

Volatilidad partidaria en el Perú: Repensando la institucionalidad democrática

Party volatility in Peru: Rethinking democratic institutionalality

Manuel Seifert Bonifaz*

Pontificia Universidad Católica del Perú

Fecha de recepción: 16 de noviembre

Fecha de aceptación: 1 de diciembre

ISSN: 2219-4142

Seifert, Manuel. «Volatilidad partidaria en el Perú: repensando la institucionalidad democrática». *Politai: Revista de Ciencia Política*, Año 7, segundo semestre, N° 13: pp. 35-51

* Magister en Ciencia Política y Gobierno (PUCP) y Licenciado en Filosofía (PUCP). Actualmente trabaja como Coordinador del Programa Voto Informado en el Jurado Nacional de Elecciones, donde tuvo a cargo la realización de los Debates Presidenciales en las Elecciones Generales del 2016. Se ha especializado en temas de gobernabilidad, descentralización, instituciones políticas y conflictos sociales y electorales. mseifert@pucp.pe

Resumen

Este artículo presenta un aporte a la manera de abordar la problemática de los partidos políticos a escala sub-nacional. Luego de la crisis partidaria de 1989 -1993, se reconfiguró el sistema político peruano. En este marco, se desarrollaron las elecciones regionales y municipales (2002-2014), que mostraron cómo los movimientos regionales se volvieron actores hegemónicos electorales en el ámbito subnacional. Sin embargo, estas elecciones también exhibieron una alta volatilidad partidaria, tanto en los partidos nacionales como en los regionales. Así, el presente trabajo busca repensar nuestro acercamiento al sistema de partidos peruanos y la institucionalidad democrática, asumiendo que la inestabilidad es su característica esencial y, a partir de ello, comprender la consolidación democrática desde este escenario.

Palabras claves: *Ámbito subnacional, Volatilidad partidaria, Partidos políticos, Instituciones democráticas, Perú.*

Abstract:

This article presents a contribution to the approach when with political parties at the sub-national level. After the political parties crisis of 1989-1993 the Peruvian political system was reconfigured. Within this framework, regional and municipal elections were held (2002-2014) and showed how regional movements became hegemonic electoral actors at the subnational level. However, these elections also exhibited a high party volatility, both for regional and national parties. Thus, the present work seeks to rethink our approach to the Peruvian party system and democratic institutionalidad, assuming that instability is its essential characteristic and, from this, to understand democratic consolidation under this scenario.

Key words: *Subnational level, Party volatility, Political parties, Democratic institutions, Peru.*

Lo mismo es vida y muerte, velar y dormir, juventud y vejez; aquellas cosas se cambian en éstas y éstas en aquellas. Heráclito Fr. 88

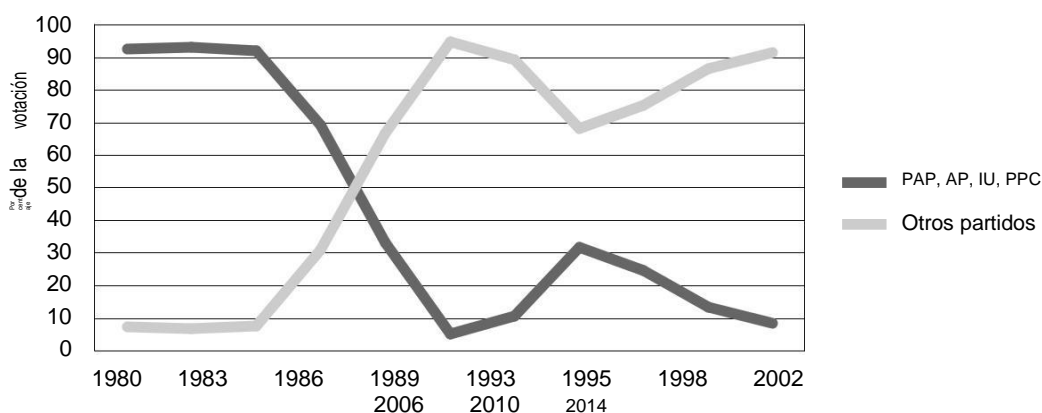
Historia previa

La década de los ochenta fue un período en donde hubo una estabilidad en el sistema de partidos peruano. Si comparamos el desempeño electoral de los partidos políticos en las elecciones municipales desde 1980 hasta las de 2014, podremos vislumbrar claramente en qué momento hubo una ruptura, colapso y crisis de los partidos políticos. Si separamos los partidos políticos en dos grupos,¹ encontraremos que el primer grupo –compuesto por Acción Popular (AP), Izquierda Unida (IU), Partido Aprista Peruano (PAP) y el Partido Popular Cristiano, (PPC)– obtuvo durante la década más del 90% de la votación a nivel subnacional. Esto significa que durante estos años, 9 de cada 10 peruanos votó en las elecciones municipales por alguno de estos cuatro partidos.

Sin embargo, para las elecciones municipales de 1998 (previas a las ERM de 2002), estos partidos tan solo obtuvieron el 10.6% de la votación. Por su parte, el segundo grupo, aquellos partidos cuya vida no superaba los cinco años de existencia, eran independientes o nuevos, pasaron de ser una minoría (7.4% en las elecciones de 1980) a dominar las elecciones de 1998 captando el 89% de la votación. Sin intención de desviarnos, es impactante ver cómo estos cuatro partidos que eran los protagonistas en la década de los ochenta, pasaron al olvido en los noventa, dieron signos de vida a principios del nuevo siglo, pero han vuelto a caer en su desempeño electoral.

Como puede apreciarse en el Cuadro 1, en las ERM de 2002, hubo un tímido resurgimiento por parte de estos partidos.² En estas elecciones lograron alcanzar el 31% de las votaciones a nivel nacional. No obstante, a pesar de haber tenido este resultado, no lograron mantenerlo ni afianzarlo en las elecciones venideras. Todo lo contrario, elección tras elección, desde 2002, han ido perdiendo cada vez más espacio y obteniendo resultados desalentadores.

Cuadro 1: Elecciones sub-nacionales 1980-2014



Fuente: ONPE

Elaboración: Manuel Seifert

- 1 Primer grupo conformado por AP, IU, PAP y PPC, quienes dominaron la escena electoral durante la década de los ochenta. El segundo grupo estaba integrado por los independientes, partidos nuevos tanto nacionales como regionales y locales (Somos Perú, Cambio 90, Vamos Vecino, Unión por el Perú, Movimiento de Izquierda Democrático, entre otros).
- 2 Sin contar a la Izquierda Unida, que luego de autogolpe de Fujimori en 1992, se desarticuló.

