

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ**

FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES



Los partidos políticos en el Perú: los intentos de construcción partidaria en un sistema de partidos deficiente

Trabajo de investigación para obtener el grado académico de Bachiller en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política y Gobierno presentado por:

Molero Romero, Mauricio Daniel

Asesor:

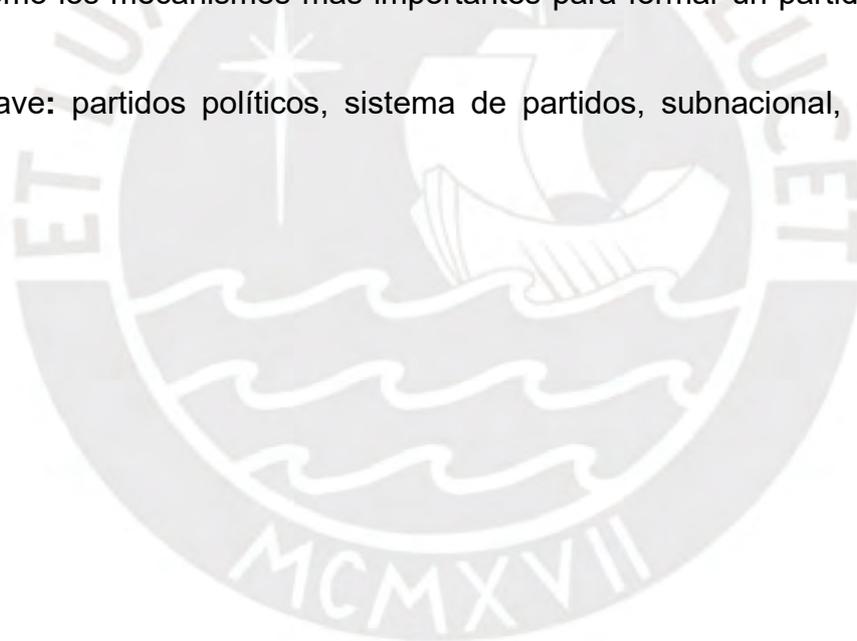
Tanaka Gondo, Ricardo Martín

Lima, 2021

Resumen

Existe un consenso generalizado que el Perú constituye una 'democracia sin partidos', y de igual manera, que, pese a intentos institucionales de reforma electoral y partidaria, nuestro sistema partidario es persistentemente esquivo a la recomposición. Frente a la afirmación de que en el Perú resulta extremadamente difícil formar partidos políticos, al menos refiriéndose estrictamente a partidos políticos de carácter programático, resulta particularmente interesante realizar un repaso al sistema de partidos existente hoy en día, así como la exploración de las dinámicas de construcción partidaria en un sistema caracterizado como colapsado. Para ello, en primer lugar, resulta necesario dejar en claro desde una perspectiva teórica el estado del sistema de partidos peruanos, y dejar en claro porque constituye un sistema de partidos en persistente colapso. Asimismo, se realizará breve repaso por la evolución del sistema partidario como tal, así como los principales factores que evidencian el rumbo de su evolución. Finalmente, tras dilucidar las dinámicas y pautas de construcción y articulación partidaria, se expondrán casos particulares que evidencian la construcción de partidos en un sistema colapsado. La conclusión denota la imposibilidad de articular un partido de carácter programático, estable y duradero, no a menos que la utilización de recursos administrativos y dinámicas clientelistas persistan como los mecanismos más importantes para formar un partido en el Perú hoy.

Palabras clave: partidos políticos, sistema de partidos, subnacional, construcción partidaria



Índice

Introducción.....	04
1. Los Partidos Políticos En Un Sistema Colapsado.....	06
1.1 El Sistema De Partidos Peruano: Perspectiva Teórica.....	06
1.2 La Evolución Y Características De Un Sistema Sin Partidos.....	09
1.3 La Emergencia De La Arena Subnacional.....	12
1.4 Dinámicas De Construcción Partidaria En Un Sistema Colapsado.....	15
1.4.1 La Experiencia De Construcción A Través De Redes Clientelares.....	17
1.4.2 La Articulación De Redes Y Movimientos Como Experiencia Partidaria.....	18
2. Conclusiones.....	21
Bibliografía.....	22

