

# DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLÍTICOS EN EL PERÚ

---

**CARLOS CORNEJO GUERRERO**

SUPLEMENTOS ACADÉMICOS  
DEL FONDO EDITORIAL UCSS  
ISSN 2518-4962

AÑO 5, NÚMERO 12, FEBRERO, 2021



*Suplementos Académicos del Fondo Editorial UCSS*

Año 5, número 12, febrero, 2021

© 2021, Fondo Editorial UCSS

© Carlos Cornejo Guerrero

ISSN: 2518-4962

Diseño y diagramación: Manuel Vejarano Ingar

Ilustración de la carátula: Detalle de la pintura del Primer Congreso Constituyente del Perú que tuvo lugar en la capilla de la Universidad de San Marcos (1822). Autor desconocido.

UNIVERSIDAD CATÓLICA SEDES SAPIENTIAE

Esq. Constelaciones y Sol de Oro s.n. Urb. Sol de oro. Los Olivos, Lima, Perú

Teléfonos: 51-1 553-5744 / 533-6234 / 533-0008

Correo electrónico: [feditorial@ucss.edu.pe](mailto:feditorial@ucss.edu.pe)

Enlace: <http://www.ucss.edu.pe/fondo-editorial/suplementos-academicos.html>

Fan Page: <https://www.facebook.com/fondoeditorialucss>

## 1. Introducción

El presente artículo trata sobre la relación entre la Democracia y los Partidos Políticos en el Perú. Se inicia dando unas nociones preliminares sobre lo que es la democracia y su importancia en el mundo de hoy, distinguiendo entre los dos modelos de democracia representativa de los que se puede hablar actualmente: la democracia representativa liberal y la democracia representativa de partidos. Luego se da una noción sobre qué es un partido político, su nacimiento y funcionamiento en la sociedad.

Se continúa haciendo una breve explicación sobre el nacimiento y desarrollo de los partidos políticos en el Perú, para luego analizar el modelo de democracia representativa que existe en nuestro país. Habiendo establecido el modelo de democracia representativa que tendría el Perú, hacemos una evaluación sobre la actuación de los partidos políticos peruanos, dentro del sistema de la democracia representativa, para finalizar con unas conclusiones sobre el tema.

## 2. Noción de Democracia

En el mundo occidental, se estima como un valor universal que las sociedades se organicen bajo el principio democrático.

Se considera como altamente deseable que se fortalezca la democracia, lo cual se logra con la solidez de sus instituciones; la democracia es la mejor forma que se ha encontrado de organizarse políticamente. Por ello, se ha dicho que en tanto que es el conjunto de la sociedad, el que participa para establecer el diseño del Estado y tomar las decisiones políticas que “La unción popular de los gobernantes es (...) la principal característica de un régimen democrático. La idea de que el pueblo es la única fuente legítima del poder se ha impuesto con la fuerza de la evidencia” (Rosanvallon, 2009. p.21).

La democracia es tan importante en la actualidad, que inclusive en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, se ha dispuesto que el 15 de setiembre de cada año, se celebre el “día internacional de la democracia”, como reconocimiento a las bondades del sistema democrático para lograr la aspiración justa de desarrollo que tienen los pueblos.

Como todas las formas de gobierno, la democracia depende de la presencia de gobernantes que ocupen roles especializados de autoridad y que puedan dar órdenes legítimas a los gobernados. Entonces, lo que distinguirá a los gobernantes democráticos de los que no lo son, será el conjunto de normas que condicionan cómo los primeros llegan al poder y las prácticas que los hacen responsables de sus acciones (Schmitter & Karl en Grompone, 1995, p. 175).

En la historia, se encuentran manifestaciones de formas de gobierno con democracia directa en las polis griegas y posteriormente en algunos cantones suizos; pero luego, donde se ha aplicado la democracia, siempre se ha tratado de la democracia representativa como elemento predominante de la organización de los pueblos (García Guerrero, 2000, p. 571). La democracia representativa está ligada a la aparición de los Estados modernos y la necesidad de un método político para arribar a decisiones legítimas en sociedades de gran escala.

---

\* Abogado y magíster en Derecho con mención en Derecho Civil por la Pontificia Universidad Católica del Perú, profesor Principal de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima-Perú. La afiliación institucional es a la Pontificia Universidad Católica del Perú, Código ORCID 0000-0001-9912-8407.

El Perú se ha organizado desde su independencia como una república unitaria donde sus representantes debían provenir de elección popular. Así a nivel normativo constitucional se advierte que este mecanismo de designación es el que ha prevalecido en las diferentes Constituciones Políticas que nos han regulado<sup>1</sup>.

