

¿VOLVIERON LOS PARTIDOS?: DEL COLAPSO A LA (APARENTE) RECOMPOSICIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS PERUANO

Margarita Batlle
Universidad Externado de Colombia
✉ margarita.batlle@uexternado.edu.co

Resumen:

A partir de los cambios atravesados por el sistema peruano desde el retorno a la democracia en 1980, el presente artículo tiene como objetivo principal describir las características de dicho sistema, observando tanto su evolución como los desafíos a los que se enfrenta. Primero, se realizará una breve descripción del sistema de partidos que estructuró con el retorno a la democracia. Segundo, se dará cuenta de los cambios que éste experimentó desde el surgimiento de Fujimori como un actor político hasta el día de hoy. Se enfatizará en la conformación de nuevas agrupaciones políticas y la transformación de las antiguas, centrándose en la cuestión de la distribución territorial de los apoyos a los partidos. Finalmente, el trabajo pretende, a la luz de lo planteado, provocar al lector dibujando un escenario de fortalecimiento de los partidos en el marco de una progresiva estabilidad del sistema de partidos.

Palabras Clave: sistema de partidos, distribución territorial de los apoyos electorales, Perú.

Abstract:

Based on the changes of the Peruvian party system since the country returned to democracy in 1980, this article aims to describe the characteristics of the system by observing not only its evolution but also the challenges it is facing. First, we will briefly describe the characteristics of the party system that emerged as a consequence of the democratization. Second, the changes the system has experimented since the appearance of Fujimori as a political actor until today. We will emphasize on the conformation of new political groups and the transformation of the old ones, focusing on how the parties' electoral support is distributed across the country. Finally, the work intends to provoke the reader by proposing a setting characterized by a possible strengthening of Peruvian parties in the framework of a growing stability of the party system.

Key Words: Party System, electoral support territorial distribution, Peru.

Texto presentado en el Seminario "Ciudadanos vs. Partidos en América Latina: tensiones, amenazas y dilemas de la democracia representativa", organizado por el Proyecto OIR, en el Instituto de Iberoamérica, el 27 de Febrero de 2009.

I. Introducción

El sistema de partidos peruano atravesó, durante la década de 1990, fuertes cambios que resultaron en el retroceso electoral de los partidos tradicionales y acabaron por llevarlo al colapso. Así, a partir de la salida de Fujimori de la presidencia, los partidos tradicionales comenzaron a aumentar su caudal electoral a nivel de elecciones nacionales. Sin embargo, los resultados son menores a los obtenidos en las primeras elecciones democráticas.

El presente artículo tiene como objetivo principal describir las características del sistema de partidos peruano observando tanto su evolución como los desafíos a los que se enfrenta. Primero, se describirá al sistema de partidos que se estructuró a partir del retorno a la democracia con las elecciones de 1980. Segundo, se dará cuenta de los cambios que experimentó desde la aparición de Fujimori como un actor político hasta el día de hoy, haciendo especial hincapié en la aparición de nuevas agrupaciones políticas y la transformación de las antiguas a la luz de la distribución territorial de los apoyos a los partidos en el país. Finalmente, el trabajo pretende, a la luz de lo planteado, provocar al lector dibujando un escenario de fortalecimiento de los partidos en el marco de una progresiva estabilidad del sistema de partidos.

II. El sistema de partidos desde el retorno a la democracia

II. 1. Elecciones, partidos y nuevos actores

En 1978 se llamó a elecciones para la redacción de una nueva Constitución, en las cuales se impuso el Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA) (con el 35,3% de los votos) y su líder histórico, Raúl Haya de La Torre, se consagró como presidente de la Asamblea que daría origen a la nueva constitución. Así, se configuraba un sistema de partidos con un espectro ideológico amplio, con varios partidos a la izquierda, el Partido Popular Cristiano (PPC) a la derecha y los tradicionales Partido Aprista Peruano (PAP) y Acción Popular (AP) en el centro a centro-derecha (Cotler, 1995: 335)¹.

