

# 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<sup>1</sup>

Martín Tanaka<sup>2</sup> - Instituto de Estudios Peruanos

Foto CIES



Se estudió los problemas de la representación política tanto desde el lado de la “oferta” como de la “demanda” política, examinando la racionalidad y las expectativas existentes en los ciudadanos, expresadas en su voto.

En este trabajo se evalúan los efectos de las reformas políticas implementadas entre los años 2002 y 2005 sobre el sistema de partidos en el Perú, tomando como referencia el funcionamiento de los partidos nacionales y de los movimientos regionales en las elecciones de 2006. Se estudió los problemas de la representación política tanto desde el lado de la “oferta”, analizando los efectos de las reformas en el funcionamiento “efectivo” de los grupos políti-

cos, como de la “demanda” política, examinando la racionalidad y las expectativas existentes en los ciudadanos, expresadas en su voto. En cuanto a las reformas, se encontró que sus límites se deben principalmente a que no han sido aplicadas de manera coherente y consecuente. Sobre el desempeño de los actores políticos, se halló que los límites en las maneras de hacer política presentes en el ámbito nacional se encuentran también en los ámbitos regional y local, e incluso en los gremios y organizaciones de la sociedad civil. Respecto a la demanda política, la conclusión principal es que si bien existen elementos estructurales que explican el voto en las últimas elecciones (étnicos, regionales y de clase), también son importantes otros factores, asociados a evaluaciones retrospectivas y expectativas. Lo decisivo para dar cuenta de la importancia de cada una de estas variables está en las campañas políticas y las apelaciones que construyen los candidatos según la agenda y coyuntura política del momento.

Las principales recomendaciones que se desprenden de este trabajo señalan que el problema principal que se debe combatir en el Perú es la fragmentación política y social. Las reformas deben propiciar la consolidación de un sistema de partidos nacional, con pocos actores representativos y democráticos, con permanencia en el tiempo, en un marco que promueva la articulación de actores de los ámbitos nacional, regional y local, y no su competencia. Al mismo tiempo, se considera importante hacer reformas encaminadas a fortalecer los espacios representativos, buscando su complementación, no competencia, con las instancias participativas existentes.

*«Si bien existen elementos estructurales que explican el voto en las últimas elecciones (étnicos, regionales y de clase), también son importantes otros factores, asociados a evaluaciones retrospectivas y expectativas»*

1/ Artículo basado en el estudio “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” desarrollado en el marco del Concurso de Investigaciones CIES ACIDI-IDRC 2006.

2/ Martín Tanaka es Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Actualmente, es investigador asociado del Instituto de Estudios Peruanos y profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Este trabajo contó con la asistencia de Carlos Meléndez y, en la etapa final del proyecto, con la de Sofía Vera, ambos sociólogos de la PUCP. En la construcción de las bases de datos analizadas en la segunda parte, participaron Liliana Loayza y Jorge Morel, estudiantes de la Licenciatura de Ciencia Política de la PUCP. El análisis de la encuesta LAPOP fue posible gracias a la colaboración de Patricia Zárate; también se contó con el consejo de Arturo Maldonado. Se agradece, asimismo, algunos comentarios alcanzados por David Sulmont. Por supuesto, todas las limitaciones del presente trabajo son de mi exclusiva responsabilidad del autor.

## ¿Por qué fallaron las reformas?

La pregunta que guía esta parte de la investigación se puede formular del siguiente modo: si el camino seguido por las reformas implementadas entre los años 2002 y 2005 en el sistema de partidos en el Perú es correcto, y una vía basada en la apertura a nuevas agrupaciones hubiera sido equivocada, ¿por qué la adopción de medidas que elevaban las barreras de entrada al sistema político no ha dado los resultados esperados?