En el artículo 43 de nuestra Constitución de 1993, actualmente vigente, se establece que: “La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de separación de poderes.” Asimismo, en su artículo 45 señala que: “El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen”.

Las referidas disposiciones constitucionales tienen que ser interpretadas en conjunto con lo establecido en el artículo 31 de la Constitución Política, que trata sobre los derechos del ciudadano a participar en los asuntos públicos, tanto directamente mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción, o revocación de autoridades y demandas de rendición de cuentas; así como por medio de representantes<sup>2</sup>. En síntesis, a tenor de los artículos los 43 y 45 de la Constitución Política de 1993, podemos concluir que la forma de gobierno en el Perú es fundamentalmente una democracia representativa y que los mecanismos de participación directa para casos específicos también previstos por el constituyente, son sólo complementarios.

Podemos ver, entonces, que el Perú tiene la forma de gobierno de la democracia representativa. Según el autor José Luis García Guerrero, hay dos modelos de democracia representativa que se dan actualmente: a) La democracia representativa liberal y b) La democracia representativa de partidos.

La democracia representativa liberal es aquella en que la representación supone:

(...) una manifestación de confianza otorgada al representante, quien, a su vez, adoptará las decisiones políticas adecuadas en nombre de y para los representados, por mucho que estos no hayan participado directamente en la decisión ni conocieran, acaso, los términos de la misma. (Oñate, 2014)

Por lo tanto, en este modelo de democracia representativa,

(...) no hay vínculo jurídico entre representante y representado, no hay una voluntad previa de éste, sino que aquél la constituye; el representante no puede ser revocado por sus representados, ni es responsable de su gestión, ni conoce limitaciones en su representación. (Orlando en García Guerrero, 2000, p. 575)

Estamos hablando de un sistema representativo que es democrático, porque se basa en el mecanismo de la elección, pero en el que el ciudadano ya no ejercita jurídicamente su porción de soberanía, conforme al pensamiento de Rousseau. La soberanía ya no pertenece al pueblo, sino a la nación, entidad abstracta que corresponde a las generaciones pasadas, presentes y futuras (García Guerrero, 2000, p. 575).

A finales del siglo XIX y principios del XX, la idea de representación en su sentido liberal comienza a ser cuestionada a medida que se extendían los partidos de masas en casi todos los sistemas políticos, a consecuencia de la incorporación de las masas trabajadoras a la democracia, la expansión del sufragio

<sup>1</sup> Entre el año 1821 y el 2015, el Perú ha contado con doce Constituciones Políticas.

<sup>2</sup> Artículo 31 de la Constitución: “Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho a ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. (...)”.

universal, la evolución del concepto jurídico-constitucional de la democracia, entre otros factores. Así, surge el concepto de la democracia representativa de partidos, como el modelo que mejor grafica la democracia representativa existente en Europa.

La democracia representativa de partidos, se caracteriza por los siguientes elementos:

- a) El Pueblo es un órgano primario del Estado. El Parlamento es un órgano secundario del mismo (García Guerrero, 2000, p. 579).
- b) El Parlamento es la principal -aunque no única- organización jurídica del pueblo. Es la representación del pueblo en su conjunto. El Parlamento es designado por el pueblo y expresa su voluntad (2000, p. 580 ,579).
- c) El Pueblo cuenta, además del Parlamento, de una pluralidad de partidos políticos. Los partidos políticos, representan, fracciones del pueblo en sus diversas opiniones (2000, p. 580).
- d) Los parlamentarios representan en la cámara a sus correspondientes partidos (2000, p. 580).
- e) Cuando el Parlamento adopta una decisión, no sólo reduce a la unidad las distintas opiniones de los grupos políticos presentes en el mismo, sino la pluralidad ideológica del pueblo (2000, p. 580).
- f) Al concebir tanto al Pueblo como al Parlamento, como órganos del Estado, se posibilita un ámbito relacional entre ellos, no sólo político sino también jurídico, que no se limita al momento electoral sino que permanece durante toda la legislatura (2000, p. 579). Además, esta concepción abonaría en favor de la idea -que constantemente se expresa- que la democracia no sólo es elecciones y no se reduce únicamente a la oportunidad de las elecciones; sino que es un ejercicio constante y permanente de la soberanía del pueblo y de los derechos fundamentales de participación política de los ciudadanos.
- g) Hay un doble mandato: el del partido político respecto de sus electores y el mandato del parlamentario respecto a su partido.

