partido Aprista Peruano. El proceso resulta irregular y tras cuatro meses de realizados los

comicios, los resultados oficiales le dan el triunfo a Sánchez Cerro con 152,062 votos, esto es el 47.02% frente a los 106,007 (32.18%) votos que le reconocen a Haya de la Torre, mientras que dos candidaturas menores que encabezan De la Jara y Osores, obtienen 21 mil y 19 mil votos respectivamente. El Congreso elegido va a tener funciones legislativas y constituyentes. A las pocas semanas, la situación se polariza al extremo que los parlamentarios apristas van a ser expulsados del recinto parlamentario y exiliados.

Se inicia un largo proceso de confrontación entre la oligarquía y las fuerzas populares, que por momentos tiene las características de guerra civil. Pese a la expulsión de la célula aprista, el debate continúa y en 1933 se promulga la nueva Carta Política. Trae innovaciones interesantes con respecto a la de 1920, pero su carácter queda sellado por el artículo 53, según el cual el Estado no reconoce la existencia legal de los partidos políticos de «organización internacional» y sus miembros no pueden desempeñar ninguna función política.

El nuevo texto pierde así su sentido de ser garante de la integración social y la convivencia civil. Desconoce brutalmente los derechos políticos de buena parte de la ciudadanía organizada en las fuerzas de la naciente izquierda. El PAP y el Partido Comunista representaban por lo menos al 40% del electorado.

Esta situación se prolonga hasta 1945. Es decir, durante las dictaduras de Sánchez Cerro, Benavides y el gobierno autoritario de Manuel Prado, no hay lugar para un sistema de partidos. Las libertades civiles y políticas no existen y es recién con la formación del Frente Democrático Nacional y la candidatura del jurista Luis Bustamante y Rivero que se abre un espacio democrático.

El Frente arrasa en las elecciones pero las contradicciones entre las fuerzas que lo sustentan y la dura oposición de la derecha oligárquica, impiden que la transición democrática se consolide. La inestabilidad política agota al gobierno apenas a los tres años de iniciada su gestión y nuevamente un golpe de estado termina con su existencia. El golpista general Manuel Odría cree necesario darle un barniz institucional a sus pretensiones y convoca a elecciones en 1950. En ellas, acaba siendo en la práctica el único candidato posible y ejerce el poder hasta 1956. Tiene en ese lapso un parlamento obsecuente, que solo cumple función decorativa.

Los partidos de oposición son ilegalizados y al igual que en las dictaduras anteriores, ni siquiera rige la Constitución de 1933. Leyes de emergencia y seguridad interior que concentran todo el poder en el dictador de turno, la reemplazan.

Es otro período de ocho años sin vida democrática, hasta la nueva fase que se abre en 1956. Sin que el artículo 53 de la Constitución de 1933 haya sido derogado, se permite la participación indirecta de las fuerzas ilegalizadas. De esta manera, el Apra puede respaldar la candidatura de Manuel Prado que le había permitido la legalidad y otros grupos progresistas auspician al líder del nuevo Frente de Juventudes, Fernando Belaunde Terry, que obtiene un sorpresivo segundo lugar.

Entre 1956 y 1968 se dan las condiciones para la aparición de un segundo sistema de partidos. El Partido Aprista puede actuar sin que lo persigan. El Frente de Juventudes da paso al Partido Acción Popular. El presidente Manuel Prado organiza su propio Movimiento Democrático Peruano. Aparecen nuevos grupos que representan a sectores medios radicalizados, como la Democracia Cristiana, el Movimiento Social Progresista. El Partido Comunista impulsa como frente electoral el Frente de Liberación Nacional. El ex dictador intenta regresar al gobierno mediante el voto popular y forma la Unión Nacional Odriista.

El veto de los militares al Partido Aprista, viejo rezago de la fase dictatorial iniciada en 1930 y culminada un cuarto de siglo después, genera el golpe del 18 de junio de 1962. Se instala la Junta Militar de Gobierno que convoca nuevas elecciones para el año siguiente. En estas elecciones, aparecen tres partidos como los predominantes, repartiéndose en dos ocasiones, aproximadamente un tercio de la votación ciudadana: Acción Popular, el Apra y la Unión Nacional Odriista.

La crisis provocada por el veto de los militares a la candidatura de Víctor Raúl Haya de la Torre, jefe del Partido Aprista, marca la coyuntura política. Al haber quedado a 0.2% del tercio exigido por la ley para ganar la presidencia de la República, (porcentaje que superaron los candidatos a las vicepresidencias del mismo partido)² la elección tiene que resolverse en el Congreso entre los tres candidatos más votados. El PAP anuncia que va a cederle sus votos al antiguo dictador y líder de la UNO. Por otro lado, Acción Popular denuncia las elecciones por «voluntad de fraude» a favor del candidato aprista. En ese ambiente enrarecido, a pocas semanas del fin de su segundo mandato, Manuel Prado es derrocado.

Las nuevas elecciones le dan el triunfo a Fernando Belaunde Terry. En el Congreso, se coaligan el Apra y la UNO, lo que les permite dirigir ambas cámaras. Las relaciones entre el gobierno, controlado por la alianza de Acción Popular y la Democracia Cristiana y la oposición parlamentaria, son tensas y difíciles. Las interpelaciones ministeriales y las censuras a los gabinetes se suceden, mientras la movilización social se acentúa alentada por las expectativas que despertó el candidato Belaunde.

La Alianza y la Coalición hegemonizan la vida política. El MDP queda muy disminuido y los grupos de izquierda, que se han diversificado, demuestran un significativo crecimiento en las elecciones complementarias de 1967 en Lima, al obtener 14.3% de los votos.³

Sin embargo, es difícil lograr estabilidad política porque no se han superado definitivamente los problemas que causaron la confrontación política del cuarto

2 Fernando Tuesta le reconoce al candidato presidencial aprista 33% de votos. Ver TUESTA SOLDEVILLA: *Perú político en cifras*. Fundación Friedrich Ebert, Lima 1994, p. 219.

3 *Ídem*: p. 207.

de siglo de gobiernos dictatoriales y autoritarios desde los años treinta. La Constitución excluyente de 1933 sigue vigente. La confrontación entre el Apra y el Ejército se traduce en el veto de las Fuerzas Armadas a la presidencia de Haya de la Torre. Los acuerdos del PAP con sectores de la derecha abren un flanco a su izquierda que es ocupado rápidamente por grupos políticos de inspiración marxista.

El contexto internacional se tensa por el empuje de la revolución cubana y su aliento a los movimientos insurreccionales en toda América Latina. Los efectos de la guerra fría se sienten con particular fuerza y los gobiernos norteamericanos respaldan cualquier alternativa que frene «el avance comunista».

En esa situación, son difíciles las condiciones para que se afiance el sistema de partidos. La polarización impide una relación adecuada entre las fuerzas políticas y las dificultades que ello genera acaban por entrapar el funcionamiento de los propios partidos políticos. Acción Popular se divide mientras rompe su alianza con la Democracia Cristiana. La crisis en el partido de gobierno, el escándalo en la renegociación del contrato con la International Petroleum Company, las huelgas sindicales, crean una sensación de desorden que es usada como pretexto para el nuevo golpe militar.

Esta vez se trata del pronunciamiento corporativo, institucional, que les permite a los militares tomar el poder durante doce largos años. Tienen el propósito declarado de poner fin al régimen oligárquico. Aplican una política económica nacionalista y estatista que expropia a grandes empresas petroleras, mineras, industriales y agrarias. A partir de esas medidas, se crean unas doscientas empresas públicas y se aprueban mecanismos de participación en la gestión empresarial.

En lo político el discurso está fuertemente dirigido contra los partidos políticos. Incluso la consigna del «no partido» llega a convertirse en ideología oficial de forma tal que el aparato estatal se convierte en la expresión de acción política de los militares.

Es la primera dictadura militar en la historia peruana que rechaza de manera conciente el funcionamiento de la representación parlamentaria. No aceptan la existencia del Congreso ni para guardar las formas. En reemplazo de la democracia representativa contraponen la tesis del «participacionismo» y la «movilización social» que no es otra cosa más que el mecanismo de apoyo al poder dictatorial controlado y subvencionado por la junta militar.