Con la redacción de una nueva Constitución en 1979, en el año 1980 se celebraron las primeras elecciones del retorno a la democracia. Luego de la fuerza que tanto el APRA como su líder habían ido adquiriendo por su papel durante la transición, existía aparente certeza sobre quién sería el próximo presidente. La muerte de Haya de la Torre dejó al partido, que se había estructurado en torno a la figura de su líder como dirigente indiscutido y natural de la organización, sin candidato para las elecciones presidenciales. Así, Belaúnde Therry (AP), que se había mantenido al margen de la transición, vio la oportunidad y logró hacerse con la Presidencia (Cotler, 1995: 337). Con la presidencia de Belaúnde comienza un nuevo periodo signado por la violencia, la inestabilidad económica, la pobreza y la exclusión. A la Presidencia de AP le siguió la del PAP con Alan García, cuyo fracaso en términos económicos le significó tanto la pérdida de confianza por parte de los ciudadanos tanto en su figura como en el partido.

En el contexto de un país polarizado e inmerso en una crisis social y económica aguda, en 1990 es electo Alberto Fujimori. Se inaugura una nueva etapa que dejaría su huella sobre la manera de comprender y hacer política, signada por el autoritarismo y un fuerte sentimiento antipartido. Entre 1992 y 2000 se configura un régimen que se caratuló como de autoritarismo competitivo, cuya base fue la ausencia de una oposición partidista, el irrespeto a las instituciones y la violación de las garantías constitucionales vigentes². Su gobierno se asentó en el éxito económico y la lucha contra el terrorismo de Sendero Luminoso. El sistema de partidos

¹ Se tomará indistintamente la sigla APRA, Alianza Popular Revolucionaria Americana, o PAP, Partido Aprista Peruano, para referirse a la misma organización.

² Levitsky y Way (2003: 3) caracterizan a Perú como un régimen de autoritarismo competitivo. En los autoritarismos competitivos existen instituciones democráticas y son vistas como el medio principal para lograr y mantener el poder, pero los gobernantes desoyen las reglas democráticas en una medida que impide que se consideren democracias. De todas maneras, existe un debate sobre la naturaleza autoritaria del régimen fujimorista. Al respecto véase McClintock (1999).

peruano colapsó a partir de la configuración de un sistema de partidos centrado en el “fujimorismo”, por un lado, y en la oposición sin margen de acción ni iniciativa, por el otro.

Las elecciones celebradas en 2000 fueron denunciadas como fraudulentas y, con el alejamiento definitivo de Fujimori, se convocó a nuevas elecciones generales para presidente y Congreso en 2001. Con la salida del “fujimorismo” del poder, la recomposición no ha sido fácil ni se ha logrado completamente. El principal legado de los años de Fujimori fue el alejamiento del pueblo de la política mediante la desarticulación de instancias de participación e instituciones democráticas (Tanaka, 2001: 5). Los partidos tradicionales resurgen conviviendo con nuevas fuerzas políticas, regionales o nacionales, que fragmentan el sistema de partidos y desdibujan bastiones.

En 2001, Alejandro Toledo llega a la presidencia dejando, nuevamente, a los tradicionales fuera de la carrera presidencial; no obstante, vale mencionar que a nivel legislativo ya se podía apreciar una recuperación visible en el 37,6% que logran UN, AP y PAP en su conjunto (véase cuadro I). Es con las elecciones de 2006 que el APRA logra hacerse nuevamente con la presidencia de la nación y los tradicionales logran controlar 58 escaños sobre un total de 120.

Como se observa en el siguiente cuadro, mientras en las elecciones de 1980 los partidos tradicionales controlaban el 75% del congreso, durante la era del fujimorismo estas cifras cayeron estrepitosamente, alcanzando valores históricos de menos del 8%. Con las elecciones presidenciales que le dan el triunfo al nuevo partido de Alejandro Toledo, Perú Posible (PP), los tradicionales comienzan su carrera hacia la recuperación. Sin embargo, cabe destacar que el PPC, decide presentarse en alianza con otros partidos de derecha y centro derecha en 2001, repitiendo la estrategia en 2006, donde también AP optó por formar una coalición de partidos que le permitiera conseguir escaños.