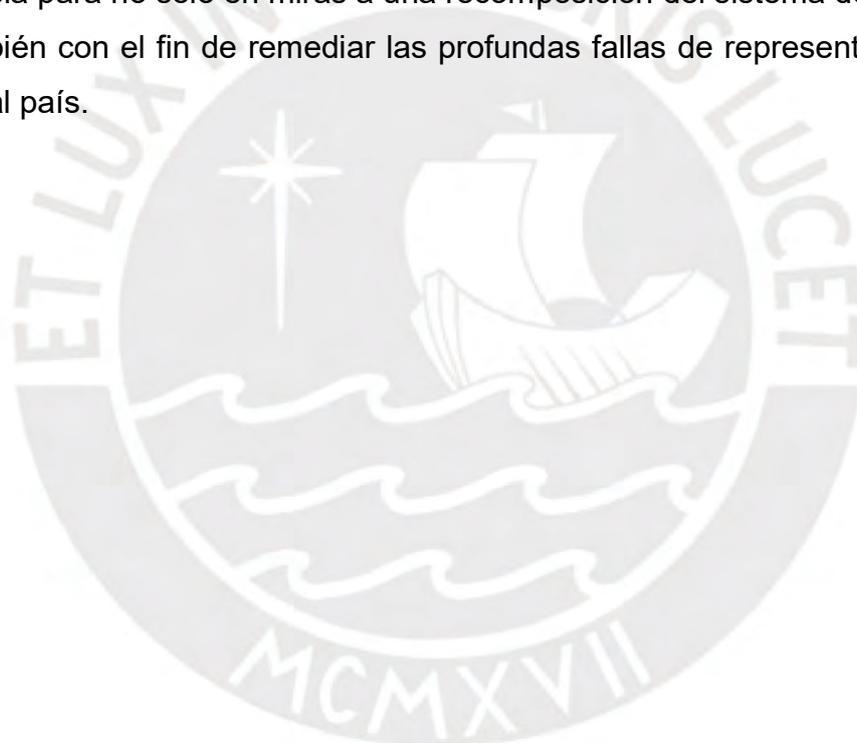


Introducción

La literatura sobre partidos políticos, tan amplia como diversa, discute sobre muchos puntos, pero coincide particularmente en la necesidad de partidos y un sistema de partidos estable para el bienestar de las democracias. Levitsky y Cameron (2003) lo explican a gran profundidad, señalando cómo los partidos facilitan el funcionamiento del sistema democrático para votantes y políticos, sobre cómo son esenciales para la gobernabilidad, sobre como partidos sólidos y programáticos ejercen también como canales de accountability para la clase política, sobre cómo aperturan y se aseguran de dar espacio plural y libre a todo ciudadano; en otras palabras, ejercen de pilares fundamentales para la democracia. No obstante, se toma como ejemplo de fracaso a la región latinoamericana, particularmente al caso peruano, y se critica con igual decoro a un sistema de partidos incipiente como el epítome de las fallas de representación en el mundo.

Pero, a decir verdad, de manera exigua se ha explorado al sistema de partidos en el Perú de manera lo suficientemente abarcativa para considerar todas las dinámicas alternativas y novedosas de articulación, construcción y adaptación de partidos políticos en el Perú. Desde finales de los noventa la academia afirma que hay un colapso en el sistema de partidos peruano que ha precarizado la competencia electoral y, junto a otros factores institucionales y políticos, han dificultado la construcción y organización de partidos programáticos. Al contrario, han surgido y proliferado sustitutos partidarios que operan, por lo general, como meros vehículos electorales. En su momento, tras la transición democrática en el nuevo siglo, se esperó el regreso de los partidos tradicionales a la escena política descentralizada para afianzarse de nuevo como opciones programáticas frente a los nuevos partidos políticos menos institucionalizados. La realidad fue que los partidos antiguos conservan apenas la inscripción, y otros persisten meramente en la memoria colectiva y vivos gracias a los medios hegemónicos de comunicación, mientras que los sustitutos partidarios se afianzan en el terreno regional o local.

Pero, en este contexto y tras largos años de articulación y desarrollo político en un sistema precario, han aparecido ciertos casos desafiantes a la lógica de coaliciones de independientes y sustitutos partidarios, con organizaciones aspirantes y exitosas a nivel nacional que deberán significar, en un futuro, una nueva perspectiva de análisis que comprenda las particularidades del sistema partidario peruano con una lógica multinivel y transversal. Si bien resulta apresurado afirmar que tales casos puedan representar un cambio de paradigma con respecto al entendimiento del sistema de partidos en el Perú, es precisamente esta curiosidad la que debería incentivar al estudio de las construcciones alternativas de organizaciones políticas en los diferentes planos de competencia política. El comprender estas características, resultará de vital importancia para no solo en miras a una recomposición del sistema de partidos, sino también con el fin de remediar las profundas fallas de representación que aquejan al país.



1. Los Partidos Políticos En Un Sistema Colapsado

1.1 El Sistema De Partidos Peruano: Perspectiva Teórica

Tal y como se ha mencionado, la raíz de problemas nacionales relacionados a fallas de representación está en la crisis de los partidos políticos en el Perú, tema que la literatura ha desarrollado y explorado ampliamente. En concreto, desde fines de los noventa se afirma que el sistema partidario peruano constituye un sistema colapsado o sin partidos, y además con escasas señales que evidencien su recomposición (Tanaka, 1998; Levitsky y Cameron, 2003; Levitsky y Zavaleta, 2018). Es decir, es un sistema caracterizado por su debilidad, fragmentación y bajos niveles de institucionalización.

A decir verdad, las agrupaciones políticas en el Perú, al menos bajo una definición mínima de coalición que participa en elecciones con el fin de ocupar cargos públicos (Sartori, 1980), han ejercido su función y encontrado maneras construir y articular organizaciones políticas competentes en los diferentes niveles de gobierno. No obstante, desde perspectivas más completas, un partido político debería constituir una organización con ciertos grados de institucionalización, a partir de que adoptan estructuras organizativas, normas y procedimientos sistematizados (Aldrich, 1995). Ello, asimismo, implica que se ordene la oferta política, así como se oriente tanto a políticos como electores sobre los horizontes y objetivos de la organización. En ello coinciden Casullo y Cavarozzi (2002), al afirmar que un partido político debe orientarse a construir una organización estable a largo plazo. Los partidos políticos, por tanto, son idealmente no solo vehículos útiles para ganar elecciones, sino deben representar organizaciones sólidas, que ejerzan de marco de referencia a electores y a políticos para que desarrollen carrera política. Y, en conjunto, constituyan un sistema de partidos.

Mainwaring y Scully (1995) definen al sistema de partidos como un conjunto de interacciones normadas en la competencia entre partidos, es decir, reglas que establezcan continuidad y estabilidad entre las organizaciones de cada país. Para ello, los autores detallan que debe darse un proceso de

institucionalización, es decir, un proceso en el cual los actores de la escena política desarrollan expectativas, orientaciones y conductas que determinan un conjunto de reglas estables y predecibles. Entre las condiciones mínimas para que este proceso se dé, destacan que la relación entre partidos debe de ser estable, los actores más trascendentales deben tener una estrecha relación con la sociedad para que se establezcan planes regulares que reduzcan la volatilidad electoral, las expectativas que generan estos actores deben garantizar la legitimidad de los procesos electorales y el acceso al poder y la organización interna de los partidos debe impedir que se subordinen a intereses de líderes personalistas así como garantizar su autonomía e impedir que se utilice el partido como mero vehículo electoral.