Sobre los motivos por los cuales colapsó el sistema de partidos de la década de los ochenta existen varias interpretaciones (Tanaka 1998; Lopez 1998; Lynch 1999). No entraremos en detalle a discutir las diversas causas, pero existe un consenso sobre la existencia de diversos factores que conllevaron a este colapso de partidos que marcó un punto de inflexión en la política peruana. Durante el período de 1989 al 1993, esta se vería influida por el ingreso de la figura del *outsider*, el autogolpe de Fujimori y la convocatoria a una Asamblea constituyente que aprobó una nueva Constitución Política para el país. Asimismo, desde el frente internacional se sumarían factores como la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría, que conllevarían al «olvido» de las ideologías como horizontes desde donde se discute y construye la política. Fukuyama señalaría, siguiendo la visión progresista de la historia de Hegel y Marx, que esta situación sería el fin de la historia por el triunfo de la democracia liberal como única y mejor forma de gobierno (Fukuyama 1992).

Luego de dicho período, diversos autores han señalado que la forma en que se reconfiguró la política marcó la crisis de partidos, la cual hasta el día de hoy se mantendría. El gobierno autoritario de Fujimori sería fundamental en la construcción del desprestigio de la política, pero también en la reconfiguración de la misma y del rol de los actores en este nuevo escenario. Sobre este período, Fernando Tuesta señala:

«(...) a lo largo de la década de los noventa, el discurso político estuvo dirigido a desacreditar a la política, los políticos y a los partidos políticos. Se trataba de crear a otros sujetos portadores de prácticas y valores que superaran lo tradicional, señalaba el fujimorismo. De esta manera, la mayor distancia de la política y de los partidos era exaltada. Era la política de la anti-política. Por eso no extraña que la Constitución incorporara un artículo que se resistía a reconocer a los partidos como los portadores centrales de la participación política» (Tuesta 2005: 94).

La multiplicidad de organizaciones políticas –Cambio 90, Cambio 90-Nueva Mayoría, Perú 2000, Vamos Vecinos- bajo las cuales él y sus allegados se presentaron para obtener cargos públicos es resultado de esta visión y práctica antipolítica. Esta múltiple creación de partidos impulsó y concretizó el acercamiento a la política ya no a través de los partidos políticos establecidos (como lo eran el APRA, PPC o AP en su momento), sino a través de la figura del líder independiente al cual le resultaba más beneficiosa la creación de su propio partido (Seifert 2014). La antipolítica de la década de los noventa, «se convirtió tanto en una forma de hacer política contra los partidos como en una forma de gobernar que pretendió reemplazar la competencia entre los actores políticos por el manejo mafioso de los asuntos públicos» (Lynch 2004: 63).

Así, la descomposición total del sistema de partidos y su reemplazo por un «sistema atomizado y centrado en el candidato fue resultado del éxito de Fujimori en los inicios del autogolpe» (Levitsky 2003: 2). Esta situación continuaría luego del gobierno de Fujimori. Al momento de estudiar la transición democrática y el mandato de Alejandro Toledo, el autor Tanaka argumentaría que los problemas del sistema político peruano estarían «en la debilidad de los actores políticos y en la existencia de una democracia sin partidos» (Tanaka 2005: 17).

Sin embargo, este trabajo se distancia de una visión en la cual el sistema de partidos actual está en crisis y en donde los mismos partidos también lo estarían y no han logrado salir de esta situación desde el período mencionado (1989 – 1993). Más bien, lo que se asumirá es que la crisis de los partidos se dio durante 1989 – 1993, y luego de este período se reconfiguró la política y el rol de los actores en este nuevo escenario. Bajo esta premisa, ni los partidos políticos están crisis ni son actores débiles. Tampoco el sistema de partidos sería un sistema frágil ni des-institucionalizado en crisis.

Debemos de tener en cuenta que «crisis» viene del griego κρίσις, que significa separar y distinguir, un punto de inflexión que marca, divide y abre caminos para un cambio. Ahora, para fines de nuestra investigación, este punto de inflexión aconteció en el período de 1989 – 1993 (desde la presentación del outsider hasta la aprobación de la Constitución Política del Perú). Luego de ese lapso entramos en un nuevo camino, en una nueva forma de ser de los actores políticos y del sistema de partidos.

Entonces, la crisis y debilidad de los partidos a la cual se suele referir en el caso peruano no existe. ¿Por qué sucede esto? Porque la crisis por definición es un momento de cambio y la situación de los partidos políticos (y su sistema) ha permanecido inmutable en más de dos décadas. Además, exceptuando que se generen fuertes cambios estructurales, con procesos políticos, sociales y económicos que cambien la historia política peruana, no habría indicios de que esta situación fuera a cambiar. Así, frente a lo que estaríamos más bien es a una nueva forma de ser de los partidos políticos y su sistema, que empezó luego del período de 1989-1993.

Desempeño electoral

Las organizaciones políticas que participan en los procesos electorales en el Perú pueden clasificarse en cuatro tipos: partidos políticos, movimientos regionales, organizaciones políticas de alcance local y alianzas electorales.³ Como mencionan Incio y Gil, «las organizaciones político-electorales peruanas no se constituyeron únicamente como meras participantes en elecciones de alcance nacional (presidenciales y/o congresales), sino que también fueron competidoras en los distintos espacios subnacionales» (2016: 116).

Ahora bien, las Elecciones Regionales y Municipales (ERM) de 2002 introdujeron a un nuevo político electoral: los movimientos regionales. En marzo de 2002, bajo el gobierno de Alejandro Toledo, se publica la Ley N° 27683, Ley de Elecciones Regionales, la cual establecía las regulaciones para la realización de las elecciones regionales en donde se elegirían por primera vez a un Presidente y Vice-presidente Regional,⁴ y a los miembros del Consejo Regional. Estas serían las autoridades de los gobiernos regionales, quienes tendrían jurisdicción sobre las circunscripciones territoriales que estarían superpuestas sobre los departamentos ya existentes.

Las ERM de 2002 eran las primeras donde se elegía a estas autoridades regionales y los movimientos regionales eran partidos que por primera vez podrían presentar candidatos tanto a la presidencia regional como a las diversas municipalidades (provinciales y distritales) de dicha zona. No obstante, desde la publicación de la norma que establecía la fecha para las elecciones regionales y municipales para la primera semana de octubre, y la fecha **límite** para la inscripción de las listas de candidatos al Jurado Nacional de Elecciones, no hubo mucho margen de maniobra para que estas organizaciones puedan prepararse y presentar sus candidaturas.

