

Consortio de Investigación Económica y Social (CIES)

Concurso de Proyectos Medianos

Título: El sistema de partidos “realmente existente” en el Perú,
los desafíos de la construcción de una representación política nacional,
y cómo enrumbar la reforma política

Autor: Martín Tanaka

Centro: Instituto de Estudios Peruanos

Julio de 2006

Justificación y objetivos

En esta investigación estudiaremos el funcionamiento “efectivo” de los partidos políticos en el Perú, el país con el sistema de partidos más débil y menos institucionalizado de América Latina, analizando su desempeño en las recientes elecciones de Presidente y Congreso de la República, así como en las próximas de gobiernos regionales y autoridades locales, que se celebrarán en el mes de noviembre. Partimos de la hipótesis de que una de las falencias principales del actual funcionamiento del sistema político reside en la desconexión (o en una conexión signada por la prevalencia de intereses particularistas) entre los ámbitos nacional, regional y local, o si se quiere, entre los partidos políticos nacionales, los movimientos regionales y las organizaciones políticas locales; así, esta investigación pretende tomar ventaja del hecho de que discurrirá en medio de una inmejorable coyuntura para una investigación de este tipo. La investigación analizaría entonces como funciona el sistema de partidos “realmente existente”, más allá de la constatación de sus múltiples deficiencias, de qué manera se establecen contactos, coordinaciones, alianzas, entre las dirigencias de los partidos nacionales, fundamentalmente concentrados en Lima, y los líderes de las regiones y de las localidades; y cómo estas relaciones marcan la selección de candidatos, las características de las campañas, la elaboración de plataformas de gobierno, el ejercicio del poder, y las maneras de hacer política. Finalmente, tomando como punto de partida el análisis precedente, evaluaremos integralmente el marco institucional que rige el funcionamiento del sistema de partidos, poniendo especial énfasis en la ley de partidos de 2003; evaluaremos las principales propuestas de reforma política existentes, y terminaremos señalando los lineamientos que a nuestro juicio deberían inspirar una reforma que busque la construcción de un sistema de partidos democrático y representativo, capaz de articular la política en las localidades, en las regiones, y en el espacio nacional.



Se suele decir que “no puede haber democracia sin partidos”, y que uno de los principales problemas de la democracia en el Perú es la extrema debilidad de sus partidos y la inexistencia de un sistema de partidos; este problema sería uno de los más serios del país, porque afectaría no sólo al sistema político, sino también las posibilidades de desarrollo. En efecto, en el ámbito regional, el Perú destaca por ser el país con la más alta volatilidad electoral, con la más baja estabilidad del sistema de partidos (después de Guatemala), con la más baja identificación con los partidos (después de Brasil), por niveles de confianza en los partidos y niveles de legitimidad de los procesos electorales por debajo del promedio regional, con porcentajes muy bajos de ciudadanos que consideran a los partidos como factor indispensable para el progreso (lo más bajos después de Paraguay, Brasil y Ecuador), y finalmente el Perú resulta siendo el país con el más bajo nivel de institucionalización partidaria de la región¹. La consecuencia de la debilidad de los partidos y la inexistencia de un sistema estable de partidos es que la

¹ Datos tomados de PNUD, 2004, y de Payne *et.al.*, 2003.

política termina en manos de actores marcados por la desideologización, el personalismo, la volatilidad, la improvisación y precariedad de los liderazgos, el cortoplacismo de su racionalidad, su excesivo pragmatismo, lo que tiene a su vez como consecuencia la práctica imposibilidad de hacer cálculos de mediano y largo plazo, lo que dificulta el desarrollo de conductas cooperativas. Los partidos existentes muestran un muy precario asentamiento en el país, funcionan básicamente en momentos electorales o en coyunturas muy puntuales, y en el momento electoral frecuentemente aparecen actuando como “franquicias” nacionales que se negocian con precarios líderes regionales o locales que requieren una plataforma más amplia dentro de la cual insertarse, con lo que la disciplina y cohesión interna es muy baja².