Pese al intenso proceso de reformas, los problemas de representación política persisten. Esto se debe a varios factores de diversa naturaleza. Este trabajo se ocupará de aquellos referidos al ámbito político-institucional. Se sostiene que las reformas implementadas tuvieron un carácter parcial y contradictorio; de allí sus falencias. Por un lado, se buscó elevar las barreras de entrada a los actores políticos nacionales, para limitar la fragmentación política, pero, primero, no se implementaron mecanismos eficaces que aseguraran el cumplimiento de la norma y se hicieron cambios que debilitaron aun más su espíritu. Segundo, no se extendió esta lógica a los actores regionales y locales, entre los cuales la fragmentación campea, en niveles iguales o mayores que los registrados en la política nacional. Al final, los partidos nacionales se vieron perjudicados frente a los regionales, y estos siguen viviendo en medio de una gran informalidad política. Se considera que allí donde funcionaron de manera efectiva mecanismos que buscaban poner orden dentro del sistema político, sí ocurrieron cambios positivos, aunque muy parciales e insuficientes.

Por otro lado, se impulsó un conjunto de mecanismos participativos que no consideraron que los problemas de representación no solo afectan a los actores políticos sino también a los sociales. Finalmente, el impulso de la lógica participativa no estuvo acompañado por un paralelo afán de fortalecimiento de la dimensión representativa en los espacios nacional, regional y local, ni de la institucionalidad estatal en esos ámbitos, con lo que los actores terminaron funcionando de maneras paralelas y en contraposición. Esto se expresa, por ejemplo, en que si bien hubo cambios en el reglamento del Congreso nacional, no se modificó de manera sustancial la manera en que los representantes son elegidos. También se manifiesta en la relativa desatención de los mecanismos de elección y funcionamiento de los consejos regionales y municipales, que están llamados a cumplir funciones de concertación, planeamiento y control que la ley también les atribuye a los consejos de coordinación regional y local (CCR y CCL).

En conclusión, a pesar de la implementación de algunas reformas parciales, ellas no han logrado cambiar sustancialmente el funcionamiento fraccionado del Congreso, porque no se han implementado medidas efectivas para fortalecer a los partidos. No se modificó de manera sustancial la manera en que los representantes son elegidos (principalmente, voto preferencial<sup>3</sup>), con lo que la debilidad interna de las listas partidarias se mantiene. Esto último se expresa elocuentemente en la fragmentación y escasa disciplina de los grupos parlamentarios. En cuanto a lo regional y local, no solo no se ha hecho nada para mejorar el funcionamiento de los consejos regionales y locales ni los mecanismos de elección de sus miembros, sino que, además, se han creado instancias como los CCR, los CCL y los Presupuestos Participativos, que compiten con los primeros en las funciones de concertación, planeamiento y control que les son propias.

## Los partidos nacionales y los movimientos regionales en las elecciones del 2006

El año 2006 constituyó un excelente período para estudiar el funcionamiento efectivo de los partidos, los efectos del marco legislativo existente y de sus últimas modificaciones, y la manera cómo se hace política “realmente” en el país. Se pudo analizar el funcionamiento efectivo de los partidos políticos en el Perú a partir de los procesos electorales presiden-



Foto CIES

*A pesar de la implementación de algunas reformas parciales, ellas no han logrado cambiar sustancialmente el funcionamiento fraccionado del Congreso, porque no se han implementado medidas efectivas para fortalecer a los partidos.*

3/ Los electores pueden votar por dos candidatos dentro de una lista partidaria. Los votos preferenciales reordenarán la lista de candidatos propuesta por el partido político y definirán quiénes ingresan al Congreso.

cial, congresal, regional y municipal del año 2006. En esta investigación interesaba examinar la manera en que los partidos funcionan nacionalmente; de qué manera se establecen contactos, alianzas y compromisos entre las dirigencias nacionales-limeñas y las elites regionales y locales; el modo 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 de las autoridades electas. Por otro lado, la investigación se propuso evaluar la legislación y las regulaciones vigentes y estudiar de qué manera ellas estimulan o no las conductas actualmente existentes.