Los dirigentes de los partidos, en particular de Acción Popular, del Apra, del PPC y de pequeños grupos de la izquierda radical, son perseguidos, hostigados y marginados de la actividad pública. La «revolución» corporativa de los militares cree que se ha hecho para durar largo tiempo y anula el derecho ciudadano al sufragio. Las fuerzas políticas democráticas se mantienen en relativa actividad, vinculándose a movilizaciones de diversa índole que se impulsan desde la sociedad civil, sobre todo a través de gremios profesionales y sindicatos.

La presión social y política obliga a los militares desgastados a retirarse a sus cuarteles. Deciden hacerlo en orden y diseñan un cronograma que incluye la convocatoria de una Asamblea Constituyente para julio de 1978. Las elecciones se realizan no sin sobresaltos y en medio de una fuerte presión de la sociedad civil para asegurar el retiro de las Fuerzas Armadas. Todas las fuerzas democráticas, salvo el partido del derrocado ex presidente Belaunde Terry, deciden participar en el proceso electoral. El resultado favorece con un 35% de votos al Partido Aprista que por primera vez en su medio siglo de existencia, logra elegir para un cargo público a su líder. El segundo lugar lo alcanza el PPC, y luego varios grupos de izquierda suman un sorprendente 32% de sufragios.

Durante un año la Asamblea debate la nueva Constitución mientras se preparan las elecciones de 1980. En agosto de 1979 se promulga la que resulta la primera Carta democrática del siglo XX, que reconoce como sustento del régimen político los derechos fundamentales. Por precaución, incluyen como artículo final la disposición antigolpista de la Constitución mexicana de Querétaro de 1917, que luego recogió la venezolana de 1961. El artículo 307 proclama el carácter ultra activo del texto constitucional, al señalar que no puede ser derogado por golpe alguno ni modificado por medio distinto al que dispone.

El período abierto en 1980 y que dura hasta el golpe de Alberto Fujimori en 1992, permite la vigencia predominante de cuatro fuerzas políticas: Acción Popular, el PAP, el PPC y la Izquierda Unida. AP en alianza con el PPC gobiernan de 1980 a 1985. El Apra lo hace de 1985 a 1990 mientras que la IU tiene presencia significativa en los gobiernos municipales y regionales, además de fuerte representación parlamentaria.

Tres factores se entrecruzan para entorpecer el nuevo tránsito democrático: la crisis de la deuda externa, la acción terrorista de Sendero Luminoso y la crisis económica que lleva a la hiperinflación de fines de los ochenta.

Cuando los militares presionados por las fuerzas democráticas deciden convocar a la Asamblea Constituyente, se abre un proceso de refundación constitucional de la República que convoca a las fuerzas democráticas. Señalamos que AP decide no participar por razones de táctica electoral, lo que no le impide reconocer y poner en vigencia la Carta democrática. Sin embargo, un pequeño grupo maoísta rechaza de plano la opción por la democracia y promueve la sedición terrorista contra el Estado.

Este quizás fue el problema más difícil de manejar por los gobernantes y se convirtió junto con las dificultades económicas, en el acicate que debilitó la institucionalización democrática. La suma de errores para enfrentar la crisis alimenta la polarización de las fuerzas políticas y acabó por crear las condiciones para la aparición de candidatos hasta entonces marginales en la

vida pública, que consiguieron el respaldo sorpresivo de grandes sectores del electorado.

Desde 1978 se realizaron tres elecciones presidenciales y parlamentarias, cuatro municipales y una de gobiernos regionales, con plena vigencia de las libertades democráticas. En 1980, 1985 y 1990 se eligieron tres parlamentos bicamerales de 180 diputados y 60 senadores cada uno. La aplicación del sistema electoral proporcional (cifra repartidora) introducido en los países europeos étnicamente más heterogéneos como parte de su estrategia de consolidación territorial,⁴ permitió en el Perú la representación de fuerzas minoritarias que contaban con influencia en sectores sociales definidos.

La nueva Constitución fue la primera que en la historia republicana considera a los partidos políticos. En el capítulo sobre derechos políticos⁵ le dedica los artículos 68, 69, 70 y 71. En ellos se precisa que los partidos expresan el pluralismo democrático y concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Se les considera como «instrumento fundamental para la participación política de la ciudadanía».

Se reconoce el derecho de los ciudadanos de asociarse en partidos y de participar democráticamente en ellos. A los partidos les corresponde postular candidatos en las elecciones. En los artículos 70 y 71 se reconoce una forma de subvención indirecta por parte del Estado, al garantizar el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad pública, de acuerdo a la proporcionalidad resultante de las elecciones parlamentarias. La futura ley de partidos políticos debía establecer pautas más precisas.

Esta novedad constitucional resultó un gran paso adelante luego de que las dictaduras militares y los gobiernos autoritarios, tomasen como consigna denigrar permanentemente a las fuerzas políticas organizadas, en particular si provenían de las clases populares. Por primera vez gozaban de reconocimiento constitucional y tenían plena libertad para organizarse y contribuir a la formación de la voluntad política de los ciudadanos.

Hubo pues un marco adecuado para el juego político. Entonces la plena vigencia de las libertades civiles y políticas se puso a prueba por la necesidad de responder ante los ataques terroristas de Sendero Luminoso, cada vez de mayor envergadura. Los gobiernos democráticos respondieron sin alterar el curso constitucional. No pudieron, sin embargo, controlar la violación de derechos fundamentales por parte de los agentes represivos del Estado. La debilidad de la autoridad civil en

4 La representación proporcional se aplicó inicialmente en Dinamarca (1855), en los cantones suizos (1891), en Bélgica (1899), en Moravia (1906) y Finlandia (1906). Seymour Martín LIPSET y Stein ROKKAN: «Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales» en *Diez textos básicos de ciencia política*, Ariel, Barcelona 1992, p. 264.

5 POWER MANCHEGO MUÑOZ, Jorge: *Índice analítico de la Constitución Política del Perú de 1979*, pp. 195-196.

este caso tiene que ver en buena parte con la tradición militarista cultivada en las Fuerzas Armadas por la vieja oligarquía, carente de convicciones democráticas.

Parlamentarios de los partidos predominantes en el Congreso hicieron varios intentos para traducir al derecho positivo los artículos señalados. En la Cámara de Diputados se presentaron diversas propuestas que no encontraron consenso en dos puntos capitales: la supervisión pública de la financiación partidaria y los mecanismos de democracia interna, tanto para elegir a las autoridades internas como las candidaturas a cargos públicos. Los acercamientos iniciales a estas propuestas permitieron comprobar que no existía el temperamento suficiente para aprobar la iniciativa legislativa.

Primaba entonces la idea de que los partidos debían organizarse al margen de la injerencia estatal, tanto en el manejo de sus ingresos como en la designación de sus autoridades. Ya en la década de los ochenta, se sentía la crítica pública contra el manejo cerrado de las cúpulas en las organizaciones partidarias, así como se abrían interrogantes en la opinión pública sobre la legalidad de ciertas financiaciones.

La precaria institucionalidad democrática, resultado del predominio de las dictaduras y el temor a los golpes de estado, generaron fuerte desconfianza en el manejo imparcial de las entidades públicas. Hasta el golpe de 1992 el tema no se resolvió y las iniciativas no pasaron de algunos debates previos en las comisiones parlamentarias.

Esta indecisión terminó por socavar el propio proceso de consolidación ciudadana de las fuerzas políticas. Perseguidas y hostigadas durante largos periodos, enfrentadas por la banda terrorista de Sendero Luminoso, los partidos se pusieron a la defensiva y dejaron pasar la oportunidad. Los ciudadanos exigían respuestas más eficaces contra la violencia y la crisis económica y empezaron a quitarle su apoyo a los partidos organizados. Ya en las elecciones municipales de 1989 apareció con fuerza la figura del marginal de la vida política, que de pronto ganaba la alcaldía de Lima.