Teniendo en cuenta los puntos anteriores, se puede afirmar que el sistema de partidos peruano no constituye un sistema como tal. Particularmente, la literatura ha estudiado extensamente el caso del Perú y lo ha catalogado como una democracia sin partidos o un sistema colapsado (Levitsky y Cameron, 2003; Tanaka, 1998), ello tras una profunda crisis política y de representación con su punto más álgido en el fujimorato. Mainwaring y Scully (1995) realizaron una temprana evaluación de los niveles de institucionalidad de los sistemas a nivel regional, concluyendo que el Perú representaba uno de los casos con mayor volatilidad electoral; más bajo enraizamiento de los partidos en la sociedad, factor representativo del fenómeno de desapego y desdén hacia la clase política; escasa legitimidad en la competencia electoral, hecho que abría el camino a la emergencia de populistas y liderazgos personalistas; y poca presencia de organizaciones propiamente estructuradas, en relación evidentemente a la proliferación de grupos encabezados por independientes. Ya en el siguiente siglo, pese al inicio de una transición democrática tras la salida de Fujimori del poder, persistieron las fallas de articulación y representación de intereses. Casullo y Cavarozzi (2003) calificaron al sistema peruano como un caso de 'políticos sin partido', donde la debilidad y maleabilidad del sistema era tal que no se pudo generar una arquitectura partidaria nacional, por lo que la construcción de organizaciones para los procesos electorales se dió en un contexto donde los partidos políticos no fueron importantes.

Tiempo después, si bien Mainwaring y Pérez-Liñán (2015) reconocen con gran sorpresa que la democracia en el país ha perdurado de forma inédita el mayor tiempo en su historia, destacan que persisten elementos que afectan la calidad democrática, específicamente una perpetua baja institucionalidad del sistema partidario. En ello coincide con Carter (2020), quien destaca que el caso peruano, aunque con un sistema evidentemente débil como la mayoría de las democracias de tercera ola, también representa un caso de erosión persistente que debilita y dificulta la institucionalización de los partidos. A través del análisis de datos cuantitativos, Carter destaca factores institucionales como el sistema electoral o la regulación de la distribución y utilización de recursos a partidos como características que propician la construcción de organizaciones fugaces y débiles, espacialmente independientes en la arena subnacional. En ese sentido, el sistema de partidos peruano se ha visto perjudicado por un diseño institucional que, en lugar de ofrecer incentivos para que la clase política construya partidos formales, abre las puertas a la aparición de organizaciones informales y de independientes, tal y como sucedería en Colombia (Dargent y Muñoz, 2013).

Además de una variable institucional, desde la academia se destaca el hecho de que los partidos políticos en la región latinoamericana anteriormente debieron afrontar una coyuntura crítica de shock económico externo que propició la desconfiguración de los sistemas de partidos. En concreto, tanto Casullo y Cavarozzi (2003) como Roberts (2013) destacan que las organizaciones políticas, tras la crisis económica e inflacionaria que significó el declive del modelo estado céntrico, se vieron frente a la necesidad de llevar a cabo una serie de reformas de mercado a la par que procesos de redemocratización. Roberts, en particular, detalla que, sumado al hecho de una debilidad histórica de los partidos para formar vínculos programáticos con los que anclar al electorado, muchos partidos al adoptar una dinámica más contingente en favor de las reformas neoliberales se vieron completamente desalineados de la sociedad. En Perú, en particular, donde las reformas fueron llevadas a cabo por un gobierno populista y autoritario, los reclamos posteriores al ajuste no pudieron ser articulados y recogidos por opciones dentro del sistema, dando lugar a alternativas fuera de este como los independientes o líderes populistas.

De tal manera, se evidencia como en el Perú, pese a la existencia de organizaciones políticas en competencia electoral, estas no han podido constituir un sistema partidario propiamente establecido. La literatura persistentemente destaca al caso peruano como una democracia sin partidos políticos, además de un sistema pobremente institucionalizado. Inicialmente, los shocks económicos significaron un desalineamiento de las agrupaciones políticas que implican profundas fallas de representación. Posteriormente, al abrirse el campo para partidos informales y liderazgos personalistas, variables institucionales no impidieron sino incentivaron esta dinámica. Ello guarda relación con la conclusión a la que llegan Levitsky y Zavaleta (2018) al afirmar que el colapso del sistema de partidos podría tener una lógica retroalimentadora, al incentivar la proliferación de meros vehículos electorales y sustitutos partidarios que subsecuentemente erosionan al sistema.

1.2 La Evolución Y Características De Un Sistema Sin Partidos

El caso peruano, por tanto, debido a su particularidad y complejidad, ha sido objeto de diversos estudios para su periodización y exploración de características, pues representa un gran interés para la academia el explorar la evolución de los partidos y su posterior desenvolvimiento en lo que entendemos como un sistema colapsado. Pero, en particular, Rubio (2015) propone una periodización bastante abarcativa de la evolución del sistema de partidos, al menos a partir de 1980 hasta el año 2015, con el fin de denotar los grandes cambios que este ha sufrido pese a ser consistentemente poco institucionalizado. En primer lugar, en consonancia con lo anteriormente expuesto, se destaca la relevancia de los cambios y planteamientos institucionales para enmarcar los cambios del sistema de partidos. Dos constituciones, la de 1979 y la de 1993, que definieron sistemas políticos y de representación completamente distintos, sumado a un tercer gran giro en el sistema electoral como lo fue la Ley de Partidos del año 2003, integrada a la constitución del 93 hasta ahora vigente. Pese a tal intento reformista, sin embargo, existe cierto consenso en la literatura del carácter fútil y poco sustancial de los planteamientos de la ley (Tanaka, 2017; Tuesta, 2015). Por un lado, los planteamientos parecieron elevar demasiado la valla y no ofrecer

incentivos suficientes para la construcción de partidos a nivel nacional, pero ser exiguos y permisivos en otras arenas de gobierno como la subnacional. Por ese motivo, se destaca que una reforma sustancial es un tema pendiente, aunque difícil de llevar a cabo cuando lo que se han institucionalizado son las normas informales y sustitutos partidarios.