En las ERM de 2002, los partidos nacionales ganaron en 18 de las 25 regiones, mientras que a nivel provincial y distrital ganaron 55% y 60% de los municipios respectivamente. Por otra parte, los partidos regionales ganaron en las 7 regiones restantes, y a nivel local ganaron en 16% de los municipios provinciales y 12% de los municipios distritales. Para las ERM de 2014, los partidos nacionales habían ganado en tan solo 6 regiones, y a nivel provincial y distrital, ganaron 24% y 31% de los municipios respectivamente; mientras que los movimientos (partidos) regionales habían ganado, en 18 de las 25 regiones, el 72% de los municipios provinciales y el 61% de los municipios distritales. Como se puede ver en el Cuadro 2, este claro dominio de los

3 El presente trabajo asume que todas estas organizaciones son partidos políticos, cuya única diferencia radica en la circunscripción en las que pueden participar y presentar listas de candidatos/as.

4 Publicada en marzo de 2015, la Ley N° 30305, Ley que reforma los artículos 191, 194 y 203 de la Constitución Política del Perú sobre denominación y no reelección inmediata de autoridades de los gobiernos regionales y municipales, cambió la denominación de Presidente por Gobernador Regional y la de Vicepresidente por Vicegobernador Regional.

partidos regionales, presente ya desde las ERM 2010 (Seifert 2014), significa que es de vital importancia prestarles mayor atención al momento de estudiar la problemática de los partidos políticos en el Perú.

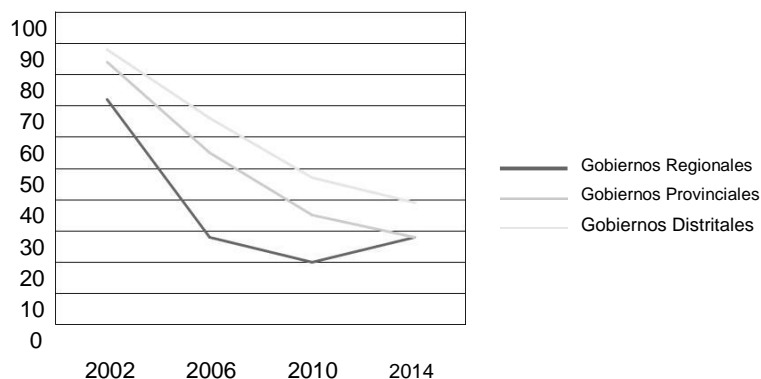
Cuadro 2 ⁵

Comparación de los cargos obtenidos entre los partidos políticos y los movimientos regionales entre las ERM del 2002 y 2014.				
Nivel	ERM 2002		ERM 2014	
	Partidos políticos	Movimientos Regionales	Partidos Políticos	Movimientos Regionales
Presidencias Regionales	72%	28%	24%	72%
Municipios Provinciales	55%	16%	24%	72%
Municipios distritales	60%	12%	31%	61%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONPE.

En las ERM de 2002, los partidos nacionales eran el actor hegemónico. Habían ganado la mayoría de los cargos disputas a nivel regional, provincial y distrital. Sin embargo, desde este proceso electoral, el dominio obtenido por los partidos políticos se fue perdiendo y para las ERM de 2010 su supremacía había colapsado (Seifert 2014). A lo largo de las siguientes ERM, como puede verse en el Cuadro 3, fueron perdiendo cada vez más territorio y el dominio electoral. Primero, en las ERM de 2006 perdieron el dominio a nivel regional, pero se mantuvieron como la principal fuerza en los municipios provinciales y distritales. Finalmente, en las ERM 2010, perdieron en todos los niveles (regional, provincial y distrital) su dominio electoral frente a los movimientos regionales. En cambio, estos partidos mantuvieron su posición y en las ERM de 2014 reconfirmaron su rol como actor hegemónico a nivel sub-nacional.

Cuadro 3: Presencia de partidos nacionales en cargos sub-nacionales



Fuente: ONPE
Elaboración: Manuel Seifert

Por otro lado, los movimientos (partidos) regionales fueron un actor que empezó tímidamente en las ERM de 2002. Tanto a nivel de regional, como en los municipios

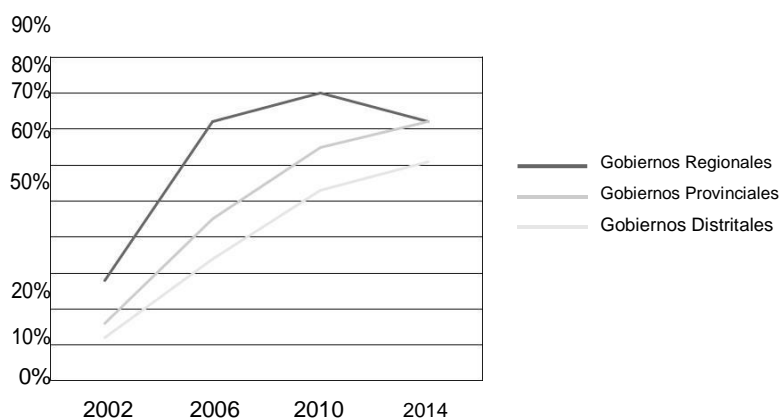
5 Solo se considera a los partidos políticos y movimientos regionales en esta comparación por ser los principales actores de estos procesos.

provinciales y distritales, no fueron la principal fuerza electoral. A nivel regional, los partidos políticos ganaron la mayoría de los cargos obtenidos, mientras que las organizaciones políticas de alcance local fueron los siguientes en obtener la mayor cantidad de municipios provinciales y distritales. Como se mencionó líneas arriba, los movimientos fueron partidos que no tuvieron mucho tiempo para poder organizarse para las ERM 2002 y eran estas sus primeras elecciones. No obstante, este escenario cambió para las ERM 2006.

Como se puede ver en el Cuadro 4, de elección a elección, fueron obteniendo más triunfos. En este proceso electoral, obtuvieron la mayoría de las presidencias regionales, aunque los partidos nacionales ganaron la mayoría de los municipios locales. Fueron las ERM de 2010 las que confirmaron el auge de los partidos de alcance regional (Seifert 2014), pues el dominio fue total en los tres niveles. Las ERM de 2014 solo consolidarían este dominio.

Ahora, las otras organizaciones políticas que participaron durante estos procesos fueron las alianzas electorales y las organizaciones políticas de alcance local. El desempeño de estas ha sido muy bajo y, al igual que los partidos nacionales, han ido perdiendo espacio frente a los movimientos regionales. Estos partidos han dominado la escena subnacional y han consolidado su dominio en los últimos dos procesos electorales.