Si bien los movimientos estaban reconocidos por el texto constitucional ya habían aparecido esporádicamente, era la primera vez que el fenómeno se presentaba en toda su dimensión. Sobre la base de una mezcla de elementos que combinaba desde la presencia profesional y empresarial en la radio y la televisión, simpatía personal, liviandad ideológica, sin ninguna clase de organización estructurada y con la única promesa de hacer obras, el empresario de medios de comunicación Ricardo Belmont derrotó a todas las fuerzas organizadas.

A partir de allí, vastos sectores de la ciudadanía empezaron a creer que no se necesitaba tener una trabajada formación orgánica ni doctrinas o programas elaborados. Ni siquiera planes de gobierno eran necesarios para convencer a los electores. Bastaba un rostro conocido que hablara en términos generales y prometiera hacer cosas sin mayores precisiones.

A lo largo de los ochenta, partidos como el Apra, Acción Popular y el PPC, hicieron diversos tipos de elecciones internas, incluso bajo el principio de un militante un voto. La coalición agrupada en la Izquierda Unida dio también algunos pasos en ese sentido para superar su carácter de frente de diversos núcleos políticos y convertirse en un partido.

El método electoral que se aplicó desde 1978 tiene dos elementos importantes que inciden en su comportamiento. Por un lado, la proporcionalidad asignada mediante la cifra repartidora, permite que organizaciones que obtienen menos del 5% de votos, que es el listón legal para mantener vigente la inscripción, pueden alcanzar representación parlamentaria. El otro es el voto preferencial. Introducido por los militares desde las elecciones a la Asamblea en 1978, con el objetivo explícito de poner a prueba el respaldo del aprismo a la candidatura de su jefe, ha tenido efectos distintos en la vida orgánica.

El voto preferencial que permite que el elector escoja hasta dos candidatos en las listas parlamentarias de cada partido, debilitó el control de las direcciones sobre la designación de las candidaturas. Paralelamente incentivó la competencia al interior de los partidos y acentuó el uso de recursos económicos particulares por parte de los candidatos, en la medida de sus posibilidades. Esto les abrió las puertas a candidatos provenientes de sectores políticamente inorgánicos, en muchos casos con fuerte presencia en los medios de comunicación o por su dedicación a las más diversas actividades, en todo caso dueños de importantes recursos económicos.

El fenómeno que los italianos en la posguerra llamaron el *qualunquismo*,⁶ se acrecentó. Ya no se apreciaba la trayectoria del militante identificado con la línea y las actividades del partido, sino que bastaba la presencia en los medios y sobre todo, los recursos económicos que permitiesen costear la campaña.

Una de las consecuencias de esta clase de voto fue el ingreso decidido del dinero en la política, propiciado por la creciente fuerza de las ideologías neoliberales que postulaban la hegemonía de las leyes de mercado en el comportamiento social.

Con estos elementos, las elecciones de 1990 tienen un resultado inesperado. Las principales fuerzas políticas, atenuadas por la crisis económica y los crecientes atentados terroristas de Sendero Luminoso, polarizan la confrontación al extremo de preferir que ninguna de las cuatro hegemónicas hasta entonces se suceda en el gobierno. Los actores democráticos radicalizan la confrontación mutua y ello hace que en plena fase final de la campaña electoral, un candidato hasta entonces marginal, crezca por sorpresa en las encuestas.

Alberto Fujimori, ex rector de la Universidad Nacional Agraria, ve crecer su respaldo desde menos del 1% hasta el 30% en las encuestas en poco más de un mes. Producida la elección, obtiene 24% de votos que lo hacen pasar a la segunda vuelta y enfrentar al entonces candidato favorito, el líder del Frente Democrático

6 BOBBIO, Norberto; MATEUCCI, Nicola: *Diccionario de política*. Siglo XXI, Madrid. Tomo II, p.1365.

Mario Vargas Llosa. Este resultado se vio favorecido por la división de la Izquierda Unida y las dificultades internas en el PAP, que pese al mal gobierno, bordeó el 20% de votos.

Para la segunda vuelta, la militancia aprista y de la IU, vota masivamente por el outsider Fujimori para «cerrarle el paso a la derecha». Todo esto por el encono que despertó en estas fuerzas la beligerante candidatura de Vargas Llosa, líder del Fredemo,⁷ promotor de un encendido neoliberalismo desde la fallida estatización de la banca por parte del gobierno aprista.

Fujimori derrota a Vargas Llosa en la segunda vuelta con una fuerte votación. De 1990 a 1992 gobierna de acuerdo a la Constitución, aunque manifiesta un descontento permanente por no tener mayoría parlamentaria y verse por tanto obligado a negociar con los partidos «tradicionales». Su apego inmediato a las políticas económicas recomendadas por el «Consenso de Washington» y su constante reclamo de una legislación antiterrorista más dura, lo llevan a enfrentarse con las fuerzas parlamentarias.

Pronto demuestra su desapego por las formas democráticas de concertación. Reacio al diálogo con la oposición y contrario a darle mayor organicidad al grupo que lo apoyó en las elecciones, se pronuncia cada vez con más claridad contra los partidos, a los cuales responsabiliza por las graves deficiencias en el manejo de la economía y en el enfrentamiento a Sendero Luminoso.

En estas condiciones se produce el golpe del 5 de abril de 1992. Con el apoyo de las Fuerzas Armadas, cierra el Congreso, disuelve los gobiernos regionales, interviene el Poder Judicial y clausura el Tribunal Constitucional. El uso arbitrario de la fuerza contra las instituciones que surgen de la soberanía popular, hace retroceder al país de nuevo a la época de las dictaduras.

Así termina la vigencia del tercer sistema de partidos que se organiza en el Perú a lo largo del siglo xx. Si bien es cierto que los errores cometidos fueron graves y que llevaron a una polarización suicida, nada justificaba el golpe de estado. Fujimori jugó a identificar eficacia con autoritarismo, para lo cual dejó que la economía se sometiera a los designios del FMI y la lucha antiterrorista quedara en manos de los militares.

La crítica contra los partidos como responsables principales de la crisis abierta en los años ochenta fue su discurso central. Ello le permitía concentrar el poder, intervenir en todas las instituciones del Estado y evitar la fiscalización pública, con los resultados dramáticos que se conocieron en la fase final de su gobierno, puesto que convirtió la administración pública en un instrumento para la delincuencia y la violación de los derechos humanos.

7 Alianza política entre Acción Popular, el PPC, el Movimiento Libertad y Solidaridad y Democracia (SODE).

¿Por qué falló el sistema de partidos durante el siglo pasado? El siglo XIX trajo consigo un sistema que tenía sus reglas. Los partidos de la «República Aristocrática» competían, se enfrentaban o se aliaban pero sobre todo, se sucedían en el poder de acuerdo a las normas establecidas. Respetaban la Constitución aunque el sufragio fuese restringido y gran parte de la población estuviese al margen del sistema político.

En las ciudades la actividad política era mayor y en esa época Lima, Arequipa, Trujillo, Cusco, Huancayo; tenían una importancia equivalente de la cual no estaban muy distantes ciudades menores como Puno, Chiclayo o Piura. La diferencia era más fuerte por el peso de las relaciones semif feudales con el campo serrano. Pese a todo, durante 25 años el sistema funcionó, salvo la breve interrupción del golpe contra Billinghurst. Hecho que no deja de ser significativo, pues en esencia la oligarquía demostró hasta donde estaba dispuesta a tolerar el sesgo en las políticas sociales que el presidente demócrata quiso promover.

El balance del siglo señala que el autoritarismo y las dictaduras primaron entre 1914 y 1915, luego de 1919 a 1930, de 1932 a 1945, de 1948 a 1956, de 1962 a 1963, de 1968 a 1980 y de 1992 al año 2000. Es decir, durante 54 años hubo diez gobiernos ilegítimos, todos ellos enemigos de los partidos políticos y de la vigencia plena del constitucionalismo.