Para enfrentar esta situación se aprobó la ley de partidos (ley 28094, de octubre de 2003) que, en términos generales, busca favorecer la construcción de partidos democráticos, basados en la participación de sus afiliados, con una presencia y cobertura nacional, mediante la “elevación de las barreras de entrada” al sistema, imponiendo ciertos requisitos mínimos, para promover la constitución de un sistema de menos partidos, pero más fuertes. Así, la ley estipula que los partidos nacionales precisan acreditar comités en cuando menos un tercio de las provincias del país y dos terceras partes de los departamentos, con cuando menos cincuenta afiliados en cada uno de ellos (artículo 8). Los partidos nacionales nuevos necesitan también presentar las adhesiones de 128,293 ciudadanos (el equivalente al 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones de carácter nacional) para inscribirse ante el Jurado Nacional de Elecciones. Además la ley establece la obligatoriedad del seguimiento de mecanismos de democracia interna (Título V) para la elección de dirigentes y candidatos a cargos de elección popular, entre otros aspectos positivos. Asimismo, tenemos a los movimientos en el ámbito regional, y las organizaciones locales en el ámbito municipal; para obtener inscripción, ambos tienen la obligación de presentar las firmas del 1% de los ciudadanos que sufragaron en las últimas elecciones dentro del ámbito en el que actúan, y actas de constitución de comités en la mitad más uno del número de provincias de la región, o de los distritos dentro de una provincia, según el ámbito de acción de estos grupos.

De otro lado, el Congreso aprobó en octubre de 2006 la ley 28617, que establece como requisito para tener derecho a la representación en el congreso nacional haber obtenido más del 4% de los votos válidos, o cuando menos cinco representantes en más de una circunscripción electoral, buscando limitar la fragmentación de la representación e incentivar una política de alianzas.

Sin embargo, la ley de partidos no cuenta con mecanismos de seguimiento, control y fiscalización eficaces, y no se establece un régimen de sanciones; por ello, ocurre que éstos cumplen con la formalidad de la ley, pero no cambian necesariamente en su comportamiento concreto. Además, la ley de partidos no se acompañó de otros cambios en la ley electoral, el reglamento del Congreso (ámbito primordial de actuación de los partidos), o de las

² Sobre nuestra “democracia sin partidos” ver Tanaka, 2004 y 2004a; y Levitsky y Cameron, 2003.

regulaciones que rigen la actuación de los grupos políticos en los ámbitos regionales y locales. Este es un problema muy serio que requiere atención urgente, y muy poco es lo que se debatido hasta el momento. Tenemos un sistema electoral incoherente, en donde coexisten sin las debidas articulaciones los partidos nacionales, los movimientos regionales y las organizaciones políticas locales; y tenemos como principio de asignación de escaños a la representación proporcional en el congreso nacional, pero al mismo tiempo premio a la mayoría en los consejos regionales y locales, donde además, en la práctica tenemos un sistema de mayoría para la conformación de los consejos regionales³. Esto tiene importantes consecuencias, por ejemplo, se ha señalado correctamente que el premio a la mayoría tiende a estimular conductas autoritarias en las autoridades y limita las posibilidades de fiscalización y control, todo lo cual dificulta la gestación de acuerdos entre los grupos políticos regionales y locales, lo que termina atizando los conflictos, en ocasiones extremadamente violentos. Peor aún, se ha propuesto recientemente algunos correctivos equivocados para fortalecer la autoridad y combatir la fragmentación política, como la introducción de una segunda vuelta en las elecciones regionales, propuesta felizmente rechazada por el pleno del Congreso, pero ilustrativa de que, en ocasiones, los remedios pueden ser peores que las enfermedades⁴.

Todo esto ha determinado que la ley de partidos o la ley de valla electoral por sí solas no hayan tenido éxito en limitar la fragmentación política, por lo que tuvimos 27 partidos nacionales que participaron en las últimas elecciones presidenciales y de congreso⁵; además, en las próximas elecciones regionales y locales se prevé una verdadera “avalancha” de postulantes, con lo cual la fragmentación política y sus vicios no tienen visos de corregirse, lo que podría llevarnos, a un mediano plazo, a agudos conflictos entre los espacios

³ Mientras que en el congreso nacional los escaños se asignan siguiendo el criterio de proporcionalidad, en los consejos regionales y locales quien obtiene la mayoría simple obtiene automáticamente la mayoría absoluta. Además, la ley estipula que en cada región debe haber cuando menos un representante por provincia, con lo que el sistema termina siendo mayoritario.

⁴ La segunda vuelta construye una mayoría artificial, nada sólida; además, al hacer que la competencia sea por dos cupos en la primera vuelta, se estimula implícitamente la fragmentación. Sobre las propuestas para combatir la fragmentación política en los espacios regionales y locales ver PRODES, 2006.