Cuadro 4: Presencia de los movimientos (partidos) regionales en cargos sub-nacionales



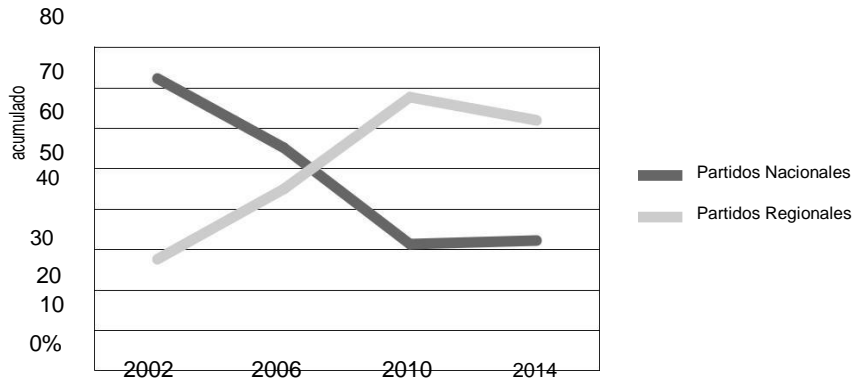
Fuente: Elaboración propia en base a información de la ONPE.

Ahora bien, estos triunfos electorales de parte de los movimientos regionales vinieron también acompañada por la preferencia de los votantes por este tipo de partidos. Las elecciones regionales y municipales suelen ganarse con poco margen de votación. Es más, esta situación conllevó que, a partir de las ERM 2010, se realizará una segunda vuelta entre los dos principales candidatos/as a la presidencia regional que obtuvieran la mayoría de la votación pero que no superaran el 30%. Para conocer esta preferencia electoral se tomó en consideración el porcentaje acumulado que obtuvieron las organizaciones políticas. Así, como se puede ver en el Cuadro 5, la mayoría de los votantes prefiere votar por un movimiento (partido) regional antes que por un partido político nacional.

Asimismo, este resultado se conduce con el Perfil Electoral Peruano 2016, elaborado por el JNE con la participación de Ipsos Apoyo. En este estudio realizado a nivel nacional se preguntó a la ciudadanía sobre los niveles de confianza que tenían en las instituciones políticas, entre ellas los partidos políticos y movimientos regionales. Frente a la pregunta ¿Qué tanto usted confía o no en las siguientes instituciones?, un 22% dijo que confiaba mucho/algo en

los movimientos regionales, mientras que solo un 15% confiaba mucho/algo en los partidos políticos. Esta diferencia va en la línea de lo expuesto por Seifert (2014) y Zavaleta (2014): los líderes regionales tienen mayores incentivos para participar de una organización política propia (de carácter regional) antes que irse a un partido político nacional.

Cuadro 5: Preferencia electoral, ERM 2002 - 2014



Fuente: ONPE
Elaboración: Manuel Seifert

Las causas que conllevaron a esta situación de predominio de los movimientos regionales como partidos hegemónicos a nivel subnacional son variadas. Desde el desprestigio de los partidos nacionales (De Gramont 2010); dificultades organizacionales de los partidos nacionales a nivel subnacional (Zavaleta 2012); el rol de los líderes regionales y los incentivos para la creación de y participación con los movimientos regionales (Seifert 2014); la Ley de Partidos Políticos (Tanaka 2009; Vergara 2009); entre otros.

Ahora bien, este predominio de los movimientos (partidos) regionales no ha significado una mayor estabilidad, constancia y consolidación de estos actores. Todo lo contrario, al igual que los partidos nacionales, estas organizaciones políticas han mostrado sufrir de las mismas taras. Un aspecto que evidencia esta falta de estabilidad y constancia es la volatilidad partidaria, presente tanto a nivel nacional como regional.

Volatilidad partidaria

Al momento de abordar la problemática de la volatilidad, esta ha solido recaer sobre el comportamiento electoral de la persona. Esta volatilidad electoral es entendida como la «constancia y cambio en las preferencias partidistas del electorado y en las proporciones de fuerza dentro del sistema de partidos» (Nohlen 2006: 1512). Para medirla, se suele utilizar el índice de Pedersen, el cual se obtiene de «la suma del cambio neto en el porcentaje de votos ganados o perdidos por cada partido entre una elección y la siguiente, y luego dividiendo por dos» (Mainwaring 1995: 5).

Asimismo, al momento de comprender el nivel de institucionalización del sistema de partidos, Mainwaring y Scully (1995) y Mainwaring y Torcal (2005) señalan que existen cuatro dimensiones para conocer el grado de institucionalización de un sistema. Una de estas dimensiones está relacionada justamente con la volatilidad electoral:

«En los sistemas más institucionalizados, los partidos tienen fuertes raíces en la sociedad y, a la inversa, muchos votantes tienen una relación fuerte con los partidos. Muchos votantes se identifican con un partido y lo votan con relativa regularidad, y algunas asociaciones de interés están ligadas estrechamente a partidos. [...] Si muchos ciudadanos apoyan al mismo partido en una elección tras otra, hay muy pocos votantes indecisos, de ahí la menor probabilidad de grandes cambios electorales masivos que se reflejen en una alta volatilidad. A la inversa, donde los partidos tienen un débil afianzamiento en la sociedad, muchos votantes pueden cambiar su voto de una elección a la siguiente, provocando así una volatilidad electoral alta» (Mainwaring y Torcal 2005: 146).

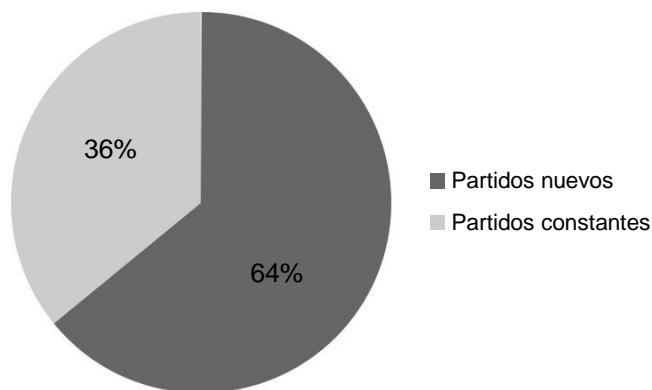
Así, estos autores utilizan la volatilidad electoral como uno de los indicadores para conocer el nivel de estabilidad que tiene un sistema de partidos. Para ello, analizan las elecciones democráticas en la Cámara Baja durante el período posterior a 1979 (Mainwaring y Torcal 2005). Sin embargo, otra forma de abordar la problemática de la volatilidad es girando la mirada desde la fluctuación de la votación de los electores hacia la fluctuación de los partidos. Esta es la volatilidad partidaria, distinta a la volatilidad electoral, que da cuenta de fenómenos distintos.