El mandato del partido político respecto de sus electores, incorpora los mismos caracteres del mandato representativo liberal, salvo el carácter “nacional”, dado que el partido no representa a la nación, sino a sus militantes y votantes, es decir, a una fracción del pueblo; lo cual implica que el elector de un partido no puede sentirse representado por otro. El mandato del parlamentario respecto a su partido, no significa que él representa al conjunto de la nación y está limitado en su gestión por las instrucciones generales del partido. Es decir, tiene que rendir cuentas, política y jurídicamente de su gestión. Por ello, se puede decir que este mandato no es nacional, general, libre ni irresponsable (García Guerrero, 2000, p. 583 ,582).

Tenemos pues que la democracia representativa de partidos se caracteriza por el hecho de que la representación política no solo se expresa en el parlamento, sino también en los partidos políticos. Los partidos políticos son los vehículos a través de los cuales las distintas voluntades populares que existen en la comunidad política se transforman en voluntad estatal en el parlamento y en el gobierno (poder ejecutivo).

### **3. Noción, funcionamiento y rol de los Partidos Políticos**

Existen diversas definiciones del concepto de Partido Político. Para Cotarelo, un partido político, es toda aquella “(...) asociación voluntaria perdurable en el tiempo, dotada de un programa de gobierno de la sociedad en su conjunto, que canaliza determinados intereses [con la finalidad de aspirar] a ejercer el

poder político o a participar (...) en procesos electorales” (Cotarelo citado en Abreu Fernández & Mella Márquez, 2003, p. 43).

El nacimiento de los partidos políticos no ha sido pacífico. Es importante estudiar este aspecto, porque nos dará luces para más adelante profundizar en el tipo de democracia representativa y actuación de los partidos políticos que tenemos en el Perú.

Los autores hablan de cuatro fases en su evolución (véase Triepel en García Guerrero, 2000, p. 583):

- a) Fase de prohibición. Se sitúa en la Europa continental durante la revolución francesa y en la primera mitad del siglo XIX. El reconocer a los partidos políticos en esta época y contexto, hubiera significado admitir el pluralismo social que ellos representaban y dejar de lado la búsqueda de la unidad en torno al concepto de nación, que era suficientemente poderosa como para arrebatarse la soberanía al Rey.

Aquí, la burguesía liberal ha sustituido la soberanía popular roussoniana por la soberanía de la nación, para evitar que las clases sociales más desfavorecidas puedan sustraerle un poder recién conquistado; por lo que no tenía interés de reconocer a una entidad como el partido político que reivindicaría la representación del pueblo.

Por último, la función mediadora de los partidos políticos entre representantes y representados, no es necesaria cuando el sufragio está muy restringido y prácticamente sólo la burguesía está presente en el parlamento.

- b) Fase de Ignorancia.

Fase que continúa al largo lapso que significó la prohibición de los partidos políticos. Simplemente, se les toma como no existentes en la actuación política.

- c) Fase de reconocimiento jurídico.

Ocurre indirectamente a través de dos vías. La primera a través de la regulación por el Estado, de la financiación de las campañas electorales a las agrupaciones o comités electorales; la segunda, a través de la regulación de la actividad partidista en los reglamentos parlamentarios.

- d) Fase de incorporación.

Los partidos políticos no sólo son reconocidos, sino se incorporan a la estructura del Estado. Ello se inicia en Inglaterra con la dación de la Ministers of the Crown Act de 1937. En esta norma se establece formalmente la actuación del líder del gobierno y de la oposición respaldada por sus respectivos partidos a cuyo frente se encuentran.

Estas organizaciones políticas son actores indispensables en un régimen democrático. Ellos, junto a los derechos políticos, el sistema electoral, los mecanismos de participación ciudadana y la libertad de expresión en sus diversos ámbitos, permiten comprender el grado y calidad de democracia que tiene un país.

Los partidos políticos no son simples “asociaciones privadas”, sino que son agrupaciones que tienen una relevancia pública. La importancia de los partidos en relación con los regímenes democráticos radica en que ellos constituyen el cauce fundamental de la participación política de la ciudadanía, por lo tanto, son vehículos del pluralismo político, pues a través de ellos se forma y manifiesta la voluntad popular (Flores Gimenez, n.d.).

De lo anterior, podemos decir que los partidos no son solo indispensables para la democracia, sino que deben estar a su servicio. La relevancia pública y su vinculación al buen funcionamiento del sistema

democrático “exigen establecer sobre su organización y funcionamiento una especial atención, más allá de la que se presta a cualquier organización” (Flores Gimenez, n.d.).