Teniendo en cuenta tal marco institucional, se pueden establecer periodos entre los cuales entender el contexto del surgimiento y construcción de ciertos partidos, así como las dificultades para su adaptación en el tiempo en otros. Meléndez (2007) establece una diferenciación básica pero útil entre partidos políticos antiguos o tradicionales, formados antes del retorno a la democracia en 1979, y partidos políticos nuevos, formados a partir de 1990. Los partidos tradicionales, de entre los cuales en su momento más se acercaron al ideal de partido de masas como el caso del partido aprista, se desarrollaron en un terreno de competencia más o menos estable entre los años 1980 y 1990, periodo al que Rubio (2016) denomina el 'sistema de tres partidos'. En este lapso de tiempo, la competencia se daba esencialmente entre organizaciones de larga tradición como lo son el APRA, el Partido Popular Cristiano y Acción Popular, aunque con la presencia de la coalición Izquierda Unida. No obstante, la crisis económica, sumado a la presencia de grupos antisistema y subversivos como Sendero Luminoso y el MRTA, constituyeron una coyuntura crítica que permitió la polarización del sistema. Ello, asimismo, implicó el agotamiento de la legitimidad de muchas de estas agrupaciones. Siguiendo a Roberts (2013), los partidos empezaron a atravesar un proceso de desalineamiento. Las alternativas para 1990 las encarnaron finalmente dos independientes ajenos a la tradición política, como Mario Vargas Llosa y Alberto Fujimori, siendo este último, a través de una retórica populista y anti partidaria, el que ganaría las elecciones.

Para Rubio (2016), la llegada de Fujimori al poder representó la apertura a una nueva etapa en la evolución del sistema de partidos en el Perú, el colapso. Ello, principalmente, porque pudo capitalizar sus éxitos en el poder para impulsar su reelección cinco años después, en detrimento por supuesto de los partidos políticos antiguos. Para Levitsky y Cameron (2003), una clara señal del alejamiento de la sociedad civil peruana de las organizaciones tradicionales fue

el sorprendente apoyo al autogolpe de 1992, que evidenciaba el poco interés general por la institucionalidad democrática. De hecho, para 1995, los partidos tradicionales obtuvieron apenas 6.4% de los votos (Rubio, 2016: 464). Por su parte, los partidos que dominaron la escena en el periodo del fujimorato, es decir entre 1990 y 2001, fueron los que Levitsky y Cameron (2003) denominan 'partidos descartables'. La práctica, impulsada especialmente por el mismo Fujimori con agrupaciones como Cambio 90, Nueva Mayoría o Alianza Perú, consistía en meros vehículos electorales, que como señala Rubio (2016), se extenderían por todo el país.

Finalmente, con la caída del régimen fujimorista y el retorno a la democracia, se esperaba el regreso y vuelta a la hegemonía de los partidos tradicionales, aunque con la particularidad de tener que compartir el escenario político con una gran cantidad de partidos nuevos (Meléndez, 2007). Este nuevo contexto, pese a darse en nuevamente espacio democrático y transparente, según la literatura no significó el inicio de un proceso de reconstrucción del sistema de partidos (Levitsky y Cameron, 2003; Tanaka, 2005); aunque sí implicó la aparición de nuevas dinámicas y características para los partidos. Principalmente, la nueva dinámica del sistema estuvo caracterizada por la alta fragmentación, volatilidad, desideologización de las agrupaciones, escasa organización interna y esencialmente pragmatismo (Levitsky y Cameron, 2003; Tanaka, 2005). Igualmente, pese al retorno de partidos tradicionales a la escena electoral como el PPC o el APRA, partido que mostró su recuperación al ganar la presidencia en 2006, la aparición de candidaturas y partidos como las de Ollanta Humala y el Partido Nacionalista denotan esta nueva dinámica de convivencia con partidos nuevos (Rubio, 2016). Y justamente, las victorias electorales de Humala, Toledo, Kuczynski y más recientemente Castillo, denotan la capacidad de partidos de poca tradición e historia sobreponerse a partidos antiguos que idealmente gozarían de mayor enraizamiento.

Pese a ello, como señala Mas (2014), los partidos que fueron gobierno, pese a tener la oportunidad de traducir sus aciertos en palacio en capital para la construcción de partidos más sólidos, denotaron un muy pobre desempeño la elección posterior a dejar el poder. De hecho, a la fecha, todos los partidos que

fuesen gobierno han perdido la inscripción (Perú Posible, Partido Nacionalista, APRA y Peruanos Por el Cambio), minimamente el APRA sobrevive en el imaginario social únicamente por su importancia histórica. Pese a lo señalado por Meléndez (2007), quien afirma que los partidos poseen la institucionalidad necesaria meramente para permanecer en el sistema de representación, quedó demostrado posteriormente que hasta los partidos de más extensa historia nacional son lo suficientemente inestables como para desaparecer de la competencia electoral.