Después de una revisión de los resultados de las elecciones de 2006, se tomó como unidades de análisis las provincias capitales de Cajamarca, Huancayo y Cusco a propósito de las elecciones regionales de noviembre. Esa elección permite analizar las relaciones entre partidos nacionales, movimientos regionales y organizaciones políticas locales. Por otro lado, la selección de estas tres ciudades responde al hecho de que se ubican en diferentes subregiones del país (sierra norte, centro y sur) y en ellas se encuentra la presencia de partidos nacionales antiguos, partidos nacionales nuevos, movimientos regionales y organizaciones locales medianamente competitivas. En Cajamarca se tiene un escenario en el que un movimiento regional independiente (Fuerza Social) gana la presidencia de la región y también la mayoría de alcaldías provinciales de la jurisdicción, venciendo a partidos políticos nacionales como el Movimiento Nueva Izquierda (MNI) y el APRA. En Junín y un

Foto: CIES



Lo avanzado hasta el momento permite afirmar que ni los partidos nacionales ni los movimientos regionales han logrado establecer vínculos más estables con la ciudadanía, capaces de trascender coyunturas electorales específicas.

*«Los problemas de representación se encuentran no solo en los partidos nacionales sino también en los movimientos regionales y organizaciones locales, por lo que apostar a los últimos como remedio de los problemas del sistema político resulta contraproducente»*

escenario regional en el que los protagonistas, tanto a nivel regional como provincial, son movimientos regionales independientes. Para la presidencia regional, los tres principales contendores fueron movimientos regionales, mientras que para el municipio de la capital provincial (Huancayo) compitieron dos movimientos locales y el Partido Aprista. Finalmente, en el Cusco, está un partido nacional, Unión por el Perú, que triunfó en el ámbito regional y en la mayoría de provincias de la región, incluida la capital provincial, y venció a movimientos políticos regionales. Esta diversidad de situaciones permitió hacer contrastes reveladores sobre las dinámicas partidarias nacionales y subnacionales.

A manera de resumen, se puede señalar lo siguiente:

- Los problemas de representación se encuentran no solo en los partidos nacionales sino también en los movimientos regionales y organizaciones locales, por lo que apostar a los últimos como remedio de los problemas del sistema político resulta contraproducente. Este camino podría llevar a mayores niveles de fragmentación y desorganización. Después de las elecciones regionales de noviembre de 2006, algunos comentaristas especulaban sobre la renovación de la representación política a partir de liderazgos regionales. Sin embargo, lo avanzado hasta el momento permite afirmar que ni los partidos nacionales ni los movimientos regionales han logrado establecer vínculos más estables con la ciudadanía, capaces de trascender coyunturas electorales específicas. Esto se expresa en la práctica inexistencia de una vida política interna más allá de las campañas. Según varios entrevistados, solo es posible hacer política en la medida en que se tiene algún cargo público, y hacer política desde un cargo público implica esforzarse en tener buenas gestiones. Esto último se presenta hartamente complicado, dadas las limitaciones institucionales del aparato público en

todos los niveles. La capacidad institucional del Estado es una variable clave para dar cuenta de los problemas de representación.

- El aparente éxito electoral que han tenido los movimientos regionales en las elecciones de noviembre de 2006, venciendo a las representaciones locales de los partidos nacionales, no significa necesariamente un asentamiento sólido de aquellos como fuerzas políticas que representan el sentir de las regiones. Se estaría, en el mejor de los casos ante pactos eficientes expresados en alianzas electorales que lograron establecer líderes regionales —Coronel en Cajamarca, Huaroc en Junín— con actores políticos locales. Los primeros supieron reclutar candidatos con algún arrastre y capacidad de convocatoria, y los segundos encontraron atractivo seguir una lista con expectativas razonables de triunfo y capacidad de “arrastre” de votos (tanto Coronel como Huaroc fueron candidatos con buenos desempeños en las elecciones regionales de 2002). Así, no estamos necesariamente ante proyectos políticos integrales, sino frente a pactos electorales exitosos que no aseguran buenas relaciones entre la presidencia regional y los alcaldes, aunque ambos hayan sido elegidos por la misma lista. Estaríamos ante operadores políticos eficientes al momento de plantear una campaña electoral y fijar las condiciones de las alianzas, antes que frente a caudillos locales indiscutibles o creadores de propuestas políticas integrales de amplio consenso regional.
- Los movimientos regionales tienen una ventaja significativa con respecto a los partidos nacionales, que se evidencia en los resultados electorales. Las disposiciones legales, por un lado, y la burocracia y estructura orgánica, por otro, generan obstáculos