CUADRO I
PRESENCIA DE LOS PARTIDOS TRADICIONALES EN EL CONGRESO
(1980-2006)

Elección	Partidos	Porcentaje en el Legislativo
1980	APRA; AP; PPC	75%
1985	PAP; AP	58,4%
1990	PAP	29,4%
1995	PAP; AP; PPC	12,9%
2000	AP; PAP	8%
2001	UN ³ ; AP; PAP	37,6%
2006	FC ⁴ ; APRA; UN	42,9%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONPE

II. b. Los principales rasgos del sistema: fragmentación y volatilidad

En las elecciones de 1990, el nivel de fragmentación, medida a través del NEP parlamentario, sufre el mayor incremento desde el retorno a la democracia. Este fue el año en el que Alberto Fujimori se presentó por primera vez a una contienda electoral y lo hizo utilizando su propio vehículo electoral, el partido Cambio 90. Se establecía así una nueva fuerza política. La llegada de este *outsider* sumada a la existencia de los partidos tradicionales que habían sobrevivido a la dictadura y la configuración de fuerzas regionales que ocupaban los espacios dejados vacantes por los tradicionales, contribuyeron al aumento de la fragmentación. Además, el competidor de Fujimori, Mario Vargas Llosa, también contaba con una alianza, el FREDEMO, construida como su vehículo al poder. Dichas elecciones permitieron observar la existencia de cuatro agrupaciones con al

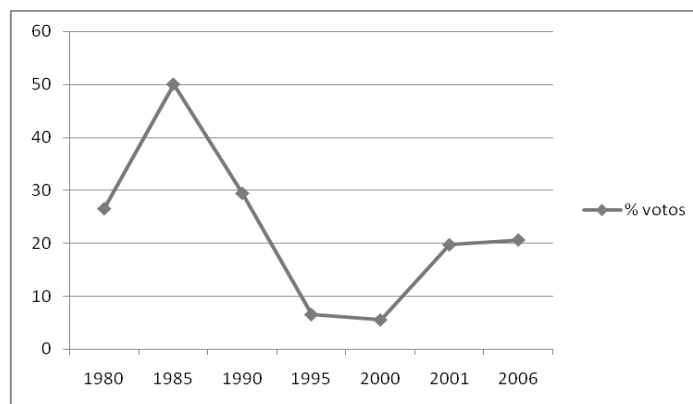
³ Alianza conformada por varios partidos. El más importante es el Partido Popular Cristiano (PPC).

⁴ Alianza conformada por varios partidos. El más importante es Acción Popular (AP).

menos un 10% de los votos totales, lo que habla de un mayor nivel de competitividad a la vez que de una cantidad mayor de partidos políticos con presencia, y sobre todo influencia, en el Congreso⁵.

Las elecciones legislativas posteriores permiten observar el declive de las fuerzas tradicionales y la configuración de un sistema de partidos más cercano a los 3 puntos. Es en este periodo cuando tiene lugar el colapso del sistema de partidos peruano, el cual se evidencia en el aplastante 51% de los votos en el Congreso que logró la alianza Cambio 90-Nueva Mayoría frente al 6,4% del APRA y el 3,3% de AP en las elecciones de 1995.