Aunque Rubio (2016) concluye que esta nueva convivencia entre partidos antiguos y nuevos constituye en sí misma una situación que reduce mínimamente la volatilidad y le otorga legitimidad al sistema de representación, la realidad es que la alta fragmentación y la alta dependencia de los partidos nacionales a liderazgos carismáticos (evidenciado por la desaparición de partidos de gobierno tras sus presidentes verse impedidos por ley de volver postular), evidencian profundos vacíos de representación y escasos progresos en la recomposición del sistema de partidos. De igual manera, y retomando la idea de la importancia de tener en cuenta los cambios institucionales, resulta trascendente señalar cómo, a partir de la Ley de partidos y la creación el 2002 de los Gobiernos Regionales, se abrió un campo de competencia completamente distinto, que tendría repercusiones profundas en el sistema de partidos nacional. Por ello, Dosek y Freidenberg (2013) sostienen que es de vital importancia la integración de una lógica multinivel para el análisis de partidos y sistemas de partidos en Latinoamérica, a partir de que las dinámicas entre organizaciones a nivel nacional y subnacional son distintas. Más allá inclusive, se podría afirmar que, al menos para el caso peruano, la competencia electoral en el plano de gobierno local y subnacional han tenido un impacto transversal en el sistema de partidos, implicando no solo la extrapolación de los procesos de construcción partidaria de lo que Zavaleta (2014) denomina 'coaliciones de independientes' al plano nacional, sino también ejemplos de éxito de organizaciones subnacionales en la competencia nacional.

1.3 La Emergencia De La Arena Subnacional

Entonces, como se menciona, un proceso clave para entender a cabalidad al sistema de partidos peruano, sus características y sus principales dinámicas de construcción partidaria, es la descentralización en el Perú. Sobre ello, Dargent y Vergara (2011) exploran los efectos de las reformas de descentralización en los casos de Colombia, Bolivia y Perú. Mientras que la descentralización en el caso colombiano implicó un debilitamiento de los partidos a partir del debilitamiento de sus redes clientelares, misma conclusión a la que llegan Dargent y Muñoz (2013); en Bolivia las reformas no significaron cambios de gravedad pues los clivajes existentes en el país eran fuertes y de tipo ideológico. Para el caso peruano, por su parte, las reformas de descentralización, concretamente la creación de dos niveles de gobierno municipal (provincial y distrital) en la constitución de 1979, así como la regionalización implementada en 2002, afectaron de gravedad a partidos tanto clientelistas como aquellos que carecían de fuertes vínculos programáticos e ideológicos en la ciudadanía. De tal manera, Dargent y Vergara (2011) dejan en evidencia como un factor institucional sumado a deficiencias en la construcción y enraizamiento de los partidos políticos fueron variables que sustancialmente predispusieron el colapso y debilitamiento del sistema de partidos. Teniendo en cuenta el desalineamiento programático de varios partidos tradicionales durante la década de los noventa, se comprende el devenir de estos grupos los años subsiguientes.

Por consiguiente, se puede afirmar que los procesos de descentralización en el Perú implicaron no solo la apertura de nuevos niveles de competencia electoral, sino también un debilitamiento de partidos anteriores al proceso con débil enraizamiento. Este debilitamiento se materializa en una nueva dinámica de construcción y competencia partidaria que Zavaleta (2014) explora a profundidad en su texto 'Coaliciones de Independientes'. Y tal y como lo señala el título, el autor propone que, a nivel subnacional, desde el distrital al regional, ha proliferado la aparición de organizaciones conformadas por políticos independientes cuyo único objetivo es la consecución del poder. Estos grupos o movimientos políticos, no obstante, pese a cumplir con el requisito mínimo de articularse con el fin de ganar elecciones, son de carácter temporal y sólo ejercen de vehículos electorales para un grupo de políticos independientes sin pretensiones de construir un plan programático a largo plazo. Con el colapso del

sistema de partidos, más la descentralización que implicó de igual manera la desconcentración de recursos, los partidos nacionales se vieron debilitados para articularse en el resto de los niveles de gobierno. Por tanto, para un político en la arena subnacional era más llamativo postular por lo que Zavaleta (2014) denomina como sustitutos partidarios. En pocos años, ello se vería materializado en un desplazamiento en gran medida de los partidos nacionales a nivel subnacional.

En la misma línea, Grompone (2012) destaca como los partidos tradicionales cada vez encuentran más dificultades de establecer alianzas con políticos independientes en las regiones, así como para establecer liderazgos y formar listas, salvo contadas excepciones. La lógica retroalimentadora propuesta por Levitsky y Zavaleta (2018) parece de nuevo confirmar su existencia, pues esta incapacidad de los partidos de articularse y construir partidos a nivel nacional es en sí misma una amenaza a su existencia, teniendo en cuenta los requerimientos de la ley electoral para mantener su inscripción. Por otra parte, para dejar en claro el desplazamiento, Seifert (2014) realiza un repaso cuantitativo de los procesos electorales locales y provinciales más recientes para comprobar la dominación de los movimientos y organizaciones regionales en el escenario subnacional. Por ejemplo, pese al triunfo de varios partidos antiguos en las elecciones regionales y municipales del 2002, para los comicios del 2010 los partidos regionales ganaron 80% de las regiones, 65% de las provincias y 59% de los distritos (Seifert, 2014, 107). Sin embargo, resalta que aparentemente muchas de estas organizaciones sufren de los mismos problemas que varias organizaciones nacionales, como su poco enraizamiento en la sociedad y la volatilidad en los procesos.

Esto último, finiquita cualquier presunción que los sistemas de competencia electoral subnacionales ejerzan como microsistemas con reglas independientes del sistema partidario peruano. La realidad es que, de la misma manera que a los partidos se les dificulta la incorporación de las demandas de la sociedad en su conjunto, los partidos nacionales no son capaces de incorporar a la periferia, y en consecuencia, sumado a los incentivos generados por la descentralización, las coaliciones de independientes que proliferaron en la

década de 1990 se encapsulan a nivel regional (Zavaleta, 2014). Por su naturaleza fugaz y pobremente institucionalizada, resultaba evidente esperar que los niveles de fragmentación y volatilidad no vayan sino en aumento. Sin embargo, Panfichi y Dolores (2014), dentro de este sistema tan precario, lograron identificar dos casos particulares que desafían a la lógica imperante en la literatura. En concreto, los autores mencionan que Alianza para el Progreso (APP), del empresario Cesar Acuña, y Fuerza Popular, partido heredero del legado de Fujimori, representan casos de articulación limitada de partidos nacionales a nivel subnacional. Resulta aún de mayor interés el caso de APP, considerando que es un partido de nacimiento en la provincia de Trujillo; no como Fuerza Popular, un partido de presencia predominante en la capital.