*«El aparente éxito electoral que han tenido los movimientos regionales en las elecciones de noviembre de 2006, venciendo a las representaciones locales de los partidos nacionales, no significa necesariamente un asentamiento sólido de aquellos como fuerzas políticas que representan el sentir de las regiones»*



Los movimientos regionales tienen una ventaja significativa con respecto a los partidos nacionales.

para la designación de candidaturas regionales en los partidos políticos nacionales. Estos están obligados, de acuerdo con la Ley de Partidos Políticos, no solo a cumplir con los requisitos de democracia interna, sino a establecer un sistema centralizado de selección de candidaturas, regionales y provinciales, lo cual implica amplias negociaciones que toman tiempo, recursos y energía. En cambio, la legislación es laxa para los movimientos regionales, lo que facilita la negociación y designación de candidaturas. Con menos dificultad para establecer sus alianzas, cuentan con más tiempo para realizar una eficiente campaña electoral en la totalidad de las jurisdicciones correspondientes. Paradójicamente, se encuentra que cuanto más institucionalizadas estén las normas y las rutinas dentro de una organización política, mayor será el desgaste en la selección de candidaturas, lo que, a la larga, termina perjudicando el desempeño electoral.

- La ley de partidos y sus requisitos, supuestamente exigentes, que buscaban encauzar la competencia electoral, han tenido efectos muy insuficientes. Esto requiere, en primer lugar, modificar la ley para que se pueda cumplir lo que establece, y no sea simplemente letra muerta; en segundo lugar, debería plantearse una reforma de conjunto, que extienda la lógica de la ley, orientada a imponer requisitos más exigentes a los actores políticos, también a los movimientos regionales y a las organizaciones locales. Es importante buscar mecanismos de articulación, no de competencia, entre los actores políticos nacionales, regionales y locales.

*«Un sistema político con organizaciones más fuertes y representativas permitiría prevenir el surgimiento de nuevos líderes antisistema que acentúen la volatilidad y fragmentación del sistema de partidos políticos»*

## Análisis cuantitativo de los datos electorales

A partir de las elecciones generales de 2006, se ha estudiado el funcionamiento y composición de la “oferta política” en un contexto institucional influido por los efectos de las reformas políticas implementadas en los últimos años. Para complementar este panorama, esta sección se ocupa del comportamiento de la “demanda política”. A partir del análisis de los resultados de las elecciones presidenciales y de dos encuestas de opinión, se discute cuáles son las preferencias electorales de los ciudadanos y qué elementos determinan la decisión del voto, y aproximarse así al funcionamiento de la dinámica representativa, para explorar de qué manera los partidos podrían “engancharse” mejor con la ciudadanía (*linkage*). El objetivo de esta parte del trabajo es responder, en la medida de lo posible, cuáles son los factores sociales, económicos, étnicos, etcétera, que más influyen en la forma en que votan los ciudadanos en las elecciones.

Los análisis políticos de las elecciones presidenciales de 2006 han llamado la atención sobre la gravedad de las fracturas sociales que se expresaron en la popularidad que adquirió el líder antisistema Ollanta Humala. El discurso de crítica radical a los sistemas político y económico que Humala predicó fue recogido con gran entusiasmo por los sectores sociales menos favorecidos por el crecimiento macroeconómico del país y por los más excluidos de las formas de representación que componen los partidos políticos tradicionales. Esta interpretación sobre los resultados electorales de 2006 supone que los individuos votan por líderes antisistema cuando la oferta del sistema político es limitada y cuando su situación social no está siendo tomada en cuenta por este. Ellos encuentran que, a diferencia de la oferta política del sistema de partidos tradicionales, los líderes antisistema ofrecen algunas salidas a la situación de los más excluidos y responden mejor a la complejidad social del país.