Desde esta nueva perspectiva, la volatilidad partidaria se enfoca en que aquello que fluctúa no es el voto del elector, sino los partidos mismos. Esto significa que de una elección a otra lo que se renueva es la oferta partidaria, generando que el elector cambie su voto. Bajo esta renovación, la volatilidad electoral es inevitable porque son las organizaciones políticas aquellas que aparecen y desaparecen, se generan y degeneran de elección a elección. Además, el voto es un acto posterior a la presentación de los partidos, en tanto que el votante se enfrenta primero a una cedula de votación (una determinada lista de partidos) y luego decide, elige su opción y emite su voto. Así, la posibilidad de mantener el voto no depende del votante únicamente, sino de la oferta partidaria que se le presenta (Seifert 2014).

La volatilidad partidaria considera como partido nuevo a todo aquel que no participó en la elección inmediatamente previa a la que se está presentando. Por ejemplo, si un partido político se presenta en las elecciones regionales de 2002, no en las de 2006 y vuelve a hacerlo en 2010, se considera en estas últimas elecciones como un partido nuevo frente a las elecciones inmediatamente anteriores. Con ello, podemos medir qué tan alta es la volatilidad partidaria y encontrar cuál es el porcentaje de la renovación de los partidos políticos en el sistema de partidos de una elección a otra. Como habíamos mencionado previamente, los resultados obtenidos en el caso peruano develan que no es el votante el que no repite y no es constante en su votación, sino que son los partidos mismos aquellos que son volátiles, que no son constantes, se renuevan y no vuelven a presentarse en elecciones.

Así, tomando en consideración las elecciones regionales desde el 2002 al 2014, encontramos que ha existido una volatilidad del 64%. Como se muestra en el Cuadro 6, prácticamente dos tercios de la oferta partidaria se ha renovado de elección a elección. Esta volatilidad es producida tanto en los partidos nacionales como los regionales. En este escenario, la volatilidad electoral es prácticamente inevitable pues son los mismos partidos que no logran ser constantes y se renuevan de elección a elección. Así, por más que la demanda electoral quisiera volver a consumir el mismo partido, existen altas probabilidades de que no pueda hacerlo porque este salió del mercado y fue reemplazado por otro. Quienes tuvieron un mayor impacto en esta alta volatilidad partidaria fueron los partidos regionales, en tanto que de elección a elección hubo mayor participación por parte de los partidos regionales (Seifert 2014).

Cuadro 6: Volatilidad partidaria en las elecciones regionales 2002 - 2014



Fuente: ONPE
Elaboración: Manuel Seifert

Al analizar esta volatilidad partidaria a nivel departamental y compararlos entre sí, veremos que no existe tampoco una continuidad entre los departamentos y la volatilidad partidaria. Esto quiere decir que los departamentos que mayor volatilidad partidaria presentaron entre el 2002-2006 no son los mismos del 2006-2010, ni los mismos del 2010-2014. Solo los departamentos del Callao y Pasco se han mantenido en el top 5, aunque no en períodos sucesivos (Cuadro 7). En alguno de estos departamentos como La Libertad, Loreto, Madre de Dios, Moquegua, Tacna o Ucayali, la volatilidad partidaria llegó a superar el 80%. De igual manera, los departamentos que mantienen una baja volatilidad no suelen ser los mismos tampoco. Es más, Loreto pasó de ser uno de los departamentos más volátiles en el período 2002-2006, con un 81.82%, a ser el departamento de menor volatilidad en el período 2010-2014, con un 16.67%.⁶

Cuadro 7

Departamentos con mayor volatilidad partidaria			
Períodos	2002-2006	2006-2010	2010-2014
	Madre de Dios	La Libertad	Tumbes
	Loreto	Moquegua	Ucayali
	Pasco	Tacna	Callao
	Ayacucho	Ucayali	Pasco
	Callao	Arequipa	Junín

Fuente: Elaboración propia en base a información de la ONPE.

Esta volatilidad también se encuentra presente en las elecciones generales. Si tomamos como punto de partida las elecciones generales de 2001, las primeras luego de la transición democrática, y nos enfocamos en los partidos que presentaron candidaturas a la Presidencia de la República, encontraremos que un 60% de ellos no habían participado en la elección previa.⁷

⁶ Mayor información sobre volatilidad partidaria en cada uno de los departamentos a nivel nacional se puede hallar en Seifert (2014).

⁷ Para el cálculo se tomó en consideración la conformación propia de las Alianzas Electorales, las cuales se desglosaron en los partidos que las componían. Si asumiéramos la Alianza Electoral como una unidad, la volatilidad aumentaría al 73%.

De esta forma, la volatilidad partidaria característica de las elecciones regionales también se encuentra presente en las elecciones presidenciales (2001-2016).

Otra forma de analizar esta volatilidad partidaria es conociendo qué tipo de organizaciones políticas componen el 36% que logra ser estable de elección a elección. A diferencia del estudio sobre enraizamiento de las organizaciones políticas a nivel nacional (Incio y Gil 2016), en donde analizan qué tan enraizada se encuentra un partido político según el número de municipios locales que gana en una elección determinada, este trabajo busca conocer la estabilidad continua en la presentación de candidaturas a lo largo de varias elecciones. Así, solo seis (06) partidos nacionales han logrado ser estables en distintos departamentos, los cuales, tomados en su conjunto, han logrado presentar de manera consecutiva candidaturas a la presidencia regional en catorce (14) regiones (Cuadro 8).

Cuadro 8

Partidos nacionales que han logrado presentar de forma consecutiva candidatos a las presidencias regionales 2002-2014	
Partidos	Departamentos
Acción Popular	Ancash, Huancavelica, Huánuco, Ica
Alianza para el Progreso	Junín, Lambayeque
Partido Aprista Peruano	Ancash, Ayacucho, Cajamarca, La Libertad, Lambayeque, Madre de Dios, San Martín
Perú Posible	Lambayeque
Somos Perú	Huánuco, Pasco
Unión por el Perú	Ancash, Arequipa, Ica, Lima

Fuente: Elaboración propia en base a información de la ONPE.

Por otro lado, desde los movimientos regionales, tenemos que han sido diez (10) aquellos que han logrado presentar candidaturas de manera consecutiva durante las ERM 2002 – 2014. Desde las primeras elecciones regionales y municipales en 2002, han existido un total de 457 movimientos regionales. Esto significa que durante las cuatro ERM que han existido, tan solo el 2.1% de estos partidos ha logrado estar presente de manera consecutiva en cada una de estas elecciones. Como vemos en el Cuadro 9, solo en ocho (08) departamentos los movimientos regionales lograron participar de manera consecutiva en las ERM.