Casos como estos evidencian ciertos vacíos dentro de lo explorado sobre partidos en el país, pese a la gran extensión de esta literatura. Por un lado, existe poca exploración de las dinámicas de construcción y articulación partidaria de organizaciones nacionales a nivel subnacional. Si ya se han identificado las barreras y dificultades de partidos tradicionales para extender redes a nivel regional, municipal y distrital, se esperaría una exploración de los intentos concretos de romper con esa lógica. Por otro lado, resulta aún más curioso la escasez de análisis en profundidad de las experiencias de construcción partidaria de agrupaciones subnacionales a otros niveles de gobierno, asumiendo su hegemonía exclusivamente en un nivel de gobierno y asumiendo, acaso erróneamente, que la acumulación de recursos no podría facilitar su salto al terreno nacional. El caso de Alianza para el Progreso resulta uno de tantos casos desafiantes a la lógica que encasilla a la coalición regional a tal nivel de competencia.

1.4 Dinámicas De Construcción Partidaria En Un Sistema Colapsado

Tal y como se propone, resulta tan significativo el explorar las dinámicas de construcción partidaria en diferentes niveles tanto como la teorización sobre el colapso del sistema mismo. La construcción partidaria implica un proceso por el cual los partidos nuevos se vuelven actores políticos relevantes y durables a largo plazo, es decir, institucionalizados (Bellatín, 2014). Por ello, autores como

Alcántara (2004) proponen como elementos clave para la construcción de cualquier organización o partido político son la estructura organizativa, el rol de líder y su carisma en el proceso, y la difusión y penetración territorial y en la sociedad. Es decir, un partido se constituye como tal a la hora de definir su propia estructura, de establecer apropiadamente su jerarquía organizativa, y además de establecer un vínculo concreto con la sociedad civil. Como tal, por tanto, se espera que una construcción apropiada defina una agrupación estable, duradera y competitiva en el mercado electoral.

Por otro lado, el planteamiento probablemente más importante sobre la construcción y formación partidaria lo ofrece Hale (2006), y su teoría de los capitales políticos. Para el autor, los partidos políticos, en un mercado de competencia electoral democrática, existirá un número determinado de actores dispuestos a aliarse para cumplir su objetivo esencial como organización política, entiéndase llegar al poder representado una serie de demandas e intereses. Estos partidos, con el fin de articularse y atraer a más actores individuales, invertirán en capital político para solventar este problema de acción colectiva. Este capital es definido como 'cualquier conjunto de activos que pueda generar éxito político' (Hale, 2006: 12). Pero, este capital puede caer en dos categorías. Por un lado, hace referencia al capital ideacional, es decir, ideas y principios que integren a los políticos dentro de un partido y les den determinada reputación de acuerdo a tales principios. Por otro lado, está el capital administrativo, que constituye una serie de beneficios selectivos o ventajas simbólicas materializadas en recursos financieros u organizativos. Cuando una organización no es capaz de ofrecer ninguno de estos capitales en demasía, constituye un partido menor; cuando es capaz de ofrecer exclusivamente capital ideacional, constituye un partido ideacional; cuando puede ofrecer únicamente capital administrativo, constituye un partido clientelista; pero cuando es capaz de ofrecer ambos tipos de capital político, se conforma un partido de carácter programático.

Regresando al caso del Perú, Zavaleta (2014) tiene en mente la propuesta de Hale, cuando menciona que, en vista del debilitamiento en la capacidad de los partidos nacionales de ofrecer capital ideacional, así como impedidos de

ofrecer capital político debido al empoderamiento de las instancias subnacionales en detrimento del gobierno central, los candidatos regionales son tentados por sustitutos electorales. Estos sustitutos, de acuerdo con Hale (2006), aparecen cuando en el mercado electoral no existe una oferta satisfactoria de ninguna organización con suficiente capital político. Es en ese contexto cuando independientes deciden formar su propia coalición o cuando un alcalde distrital opta por atraer políticos menores de su nivel de administración. Zavaleta (2014) afirma que es particularmente el capital administrativo, sumado a incentivos exógenos (factores institucionales o estructurales) que motivan a los políticos subnacionales a construir en partidos. Sin embargo, serían insuficientes incentivos como para impulsar la institucionalización de la agrupación. O tal es así lo que se pensaba.

1.4.1 La Experiencia De Construcción A Través De Redes Clientelares

Como ya se mencionó, el caso de Alianza para el Progreso (APP) encarna uno de los ejemplos desafiantes a la lógica de agrupación subnacional de incapaz o con baja ambición de articulación y construcción partidaria a nivel nacional. APP, partido que nace y desarrolla en Trujillo, su hoy base territorial donde desplazó al histórico APRA, desde las elecciones del 2006 y 2010 que intenta extenderse por el norte, y ya desde los comicios del 2014 se extiende por casi el 84% de provincias del país (Panfichi y Dolores, 2014). La organización encabezada por el empresario Cesar Acuña, por tanto, ha encarnado un largo pero sostenido proceso de articulación partidaria. El mismo líder, ya habiendo ocupado las posiciones de alcalde y presidente regional en su provincia bastión, ha intentado ya un par de veces emprender la carrera hacia la presidencia. Pese a fallar las dos veces que lo intentó, hoy por hoy su agrupación política representa una fuerza política relevante y vigente en el país.