GRÁFICO I
 PORCENTAJE DE VOTACIÓN DEL APRA EN ELECCIONES AL CONGRESO
 (1980-2006)



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

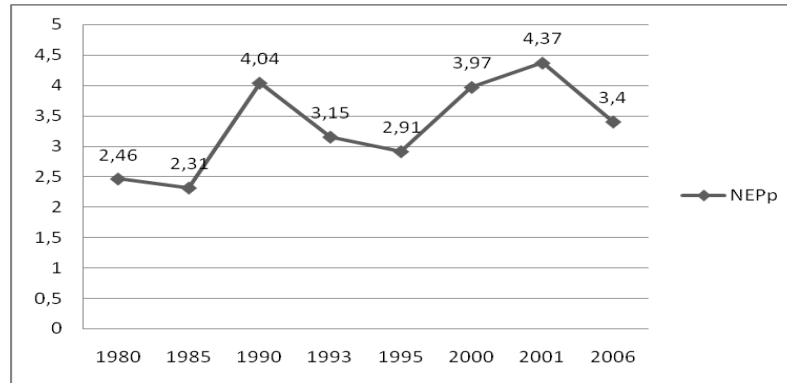
En 2003 se aprueba en Perú una nueva Ley de partidos políticos concebida con el objetivo de lograr agrupaciones más democráticas y orientadas a la participación de sus afiliados y con cobertura en todo el territorio nacional⁶. En este sentido, se elevan las barreras de entrada al sistema de partidos con el fin de lograr que se reduzca la fragmentación y aumente la fortaleza de dichas organizaciones. Asimismo, en 2005 el Congreso sancionó una nueva ley orientada por la necesidad de combatir la fragmentación en el Legislativo (Tanaka y Barrantes, 2006: 71)⁷. Con todo, en lo que respecta a las elecciones posteriores a la sanción de ambas leyes, la fragmentación en el Legislativo se vio considerablemente reducida. Sin embargo, habría que esperar a próximas elecciones para tener una idea más acabada de los efectos de las leyes descritas.

⁵ Se trata de Frente Democrático con 30,1%; Partido Aprista Peruano con 25,0%; Cambio 90 con 16,5% e Izquierda Unida con 10% (ONPE).

⁶ Ley número 28.094, sancionada en octubre de 2003. Para un análisis de sus propósitos véase Tanaka y Barrantes (2006: 71).

⁷ Ley número 28.617, sancionada en septiembre de 2005. Dicha ley estableció una barrera electoral de 4% de la votación nacional, o la elección de al menos cinco congresistas en más de una circunscripción electoral, para acceder a la representación parlamentaria (Tanaka, 2006: 71).

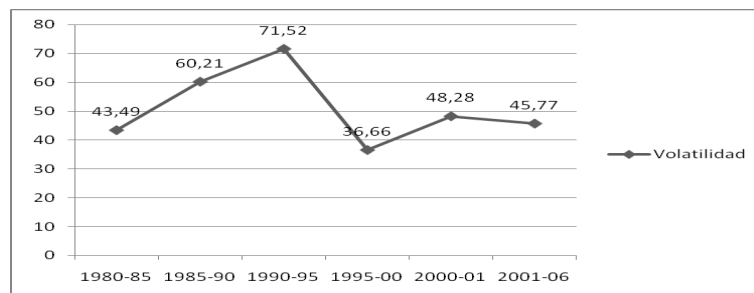
GRÁFICO II
 NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARIOS
 (1980-2006)



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

El sistema partidista peruano se encuentra entre aquellos que exhiben mayor volatilidad en los apoyos a los partidos políticos (Jones, 2007: 6). Como se puede observar en el gráfico número 2, el nivel de volatilidad del voto fue *in crescendo* desde el retorno a la democracia para llegar a valores muy altos en las elecciones de 1990. Acorde con el incremento en el NEP, la volatilidad se relaciona con la elección entre dos *outsiders* de la política, Alberto Fujimori y Mario Vargas Llosa. Los partidos de dichos candidatos presidenciales, Cambio 90 y Frente Democrático, junto con el Partido Aprista lograron más del 71% de los votos. En este sentido se puede observar el apoyo de los electores a opciones nuevas, tanto a nivel de elecciones presidenciales como legislativas.