Cuadro 9

Departamento	Movimiento Regional
Callao	1.- Chimpum Callao
Cusco	2.- Mov. Reg. Inka Pachakuteq
Huánuco	3.- Luchemos por Huánuco
Loreto	4.- UNIPOL
	5.- Fuerza Loretana
Pasco	6.- Concertación en la Región
San Martín	7.- Nueva Amazonía

Departamento	Movimiento Regional
Tumbes	8.- Reconstrucción con obras más obras para un Tumbes más bello
	9.- Movimiento Independiente Regional FAENA
Tacna	10.- Alianza por Tacna

Fuente: Elaboración propia en base a información de la ONPE.

Ahora bien, a lo largo de las ERM, los partidos nacionales han disminuido progresivamente la presentación de candidaturas a nivel subnacional y sus triunfos electorales (Seifert 2014).⁸ Por ello, frente a un escenario de alta volatilidad partidaria y tomando en consideración que los nuevos actores electorales hegemónicos a nivel subnacional son los movimientos (partidos) regionales, será importante conocer por qué algunos han logrado ser estables a lo largo de las elecciones regionales y municipales.

Para conocer las causas que han logrado esta estabilidad se puede recurrir a factores institucionales, geográficos y sociales, pero ninguno de estos logra satisfacer completamente los motivos por los cuales los movimientos regionales han logrado ser constantes en cada una de las ERM. En todos los departamentos, estos partidos estuvieron sujetos a las mismas normativas, regulación y reglas de juego. Además, los departamentos están en diferentes zonas geográficas y su composición rural-urbana también difiere drásticamente.⁹ En zonas de difícil acceso con población dispersa, se fomenta más el carácter organizativo de un partido, mientras que en zonas sumamente concentradas y urbanas, no se requieren del despliegue de estas capacidades organizativas. Por último, se suele asumir que los conflictos fomentan la construcción partidaria y la estabilidad de los partidos creados en momentos de conflicto. No obstante, esta variable tampoco logra satisfacer estos motivos pues, según los informes de la Defensoría del Pueblo, existen departamentos durante este período que presentaron un elevado número de conflictos (Loreto), mientras otros no han tenido más de dos (02) conflictos (Tumbes y Pasco).

La única variable que logra explicar de manera satisfactoria por qué estos partidos lograron participar consecutivamente en todas las ERM se basa en la agencia. Todos sus presidentes, fundadores y/o dirigencia, al momento de crear la organización, tuvieron experiencia política previa. Como se mencionó líneas arriba, los movimientos regionales no tuvieron mucho tiempo para organizarse y presentar listas de candidatos/as en las ERM del 2002. Así, aquellos que lograron presentar candidaturas y ser estables a lo largo de los años lo hicieron gracias a la experiencia política previa que tuvieron desde su inicio.

Este es el caso de Alex Kouri, presidente fundador de Chimpum Callao, que desde 1989 participó en diversas elecciones siendo elegido como regidor, alcalde provincial y hasta congresista constituyente; o Yvan Enrique Vásquez, presidente fundador de Fuerza Loretana, que participó en política desde 1990; o Luzmila Templo Condeso, presidente de Luchemos por Huánuco, que fue alcaldesa provincial de Huánuco en 1995 y postuló a la reelección en 1998, para luego convertirse en presidente regional de Huánuco en 2002.¹⁰

Así, la variable que logra explicar de mejor manera las razones por las cuales estos movimientos regionales lograron participar de manera consecutiva en las cuatro ERM es la experiencia política previa que tenía su dirigencia y fundadores al momento de crear el partido.

8 El único partido nacional que ha logrado presentar progresivamente más candidatos y obtener más triunfos electorales ha sido Alianza para el Progreso.

9 Por ejemplo, según el INEI, Huanuco tiene más del 50% de su población en zonas rurales, mientras que en Tumbes no llega ni al 10%.

10 No se entrará en detalle a conocer todos los casos. Los detalles de esta se podrán conocer en una investigación en curso: Estabilidad partidaria a nivel sub-nacional en el Perú, de pronta publicación.

Repensando la institucionalidad democrática

Ahora bien, los resultados de las elecciones regionales y municipales presentan muchas oportunidades para repensar la institucionalidad democrática en el Perú. Desde su fundación, en 1931, el Jurado Nacional de Elecciones se convirtió en el máximo organismo electoral. Las inscripciones de las organizaciones políticas se realizaron frente este organismo desde aquel año. En sus 85 años de existencia, han sido un total de 18860 organizaciones las que se han inscrito para participar en elecciones (Cuadro 10).¹¹ Estas organizaciones incluyen a los partidos políticos nacionales, las listas independientes, movimientos regionales y organizaciones políticas de alcance local. El gran número de organizaciones políticas provinciales y distritales, esta inevitablemente ligado al gran número de circunscripciones (195 provincias y 1647 distritos actualmente). Sin embargo, es importante señalar que recién bajo el primer gobierno de Fernando Belaunde se celebraron las primeras elecciones municipales en el año 1963, por lo cual este alto número pertenece solo a los últimos 53 años.

Cuadro 10

TIPO DE ORGANIZACIONES POLÍTICA	Nº
Partidos Políticos	162
Listas independientes	130
Movimientos Regionales	457
Organizaciones Políticas de Alcance Local (Provincial)	4022
Organizaciones Políticas de Alcance Local (Distrital)	13919
TOTAL	18860

Fuente: Elaboración propia en base a información de INFOgob-JNE.

La generación y degeneración de los partidos es un aspecto fundamental del sistema político peruano. Tanto la volatilidad partidaria que se ha desplegado en las ERM como la gran producción de partidos que ha tenido el Perú en los últimos 50 años son una muestra de ello. Solo tomando como ejemplo el número de movimientos regionales que han existido desde su creación para las ERM de 2002, encontramos que, en los últimos 14 años, cada 11 días, se inscribe un nuevo movimiento regional ante el JNE. Y, si consideramos todas las organizaciones políticas inscritas en los últimos 85 años, tendríamos que cada dos días una organización política es creada e inscrita en este organismo electoral.

Sumado a esta creación de partidos, la degeneración de los mismos también sucede con igual facilidad. La estabilidad partidaria no es un característica propia del sistema, sino más bien su excepción. Culminados los procesos electorales, muchas organizaciones pierden sus inscripciones y dejan de existir. Como bien señala Heráclito «lo mismo es vida y muerte, velar y dormir, juventud y vejez; aquellas cosas se cambian en éstas y éstas en aquellas» (Fr. 88). Esta generación y degeneración de partidos es el movimiento natural que tiene el sistema de partidos peruano. La perdurabilidad y estabilidad partidaria son más bien las excepciones antes que la regla; por ejemplo, de los 25 partidos políticos nacionales inscritos actualmente en el JNE, solo cuatro partidos tienen más de 20 años de existencia (Acción Popular, Frente Popular Agrícola FIA del Perú – FREPAP, Partido Aprista Peruano y Partido Popular Cristiano).