En relación al funcionamiento de los partidos políticos, los autores señalan que un “(...) partido político es una red social compleja formada por nodos individuales (...) que se estructuran en un elevado número de subredes, tanto mayor a medida que crece el tamaño del partido (...)” (Vásquez & Vásquez, 2011, p. 145).

Esta red social compleja de la que hablan estos autores, estaría formada por las relaciones que hacen los partidos políticos con sus militantes y con los ciudadanos que comulgan con sus ideas, de tal forma que se configuran en forma plural y desarrollando una serie de programas políticos y de gobierno, que desde una perspectiva partidaria están pensados para toda la colectividad.

Sin embargo, cabe hacer la diferenciación en cuanto a la función que cumplen los partidos políticos en una democracia representativa de partidos, como sería en Alemania, Italia y España y aquella cumplida en una democracia representativa liberal como en los Estados Unidos de América.

En una democracia representativa de partidos, la función principal del partido político es hacer efectiva jurídicamente la soberanía depositada en el pueblo.<sup>3</sup>

En una democracia representativa liberal como en los Estados Unidos de América, el partido político tiene como función primordial la presentación de candidatos a las elecciones, elegidos en la mayoría de los casos, mediante elecciones primarias impuestas por la legislación estatal.

Los partidos políticos buscan acceder al gobierno por la vía democrática, haciendo uso de los elementos, instrumentos y herramientas que les proveen la Constitución y las leyes. Los Partidos Políticos organizan a sus afiliados en todas las circunscripciones territoriales donde quieren gobernar y ejercer acción social y política. Para lograr sus objetivos, los partidos políticos tienen que desarrollar estrategias y mecanismos que permitan que sus dirigentes expresen en su actuación política el ideario del partido político al que representan, aunque esta expresión está más presente dentro de una democracia representativa de partidos y no en la misma medida en una democracia representativa liberal.

Una democracia representativa de partidos fuerte y consolidada, descansa necesariamente en un buen sistema de partidos políticos. Por el contrario, un sistema de partidos políticos frágil, en una democracia representativa de partidos, constituye una debilidad inherente a ésta. Esta relación indisoluble entre la democracia representativa de partidos y el sistema de partidos, se origina en el hecho que la democracia representativa de partidos, es una forma de gobierno en la que el pueblo accede al poder vía representación eligiendo a sus autoridades, a través de los partidos políticos. Aquí, el partido político no sólo propone candidatos a las instancias de gobierno y representación del Estado, sino que principalmente expresa el pluralismo político del pueblo y es parte central en el proceso de formación de voluntad del Estado. Es decir, el partido sigue realizando una función vital inclusive luego del proceso electoral; su función no acaba únicamente con la labor de proveer representantes.

En la democracia representativa de partidos, la deliberación y decisión política no solo reside en el parlamento, sino que estas también se realizan dentro de los partidos políticos. Lo expuesto ha de significar que los partidos actúen de acuerdo a

---

<sup>3</sup> García Guerrero (2000, p. 589), señala al respecto: “La voluntad del estado es única; sin embargo, la sociedad que alberga el estado es plural, social y territorialmente. Para transformar la pluralidad en unidad es necesario un largo proceso de síntesis y es aquí donde aparecen los partidos políticos. Las múltiples voluntades presentes en la sociedad, sus diversos idearios se aglutinan empleando el método democrático en torno a otros tantos partidos políticos. Se produce así la primera reducción de la pluralidad. En una segunda fase los partidos compiten democráticamente en la sociedad con sus diversos programas, de esta forma tiene lugar una segunda reducción de la pluralidad que viene dada por su ausencia o menor o mayor presencia en el parlamento. Finalmente, en este órgano se produce la completa reducción de la pluralidad a unidad o la síntesis final. La diversidad de voluntades presentes en el parlamento a través de los grupos parlamentarios de los distintos partidos políticos se sintetizan en una única voluntad estatal por consenso o por aplicación del principio de la mayoría y la minoría”.

(...) la adopción de los principios de este sistema político al interior de la organización. Desde una perspectiva pluralista, eso significa la inclusión del criterio de competencia, adopción de valores democráticos tales como la libertad de expresión y la libertad de elección para sus miembros y, por tanto, utilizar mecanismos competitivos en el proceso de toma de decisiones, la participación del afiliado en la formación de la voluntad partidista y la existencia de canales que permitan el ejercicio efectivo del control político. (Freindenberg, 2004)

Si los partidos políticos se organizan conforme a los principios y valores democráticos, ello se reflejará en la calidad de la democracia representativa que se aplique en un país. Del mismo modo, la calidad de los ciudadanos que conforman el pueblo, se reflejará en la calidad del sistema político partidario.