Ciertamente, los factores estructurales son elementos clave que ayudan a entender por qué los líderes antisistema obtienen votación en determinados sectores sociales más que en otros, pero afirmamos que la traducción de estos clivajes en resultados electorales depende, en gran medida, de las características de los actores políticos, de los elementos de sus discursos y del contexto político en que se enmarcan. En otras palabras, la aparición de estos clivajes sociales en los resultados electorales no es espontánea ni autónoma, sino que, al contrario, se concreta, en última instancia, por los factores de contexto y de discurso político que componen la escena política. Se propone aquí que para explicar el fenómeno del líder antisistema, además de las variables estructurales, existen características contextuales que intervienen decisivamente en el voto ciudadano.

Dado que los resultados electorales dependen en gran medida de los discursos y estrategias de los actores políticos, y de otros factores contextuales de la competencia electoral, resulta importante consolidar a las organizaciones políticas representativas. Un sistema político con organizaciones más fuertes y representativas permitiría prevenir el surgimiento de nuevos líderes antisistema que acentúen la volatilidad y fragmentación del sistema de partidos políticos. Sin negar el potente impacto de los factores estructurales en los resultados electorales, creemos que es importante también explorar la importancia de otro tipo de variables, puesto que esto puede llevarnos a una comprensión más completa del comportamiento electoral de los peruanos. Un énfasis desmedido en la importancia de factores estructurales “no representados” por el sistema político podría llevar al error de proponer una apertura política, lo que, a nuestro juicio, debilitaría más el sistema político.



Foto CIES

*A partir del análisis de los resultados de las elecciones presidenciales y de dos encuestas de opinión, se discute cuáles son las preferencias electorales de los ciudadanos y qué elementos determinan la decisión del voto.*

El presente trabajo se sustenta en un análisis de los resultados de las elecciones a nivel nacional y de las encuestas de opinión realizadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el 2005 y por LAPOP (Latin American Public Opinion Project) en 2006. En la primera parte, se analiza cuál es la relación entre los factores geográficos, étnicos y económicos y los resultados electorales de los últimos años. Se explora la hipótesis de la continuidad del voto de sectores indígenas, pobres y rurales a favor de candidatos “contestatarios”: UPP-PNP (Ollanta Humala) en 2006, Perú Posible (Alejandro Toledo) en 2001, Cambio 90 (Alberto Fujimori) en 1990, Izquierda Unida (Alfonso Barrantes) en 1985 y el conjunto de las agrupaciones de izquierda (PRT<sup>4</sup>, FOCEP<sup>5</sup>, UDP<sup>6</sup>, UI<sup>7</sup>, UNIR<sup>8</sup>) en 1980. En la segunda parte se analiza con mayor profundidad las elecciones de 2006 y, específicamente, las características de la votación por Ollanta Humala en la primera y la segunda vuelta. Esta vez, en lugar de resultados electorales a nivel provincial y regional, se utiliza los casos de la encuesta de LAPOP; se analiza algunas de las características sociales y variables de opinión del encuestado en tanto variables independientes, y la pregunta sobre el candidato por el que votó el encuestado como variable dependiente, para construir modelos de regresión que indican el peso relativo de los factores geográficos, étnicos, económicos y subjetivo-políticos en el comportamiento de los electores.