GRÁFICO III
 NIVEL DE VOLATILIDAD ELECTORAL AGREGADA
 (1980-2006)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONPE

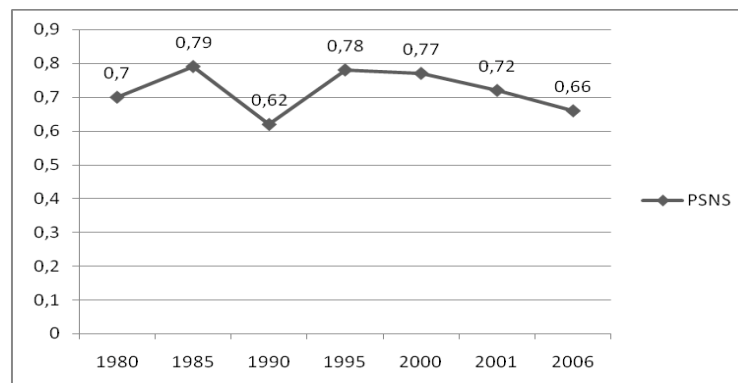
III. De regiones, partidos y bastiones

Desde la configuración del sistema de partidos posterior a la transición democrática, los partidos habían repartido sus votos a lo largo del país, construyendo bastiones electorales o zonas de dominio específicas. Así, por un lado, el APRA dominaba la costa Norte del país (La Libertad, Lambayeque, Piura, Ancash, Cajamarca y San Martín). Por otro, las regiones de Ayacucho, Huancavelica y Apurímac tendían a un voto a la izquierda (García y Meléndez, 2006: 14)⁸. A partir de 1990, la aparición de Fujimori en el escenario político-partidista cambió la lógica de los apoyos electorales, estableciéndose un único polo cristalizado en el “fujimorismo” sin una oposición fuerte y articulada que permitiera la supervivencia del sistema de partidos.

⁸ De todas maneras los autores destacan la volatilidad del apoyo aprista.

Lo descrito anteriormente se puede observar desde el nivel de nacionalización que comporta el sistema de partidos peruano desde el retorno a la democracia (véase Gráfico IV). En ese sentido, Perú aparece como uno de los países con niveles más bajos de nacionalización (Jones y Mainwaring, 2003).

GRÁFICO IV
 NIVEL DE NACIONALIZACIÓN CALCULADO A PARTIR DEL PSNS
 (1980-2006)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONPE. Hasta las elecciones de 1995 se utilizan datos de Mainwaring y Jones (2003) y Jones (2007).

Como se puede observar en el gráfico anterior, en 1990 el PSNS cae estrepitosamente a 0,62, el más bajo de todo el periodo. Las elecciones de 1990, protagonizadas por Fujimori y Vargas Llosa, se caracterizaron por su alta polarización y pusieron de manifiesto la incapacidad de los partidos tradicionales para adaptarse a los cambios del sistema político y competir con las nuevas fuerzas, salvo por el PAP que obtuvo el segundo lugar en las elecciones legislativas. Además, en esta elección los partidos tradicionales (PAP, AP e IU) vieron mermado su nivel de nacionalización respecto a la elección anterior sumado al hecho de que el partido de Fujimori logra un valor bajísimo, alcanzando el 0,45, lo que hace que el conjunto del PSNS sea considerablemente más bajo que el de elecciones anteriores. La votación de Cambio 90 se centra en los departamentos de Tacna, Junín, Pasco, Puno, Huancavelica, Callao y Ayacucho, obteniendo votaciones muy bajas en los departamentos considerados bastiones electorales del aprismo.

La existencia de un *cleavage* subcultural, donde converge la etnicidad, la clase y la religión (McClintock, 1989: 377) parece condicionar la distribución territorial de la votación de los partidos en Perú. La sociedades regionales (Pachano, 1996; 2007) relacionadas con el aprismo en la costa norte del país, la volatilidad del voto en la capital y la tendencia de las zonas más pobres a votar a fuerzas como el Fujimorismo o la alianza de los nacionalistas y UPP, parecieran demostrar la existencia de una lógica de comportamiento electoral que se condice con las diferencias étnicas, culturales y geográficas del país. También las zonas más afectadas por la violencia política tienden a no votar por el PAP. McClintock (1989: 377) asocia la conformación de estas líneas de tensión sociales, que se traducen en el comportamiento electoral, con el legado del dominio colonial. En el país se trazaron líneas imaginarias (o más bien reales) de división entre; por un lado, un modelo de sociedad europeizada, asociada con Lima, Arequipa o Piura y, por el otro, un Perú indígena y mestizo que se asentaba en la sierra y Amazonía. Con las migraciones desde la sierra hacia otras ciudades, principalmente Lima, estas fronteras parecen desdibujarse en términos geográficos, aunque esta superposición de cuestiones que supone la existencia de un *cleavage* subcultural, siga operando.