Esta organización política es estudiada a profundidad por Rodrigo Barrenechea en su texto 'Becas, bases y votos', donde encuentra que APP se desarrolló y cimentó sus bases políticas a través de redes clientelares impulsadas por el su consorcio universitario, los recursos que de esta podía proveer e incluso otras organizaciones como comedores populares (2014). A

través de la exploración de correlaciones con datos de los resultados de comicios anteriores, encuentra que en zonas donde se encuentra alguna universidad del consorcio de Acuña, candidatos de APP aumentaban considerablemente sus posibilidades de ocupar al menos los primeros lugares en cada elección provincial, municipal o regional (Barrenechea, 2014). Es decir, aparentemente el capital administrativo constituye la fuente principal para la construcción del aparato político de Acuña.

Sobre redes clientelares a nivel subnacional ha escrito a profundidad Muñoz et al (2016), quien considera que los empresarios regionales no suelen traducir sus ambiciones ni preferencias sobre gestión y políticas públicas en la construcción de partidos programáticos y de largo plazo, sino en su lugar prefieren participar esporádicamente y 'por lo bajo' participando en campañas electorales. Pese a ciertos booms económicos que implican en ciertas ocasiones mayor inversión en organizaciones y movimientos políticos, posterior a los comicios, como manda la lógica de las coaliciones independientes, las alianzas se debilitan o disuelven. En la misma línea, Muñoz (2018) afirma que sí existe cierta voluntad por las reformas de descentralización que incentivan la construcción de partidos regionales, pero no por motivos democráticos sino por ambiciones personales para el rent seeking o el dominio de la administración para favorecer intereses personales. Y, de nuevo, el caso de APP resalta por su particularidad, teniendo en cuenta su construcción de largo plazo y ya con ciertos niveles de institucionalidad. Aunque, especulativamente, se podría extrapolar la lógica propuesta por Muñoz, y asumir que la ambición en APP es la captura del aparato estatal.

1.4.2 La Articulación De Redes Y Movimientos Como Experiencia Partidaria

A diferencia de un caso como el de APP, capaz de expedir una cantidad incomparable de capital administrativo capaz de edificar un enorme aparato partidario, históricamente se han presentado más dificultades para la construcción de partidos a partir de movimientos de masas o sociales. Por ejemplo, Vilca (2014) en su tesis llega a la conclusión que la etapa post fujimorista no solo estuvo caracterizada por un colapso del sistema de partidos,

sino por una incipiente debilidad de las organizaciones sociales e instituciones civiles. Tras la apertura del mercado electoral a outsiders, Puno no fue ajena a la fórmula y presentó varias candidaturas independientes. Pero, Vilca (2014) encuentra que las tres candidaturas más exitosas estaban vinculadas a influyentes redes políticas en la región, concretamente a la iglesia católica del sur andino, el Partido Unificado Mariateguista y el Frente Nacional de Trabajadores y Campesinos. Tales redes, explica, ejercen no solo como fuentes de capital político sino como espacios de socialización y articulación de propuestas en favor de la región. Evidentemente una red informal no puede explicar por completo el funcionamiento de la política regional, pero sí pudo evidenciar la profunda influencia sobre la gesta de partidos y políticos. Como afirma Vilca (2014). Es a través de estas redes en que los candidatos ganaron notoriedad, sostuvieron su participación electoral y pudieron sumar apoyos para la campaña electoral.

En la misma línea, Durand (2014) considera que los movimientos sociales se desarrollan como representaciones expresivas pues transmiten puntos de identificación que otras instituciones son incapaces de ofrecer, por ejemplo, los partidos políticos. Destaca particularmente una experiencia decepcionante en relación al caso de Ollante Humala, quien no supo integrar adecuadamente las expectativas de distintos movimientos sociales de diferente carácter, ya sea de raza o clase, mínimamente con la disconformidad con el sistema. En otras palabras, destaca la importancia de la movilización informal de redes de sociedad civil para cubrir fallas de representación y articulación de demandas, pero denota cierta incapacidad de construir y articular ciertas expectativas en una organización partidaria. Asimismo, para Bellatín (2014) los movimientos sociales pueden representar un terreno fértil para la construcción de partidos políticos institucionalizados, tal y como ella explora a partir de la experiencia del movimiento Autogobierno Ayllu, organización exitosa a nivel local y distrital que quiso dar el salto al terreno de competencia regional. El movimiento, por supuesto, encarna un factor identitario muy marcado, y es a partir de este en el que se busca articular y construir un partido político como tal.

La identidad, entonces, puede constituir un elemento importante que ejerza como motivación para la construcción partidaria. Pero, por ejemplo, mucho se puede especular sobre la inexistencia de un partido político propiamente indígena, que articule sus expectativas, históricamente desatendidas e ignoradas por un sistema que de manera estructural impide que estas demandas lleguen. Pajuelo (2006), sobre ello, se registraron a inicios de siglo avances en relación a dinámicas locales de participación política indígena, así como en la formación de organismos multilaterales entre poblaciones indígenas. No obstante, persistían dificultades para incorporar marcos multiculturales y de respeto hacia la diversidad para reconocer e identificar a las poblaciones indígenas como tales. Pese a los avances especialmente en materia electoral, Pajuelo recomienda que la regionalización e implementación de municipios se dé de manera integral y respetuosa (2006). Sobre ello, Espinosa (2016) asegura que los indígenas en la Amazonía no son tomados en cuenta por los políticos a la hora de recoger demandas, por lo que sus únicos canales de representación se dan a través de buscar contacto y favores con funcionarios o candidatos, siendo pocos los casos en que los propios indígenas amazónicos puedan militar o postularse a puestos de representación. En otras palabras, para muchos pueblos o grupos marginados, la única vía de representación y canal de demandas es a través de redes informales, de negociar directamente con el candidato, pero en pocos casos de articulación partidaria.