Uno de los hallazgos más interesantes de este ejercicio reside en observar las variables que no intervienen significativamente en el voto por Ollanta Humala. Por ejemplo, el clivaje geográfico “sierra sur-resto de las regiones” no resulta significativo en este modelo de regresión, que incluye, además, los indicadores de tipo económico, étnico y subjetivo-político. En otras palabras, para entender la lógica del voto, más que en dónde se vive, cuenta qué tipo de experiencias sociales se han tenido. Si bien es claro que la sierra sur alberga la mayor proporción de indígenas del país y los departamentos con las tasas económicas de desarrollo más bajas, en nuestro modelo de regresión logística la condición socioeconómica tampoco es uno de los factores de mayor fuerza explicativa y la autoidentificación étnica (¿se considera ud. indígena?) no tiene una relación significativa con el voto. Los dos valores más importantes en el análisis de los resultados electorales de Humala, según este modelo de regresión, son la lengua que hablan los padres y la evaluación retrospectiva que los votantes hacen de las mejorías económicas personales en el corto plazo. Es interesante resaltar que la evaluación que tienen los votantes de la marcha de la economía personal en el último año es una



Foto CIES

Se analiza cuál es la relación entre los factores geográficos, étnicos y económicos y los resultados electorales de los últimos años.

variable marcada por la coyuntura, no por factores de “larga duración”. Algo similar podría decirse al notar que otra variable significativa en la determinación del voto es la del género, pues las mujeres tienden a votar en menor proporción por Ollanta Humana. Esto podría deberse a que su perfil autoritario, de militar retirado, tiende a generar rechazo entre las mujeres.

En conclusión, en la definición de las preferencias electorales de 2006 pesaron ciertamente factores estructurales, pero también, con igual intensidad, otros marcados por la coyuntura político-social específica del momento en el que se desarrolló la campaña. Al mismo tiempo, el análisis realizado

*«Los dos valores más importantes en el análisis de los resultados electorales de Humala, según nuestro modelo de regresión, son la lengua que hablan los padres y la evaluación retrospectiva que los votantes hacen de las mejorías económicas personales en el corto plazo»*

- 4/ Partido Revolucionario de los Trabajadores.
- 5/ Frente Obrero, Campesino, Estudiantil y Popular.
- 6/ Unidad Democrática Popular.
- 7/ Unidad de Izquierda.
- 8/ Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria.



La primera recomendación consiste en insistir en la filosofía de la ley de partidos.

muestra que si bien es cierto que, en términos generales, existe cierta continuidad histórica en cuanto a un voto “contestatario”, y que ese voto responde a variables regionales, étnicas y de clase, un análisis más profundo muestra que la manera en que esas variables intervienen cambia de manera muy importante de elección en elección; y que, aun en el caso de la elección presidencial de 2006, más que variables étnicas, geográficas y de clase en sentido estricto, pesa, para entender el voto, una dinámica política que, sobre la base de los sentimientos que deja un crecimiento económico muy desigual, apeló a los intereses de sectores con un pasado marcado por la exclusión, antes que por la pobreza misma. En suma, tanto los factores estructurales como los subjetivo-políticos y coyunturales importan a la hora en que los individuos definen sus preferencias electorales. Digamos que las estrategias políticas activan o dan forma a elementos estructurales que, sin las primeras, no necesariamente se expresarían.

Este ejercicio es metodológicamente riesgoso y debe ser afinado; aquí se presentan conclusiones preliminares. Sin embargo, este debate es importante por las implicancias que tiene sobre las recomendaciones de política: si creemos que existen elementos estructurales que se expresan “naturalmente” y de manera constante y sistemática de elección en

elección; que esos elementos dan cuenta de situaciones de exclusión de naturaleza regional, clasista y étnica, entonces las recomendaciones apuntarían a abrir el sistema político para dar paso a representaciones regionales (apostar a movimientos regionales), étnicas (mediante el impulso de cuotas étnicas, por ejemplo) o clasistas (promover la renovación política para que nuevos sectores se expresen). Por el contrario, si entendemos que también la coyuntura política inmediata, y no solo factores de “larga duración” son importantes, y que son las estrategias de comunicación política que desarrollan los actores la clave que da cuenta de la forma en que se “activan” o no elementos estructurales, entonces se sigue que el fortalecimiento de esos actores políticos y el incentivo de conductas cooperativas dentro del sistema político constituyen lo más importante. En esta línea van las recomendaciones de política que se proponen a continuación.