Rigieron cuatro constituciones, más nominales que reales. La de 1860 en cuyo contexto funcionó el primer sistema de partidos, duró hasta 1920 en que Leguía aprobó la suya. Esta sobrevivió lo que sus tres mandatos. La de 1933 no solo fue excluyente con lo que se anuló a sí misma como expresión del consenso social, sino que fue suspendida por las dictaduras que prefirieron gobernar con decretos de emergencia, «leyes de seguridad interior» o «estatutos revolucionarios». Apenas tuvo vigencia plena entre 1945 y 1948 y de 1956 a 1968. Esto quiere decir que hasta su reemplazo en 1979, durante sus 46 años de existencia formal, apenas rigió 14 años.

Esto explica la precariedad de las instituciones republicanas. Varias de las concebidas en 1933, como los concejos departamentales o el Senado funcional, jamás se hicieron realidad. Las elecciones municipales fueron suprimidas desde fines del siglo XIX y no fueron convocadas de nuevo hasta 1963.

El sistema político no pudo alcanzar «un grado de autonomía estructural, de complejidad interna y división del trabajo» como propone Anna Oppo.⁸ Es decir, no se dieron las condiciones que hubiesen permitido el proceso adecuado en la formación de las decisiones políticas. No se gestó la relación de reciprocidad necesaria entre las instituciones del sistema y la ciudadanía expresada mediante las fuerzas políticas.

8 BOBBIO, Norberto: *Op.cit.* Tomo II, p. 1183.

La modernidad política que se manifiesta en el Perú con la aparición de los partidos de masas, con base doctrinal y programas de gobierno, no encuentra terreno apropiado para desarrollarse. Más que la formación de la voluntad política, los partidos surgidos de las clases subalternas y que aspiran a democratizar el país, se convierten en fuerzas de lucha y de protesta contra el régimen oligárquico. En mayor o menor medida ese es el origen de los partidos democráticos peruanos. El Partido Aprista se formó en la confrontación directa contra las dictaduras de las décadas del 30 al 50. Acción Popular nació del gesto antidictatorial que significó la juvenil candidatura de Fernando Belaunde en 1956. El social cristianismo, que dio lugar a la Democracia Cristiana y luego el PPC, apareció como un combativo grupo de jóvenes que se oponían también a la tiranía de Odría. Igual sucedió con los intelectuales que formaron el Movimiento Social Progresista y con los diversos grupos que nacieron del por mucho tiempo ilegal Partido Comunista.

Las dictaduras no construyen instituciones, de allí la precariedad de la República. Si a esto se agrega el clima de confrontación y la amenaza de la irrupción autoritaria en cualquier momento, cuando las condiciones permitían una fase constitucional, nos damos cuenta de que no hubo el consenso social y político requerido para la construcción de la democracia. Dos fuerzas se oponían a ello: la oligarquía y el militarismo. Incluso cuando aparece el experimento corporativo de 1968 de carácter antioligárquico con el general Velasco Alvarado, su rechazo a la democracia política lo lleva a clausurar el parlamento y renegar de los partidos.

De alguna manera, la insurgencia democratizadora de masas de los años treinta, que fue la continuación de las luchas por las ocho horas y la reforma universitaria de 1918 y 1919, no cuajó en «un nuevo modo de convivencia civil de las clases subalternas emancipadas social y políticamente»⁹ que aunque no sin severas contrariedades, fue el aporte de los grandes partidos socialistas que entre fines del siglo XIX y principios del XX aparecieron en Alemania (1875), Italia (1892), Inglaterra (1900) y Francia (1905).

Destruído el régimen oligárquico por las reformas emprendidas desde 1968, esto no significó la superación del autoritarismo, impregnado incluso en la cultura social. La tesis liberal de la división del poder para evitar el abuso sobre el ciudadano no es entendida. Los pesos y contrapesos que reclama el equilibrio de poderes del constitucionalismo son vistos como una formalidad. Igualmente es difícil entender que el Estado debe garantizar los derechos humanos. La relación entre la libertad negativa y libertad positiva no nace entonces de la práctica social.

Esto permite que el patrimonialismo caracterice las relaciones sociales y la visión frente al Estado. El ejercicio de la ciudadanía es débil, la sociedad civil tuvo durante largos períodos poco espacio para organizarse y los gobiernos democráti-

9 *Ídem*: Tomo II, p.184.

cos son vividos como momentos siempre amenazados, muchas veces ante la resignación de la opinión pública.

La oligarquía y el militarismo cultivaron el mito de que el Perú solo puede ser gobernado por mandones, como lo enseña la existencia de incas, virreyes y dictadores. Ello ha reforzado la idea del presidencialismo como eje del régimen político y ha contribuido al menosprecio del Parlamento. Durante el siglo XX, las representaciones parlamentarias fueron también limitadas, controladas por las dictaduras que se encargaban de prohibir la participación de las fuerzas populares.

La historia de los partidos políticos nos remite a su origen parlamentario y electoral.¹⁰ En la Inglaterra de los siglos XVII y XVIII se forman primero los grupos parlamentarios y luego los comités electorales para permitir su reproducción. La revolución francesa ve nacer a los partidos de la asamblea de los Estados Generales. Es pues en el debate parlamentario donde los partidos se forjan. En el Perú tal cosa se hace difícil y complicada, porque la Constitución de 1933 excluyó explícitamente a las fuerzas de izquierda del esquema legal. Así, en los procesos electorales de 1936, 1939, 1950 y 1956 estas fuerzas no pudieron presentarse con listas propias. Incluso en 1945 lo hicieron cambiándose de nombre y como parte de un amplio frente democrático. Esto hizo que no se diese la relación histórica entre práctica parlamentaria y construcción del sistema de partidos. La representación ciudadana estuvo durante buena parte del siglo mutilada.

Se puede decir que hubo representaciones reales entre 1945 y 1948, luego de 1963 a 1968 y en el lapso que va de 1980 a 1992. Podemos incluir la Constituyente de 1978 pese a la abstención de Acción Popular, en este listado. O sea, sin contar la fase «aristocrática» y el clima antipartido de la autocracia fujimorista, los parlamentos que propiciaron el libre juego democrático entre partidos que representasen a todas las clases sociales, suman apenas veintiún años de ejercicio.¹¹

Las elecciones parlamentarias de 1962 fueron anuladas. Recién en 1963, después de 17 años de la elección de los congresistas del Frente Democrático y a 32 años de la primera y última participación del Partido Aprista con lista propia, se da un proceso de vida parlamentaria donde participan todos aquellos que lo quisieron hacer, sin vetos ni exclusiones. Luego de doce años de dictadura militar, se eligen tres parlamentos democráticos sucesivamente, en 1980, 1985 y 1990, donde los partidos encuentran el terreno adecuado para transformar en voluntad estatal las opciones políticas de los ciudadanos.

Fujimori hace un intento por legitimar su golpe de estado bajo el auspicio de la asamblea de la Organización de Estados Americanos y convoca al denominado «Congreso Constituyente Democrático». La mayoría de las fuerzas democráticas

10 DUVERGER, Maurice: *Los partidos políticos*. FCE, México, 1965, p.16.

11 Pese al clima de libertades políticas que se vivió en 1956 y 1962, no contamos esta fase porque el PAP, vigente el artículo 53, no pudo inscribir sus propias listas, al igual que el PCP.

lo rechazan y se abstienen de participar. Cuando se convocan las elecciones de 1995 y del año 2000, la intensa propaganda contra los partidos y ciertos éxitos en la estabilidad macroeconómica y la lucha contra el terrorismo, generan una nueva correlación de fuerzas.

Los grupos inventados desde el poder autoritario (Cambio 90, Nueva Mayoría) controlan el Congreso, ahora unicameral. Pequeñas representaciones del Apra, el PPC, Acción Popular y otros movimientos menores se encuentran en la oposición. Los llamados partidos «tradicionales» sufren una fuerte crisis de representatividad. La mayoría fujimorista es controlada de forma absoluta por el dictador y su aparato de espionaje. Incluso el debate, esencia del parlamento, es visto como engorroso y molesto. Se cambia el reglamento para reducir al mínimo las intervenciones, se impone el criterio empresarial del costo-beneficio para la presentación de proyectos de ley y se considera «un avance» la ausencia o limitación extrema de las discusiones. El Congreso se convierte una vez más, al estilo de la vieja tradición autoritaria, en un apéndice del poder Ejecutivo.