⁵ Los 27 partidos fueron: Partido Acción Popular, Alianza para el Progreso, Partido Justicia Nacional, Partido Político Resurgimiento Peruano, Partido Democrático Somos Perú, Y se llama Perú, Partido Popular Cristiano, Solidaridad Nacional, Fuerza Democrática, Partido Renacimiento Andino, Movimiento Nueva Izquierda (MNI), Cambio Radical, Coordinadora Nacional de Independientes, Agrupación Independiente Sí Cumple, Partido Aprista Peruano, Frente Independiente Moralizador, Frente Popular Agrícola FIA del Perú (FREPA), Partido Político Perú País Unido, Movimiento Descentralista Perú Ahora, Partido Político Siempre Unidos, Partido Perú Posible, Partido Reconstrucción Democrática, Partido Unión por el Perú, Avanza País-Partido de Integración Social, Con Fuerza Perú, Cambio 90 y Nueva Mayoría (datos tomados de la página web del Jurado Nacional de Elecciones, <http://www.jne.gob.pe>). Para julio de 2006, tenemos 36 partidos nacionales inscritos, hábiles para presentar candidatos a las próximas elecciones regionales y municipales.

locales, regionales y el nacional, así como al interior de cada uno de estos espacios, como ya está ocurriendo en los últimos años⁶.

De esta manera encontramos que, a pesar de la importancia asignada a los partidos políticos para el funcionamiento de la democracia, y a pesar de que todos somos concientes en el país de su extrema debilidad, hay muy pocos estudios sistemáticos en el Perú sobre este tema, de modo que las decisiones de los legisladores están basadas casi exclusivamente en cálculos de corto plazo e intereses particulares. El 2006 es un excelente año para estudiar el funcionamiento efectivo de los partidos, los efectos del marco legislativo existente y de sus últimas modificaciones, cómo es que se hace política “realmente” en el país, y qué modificaciones en el sistema electoral y político sería preciso impulsar para lograr avanzar efectivamente en institucionalización y tener partidos nacionales democráticos y representativos.

Así, el objetivo general del proyecto es estudiar el funcionamiento efectivo de los partidos políticos en el Perú a partir de los procesos electorales presidencial, congresal, regional y municipal del año 2006, con miras a delinear una propuesta de reforma política integral, encaminada a construir un sistema de partidos democrático y representativo; los objetivos específicos serán: analizar la manera en que los partidos funcionan nacionalmente, de qué manera se establecen contactos, alianzas, compromisos, entre las dirigencias nacionales-limeñas y las elites regionales y locales; cómo esas relaciones determinan el proceso de selección de los candidatos a los cargos de elección popular, las estrategias de campaña, la elaboración de plataformas de gobierno, y finalmente, los estilos de gobernar por parte de las autoridades electas. De otro lado, evaluaremos la legislación y las regulaciones vigentes, y estudiaremos de qué manera ellas estimulan o no las conductas actualmente existentes; finalmente, delinearemos los criterios que deberían guiar una reforma integral del régimen de partidos y del sistema de partidos, encaminado a construir partidos nacionales democráticos y representativos.

El índice tentativo del trabajo sería el siguiente:

1. Los límites de una democracia sin partidos
2. Metodología del estudio
3. ¿Cómo funcionan los partidos? Los partidos antes, durante y después de las campañas

Campaña presidencial y de congreso

- La construcción de vínculos entre Lima, regiones y provincias
- El proceso de elección de candidatos

⁶ Como puede verse elocuentemente en los informes sobre conflictos de la Defensoría del Pueblo, la gran mayoría de los casos están asociados a cuestionamientos a autoridades locales.

- Las estrategias de campaña y las plataformas de gobierno
- Los estilos de gestión y de oposición

Campaña regional y municipal

- La construcción de vínculos entre Lima, regiones y provincias
 - El proceso de elección de candidatos
 - Las estrategias de campaña y las plataformas de gobierno
 - Los estilos de gestión y de oposición
4. Las articulaciones entre la política nacional, regional y local, y sus consecuencias
- Cómo se hace política en los ámbitos nacional, regional y local
 - Los problemas de fragmentación y desarticulación, y los problemas de representación
 - Los partidos como articuladores de intereses sociales
4. Recomendaciones para una reforma política
- El debate sobre la reforma política
 - Cambios a la ley de partidos
 - Cambios en el sistema electoral
 - Viabilidad de las reformas propuestas