## Conclusiones

¿Qué hacer, entonces, para fortalecer los partidos y crear un sistema de partidos? Hacia una agenda mínima de reformas<sup>9</sup>

De todo lo anterior se deduce que el problema con las reformas implementadas hasta el momento ha sido su carácter parcial y su aplicación inconsecuente. Por lo tanto, la primera recomendación consiste en insistir en la filosofía de la ley de partidos: de lo que se trata es de elevar las barreras de entrada al sistema político, hacer exigente el mantenerse en el sistema y hacer expeditiva la salida por medio de controles y sanciones efectivas, para así depurarlo de actores sin respaldo ciudadano. Asimismo, hay que mantener y fortalecer los esfuerzos más serios y articulados de construcción partidaria, así como incentivar la convergencia de esfuerzos para entrar al escenario político, de modo que se limite el espacio para opciones meramente personalistas. Una sugerencia en este sentido es que todos los partidos políticos, necesariamente, participen en las elecciones

*«Los requisitos para ingresar al sistema político y permanecer en él deben ser más exigentes, y deben también ser eficaces los mecanismos de control y sanción que conduzcan a la pérdida del registro»*

9/ Medina, Percy, et.al. *La otra reforma: 40 soluciones elementales para la legislación electoral*. Lima, Transparencia – IDEA, 2007.

*«La reforma política tiene que abordar transversalmente todos los espacios representativos, del Congreso nacional a los consejos regionales y municipales»*

con sus propios símbolos, aun cuando sean parte de una alianza. Esto permitiría evitar confusiones en el elector (se evitaría que la constitución de una alianza o el simple cambio de nombre de esta sugiera la creación de algo nuevo cuando no lo es) y, además, permitiría aplicar la barrera electoral a todas las organizaciones sin excepción, evitando una inflación innecesaria de organizaciones políticas con registro, pero sin representatividad.

Otra sugerencia que se desprende del análisis precedente es que la lógica de la ley de partidos debe extenderse de los partidos nacionales a los movimientos regionales y organizaciones políticas locales; es decir, los requisitos para ingresar al sistema político y permanecer en él deben ser más exigentes, y deben también ser eficaces los mecanismos de control y sanción que conduzcan a la pérdida del registro. Por otro lado, dado que se requiere articular los espacios nacional, regional y local, también debería ser obligatorio, para los partidos nacionales, presentar candidatos a las elecciones regionales; para los movimientos regionales, candidatos a las elecciones municipales provinciales; y para las organizaciones locales provinciales, candidatos a las elecciones distritales. En la medida en que se cumpla con esta lógica, se desincentivará la fragmentación y se podrá avanzar en la construcción de menos organizaciones, pero mejor asentadas en el territorio nacional.

Un asunto adicional que debería considerarse es concretar algo estipulado en la ley de partidos: el financiamiento público de estos. Esta es una iniciativa que deberían liderar y especificar el Jurado Nacional de Elecciones o la Oficina Nacional de Procesos Electorales, no tanto los partidos representados en el Congreso, que son juez y parte.

Veamos ahora algunas recomendaciones que se desprenden del análisis realizado en lo que respecta al funcionamiento de los espacios representativos. En cuanto al Congreso, urge atender la manera en que los congresistas son elegidos, dado que esto afecta decisivamente la disciplina de los grupos parlamentarios. Por ello, cuatro medidas son clave: eliminar el voto preferencial (que debe ser acompañada por

mecanismos efectivos de democracia interna); sancionar el transfuguismo mediante la pérdida de la representación y así fortalecer el funcionamiento del Congreso sobre la base de bancadas; hacer muy fuerte, estricta y expeditiva la sanción a los congresistas por las violaciones al código de ética parlamentario, tema particularmente sensible para la opinión pública; y profesionalizar más el funcionamiento del Congreso, fortaleciendo el trabajo de los asesores parlamentarios sobre la base de bancadas y a partir de un número más funcional y estable de comisiones<sup>10</sup>.