De nuevo no hay condiciones para un verdadero ejercicio de la vida parlamentaria que permita el fortalecimiento recíproco de los partidos. Es recién con la fuga del dictador y la convocatoria de un nuevo proceso electoral que se abren las condiciones para reconstruir el sistema político democrático.

LOS PARTIDOS EN LA CONSTITUCIÓN DE FUJIMORI

El discurso de Fujimori contra la democracia representativa tomó forma en la Constitución que elaboró el CCD. Fue sometida a un referéndum en octubre de 1993, cuyo resultado oficial nunca fue sancionado por el Jurado Nacional de Elecciones.¹²

Se disminuyó el papel de los partidos políticos definido por la Constitución democrática, como consta en el capítulo III sobre derechos políticos. La propuesta del fujimorismo pone el acento en el supuesto derecho de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos «mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas».¹³ En el artículo siguiente se especifican las materias que pueden ser sometidas a consulta directa, que tienen que ver con la reforma parcial o total de la Constitución, la aprobación de normas con rango de ley, las ordenanzas municipales y las materias relativas al proceso de descentralización.

Recién en el artículo 35 se trata lo de los partidos políticos, mediante una redacción que los equipara sin mayor precisión con los movimientos o alianzas.

12 CHÁVEZ MOLINA, Juan: *Mis votos singulares*. Editorial Horizonte, Lima 2000, pp.105-108.

13 *Constitución Política del Perú*. El Peruano, Lima 1993, artículo 35.

Añade que la ley establece las normas para garantizar el funcionamiento democrático del partido y la transparencia en cuanto al origen de sus fondos. También consigna el acceso gratuito a los medios de comunicación de propiedad pública.

La propuesta fujimorista trata de relevar formas de democracia «directa» frente a la representación de los partidos. Esta concepción estuvo planteada desde que dio el golpe de Estado en 1992. A partir de nociones poco elaboradas, justificó sus ataques contra la «partidocracia» para disolver el Congreso y disminuir luego sus funciones y el número de integrantes. En una curiosa manifestación con escaso público en la Plaza San Martín de Lima, al poco tiempo del golpe, propuso reducir el Congreso a una sola cámara y los parlamentarios «a la mitad». Esta propuesta se convirtió en consigna de su mayoría en el CCD y contra toda lógica de representación demográfica y territorial adecuada, sigue vigente.

La idea de contraponer instituciones de la democracia directa como alternativa a la representatividad, no le resultó muy feliz durante su gobierno. Tal posibilidad fue puesta a prueba más bien por la oposición democrática, cuando se intentó por primera vez, someter a referéndum la «interpretación auténtica» que el Congreso aprobó para permitir la segunda reelección del dictador. La ambición reeleccionista que violaba sus propias pautas, generó una contundente respuesta de las fuerzas democráticas.¹⁴ Pese a que la campaña nacional que encabezó el Foro Democrático superó el número de firmas exigido por la ley de participación ciudadana,¹⁵ la oficina de procesos electorales controlada por el régimen ni siquiera las contó y anuló por sí y ante sí el proceso.

Queda claro que el objetivo del capítulo que comentamos, es el de disminuir el papel de los partidos. Incluso al no establecer ninguna diferencia conceptual con los movimientos, tiene el propósito de menoscabar la importancia de la organización y de las definiciones ideológicas y programáticas. El propio Fujimori dio el ejemplo de lo que se proponía, al crear tres movimientos cada vez que quiso a lo largo de su gestión. A los dos señalados, añadió en la fase final de su gobierno a «Vamos Vecino», agrupación especialmente formada para disputar las elecciones municipales. Incluso intentó inscribir una cuarta sigla, pero el descubrimiento de un fraude masivo de firmas se lo impidió.¹⁶

El antipartidismo profesado por Fujimori fue negativo para la formación del sistema político, pues acabó por repetir el viejo discurso de raíz oligárquica y militarista, contrario a la participación ciudadana en la gestión pública. Impidió así que se aprobase alguna ley de partidos, pese a que sectores intelectuales estuvieron interesados en conseguirlo sin éxito. En una reciente declaración hecha desde su

14 *Reelección presidencial y derecho de referéndum*. Varios autores. Foro Democrático, Lima 1997.

15 La ley exige para este caso el 10% de firmas de los inscritos en el padrón electoral.

16 La ley electoral vigente entonces exigía el 5% de firmas del padrón electoral para reconocer a un partido.

refugio en Tokio,¹⁷ Fujimori llama otra vez a «luchar contra la partidocracia», para acabar con los males que según él agobian al país. Su discurso antidemocrático es explícito y ofrece como alternativa una nueva dictadura.

LA PRIMERA LEY DE PARTIDOS POLÍTICOS EN LA HISTORIA REPUBLICANA

El 1 de noviembre de 2003 se publicó en el diario oficial la primera Ley de Partidos Políticos aprobada en el Perú. Consta de 41 artículos y tres disposiciones transitorias y está dividida en seis títulos.

Sus aspectos centrales son los siguientes:

a.- La definición de los partidos políticos como expresión del pluralismo democrático que concurren a la manifestación y formación de la voluntad popular.

b.- El reconocimiento de que son instituciones fundamentales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático.

c.- La reserva de la denominación de partido a las entidades reconocidas como tales por el registro de organizaciones políticas.

d.- Asegurar, entre sus fines y objetivos, la vigencia y defensa del sistema democrático mediante su contribución a preservar la paz, la libertad y la vigencia de los derechos humanos consagrados en la legislación peruana y los tratados internacionales.

e.- Los requisitos para el reconocimiento de un partido.

f.- La declaración de ilegalidad por conducta antidemocrática.

g.- La acepción de movimientos y organizaciones para las entidades de alcance regional y local.

h.- La posibilidad de que las elecciones internas cuenten con el apoyo y asistencia de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

i.- La obligación de convocar a elecciones para cargos internos y candidaturas públicas.

j.- La determinación de normas para supervisar el financiamiento de las fuerzas políticas.

k.- El establecimiento de formas de financiación pública.

La definición de los partidos como expresión del pluralismo democrático y como parte sustantiva de la democracia, cuyo deber es asegurar y defender, se inscribe en la más sólida tradición política. Edmund Burke en sus «Pensamientos sobre la causa de los actuales descontentos» de 1770, escribió que «partido es un cuerpo de personas unidas para promover, con su común compromiso, los intereses nacionales a partir de un específico principio sobre el que todos están de acuerdo».

17 www.rpp.com.pe Página web de Radioprogramas del Perú, 3-1-2003.

Así Burke distingue la facción del partido. Como recuerda Duverger, desde la antigüedad clásica se conocían las luchas entre facciones por el poder. Es con las revoluciones liberales en Europa que los partidos empiezan a tomar forma. Lord Bolingbroke lo menciona para el caso inglés en su «Dissertation upon parties» de 1733, aunque los partidos ingleses existen como tales desde la Reform Act de 1832, que amplía el voto a industriales y comerciantes (hubo voto calificado hasta 1946).¹⁸

La noción del partido como ente superior a la facción tiene que ver con que siendo una parte del todo, lo es con relación a la sociedad en conjunto. Para ser reconocido como tal tiene que actuar en función del interés general. En la base del concepto aparece la idea de la pluralidad. El partido existe en la medida en que reconoce a las otras partes, las que a su vez deben contribuir desde sus puntos de vista específicos al interés común.

La pluralidad es hija de la tolerancia y surge en el pensamiento occidental como resultado no intencionado de las guerras religiosas que alumbraron la modernidad. Es un histórico paso adelante, ya que si bien «la tolerancia respeta valores ajenos... el pluralismo afirma un valor propio».¹⁹

Este criterio tiene que afianzarse aún en la sociedad peruana, pues la historia política nos enseña más bien que la exclusión y el rechazo a la convivencia democrática han estado siempre presentes. Por tanto, hace bien la ley en precisar que los partidos tienen como obligación asegurar la vigencia del sistema democrático y defenderlo, siendo una de sus tareas elementales la preservación de la paz.