¹¹ En este cuadro no se ha considerado a las Alianzas Electorales, pues estas asumen ya la existencia de algún tipo de partido político inscrito.

Como se escribió previamente, aquella crisis y debilidad del sistema de partidos no existe. Crisis ocurrió durante el período de 1989 – 1993, luego de eso, se reconfiguró la política peruana en donde la personalización de la política, la gran producción de partidos, la alta volatilidad partidaria (y electoral) y la fragmentación, fue la normalización del sistema de partidos. No es una debilidad, sino su rasgo ontológico. Así, lo propiamente institucionalizado y estable del sistema de partidos peruano es su volatilidad e inestabilidad.

Ahora bien, la importancia y ventajas de un sistema institucionalizado para la democracia es innegable (Sartori 2009). Asimismo, un sistema institucionalizado es mejor para los mecanismos de control y mandato electoral, para la responsabilidad electoral y la representación política de los ciudadanos (Mainwaring y Torcal 2005); así como para la canalización pacífica de los conflictos que surgen en toda democracia (Diamond 2008). La literatura es vasta en relación a la importancia de tener un sistema de partidos institucionalizado y el presente trabajo no pretende desconocer este tipo de ventajas e importancia que puede tener para el desarrollo de la democracia peruana. Más bien, lo que sí pretende este trabajo es re -direccionar la atención desde la problemática de los partidos (y su sistema) hacia el objetivo que se quiere alcanzar.

James Madison, en El Federalista X, señala que uno de los problemas de las democracias es la existencia de facciones.¹² Para ello, reconoce que existen dos formas de tratar el problema: eliminando sus causas o controlando sus efectos. Eliminar sus causas no era posible pues eran parte de la naturaleza humana, así como la diversidad de intereses. Entonces la mejor manera de lidiar con las facciones era controlando sus efectos. En esta misma línea, al momento de abordar la problemática de los partidos y el sistema de partidos, no se debe buscar eliminar sus causas ni cambiar su naturaleza, sino más bien controlar los efectos perversos que este tipo de sistema volátil puede tener para la consolidación de la democracia peruana.

El continuo del sistema de partidos que mencionan Mainwaring y Scully (1995) y Mainwaring y Torcal (2005) asumen una progresión que se podría (o debería) alcanzar. Bajo esta visión, eventualmente el sistema de partidos peruano llegaría, en algún momento en su historia, a ser un sistema institucionalizado con partidos estables, con raíces en la sociedad, con actores que otorgan legitimidad al sistema y cuyos partidos no están subordinadas a los intereses del líder. La idea es repensar esta visión y asumir que dicha progresión no existe, al menos para el caso peruano, reconociendo la naturaleza volátil misma del sistema de partidos peruano y, sobre ello, trabajar para encontrar maneras de fortalecer la democracia peruana.

Por tanto, ¿cómo lograr que un sistema político democrático tenga legitimidad ante la población, sea atenta a las demandas de la misma, sea eficiente en la implementación de las reformas necesarias para el bienestar de las personas, todo ello con partidos volátiles. ¿Deberíamos seguir buscando el fortalecimiento de los partidos políticos o pensar en nuevas instituciones o canales institucionales para suplir las funciones que estos ya no pueden cumplir? Y, a partir de ello, ¿qué tipo de contrapesos democráticos se deberían generar y cómo llevar a cabo la *accountability*?, sobre todo cuando los partidos políticos no son más que «un equipo de personas que busca el cargo público para poder disfrutar el ingreso, prestigio y poder que trae consigo dirigir el aparato de gobierno» (Downs 1957: 3).

Un primer paso será asumir que la generación y degeneración de partidos, la ausencia de estabilidad y alta volatilidad partidaria, es parte de la naturaleza misma del sistema de partidos. Lo propiamente institucional y estable del sistema de partidos peruano es su volatilidad e inestabilidad. Esta fue resultado de la crisis de 1989-1993, período en el que se reconfiguró la política peruana.¹³

12 Las facciones son entendidas como un grupo de personas que buscan satisfacer sus intereses particulares en detrimento del bien común. Estas eran problemáticas para la consolidación de una democracia en EUA.

13 No entraremos en detalle de cómo las reformas estructurales reconfiguraron también al Estado peruano y, por tanto, la relación de los partidos con este.

Si consideramos que toda institución es la cristalización de un proceso histórico y social, como bien señaló Maquiavelo en El Discurso de Tito Livio sobre la creación del Tribuno de Roma, podemos comprender que los partidos políticos constituidos en las últimas décadas responden a una nueva situación histórica, política y social. De ahí que su debilidad partidaria no sea tal, sino más bien una nueva forma de ser y moldearse a la sociedad, renunciando a diversas funciones que solían tener previamente (adoctrinamiento, agregación de intereses, vida partidaria entre elecciones, formación de líderes, construcción de la agenda política, entre otros). Aquella supuesta debilidad está marcada por una manera determinada de comprender las funciones que tienen los partidos políticos, la cual se encuentra fuertemente influenciada por la visión de cómo eran y qué hacían los partidos políticos a mediados del siglo XX hasta la década de los ochenta (Seifert 2014).

Finalmente, el presente trabajo recoge la necesidad de trabajar desde una definición mínima de los partidos políticos. Todo partido es «cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos» (Sartori 2009: 101). Del mismo modo, se considera partido a todo aquel que «quisiera presentar candidatos a cargos públicos pero no pudo hacerlo, sea porque está proscrito, o porque no se celebran elecciones» (Mainwaring y Scully 1995: 2). En este mismo sentido, los partidos políticos se encargan de reclutar y presentar a los candidatos para los cargos que están siendo disputados y movilizan el apoyo electoral para los candidatos que presentan (Diamond 2001: xiv).

Así, las organizaciones políticas mencionadas (partidos políticos, movimientos regionales, organizaciones políticas de alcance local) son todos partidos políticos cuya diferencia recae en la circunscripción en la que puede participar y presentar lista de candidatos. Ahora, ¿por qué es relevante regresar a esta definición mínima? Porque las definiciones sustantivas/amplias son el resultado de los procesos políticos a lo largo de la historia frente a lo cual los partidos (como instituciones) se fueron adaptando. La existencia de partidos de élite, partidos de masa, partidos cartel, partidos catch-all, entre otras definiciones, son ejemplos de cómo los partidos son moldeados por y se adaptan a la historia de cada país. Cada uno de estos tuvo diversas funciones y características que fueron resultado de estos procesos políticos y sociales. Fue la historia que condicionó y añadió las características secundarias de los partidos políticos.