Se ha insistido en que la reforma política tiene que abordar transversalmente todos los espacios representativos, del Congreso nacional a los consejos regionales y municipales. En cuanto a los consejos regionales y locales, fortalecer las organizaciones políticas en los ámbitos subnacionales requiere fortalecer los ámbitos por excelencia en donde se desenvuelven, que son estos consejos. Para que los consejos puedan cumplir mejor sus funciones de fiscalización, control y negociación política, sería aconsejable eliminar el premio de mayoría actualmente existente<sup>11</sup>, por lo menos en el nivel de las regiones y de las principales provincias, según el tamaño del consejo. Por otro lado, para que los consejos regionales puedan tener mejores vínculos con los ciudadanos, es fundamental repensar su composición, actualmente atada al número de provincias del departamento y con una



Foto CIES

*La lógica de la ley de partidos debe extenderse de los partidos nacionales a los movimientos regionales y organizaciones políticas locales.*

10/ En el momento actual, el número de comisiones tiene más que ver con el reparto de presidencias entre los grupos parlamentarios que con criterios técnicos y funcionales.

11/ En la actualidad, el ganador de la elección tiene automáticamente mayoría en el consejo, lo que desincentiva la concertación y hace que el consejo pierda importancia.



contradicción intrínseca entre una representación por provincias (con una circunscripción uninominal implícita), el premio de mayoría y un criterio de proporcionalidad.

En la medida en que funcionen mejor los consejos regionales, se puede pensar también en complementar esta dimensión representativa con una participativa, para lo cual se necesita una institucionalidad estatal con funciones y competencias bien definidas. Los Presupuestos Participativos y los CCR debieran cumplir papeles complementarios a los que desempeñan los consejos regionales, expresando intereses sociales que no tienen cabida en estos. Solamente trabajando simultáneamente sobre las dimensiones representativa y participativa, teniendo claro que la primera constituye el eje central, se podrá avanzar en la mejora de la representación política en los espacios subnacionales.

En el debate público actual, hay algunas otras propuestas de reformas para mejorar la representación política que vale la pena reseñar, al menos brevemente: uno, el voto voluntario; dos, la renovación por tercios o mitades del Congreso; tres, la revoca-

Foto: CIES



*En el debate público actual, hay algunas otras propuestas de reformas para mejorar la representación política: el voto voluntario; la renovación por tercios o mitades del Congreso; la revocatoria de congresistas; y la reinstauración del bicameralismo.*

toria de congresistas; cuatro, la reinstauración del bicameralismo. En términos generales, creemos que ninguna de estas medidas logrará por sí sola mejorar la representación política, porque el centro del problema está en el funcionamiento de los partidos, no tanto en las reglas de juego del sistema político. El voto voluntario podrá tener efectos en términos de favorecer a los grupos políticos con mayor capacidad de movilización, pero no logrará mayor legitimidad en quienes resulten electos. En cuanto a la renovación del Congreso, la introducción de cambios en la duración del mandato de los congresistas y el establecimiento de calendarios distintos en la elección de las diversas circunscripciones pueden “sincerar” relativamente la composición del Congreso adecuándola a los humores ciudadanos, pero también se corre el riesgo de generar problemas de gobernabilidad.

En cuanto a la revocatoria, dada la debilidad de las identidades partidarias, se corre el riesgo de que ellas sean alentadas por los candidatos que reemplazarían al congresista revocado, antes que por quienes buscan una mejora en la representación; finalmente, el bicameralismo podría mejorar y racionalizar el funcionamiento del Congreso, pero, nuevamente, si los partidos no son capaces de reclutar mejor a sus candidatos y de presentar plataformas coherentes, se podría tener simplemente más de lo mismo. En otras palabras, la clave está en el fortalecimiento de los partidos.

Finalmente, el análisis estadístico realizado en la tercera parte muestra de manera elocuente que la oferta política debe atender preferentemente la problemática de la exclusión. Enfrentar este problema exige entrar al terreno de las propuestas de política pública que los partidos deberían encabezar, tema que va más allá de los propósitos de este trabajo. Ciertamente, no por ello deja de ser un tema fundamental.