En una sociedad que durante décadas ha visto como la violencia de las dictaduras se impuso por encima de la voluntad pública, tal reclamo es un paso muy importante. La ley refuerza la noción de que los partidos tienen el deber de contribuir a la vigencia de los derechos humanos consagrados en la legislación nacional y en los tratados internacionales. Demanda que la acción política se sustente en los principios y las libertades consagradas en los derechos fundamentales.

Conceptualmente la propuesta de comprender a los partidos como expresión de la pluralidad y como defensores de los derechos, es impecable. Incluso cuando se subraya que son instituciones esenciales para la participación política de la ciudadanía y base del sistema democrático, se está sobrepasando la concepción disminuida que el fujimorismo planteó en su Constitución. Los legisladores han recuperado así los principios señalados en la Constitución de 1979, reescritos en el proyecto de «reforma total» de la Constitución presentado en abril del 2002²⁰ en los artículos 15 al 19 del título sobre derechos fundamentales.

18 BOBBIO, Norberto: *Op. cit.* Tomo II, p.1184.

19 SARTORI, Giovanni: *La sociedad multiétnica*. Taurus, Madrid 2000, p.18.

20 Congreso de la República: *Anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución*, Lima, 5 de abril de 2002, pp. 28-29.

Estas ideas básicas se complementan con la declaración de ilegalidad por conducta antidemocrática por parte de la Corte Suprema. Se trata de una salvaguarda crucial para preservar el sistema democrático. Tiene que ver con la adecuada comprensión de la pluralidad como principio del sistema político. Una decisión de esa envergadura responde a la pregunta sobre los límites de la tolerancia. Esto es, hasta dónde se puede ser tolerante con los intolerantes que quieren destruir la democracia plural y por tanto la convivencia pacífica.

Sartori señala con razón que «fuera del pluralismo, el partir, el dividirse y tomar partido es nocivo, y ser parte contra el todo, en perjuicio del todo, es facción. Solo con el pluralismo cabe concebir el dividirse como «bueno» y así los partidos aparecen como parte de un todo, como componentes positivos de su todo».²¹

En el Perú la lucha de facciones caracterizó las primeras décadas de la República y, como hemos visto, la exclusión de las fuerzas populares durante buena parte del siglo XX caracterizó la vida política. Tendencias con propósitos excluyentes han aparecido tanto desde las clases dominantes como de las clases populares. Sendero Luminoso es una clara expresión de esto último, pues se trata de una organización que explícitamente desata la violencia terrorista para tomar el poder e imponer su dictadura. Otras expresiones actuales postulan, con mayor o menor claridad planteamientos en contra del sistema democrático y de los derechos ciudadanos.

Este tema se ha presentado en las democracias avanzadas y ha dado lugar a resoluciones de fondo. En Alemania, tras la derrota del totalitarismo nazi, la Ley Fundamental de Bonn dice en su artículo 21,2 que «Serán anticonstitucionales los partidos que en virtud de sus objetivos o del comportamiento de sus afiliados se propongan menospreciar o eliminar el orden básico demoliberal o poner en peligro la existencia de la República Federal Alemana. El Tribunal Constitucional Federal se pronunciará sobre la cuestión de anticonstitucionalidad».²² Sobre esta base se prohibieron en 1953 al Partido Socialista del Reich, sucesor del nazismo y en 1956 al Partido Comunista de Alemania (KPD). Incluso existe en ese país una Oficina Federal de Protección de la Constitución, que vigila de cerca la acción de grupos antidemocráticos, lo que le permitió en los noventa desarrollar el proceso contra el Partido Nacional Demócrata, también de inspiración nazi. En España, con el respaldo unánime de las fuerzas políticas nacionales se modificó la Ley de Partidos de 1978, para declarar la ilegalidad de las organizaciones de fachada del grupo terrorista ETA.

Con este artículo se tendrá por primera vez, el arma legal para combatir desde la democracia, a los intolerantes de toda índole que tratan de impedir la vigencia de la pluralidad. Se asume como indispensable entonces «la necesaria existencia de límites que configuran la democracia de valores».²³

21 SARTORI, Giovanni: *Op. cit.* p.25.

22 DARANAS, Mariano: *Las Constituciones europeas*. Editora Nacional, Madrid 1979. Tomo I, p.65.

23 INIGUEZ, Diego; FRIEDEL, Sabine: «La prohibición de partidos políticos en Alemania» en *Claves* N° 122, Madrid, mayo 2002, p.34.

En cuanto a las categorías diferenciales de partidos, movimientos regionales y organizaciones locales (provinciales o distritales), la clasificación permite fijar los conceptos y establecer requisitos distintos de acuerdo a los diversos niveles de trabajo y responsabilidad política.

Para que una organización sea reconocida como partido político debe inscribirse en el Registro de Organizaciones Políticas presentando su acta de fundación, padrones de adherentes en número no menor al 1% de ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones y otros requisitos formales. Además debe demostrar que tiene comités en por lo menos el tercio de las provincias del país, ubicadas al menos en las dos terceras partes de los departamentos. Cada acta debe estar firmada por no menos de 50 afiliados. Es decir, se exige que el partido tenga presencia en unas sesenta provincias y cuente con tres mil afiliados identificados.

La ley señala que la denominación de movimientos se otorga a las organizaciones políticas de carácter regional y el de «organizaciones políticas locales» a las de alcance provincial o distrital. Se les exige para ello presentar una relación de adherentes no menor al 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional, en la circunscripción en la que el movimiento u organización va a desarrollar sus actividades. Igualmente se les pide actas de comités en la mitad de las provincias o distritos de su área de actividad. En el caso de las organizaciones de distrito, deben presentar por lo menos el acta de un comité.

La ley no elimina pues los «partidos regionales», como se ha señalado equivocadamente, sino que restringe con razón el uso del término para las organizaciones de carácter nacional. Para ello deben cumplir con el mínimo de requisitos señalados. Por lo demás, en la tradición política peruana, los movimientos regionales o locales, normalmente adoptan tal denominación. Incluso, por la campaña autoritaria contra los partidos, muchos que registran su inscripción nacional han preferido no adoptar tal denominación.

De lo que se trata es que los ciudadanos que organicen un partido entiendan la dimensión de su responsabilidad, que la tienen con el país a partir de una decisión de tal envergadura. La presentación de comités en unas sesenta provincias y tres mil afiliados, es lo mínimo que se pueda pedir para que demuestren vocación de organización nacional. Quizás la exigencia más fuerte sea el porcentaje de los adherentes, que con el registro actual de votantes equivale a unas 125 mil firmas.

La ley es más bien laxa y hasta contradictoria con el límite de votación para que un partido siga vigente. Si bien dice que pierden su inscripción si obtienen menos del 5% de la votación nacional, agrega inmediatamente que la mantienen si alcanzan representación parlamentaria. Con el sistema electoral proporcional, bastará que se consiga un congresista por minoría para que el partido siga registrado como fuerza nacional. Esto puede lograrse con una votación reducida, muy lejana del 5%. Esto es

incongruente y no se entiende el propósito del legislador, pues partidos que saquen uno o dos por ciento, y hasta menos como votación nacional, seguirán vigentes.

En cuanto a la democracia interna, es obligatorio que las autoridades y los candidatos a cargos públicos sean electos y es facultativa la participación de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. La elección de autoridades internas se hace de acuerdo a los estatutos de cada partido. Las fuerzas políticas a su vez pueden disponer que estos se hagan en forma directa (un militante, un voto) o indirecta. En este último caso, los delegados tienen que ser elegidos por el voto libre, igual y secreto de los afiliados.

La elección de candidatos a puestos públicos se convoca cuando se trata de elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o distritales; o en cualquier otro caso que señale el estatuto. Existe la posibilidad de que tal elección no corresponda únicamente a los militantes sino que se abra a ciudadanos no afiliados. La participación del organismo electoral estatal es opcional, ha pedido de la dirección.

La ONPE puede dar apoyo y asistencia técnica en todas las fases del proceso electoral. Esto incluye la elaboración del padrón, la inscripción de candidatos, el diseño del material electoral, la publicidad respectiva, la conformación de las mesas de sufragio, el escrutinio y cómputo de votos, la entrega de resultados, la resolución de impugnaciones hasta la proclamación de los resultados.