Por todo lo anterior, podemos concluir que el rol de los partidos políticos en una democracia representativa de partidos, es el de ser el vaso comunicante entre la ciudadanía y el Estado y a su vez es el eje necesario para una real construcción y vigencia de la democracia.

#### **4. Nacimiento y desarrollo de los Partidos Políticos en el Perú**

En este punto damos una idea de la complejidad del proceso político y la actuación de los partidos, a lo largo de la vida republicana del Perú, lo que nos servirá posteriormente para sacar conclusiones sobre el modelo de democracia representativa y actuación de los partidos políticos en el país.

Durante el período anterior a la independencia nacional se desarrollaron dos grandes líneas de pensamiento: el conservador, que pregonaba una “continuidad histórica” sin sentimentalismo, donde el pasado era su paradigma, defendiéndose “(...) la sociedad jerárquica y la autoridad” y el liberal, como consecuencia política de la Ilustración, que tiene en el individualismo un fuerte soporte para desligar la política del poder divino y plantear la importancia de la soberanía popular y la voluntad del pueblo en la elaboración de las leyes. Del constante interactuar de ambos pensamientos surge la idea de instaurar el nuevo sistema de gobierno, que se consolidó con la formación de la República Peruana como nación independiente en el año 1821.

Con la consolidación de la República, las mencionadas ideologías -propias de las clases económicas dominantes de aquella época- se expresaron posteriormente en el parlamento nacional, las mismas que coexistieron con el caudillismo y el militarismo.

Posteriormente, por el año 1851, la efervescencia de las ideas políticas dio paso a la fundación del “Club Progresista” que empezó a actuar en el contexto electoral con Don Domingo Elías y otros importantes pensadores liberales, con la finalidad de competir contra Don Rufino Echenique representante de los conservadores que contaban con el apoyo de Presidente Don Ramón Castilla. Es interesante anotar que a mediados del siglo XIX el voto fue censitario; es decir que solo tenían derecho de votar los que pagaban impuestos al Estado, en otras palabras los que tenían dinero, los propietarios de las haciendas, industrias y bancos. En esta época no votaba la mayoría de las personas, estaban excluidos los campesinos, los obreros y las mujeres.

El dinamismo intelectual y político siguió desarrollándose hasta que las ideas civilistas fueron aglutinadas en la “Sociedad Independencia Electoral”, institución fundada por Don Manuel Pardo. Esta institución es la que se considera el primer antecedente de los partidos políticos en el Perú, en vista que a partir de sus bases políticas se fundó el partido civilista, con su ideario basado en el concepto de la “República Práctica”, doctrina que generó el contexto y el ambiente para la consolidación del Estado peruano, como un estado republicano.

Después de la guerra con Chile y gracias al pacto entre civilistas y demócratas, entramos a una época conocida como la “República Aristocrática” (1895-1919) por el dominio político de la oligarquía. En este período se puede apreciar un marcado desarrollo de los partidos políticos en el Perú, gracias al consenso político y económico reinante en dicha etapa de la historia nacional. Tuvieron plena vigencia el Partido Civil, el Partido Demócrata de Don Nicolás de Piérola, el Partido Constitucional de Don Andrés Avelino Cáceres y el Partido Liberal de Don Augusto Durand; la mayoría de ellos lograron llegar al poder; en este periodo solo hubo un golpe de militar comandado por el Mariscal Oscar Benavides entre 1914 y 1915.

La Constitución de 1860, favoreció el desarrollo de los partidos políticos, en vista que, conforme lo establecido en su artículo 38, se amplió la base electoral. En 1896, bajo el gobierno de Nicolás de Piérola se expide una nueva ley electoral, que reforma el sistema restringiendo la ciudadanía a los mayores de 21 años, siempre y cuando sean alfabetos o contribuyentes del Estado. Dicha ley también decretó que el voto era directo y público. Este es el régimen que caracterizó a la república aristocrática.

En 1961 se dio la Ley Orgánica de Elecciones. Posteriormente, se implementaron colegios electorales, lo que permitió que Manuel Candamo triunfara en las elecciones de 1903 con el 98.85% de la votación. En 1908, Don José Pardo ganó las elecciones con el 98.68% del electorado.