Marco teórico y conceptual

El estudio de los partidos políticos, los sistemas de partidos y sus desafíos actuales ha dado lugar a una amplia literatura, que llama la atención sobre las dificultades que tienen éstos para seguir cumpliendo con sus funciones de representación de los intereses sociales, en medio de los cambios que imponen nuevas estructuras económicas y sociales, cambios culturales, las fuerzas de la globalización, el creciente peso de los medios de comunicación, entre muchos otros⁷; más específicamente, hay también una sugerente literatura que aborda los cambios y perspectivas en América Latina, región en la cual los partidos adolecen de serios problemas de legitimidad ante la ciudadanía y parecen incapaces de cumplir eficazmente con sus funciones de mediación entre las esferas social y política-estatal, en medio de del agotamiento tanto de los esquemas de movilización populistas tradicionales, como de los mecanismos liberal-representativos de lo que el PNUD (2004) llamó nuestras “democracias electorales”⁸.

En los países andinos, encontramos algunos países que evolucionan en medio de crisis profundas, en donde partidos históricos entran en declive y

⁷ Ver entre muchos otros Abal Medina, 2002; Daalder, 2002; Linz, 2002; Mainwaring, 1999; Montero y Gunther, 2002.

⁸ Sobre América Latina, ver Tanaka, 2006; Alcántara, 2004; Cavarozzi y Casullo, 2002; Garretón, 2004; Navia, 2003; Roberts, 2002, entre muchos otros.

nuevas organizaciones ganan espacios (como en Colombia o Ecuador), mientras que en otros, como en Perú y Venezuela, se produjo el colapso del conjunto del sistema de partidos, fenómeno que es prácticamente único a nivel mundial⁹. Para el caso peruano en particular, es relativamente poco lo que se ha escrito sobre la situación actual de los partidos políticos¹⁰; y por razones obvias, no existen todavía estudios que evalúen los efectos de la ley de partidos y de los cambios legislativos más recientes, que recién podrán ser observados en las campañas de las diversas elecciones que ocurrirán en el 2006.

La mayoría de estudios existentes sobre los partidos políticos en el caso peruano da cuenta de las múltiples limitaciones de los débiles y efímeros partidos existentes, así como de las consecuencias de su precariedad sobre el funcionamiento del sistema político. Sin embargo, casi no se ha investigado el tema crucial de cómo funcionan *efectivamente* los partidos que tenemos, su dinámica interna y, dentro de este tipo de preocupaciones, cómo construyen (o intentan construir) una representación política nacional, cómo articulan los ámbitos nacionales-limeños con los regionales y locales, y qué consecuencias tiene, sobre el conjunto del sistema político, el tipo de relaciones que se entablan en esos espacios.

El tema de la articulación entre los ámbitos nacional, regional y local es fundamental para el funcionamiento del sistema político, pero sólo ha sido estudiado parcialmente en el marco de las preocupaciones por el proceso de descentralización¹¹, sin analizar cómo es un aspecto central de los problemas de representación de nuestro sistema de partidos¹². El estudio de la representación y sus desafíos suele plantearse como un asunto de relación entre electores y elegidos, o un asunto que vincula a los políticos con la opinión pública, pero se ha reflexionado muy poco sobre cómo los partidos articulan los ámbitos mencionados, y consideramos que allí están una de las claves de los problemas de representación, y sobre todo, cómo enfrentarlos. Hasta el momento, solemos encontrar que la política nacional es un coto reservado para las elites partidarias en Lima, con contactos muy circunstanciales y *ad-hoc* con personalidades provinciales y locales, sobre todo con motivo de participar en campañas electorales. De este modo, las dirigencias nacionales constituyen una especie de cabeza sin cuerpo, con lo cual la falta de coherencia entre los lineamientos programáticos generales y la práctica concreta ante la población se hace enorme.

⁹ Ver Tanaka, 2006a y 2005; en el mundo hasta el momento sólo ha habido tres casos de colapso de los sistemas de partidos (caída simultánea y drástica en el respaldo ciudadano de todos los partidos que conforman un sistema de partidos): Perú, Venezuela e Italia en los últimos años. Recientemente, Bolivia parece acercarse también a este fenómeno.

¹⁰ Ver Adrianzén, 2003; Lynch, 2004; Tanaka, 2005a, 2004 y 2004a; Levitsky y Cameron, 2003, entre otros.

¹¹ Ver al respecto Propuesta 2006; y PRODES, 2006.