2. Conclusiones

Las organizaciones políticas en el Perú, llamadas así pues en su mayoría no se han podido construir y articular de tal manera para considerarlas como partidos políticos, han optado diferentes estrategias y vías de formación con el principal fin de participar en los procesos electorales. Ello, sin embargo, ha implicado la persistencia de problemas profundos de representatividad y agregación de demandas. Pese a que constituye su verdadero propósito, la gran mayoría de partidos no representan más que vehículos electorales. Asimismo, se aprecia como, desde la oferta política, los partidos o coaliciones de independientes, están contruidos predominantemente alrededor de maquinarias de capital administrativo y liderazgos personalistas. Los más exitosos, así, parece que deben su éxito principalmente a su capacidad de atraer políticos gracias a su infinidad de recursos. Y, por otro lado, organizaciones articuladas a partir de redes o movimientos políticos parecen presentar ciertos límites para su desarrollo como partidos estables y duraderos.

Tal parece, entonces, que hasta que no aparezca una opción en el mercado que articule tanto capital administrativo abundante como capital ideológico materializado en principios sólidos, no se verá la aparición de un partido programático capaz de articularse en los distintos niveles de gobierno. En un contexto de precariedad, se construyen predominantemente sustitutos partidarios para la competencia nacional, regional o local. Sin embargo, se deben incorporar nuevas perspectivas que puedan advertir la aparición de casos que potencialmente puedan desafiar esta lógica, es decir, de partidos que se construyen no solo como coaliciones de independientes u outsiders, sino como organizaciones competitivas y estables.

Bibliografía

- Alcántara Sáez, M. (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Aldrich, J. H. (1995). *Why parties?: The origin and transformation of political parties in America*. University of Chicago Press.
- Bellatin, P. (2014). Nuevos y viejos zorros: el movimiento regional Autogobierno Ayllu. *Revista Argumentos*, 8(5), 91-98.
- Casullo, M. E., & Cavarozzi, M. (2002). Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis?. En Cavarozzi, M y Abal Medina, J (Eds.) *El asedio a la política: Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* (9-30). Homo Sapiens Ediciones y Konrad Adenauer Stiftung.
- Carter, C. L. (2020). Party system erosion: Evidence from Peru. *Party Politics*, 26(5), 581-593.
- Dargent, E., & Muñoz, P. (2011). Democracy against parties? Party system deinstitutionalization in Colombia. *Journal of Politics in Latin America*, 3(2), 43-71.
- Dargent, E., & Vergara, A. (2011). *Decentralization Against Parties? The Effects of Decentralization on Political Parties in Bolivia, Colombia and Peru*. Institute for Quantitative Social Science..
- Durand, A. (2014). Movimientos sociales y política en el Perú de hoy. Latinoamérica. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, (58), 59-84.
- Došek, T., & Freidenberg, F. (2013). La congruencia de los partidos y los sistemas de partidos multinivel en América Latina: conceptualización y evaluación de algunas herramientas de medición. *Politai*, 4(7), 161-178.
- Grompone, R. (2012). *La creciente vigencia de movimientos y partidos regionales: sus alcances y límites*. Jurado Nacional de Elecciones.
- Hale, Henry E. (2006). *Why not Parties in Russia? Democracy, Federalism and the State*. Cambridge University Press.
- Levitsky, S., & Cameron, M. A. (2003). Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society*, 45(3), 1-33.
- Levitsky, S. y M. Zavaleta (2019). *¿Por qué no hay partidos políticos en el Perú?* Planeta.

Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2015). La democracia a la deriva en América Latina. *Revista PostData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 20(2), 267-294.

Mainwaring, S. & Scully, T. (1995). La institucionalización de los Sistemas de Partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 17(1-2), 63- 102.

Mas, L. (2014). Ganar, gobernar y perder: aportes para entender el desempeño electoral de los partidos de Gobierno peruanos. *Politai*, 5(8), 145-164.

Meléndez Guerrero, C. (2007). Partidos y sistemas de partidos en el Perú. *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos*, 213-271.

Muñoz, P. (2018). El entusiasmo de los que no entusiasman: descentralización y competencia electoral en el Perú. *Perú Hoy*, 33, 93-107.

Muñoz Chirinos, P., Monsalve, M., Guibert Patiño, Y. S., Guadalupe Mendizábal, C., & Torres, J. (2016). *Élites regionales en el Perú en un contexto de boom fiscal: Arequipa, Cusco, Piura y San Martín (2000-2013)*. Universidad del Pacífico.

Pajuelo Teves, R. (2006). *Participación política indígena en la sierra peruana: una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*. Instituto de Estudios Peruanos.

Panfichi, A., & Dolores, J. (2014). La representación electoral sub-nacional en el Perú (2002-2014): ¿fragmentación o regionalización de la política? En F. Mayorga (Ed.), *Elecciones y legitimidad democrática en América Latina*. CLACSO

Rubio, J. (2016). El sistema de partidos de Perú. 1980-2015. En F. Freidenberg (Ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015* (pp. 449-487). UNAM/INE.

Roberts, K. M. (2013). Market Reform, Programmatic (De)alignment, and Party System Stability in Latin America. *Comparative Political Studies*, 46(11), 1422–1452.

Sartori, G. (1980) *Partidos y sistema de partidos*. Alianza Editorial.

Seifert, M. (2014). Colapso de los partidos nacionales y auge de los partidos regionales. Las elecciones regionales y municipales 2002-2010. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia: el colapso de un sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Instituto de Estudios Peruanos.

Tanaka, M. (2017). *Personalismo e institucionalización: La reforma de los partidos políticos en el Perú*. Fundación Konrad Adenauer.

Tuesta, F. (2015). Un acto fallido: La reforma electoral en el Perú (1978-2012). *Revista Derecho Electoral*, 20, 149-178.

Vilca Arpasi, P. C. (2014). *La persistencia de la política: redes políticas en el altiplano puneño*. [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]

Zavaleta, M. (2014). *Coaliciones de independientes (Las reglas no escritas de la política electoral)*. Instituto de Estudios Peruanos.