Siendo el título sobre la democracia interna un avance, quizás debió ser obligatoria la supervisión por parte de la ONPE de las elecciones partidarias. Es un problema habitual de las direcciones partidarias ser juez y parte en estos eventos. La vieja advertencia de Robert Michels: «Quien dice organización, dice oligarquía»²⁴ debe ser siempre tomada en cuenta para encontrar los mecanismos adecuados que permitan superar su célebre ley de hierro de la oligarquía, derivada del afán de perpetuarse en el poder de parte de las dirigencias.

Desde los años ochenta los partidos democráticos han ensayado diversas formas de elecciones internas, tanto para dirigentes como para candidatos a cargos públicos. Como enseña la experiencia de los partidos en las democracias contemporáneas, siempre hay un porcentaje de cargos o mecanismos que permiten a los dirigentes incorporar militantes o invitar a participar en las listas electorales a determinadas personalidades o fuerzas aliadas. En el caso peruano, los largos años de persecución y hostigamiento, ha generado en los partidos una cultura de auto defensa en el manejo organizativo. Ello se traduce en la marcada desconfianza frente a la injerencia estatal. En este aspecto será necesario esperar a que madure la recuperación democrática y los funcionarios puedan ser escogidos por concurso público y formen parte de la carrera administrativa, para que se confíe en la neutralidad de las instituciones.²⁵

24 MICHELS, Robert: *Los partidos políticos*. Amorrortu, Buenos Aires 1973. Tomo II, p. 189.

25 Este es otro de los males que han traído las dictaduras, la permanente remoción del personal estatal en función de los favores del gobernante de turno, lo que acabó por desaparecer la carrera pública.

LA FINANCIACIÓN

En el tema del financiamiento se precisan normas de acuerdo a su origen, público o privado. El financiamiento público está destinado a los partidos que obtengan representación parlamentaria, que como hemos visto puede ser con un porcentaje muy por debajo del 5% de la votación nacional. Se fija la cantidad en 0.1% de la unidad impositiva tributaria por cada voto recibido en la elección de sus representantes. Estos fondos deben ser usados en actividades de formación, captación e investigación durante el quinquenio posterior a la elección. También se considera que estos fondos pueden dedicarse a los gastos de funcionamiento ordinario.

En el artículo que se refiere a este punto han agregado un párrafo que señala que el presupuesto se hace efectivo a razón de un quinto por año y del monto total, el 40% se distribuye de forma igualitaria entre todos los partidos con representación parlamentaria y el 60% en forma proporcional a los votos obtenidos por sus listas parlamentarias. Esta disposición sigue en la línea contradictoria de favorecer a grupos que obtengan mucho menos del 1% de votación nacional. Se dará la figura absurda de que partidos que tengan un representante y que ni siquiera, de acuerdo al actual reglamento del Congreso puedan por sí solo ser reconocidos como grupo parlamentario (se necesitan seis representantes), podrán acceder en igualdad de condiciones que los partidos mayoritarios al reparto de ese 40%.

Si se toma en cuenta la correlación de fuerzas en el Congreso actual, los partidos más importantes como Perú Posible (45 representantes) o el Apra (28 congresistas) tendrán la misma participación que varios congresistas que representan en forma individual a su grupo político.

Para complicar lo estipulado, la tercera disposición transitoria explica que la distribución de fondos públicos se aplica a partir de enero del año 2007, de acuerdo a los resultados de las elecciones generales precedentes. Se plantea que esto se haga de manera progresiva con arreglo a las previsiones presupuestales y a las posibilidades de la economía nacional.

Este artículo es quizás el que más debate generó en la opinión pública, pues es la primera vez que se considera en el país la financiación directa. En la experiencia internacional este aspecto es intensamente debatido desde hace buen tiempo. El argumento que sustenta la financiación pública es el de garantizar la independencia frente al poder económico. Como apunta Duverger, se trata de «sustituir el financiamiento capitalista por el financiamiento democrático»²⁶ En Europa este es un recurso normalmente propuesto por la izquierda para evitar que las donaciones privadas subordinen a los partidos a sus intereses.²⁷

26 DUVERGER: *Op. cit.* p. 93.

27 GARCÍA, Enrique; VÁZQUEZ, Pablo: «La financiación de los partidos políticos: un enfoque de elección pública». *Revista de Estudios Políticos* (nueva Época) N° 92, abril-junio 1996, p. 288.

En Europa, la financiación pública cubre más de la mitad de los ingresos de los partidos en Alemania, Austria, Italia y Suecia. En España y Grecia el porcentaje es aún mayor. Es distribuida directamente o a través de los grupos parlamentarios. En algunos casos mediante organizaciones vinculadas. En el Reino Unido se da un caso sui generis, pues la financiación se concede a la oposición, para que pueda desarrollar sus actividades.²⁸ También existe consenso en cuanto a subvencionar la propaganda en los medios de comunicación durante las campañas electorales, salvo en los Estados Unidos, donde la interpretación de la primera enmienda sobre libertad de expresión no permite tal cosa.²⁹

Los casos de corrupción han aparecido en diversas oportunidades, lo que hace que el tema sea sensible en la opinión pública. Vale la pena recordar que la corrupción está presente desde el origen histórico de los partidos, cuando en el Parlamento inglés del siglo XVIII los ministros se aseguraban la mayoría comprando los votos. Hasta había una taquilla especial para estos trámites, al punto que en 1714 se creó The Patronage Secretary, que con la figura del Whip (látigo), permitía controlar la disciplina de las votaciones para garantizar los efectos de la compraventa.

Esto ha hecho que los mecanismos de control se refuercen para asegurar el destino correcto de los fondos estatales. En Suecia se da un caso particular, pues el control se da mediante el intercambio de información presupuestal entre los propios partidos, sin que esto se haga público.³⁰

En cuanto al financiamiento privado, la ley reconoce los aportes de los militantes y los fondos recabados de actividades propias y las que provengan de su patrimonio. Para el dinero donado por personas físicas o jurídicas establece un monto anual de 60 unidades impositivas tributarias, esto es un promedio de 60 mil dólares.

Este dispositivo, pese a que fija un monto bastante alto, permitirá que la opinión pública conozca quienes son los que financian las campañas de los partidos. En los últimos años el poder que el capitalismo ha alcanzado sobre las fuerzas políticas en el país es notable. El número de empresarios de diversos sectores que han conseguido gracias a sus generosas contribuciones puestos en el parlamento es creciente. Prácticamente el dinero ha terminado por dominar a la política en el país.

Esto se hace más notorio en la fortísima influencia que tienen en la actividad política los dueños de las cinco cadenas privadas de televisión que cubren el territorio peruano. Sustentados en la falta de control de la sociedad, manejan los medios a discreción, al punto de influir de manera decisiva en la orientación de la opinión política. La documentada venta de sus opiniones y de sus programas políticos a favor de la dictadura de Fujimori, es una prueba de la corrupción extrema que los caracteriza.

28 *Ídem*: p. 281.

29 *Ídem*: p. 287.

30 *Ídem*: p. 288.

Su poder llega a tal grado que hasta han convertido en costumbre anunciar sondeos de opinión como resultados, en el momento mismo en que se cierra el acto de sufragio, caso excepcional cuyas consecuencias son muy serias.

La ley ha introducido el término de «franja electoral» para plantear normas que tienen que ver con la publicidad electoral. Esta franja permitirá el acceso gratuito a la radio y a la televisión, tanto pública como privada durante el mes previo al acto del sufragio. Se trata de una financiación indirecta pues el Estado asume la compensación del tiempo usado en los medios privados mediante la reducción proporcional en el pago del canon por el uso del espectro radioeléctrico o electromagnético. Además el Estado se compromete a poner a disposición su infraestructura de radio y televisión para la producción de los espacios difundidos por la franja electoral.

La mitad del tiempo disponible se distribuye entre los partidos inscritos en el proceso electoral y la otra mitad se reparte proporcionalmente de acuerdo a la representación parlamentaria alcanzada.