¹² Esfuerzos parciales parciales valiosos pueden verse en Remy, 2005, y Meléndez, 2005 y 2003.

Pocas veces se repara en cuánta responsabilidad cae sobre los partidos nacionales para dar cuenta de la precariedad de los liderazgos políticos regionales y locales; piénsese por ejemplo en las discusiones sobre las dificultades que tienen esas autoridades para poder cumplir con las exigencias del SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública). Se critica a estas autoridades por no poseer competencias técnicas mínimas, pero muy pocas veces se repara en el hecho de que esas autoridades fueron elegidas como parte de partidos políticos nacionales o en alianza con alguno de éstos, y que son esos partidos quienes deberían proveer asistencia a esas autoridades, acordes a sus lineamientos programáticos. Este es sólo un ejemplo de la importancia práctica de estudiar las articulaciones partidarias entre lo nacional, lo regional y lo local. Otro ejemplo pertinente se refiere a los problemas de corrupción o conflictos violentos que aparecen como consecuencia de denuncias de corrupción en autoridades subnacionales y locales: se suele criticar a la Contraloría por su ineficacia en atender estos problemas, pero no se menciona que muchas veces estas autoridades han sido electas bajo el auspicio de partidos que se desentienden totalmente del problema.

Ciertamente cabe establecer aquí algunas distinciones: si bien esta problemática es general, cabe distinguir la dinámica entre los partidos más institucionalizados, y con voluntad de actuar propiamente como tales (lo que supone construir una estructura nacional mínimamente coherente unida detrás de algunas referencias ideológicas y de programa), y los partidos más identificados con discursos antipolíticos, que más bien funcionan como maquinarias hechas de la suma de intereses individualistas que siguen a una personalidad con algún arrastre electoral, y para quienes no sería tan importante ofrecer una imagen nacional coherente. Como hipótesis propongo que las tradiciones partidarias cuentan y marcan diferencias significativas: partidos como el APRA, Acción Popular, el Partido Popular Cristiano, el Movimiento Nueva Izquierda, o el Partido Socialista, mostrarían perfiles políticos, ideológicos y programáticos más definidos, contarían con cuadros y afiliados más comprometidos y leales, lo que se expresaría en un mayor grado de coherencia y disciplina en la campaña electoral, así como en mayores niveles de institucionalización en cuanto a su funcionamiento interno, lo que se observaría en los procedimientos seguidos para elegir a los candidatos a los cargos de elección popular, en un menor peso de los líderes máximos o presidentes de los partidos, por ejemplo¹³. Por el contrario, los partidos surgidos en la década de los años noventa y después, en un ambiente de cuestionamiento a la política y los partidos, mostrarían un mucho menor nivel de institucionalización, lo que se expresaría en un mayor peso del líder máximo, prácticas manipulatorias y autoritarias en la designación de candidatos, una campaña electoral desordenada y sin vínculos con la campaña nacional del partido, ausencia de perfiles programáticos, desarticulación entre la dirigencia nacional y las autoridades eventualmente electas, entre otras cosas. Sea como fuere, estos temas son de fundamental importancia para la ciudadanía, y determinan las percepciones que ella tiene sobre el funcionamiento de la política y de los partidos.

¹³ Exploraríamos también otras manifestaciones expresivas de un mayor grado de institucionalización, como la presencia y protagonismo de mujeres y jóvenes.

Una rápida mirada en el área andina revela que la desarticulación entre la política nacional y la política subnacional y local puede tener consecuencias devastadoras sobre el sistema político. En todos los países de la región se iniciaron en la década de los años noventa procesos de descentralización y de apertura del sistema político, que buscaron mejorar la representación y enfrentar los problemas de legitimidad de los sistemas de partidos; puede constatar que en aquellos países en donde los partidos mostraron más capacidad para articular los niveles nacional, subnacional y local, se registró una evolución gradual y una democratización de los sistemas políticos, como en Colombia y Ecuador. Por el contrario, en países como Venezuela y más recientemente Bolivia, la combinación de descentralización, apertura política y desconexión entre la dinámica política nacional y subnacional, dividió a los partidos nacionales, estimuló la aparición de liderazgos antipolíticos y antisistema, que terminaron con el colapso de los sistemas de partidos¹⁴. En el caso peruano, que ya sufrimos este colapso a inicios de la década de los años noventa, la desconexión entre la política nacional, subnacional y local, en un contexto de descentralización y democratización política, con instituciones estatales débiles, lo que hace es agudizar los problemas de representación, ahondar la fragmentación y volatilidad política, y atizar conflictos políticos y sociales, todo lo cual demuestra la importancia de estudiar este problema tan poco atendido hasta el momento.