Una avance en esta línea, aunque con conclusiones distintas, es el estudio de Zavaleta (2014), en donde hace un preciso análisis de la dinámica de los actores regionales, los cuales utilizan sustitutos organizativos que no poseían los partidos para poder hacer campaña y ganar las elecciones.

Exceptuando los cuatro partidos mencionados (AP, FREPAP, PAP y PPC), todo el resto de partidos han sido creados luego de la crisis de 1989-1993. Son hijos de las políticas neoliberales, de un capitalismo consumista de uso y desuso de las cosas, en donde ellos mismos son creados y utilizados con igual facilidad. La durabilidad/estabilidad no es una característica de este momento histórico, todo lo contrario. No debe sorprender que los partidos tampoco compartan esta característica de perdurabilidad. Asimismo, son hijos de la revolución de las tecnologías de la información y comunicación, que ha cambiado sustancialmente la forma de construir significado, de comunicar significativamente (Castels 2009). Esta revolución transforma la forma misma de hacer política y, por tanto, el rol de los partidos dentro de este escenario.

Por ello, regresar a la definición mínima nos permite sincerar cómo se comportan los partidos, cuales son las características y funciones que actualmente tienen (o podrían tener). Asumir que los partidos políticos peruanos (tanto nacionales como regionales) son débiles, están en un estadio previo o inicial en su proceso de institucionalización, es seguir adoptando una visión progresista de la institucionalización que el caso peruano ha demostrado que se encuentra agotado.

Bibliografía

- Cameron y Levitsky. 2003. *Democracy without parties? Political parties and Regime Change in Fujimori's Peru*. Latin American Politics and Society vol. 45, No-3, 1-33.
- Castels, Manuel. 2009. *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial
- Cotler, Julio. 1995. «Partidos Políticos y el Problema de la Consolidación Democrática en el Perú». *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*. Chile: CIEPLAN
- Diamond, Larry. 2008. *The spirit of democracy. The struggle to build free societies throughout the world*. New York: New Times
- De Gramont, Diane. 2010. *Leaving Lima Behind? The Victory and Evolution of Regional Parties in Perú* (tesis). Cambridge: Harvard.
- Downs, Anthony. 1957. «An Economic Theory of Political Action in a Democracy». *The Journal of Political Economy* vol. 65, No-2.
- Incio y Rodrigo Gil. 2016. «Enraizamiento electoral en ámbitos subnacionales. Análisis de organizaciones político-electorales peruanas (1963-2014)». *Revista uruguaya de Ciencia Política*, vol N° 25, 115-136.
- Fukuyama, Francis. 1992. *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta
- Jay, Madison y Hamilton. 2005. *El Federalista*. Madrid: Alianza Editorial
- Huntington, Samuel. 1972. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Laclau, Ernesto. 2006. *La razón populista*. México: Fondo de Cultura Económica
- Laakso, Markku y Taagapera, Rein. 1979. «'Effective' number of parties. A measure with application to West Europe». *Comparative Political Studies* 12:1.
- Kirchheimer, Otto. 1966. «The transformation of Western European Party System». *Political Parties and Political Development*. Eds. Joseph La Palombrá y Myron Weiner. Princeton: Princeton University Press
- Kirk, Raven y Schofield. 1987. *Los filósofos presocráticos. Historia crítica con selección de textos*. Madrid: Gredos
- Lopez, Sinesio. 1998. «Crisis de partidos, nuevas mediaciones e interés público». *Fracturas en la gobernabilidad democrática*. Ed. Felipe Agüero. Santiago de Chile: Universidad de Chile, CAPP
- . 2001. *Perú, 2000-2001: la transición democrática y el gobierno de transición*. Lima: Comisión Andina de Juristas
- Lynch, Nicolás. 1999. *Una tragedia sin héroes: la derrota de los partidos y el origen de los independientes*, Lima: UNMSM
- . 2004. «Diagnóstico y propuesta para consolidar un sistema de partidos políticos» *Los nudos críticos de la gobernabilidad. Propuesta para un buen gobierno*. Lima: IDEA.
- Mainwaring y Timothy Scully. 1995. *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*. Chile: CIEPLAN
- Mainwaring y Mariano Torcal. 2005. «La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría partidista después de la Tercera Ola Democratizadora» *América Latina Hoy* No- 41, 141-173.
- Maquiavelo, Nicolás. 2011. *El Príncipe. Arte de la Guerra. Discursos*. Madrid: Editorial Gredos.
- Meléndez, Carlos. 2008. *Los efectos no esperados de la reforma política. Lecciones del caso peruano (2002 – 2006)*. Colombia: Ponencia presentada en 1er Congreso de Ciencia Política Bogotá.

- Michels, Robert. 1969. *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Nohlen, Dieter. 2006. *Diccionario de Ciencia Política: Teorías, métodos, conceptos*. México: Porrúa.
- Pease, Henry. 2003. *La autocracia fujimorista: del estado intervencionista al estado mafioso*. Lima: Fondo de Cultura económica.
- Pedersen, Mogens. 1979. «The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility». *European Journal of Political Research*.
- Peralta, Víctor. 2005. «Los vicios del voto: el proceso electoral en el Perú 1895-1929». *Historia de las elecciones peruanas en el Perú: estudios sobre el gobierno representativo*. Eds. Carlos Aljovín y Sinesio López. Lima: IEP
- Putnam, Robert. 1994. *Making Democracy work*. New Jersey: Princeton University Press
- Sartori, Giovanni. 2009. *Partidos y sistema de partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.
- Seifert, Manuel. 2014. *Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales. Elecciones regionales y municipales 2002-2010*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Tanaka, Martin. 1998. *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: IEP
- . 2005. *Democracia sin partidos Perú, 2001-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: IEP.
- . 2009. *¿En qué falló la Ley de partidos y qué debe hacerse al respecto?* Lima: IDEA Internacional.
- Tuesta, Fernando. 1996. «El impacto del sistema electoral en el sistema político peruano». *Los enigmas del poder (Fujimori 1990-1996)*. Ed. Fernando Tuesta. Lima: Fundación F. Ebert.
- . 2005. *Representación política: las reglas también cuentan*. Lima: PUCP-F. Ebert.
- Vergara, Alberto. 2009. *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Lima: IDEA Internacional.
- Zavaleta, Mauricio. 2014. *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: IEP.