En las elecciones de 2006 se confirmó la tendencia, desde la década de 1990, de que el APRA no logra ganar en primera vuelta las presidenciales. Sin embargo, por primera vez desde la aparición de Fujimori, un partido tradicional ganó la presidencia. El triunfo estuvo dado, en gran medida, por el apoyo que la candidatura de

García recibió en Lima ya que perdió en la mayoría de las regiones del país⁹. En este sentido, de los veintiséis partidos que compitieron solamente seis presentaron listas y obtuvieron votos en los veinticinco departamentos, lo que atenta contra la nacionalización del sistema de partidos¹⁰. El partido menos nacionalizado es Progreseemos Perú (PP), que logró votos solamente en diez departamentos. Además, el resto de los partidos obtuvo puntuaciones por debajo de 0,7. Las únicas tres agrupaciones que superaron este valor fueron también los más exitosos electoralmente: PAP, UPP-PNP.

Teniendo en cuenta que el movimiento liderado por Ollanta Humala -una coalición entre Unión por el Perú (UPP) y el Partido Nacionalista Peruano (PNP)- ganó la primera vuelta presidencial asegurándose la mayor cantidad de escaños en el Congreso, el PAP, sin mayoría, se vio obligado a establecer alianzas con diversos sectores. Además, cabe destacar el pobre desempeño de los apristas en las elecciones regionales que se celebraron inmediatamente después de las nacionales de 2006. En este sentido, es claro que el APRA, que sólo ganó en menos de un cuarto de los departamentos, no puede descuidar la construcción de apoyos a nivel regional.

IV. Conclusiones

El análisis del sistema de partidos que se configuró con el retorno a la democracia y los cambios que éste ha atravesado, permiten observar la complejidad del funcionamiento del mismo. La combinación entre multipartidismo, alto nivel de volatilidad electoral y baja nacionalización pone en duda la estabilidad del sistema y plantea interrogantes sobre su evolución.

Sin embargo, desde las elecciones de 2001, luego de que Fujimori dejara la presidencia, los partidos tradicionales han comenzado una carrera hacia la recuperación. A juzgar por los resultados de las elecciones que se sucedieron hasta la fecha, la apuesta ha tenido resultados positivos. En ese sentido, luego de aumentar su éxito electoral a nivel tanto legislativo como local, el APRA logró la presidencia en 2006 y agrupaciones como el PPC o AP, por medio de la formación de alianzas, continúan superando los magros resultados que caracterizaron la era "Fujimori".

De todas maneras, la tradición antipolítica inaugurada por Fujimori continúa aportando votos a las agrupaciones que la utilizan en su discurso. Los resultados alcanzados por la candidatura de Ollanta Humala en las elecciones presidenciales de 2006 son una muestra de eso; sumado al hecho de que la alianza formada por el PNP y la UPP constituye la máxima fuerza en el Congreso. Asimismo, Alianza para el Futuro (bloque fujimorista), se estableció como la cuarta fuerza en el Congreso, actuando como un partido bisagra que, mediante su apoyo, ayuda a gobernar al APRA, que no cuenta con la mayoría.