Más allá de constatar la falta de articulación entre la política nacional, regional y local, o su articulación improvisada y particularista, queremos estudiar las consecuencias efectivas que tiene sobre el sistema político en su conjunto la manera en que esas articulaciones se dan en la actualidad, cómo impacta en los problemas de representación y, sobre todo, queremos evaluar de qué manera el marco institucional vigente incentiva este tipo de prácticas, y evaluaremos qué modificaciones podrían estimular un cambio en las mismas, orientado a la construcción de un sistema más articulado entre lo nacional, lo regional y lo local; con dinámicas partidarias más democráticas, que permitan acercarse a una ciudadanía que las mira con enorme desconfianza. Como hipótesis manejamos que gran parte de la falta de articulación entre lo nacional, regional y local es estimulada por la institucionalidad vigente, que no promueve la existencia de partidos verdaderamente implantados en el territorio nacional; que establece sistemas de representación política diferentes e incoherentes en el congreso nacional y en los consejos regionales y locales; que en práctica promueve la fragmentación política al poner barreras de entrada muy bajas para la inscripción de organizaciones políticas en los ámbitos regional y local; que no estimula la confluencia entre los partidos nacionales, los movimientos regionales y las organizaciones locales. Así como la ley de la barrera electoral en el congreso nacional busca implícitamente que los grupos pequeños se articulen en conglomerados más grandes y representativos, las leyes electorales deberían promover lo mismo en los ámbitos nacionales y subnacionales: combatir la dispersión y coexistencia de organizaciones separadas y sin relaciones en cada uno de estos espacios, y “premiar” a

¹⁴ Una visión general de este tema puede verse en Tanaka, 2006. Una mirada sobre Venezuela desde este ángulo puede verse en Penfold, 2001, y Lalander, 2004; sobre Bolivia ver Hufty *et.al.*, 2005, y Toranzo, 2006.

quienes tienden puentes. Tenemos como hipótesis de que este es un asunto crucial para enfrentar los problemas de representación política, y avanzar en la construcción de partidos y de un sistema de partidos, cuestión unánimemente reconocida como fundamental en el país¹⁵.

Metodología

En esta investigación se tomará como temas concretos de observación y análisis los procesos de construcción de vínculos entre Lima, regiones y provincias; el proceso de elección de candidatos al congreso, a los gobiernos regionales y gobiernos locales provinciales; el desarrollo de las estrategias de campaña y la preparación de plataformas de gobierno; y los estilos de gestión de los candidatos electos, y de oposición de los candidatos perdedores. Para esto, entrevistaremos a los dirigentes nacionales de una muestra de partidos nacionales participantes en las elecciones de congreso, regionales y locales, a ser determinada una vez que se inscriban los candidatos a estas dos últimas; así como a los candidatos, ganadores y perdedores, en cada uno de estos ámbitos. Las entrevistas a los actores se complementarán con un análisis de la prensa regional, y con entrevistas a otros informantes calificados. Nos interesará registrar cómo las dirigencias nacionales de los partidos entablan relaciones con los grupos políticos regionales y locales, cómo se negocia y se establecen acuerdos, alianzas y pactos; si es que se implementaron mecanismos democráticos de elección, cuál es la relación entre los comités provinciales y la dirigencia nacional, las relaciones entre los partidos nacionales y los movimientos regionales y locales, qué conflictos aparecieron y cómo se enfrentaron, entre otras cosas. Respecto a la campaña, estudiaremos en qué medida los comités participan de la campaña, o si es que ésta sigue una lógica personalista centrada en los candidatos específicos, cuán coherente es la campaña en cuanto a lo programático en el nivel de la región con la campaña en el nivel nacional, entre otros asuntos, y las consecuencias que tiene todo esto sobre el funcionamiento del sistema político.

Paralelamente, haremos una evaluación exhaustiva del marco jurídico-institucional que rige la actuación de los actores políticos en el ámbito nacional, regional y local, con el objetivo de determinar hasta qué punto incentiva conductas que consideramos perniciosas, expresadas en desarticulación, fragmentación y volatilidad política, e intentaremos arribar a recomendaciones de reforma que por el contrario incentiven la articulación de estos ámbitos, como una manera de enfrentar los problemas de representación del sistema político.