En cuanto a la publicidad contratada, se limita su uso a los dos meses anteriores a la elección y por un máximo de cinco minutos diarios por partido en cada estación de radio y televisión. Se obliga a los medios a publicar sus tarifas y ponerlas en conocimiento de la gerencia de supervisión de fondos partidarios.

Estas medidas son adecuadas porque no existía ningún límite a la inversión partidaria en los medios. Los partidos con gran poder económico hacían gala de ello en condiciones de desigualdad absoluta frente a los que tenían pocos recursos. Esto les permitía hasta alquilar completo el canal de televisión y manejar de esa forma los programas políticos, los noticieros y la publicidad, como hizo el Fredemo en las elecciones de 1990.

PARTIDOS Y SOCIEDAD CIVIL: EL RETO PERUANO

El balance de la historia de Occidente nos permite ver que los partidos evolucionaron desde las facciones que se despedazaban en la lucha por el poder hasta el reconocimiento de que la división, el conflicto y la oposición se dan dentro de un cuerpo político,³¹ lo que lleva a la necesidad de reconocer reglas para resolver la competencia y garantizar la convivencia. Esto ha llevado a plantear el asunto de la relación entre la sociedad civil y los partidos, en la evolución que ha tenido la vinculación entre la sociedad y el Estado.

En la acepción más generalizada, la sociedad civil es el lugar donde se desarrollan las relaciones y los conflictos económicos, sociales o ideológicos, que las instituciones públicas deben canalizar y resolver. Según Bobbio, los sujetos de estos conflictos son «las clases sociales o más ampliamente, los grupos, los movi-

31 LIPSET, Seymour Martín: *Op. cit.*, p. 233.

mientos, las asociaciones, las organizaciones que las representan». ³² Es aquí cuando surgen los partidos, que a juicio de este autor tienen un pie en la sociedad civil y otro en las instituciones, razón por la cual propone intercalar entre la dicotomía sociedad civil y estado, el de sociedad política. ³³

En ese sentido la pregunta que hay que responder en el contexto nacional es si la ley de partidos permitirá avanzar en la construcción de la sociedad política democrática de manera de superar las taras del pasado.

Para poder realizar un análisis que nos pueda ser útil, vale la pena recurrir a la metodología que sugiere Lipset, para responder a las preguntas de cómo se convierten los conflictos socioculturales (o socioeconómicos, podemos agregar) en oposición de partidos y que en medida las protestas se canalizan; cuáles son las oportunidades que se presentan y los resultados que se obtienen así como las posibilidades y limitaciones del gobierno de mayoría.

Para ello sugiere lo que ordena como una «secuencia de umbrales», ³⁴ que tienen que ver con los umbrales de legitimación, incorporación, representación y poder de la mayoría.

De acuerdo a las combinaciones de intensidad que estos revelen, se podrá tener idea del grado de consistencia del sistema. Por ejemplo, dentro del cuadro que propone en su trabajo, las opciones más relevantes son los grados y vinculaciones que en la secuencia de umbrales alcanzan el modelo norteamericano y las variantes del parlamentarismo europeo.

Para los Estados Unidos de América, el umbral de legitimación se encuentra en el nivel bajo de su clasificación. Esto significa que el sistema permite el reconocimiento de las protestas, o sea del derecho de petición, de crítica y de oposición. Se encuentra también en el nivel bajo, el grado de incorporación, que reconoce a todos los ciudadanos los mismos derechos. El nivel de representación se encuentra en la sociedad norteamericana en el umbral alto, en el sentido de que los nuevos movimientos deben incorporarse a movimientos mayores. En el mismo nivel se encuentra el umbral del poder de la mayoría, en cuanto a que existen pesos y contrapesos contra el gobierno de mayoría.

En el modelo europeo recoge dos variantes. La primera se refiere al parlamentarismo inglés, donde los umbrales de legitimación e incorporación los clasifica como bajos. El de representación, por la consolidación del bipartidismo desde 1918, como alto mientras que el poder de la mayoría alcanza un nivel medio. El uso de la proporcionalidad da paso a una variante, que al mantener los umbrales de legitimación e incorporación en el mismo grado que en los anteriores modelos, permite sin embargo una mayor diversidad en la representación, lo que alcanza en su escala

32 BOBBIO, Norberto: *Estado, gobierno y sociedad*. FCE, México 1999, p. 43.

33 *Ídem*: p. 43.

34 LIPSET, Seymour Martín: *Op. cit.*, pp. 258-259.

un grado medio de representatividad. El umbral del poder de la mayoría se mantiene igual que en el caso anterior.³⁵

Si aplicamos esta metodología para el caso peruano, veremos que hasta 1956-1963, el umbral de legitimación no reconoce el derecho de crítica y de oposición organizada de las clases subalternas. Incluso en el lapso mencionado, hasta 1962 los partidos prohibidos por el artículo 53 de la Constitución no podían presentar listas propias. En la calificación que usa Lipset, este rechazo del disenso se encuentra en un nivel alto que evolucionó entre el 56 y el 62 a uno medio. El umbral de incorporación está igualmente en ese grado puesto que tampoco se aceptan los mismos derechos para todos los ciudadanos.

En cuanto al grado de representación al no tolerarse la organización política de las clases populares, también la calificación corresponde al nivel alto. En el caso del poder de la mayoría, los regímenes dictatoriales o falsamente constitucionales no permiten la existencia de pesos y contrapesos. Es decir, el equilibrio de poderes no se da ni siquiera formalmente. De acuerdo a los términos de Lipset, este umbral resulta también alto.

La conclusión, de acuerdo a los modelos que usa en su trabajo, es que umbrales altos corresponden a regímenes autocráticos y oligárquicos. Cuando la legitimación se ubica en un umbral medio, esto es cuando hay cierto reconocimiento de las libertades políticas, es porque se da un sistema de partidos embrionarios o se forman clubes de notables. En el esquema del autor, esto corresponde a la Europa de la segunda mitad del siglo XIX, en el tránsito del absolutismo al sufragio universal masculino.

En el caso peruano, este método nos demuestra que cada golpe de estado o gobierno autoritario nos hace retroceder a etapas ya superadas en las democracias avanzadas.

Tener una ley de partidos como la que está en vigencia desde noviembre del 2003, resulta entonces un paso adelante en el proceso de construcción de la democracia. La definición de los partidos como expresión del pluralismo democrático, la concepción de que estos tienen como objetivo asegurar y defender la democracia así como identificarse con la difusión de los derechos fundamentales, son pasos decisivos en el proceso de construcción de la democracia peruana.

La determinación de la ley para que los partidos democraticen su estructura interna así como el planteamiento de cierto grado de financiación pública y los límites a las donaciones privadas, son elementos que pueden contribuir a la recuperación de la confianza de la ciudadanía.

La precariedad del sistema de partidos en el Perú se explica por el efecto negativo de las dictaduras y los regímenes autoritarios en la formación de la

35 *Ídem*: pp. 260-261.

institucionalidad republicana, aunque no solo por ello. Les corresponde también a los partidos democráticos un nivel de responsabilidad importante por no haber medido el efecto de la polarización entre las fuerzas democráticas y no haber construidos consensos fuertes que afiancen consistentemente el proceso constitucional.

La recuperación democrática con la que se inaugura el siglo XXI, abre perspectivas distintas. El país se encuentra en una transición difícil donde fuerzas políticas con varias décadas de vigencia y que han sido actores principales en la lucha por institucionalizar la democracia, vuelven a la escena. El Apra, el PPC, Acción Popular, los núcleos más significativos del antiguo Partido Comunista³⁶ son los que siguen en la brega y tienen quizás la mayor responsabilidad para consolidar el sistema democrático. A su lado hay otros grupos cuya responsabilidad no es menor si quieren abrirse en un espacio de largo plazo en la renacida democracia peruana.

Las amenazas de tendencias autoritarias, de arriba o de abajo, persisten. Esto acrecienta la responsabilidad de las fuerzas democráticas para actuar de acuerdo a los principios de la democracia y acostumbrarse a respetar las reglas de la convivencia.

36 El Partido Comunista del Perú Patria Roja es el de mayor peso electoral (3% de votos en las elecciones regionales) y compite con el PCP, de antigua orientación pro soviética, por el control de los sindicatos más organizados.