El contexto de crisis económica mundial, la relación con los países vecinos, los escándalos de corrupción al interior del gobierno y las fracturas sociales y étnicas persistentes constituyen elementos fundamentales a tener en cuenta en el análisis. Entonces, teniendo en cuenta la complejidad del escenario cabe preguntarse sobre la capacidad del aprismo para superar las dificultades, continuar gobernando y asegurarse un espacio en el próximo congreso así como el dominio de numerosos gobiernos locales. La experiencia atravesada por García en su anterior gobierno debería jugar a favor de la agrupación.

⁹ "García ganó la segunda vuelta electoral del 2006 al obtener el 52.6% de los votos válidos por sobre Ollanta Humala (Unión por el Perú), quien alcanzó el 47.4%. En la segunda vuelta del 2001, obtuvo el 46.9% de los votos y ganó en 8 regiones y, su rival de turno, Alejandro Toledo (Perú Posible) alcanzó el 53.1% de los votos ganando en 17 regiones. En esta nueva oportunidad el PAP sólo necesitó ganar en nueve regiones y en el extranjero para obtener 5.7 puntos porcentuales más que entonces y voltear la elección. A pesar de que Humala ganó en las 16 regiones restantes, la victoria nacional fue para García, ya que el casi 62% obtenido en Lima terminó por inclinar la balanza a su favor, dado su peso electoral respecto al resto del país" (García y Meléndez, 2006).

¹⁰ Alianza por el Futuro, Partido Aprista Peruano, Frente de Centro, Unidad Nacional, Unión por el Perú-Partido Nacionalista Peruano y Perú Posible.

En este sentido, cabe preguntarse si los partidos tradicionales y, específicamente el aprismo, lograrán mantener y explotar los espacios de poder recuperados durante los últimos años y reconquistar el voto a nivel regional. En un sistema de partidos donde la etiqueta partidista funciona como una franquicia y los partidos como meros *sponsors*, ¿cuál debe ser la estrategia de los tradicionales para mantener el poder?

V. Bibliografía

- COTLER, Julio. 1995. "Political Parties and the Problems of Democratic Consolidation in Peru". En MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (eds.). *Building Democratic Institutions*. Stanford: Stanford University Press.
- GARCÍA, Mariel y MELÉNDEZ, Carlos. 2006. Las tradiciones y las nuevas tendencias electorales: análisis comparado de la segunda vuelta. *Argumentos* 5 (Julio): 14-22.
- JONES, Mark. 2007. "Political Parties and Party Systems in Latin America". Ponencia preparada para el simposio *Prospects for Democracy in Latin America*, Departamento de Ciencia Política, University of North Texas, Denton, Texas, abril 5-6.
- JONES, Mark y MAINWARING, Scott. 2003. The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure. *Party politics*, 9, 2: 139–166.
- LEVITSKY, Steven y WAY, Lucan A. 2003. "Autocracy by Democratic Rules: The Dynamics of Competitive Authoritarianism in the Post-Cold War Era". Ponencia preparada para la Conferencia *Mapping the Great Zone: Clientelism and the Boundary between Democratic and Democratizing*, Columbia University, abril 4-5.
- MCCLINTOCK, Cynthia. 1999. "¿Es autoritario el gobierno de Fujimori?". En TUESTA SOLDEVILLA, Fernando (ed.). *El Juego Político: Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- MCCLINTOCK, Cynthia. 1989. Precarious Regimes, Authoritarian and Democratic. En DIAMON, Larry, et. al (eds.). *Democracy in Developing Countries. Latin America. Volume Four*. Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- PACHANO, Simón. 2007. *El tejido de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: Atrio.
- PACHANO, Simón. 1996. *Democracia sin sociedad*. Quito: Corporación Editora Nacional.
- TANAKA, Martín. 2001. La situación de la democracia en Colombia, Perú y Venezuela a inicios de siglo. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- TANAKA, Martín y BARRANTES, Roxana. 2006. *Aportes para la gobernabilidad democrática en el Perú. Los desafíos inmediatos. La democracia en el Perú: proceso histórico y agenda pendiente*. Lima: PNUD.

VI. Resultados electorales

Oficina Nacional de Procesos Electorales
<http://www.onpe.gob.pe/>