Hemos seleccionado tres provincias capitales de departamento como casos para ser estudiados: Cajamarca, Huamanga y Arequipa. Por ser capitales asumimos que la participación de los comités será importante en la designación de los candidatos; además, dado que se trata de capitales

¹⁵ No creemos que la ingeniería institucional sea la solución a los problemas políticos, pero ciertamente es una herramienta útil, que puede dar lugar a resultados importantes en el mediano plazo. Una discusión sobre este punto puede verse en Sartori, 1996.

relativamente importantes, estamos dando a los partidos oportunidad de mostrar “su mejor cara”, no sesgando la muestra en un sentido en el que los límites de los partidos se hacen más previsibles; si se encuentran límites y deficiencias, ellas pueden entonces ser fácilmente generalizables al conjunto del país. Otra ventaja de la selección de estas dos provincias es que tenemos relación institucional con varias ONGs que trabajan en esas zonas, lo que nos facilitará el acceso a información y el proceso de concertar entrevistas a los líderes de los partidos. Finalmente, en las tres provincias tenemos una muestra grande de partidos nacionales de muy diverso tipo, lo que nos permitirá hacer comparaciones. Analizaremos en concreto una muestra de partidos que incluya partidos nacionales con tradición política, y partidos surgidos en la década de los años noventa y después, formados en un contexto antipolítico y antipartido, con una lógica de funcionamiento mucho menos institucionalizada. Qué partidos específicamente serán analizados será determinado una vez que se inscriban las listas de candidatos a las elecciones regionales y municipales; seleccionaremos partidos nacionales que hayan participado en las elecciones de congreso, regionales y municipales.

El equipo de investigación estará conformado por el investigador principal y un asistente, y la investigación se desarrollará a lo largo de diez meses, entre octubre de 2006 y julio de 2007 (ver cronograma).

Plan de incidencia en las políticas públicas

Los resultados preliminares de esta investigación serán debatidos y se buscará generar consensos entre la comunidad académica, las ONGs dedicadas al seguimiento de la actuación de los partidos, y los líderes y representantes de los principales partidos nacionales, con miras a formular una propuesta mínima y realista de reforma política, que pueda ser considerada por el congreso recientemente instalado. En este sentido, sacaremos provecho de las relaciones de cooperación ya establecidas entre el Instituto de Estudios Peruanos y el investigador responsable de esta propuesta, e instituciones como Transparencia, USAID, IDEA Internacional, el NDI (National Democratic Institute), y otras, dedicadas al fortalecimiento de los partidos. De otro lado, el IEP y este investigador tienen buenas relaciones con todos los sectores políticos, lo que nos permitirá convocarlos y debatir las propuestas en un ambiente de colaboración, sin perder un espíritu crítico. Un antecedente es este sentido es el esbozo de propuesta presentado en Tanaka, 2004, en el marco de una propuesta de IDEA Internacional, y que fue discutida por el autor en mayo de 2004 con líderes representativos de los principales partidos (Jorge del Castillo del APRA, Javier Bedoya de Vivanco del PPC, Javier Diez Canseco del PDD, Víctor Andrés García Belaunde de AP, y Luis Solari, entonces dirigente de Perú Posible). Los resultados de esta investigación permitirán actualizar los lineamientos de la propuesta presentada en esa ocasión, esta vez fortalecida por el trabajo de investigación analizando la conducta de los partidos durante el periodo electoral.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, Juan
2002 “Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico”. En: Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina, comps.: *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario, Homo Sapiens eds. (p. 33-54).
- Adrianzén, Alberto
2003 “Elementos para el debate sobre la ley de partidos”. Documento de Trabajo, Grupo Propuesta Ciudadana.
- Alcántara, Manuel
2004 “Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros”. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires, Aguilar, Altea, Alfaguara (p. 98-121).
- Cavarozzi, Marcelo, y Esperanza Casullo
2002 “Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿consolidación o crisis? En: Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina, comps.: *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario, Homo Sapiens eds. (p. 9-30).
- Daalder, Hans
2002 “Parties: Denied, Dismissed, or Redundant? A Critique”. En: Richard Gunther, José Montero y Juan Linz, eds.: *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford, Oxford University Press (p. 39-57).
- Garretón, Manuel Antonio
2004 “La indispensable y problemática relación entre partidos y democracia en América Latina”. En: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Buenos Aires, Alfaguara (p. 72-97).
- Hufty, Marc, Claude Auroi y Manuel De la Fuente, comps.
2005 *¿A dónde va Bolivia? Gobernancia, gobernabilidad y democratización*. La Paz, Plural eds.
- Lalander, Rickard

- 2004 *Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo*. University of Helsinki.
- Levitsky, Steven, y Maxwell Cameron
2003 "Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru". En: *Latin American Politics and Society*, 45:3.
- Linz, Juan
2002 "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes". En: Richard Gunther, José Montero y Juan Linz, eds.: *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford, Oxford University Press (p. 291-317).
- Lynch, Nicolás
2004 "Diagnóstico y propuesta para consolidar un sistema de partidos políticos". En: Colectivo "Ciudadanos por un Buen Gobierno", *Los nudos críticos de la gobernabilidad: propuestas para un buen gobierno*. Lima, IDEA.
- Mainwaring, Scott
1999 "Part I: Rethinking Party Systems Theory". En: Scott Mainwaring, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*. Stanford, Stanford University Press (p. 1-60).
- Meléndez, Carlos
2005 "Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de la violencia en el Perú actual". En: Víctor Vich, ed., *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos (p. 159-183).
- 2003 *Último mapa político: análisis de los resultados de las elecciones regionales de noviembre del 2002*. Lima, Documento de Trabajo n° 130, Instituto de Estudios Peruanos.
- Montero, José y Richard Gunther
2002 "Introduction: Reviewing and Reassessing Parties". En: Richard Gunther, José Montero y Juan Linz, eds.: *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford, Oxford University Press (p. 1-35).
- Navia, Patricio
2003 "Partidos políticos como antídoto contra el populismo en América Latina". En: *Revista de Ciencia Política*, vol. XXIII, n° 1 (p. 19-30). Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Payne, Mak, *et.al.*

- 2003 *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C., BID – IDEA.
- Penfold, Michael
2001 “El colapso del sistema de partidos en Venezuela: explicación de una muerte anunciada”. En: José Vicente Carrasquero, Thais Maingon y Friedrich Welsch, eds. *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas, REDPOL.
- PRODES (Pro Descentralización)
2006 *Proceso de descentralización 2005 – abril 2006. Balance y desafíos*. Lima, PRODES.
- Propuesta Ciudadana
2006 *La descentralización en el Perú: un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Lima, Grupo Propuesta Ciudadana.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
2004 *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires, Alfaguara.
- Remy, María Isabel
2005 “Los gobiernos locales en el Perú: entre el entusiasmo democrático y el deterioro de la representación política”. En: Víctor Vich, ed., *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos (p. 111-136).
- Roberts, Kenneth
2002 “El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana”. En: Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina, comps.: *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario, Homo Sapiens eds. (p. 55-76).
- Sartori, Giovanni
1996 *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados* (1994). México D.F., FCE, segunda reimpresión.
- Tanaka, Martín
2006a “From Crisis to Collapse of the Party Systems, and Dilemmas of Democratic Representation: Peru and Venezuela”. En: Ana María Bejarano, Scott Mainwaring, y Eduardo Pizarro, eds.: *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford, Stanford University Press (en prensa).

- 2006 “Los sistemas de partidos en los países andinos, 1980-2005: reformismo institucional, autoritarismos competitivos y los desafíos actuales”. Working Paper n° 323, del Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, Indiana (57 p.).
- 2005a *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos (144 p.).
- 2005 “El colapso de los sistemas de partidos, autoritarismo plebiscitario y los problemas de representación democrática”. En: Clara Rocío Rodríguez y Eduardo Pizarro eds., *Los retos de la democracia. Viejas y nuevas formas de la política en Colombia y América Latina*. Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia – Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, 2005 (p. 55-86).
- 2004 “Situación y perspectivas de los partidos políticos en la región andina: el caso peruano”. En: Miriam Kornblith *et.al.*, *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*. Lima, IDEA (p. 93-112).
- 2004a “El gobierno de Alejandro Toledo, o cómo funciona una democracia sin partidos”. En: *Política*, vol. 42, otoño. Instituto de Asuntos Públicos, Departamento de Ciencia Política, Universidad de Chile (p. 129-153).
- Toranzo, Carlos
2006 *Rostros de la democracia: una mirada mestiza*. La Paz, FES-ILDIS.