En el año 1930, el Comandante Sánchez Cerro dio un golpe de Estado al Presidente Augusto B. Leguía, para posteriormente participar representando al Partido Unión Revolucionaria en las elecciones de 1931, justa electoral que contó con la participación de Don Haya de la Torre por el Partido Aprista Peruano. Luego de 4 meses de realizadas las elecciones antes referidas, se declaró ganador y Presidente Constitucional al Comandante Sánchez Cerro, quien obtuvo el 47.02% y se convierte en Presidente Constitucional del Perú, el APRA obtuvo el 32.18%.

En 1933, el Comandante Sánchez Cerro fue asesinado presuntamente por un militante aprista. En dicho año se promulgó una nueva Constitución Política. La novedad era el artículo 53 de la citada Carta Magna, por el cual el Estado no reconocía a los partidos políticos organizados en el ámbito internacional y se impidió a sus partidarios ejercer funciones políticas; todo ello se hizo con la finalidad de impedir que el APRA y los partidos políticos socialistas postulen a las elecciones. Desde esa fecha hasta 1945, los gobiernos dictatoriales de los presidentes Don Oscar R. Benavides y Don Manuel Prado, desconocieron los derechos políticos de los peruanos, situación que afectó grandemente a los partidos políticos en nuestro país.

Posteriormente en 1944, surge el Frente Democrático Nacional liderado por Don Luis Bustamante y Rivero, quien participa en las elecciones de 1945, volviendo nuestro país al sistema democrático. Lamentablemente vino el golpe de estado del General Manuel Odría, época que los partidos opositores fueron considerados ilegales hasta 1956, año en que se permitió en forma indirecta que los partidos considerados ilegales pudieran participar. El APRA optó por apoyar a Don Manuel Prado. La sorpresa la dio el Frente de Juventudes liderado por Don Fernando Belaúnde Terry, al obtener el segundo lugar.

El reconocimiento del derecho al voto de la mujer se dio en 1955; el sufragio de los analfabetos en elecciones presidenciales se dio con la Constitución de 1979; el sufragio de los peruanos en el extranjero en 1980; y el sufragio de los policías y miembros de las Fuerzas Armadas en el año 2006. Ha habido un largo proceso hasta conseguir la universalización del voto.

Entre los años del 1956 al 1968, en la sociedad peruana se presentó un ambiente caracterizado por el fortalecimiento de los partidos políticos al permitirse legalmente durante el gobierno de Don Manuel Prado devolver la legalidad al partido aprista, hasta que se permitió su participación democrática en las justas electorales de aquellos años, habiendo participado en dicho periodo: el APRA, Acción Popular, Movimiento Democrático Peruano, Democracia Cristiana, Movimiento Social Progresista, Frente de Liberación Nacional, Unión Nacional Odríista.

En 1962, es derrocado Don Manuel Prado, instalándose una junta militar de gobierno que convoca a elecciones, ganando las mismas Fernando Belaúnde Terry, periodo caracterizado por la formación de las alianzas APRA - UNO y Acción Popular - Democracia Cristiana; tal contexto histórico se caracterizó por la censura al gabinete de Ministros, la realización de marchas y movilizaciones, el problema de la renegociación contractual con la International Petroleum Company; todo ello devino, en 1968, en un nuevo golpe militar del General Juan Velasco Alvarado, periodo que en su conjunto duró 12 años con un discurso vinculado con el “no partido” como ideología oficial.

En julio de 1978, los militares dejan el camino abierto para la Asamblea Constituyente, al realizarse las elecciones para elegir a los constituyentes el Partido Aprista obtiene el 35% de votos, seguido por el PPC y los grupos de izquierda.

En 1979, se promulgó una nueva Constitución que admitió el régimen político como sustento de los derechos fundamentales, posteriormente ganaron las elecciones Fernando Belaunde Terry, Alan García y finalmente Alberto Fujimori quien el 05 de abril de 1992, usando arbitrariamente la fuerza dio un autogolpe de Estado y disolvió el Congreso de la República.

El año 2000, al caer el gobierno de Fujimori, pasamos por una transición democrática con el Dr. Valentín Paniagua Corazao, que nos permitió volver plenamente a nuestra actual democracia, la misma que en el 2016 nos permitirá elegir nuestro cuarto gobierno democráticamente designado ininterrumpidamente.

Para el proceso electoral general del 2016, se elegirá la fórmula presidencial (Presidente y Vicepresidentes de la República) y los representantes al Congreso y al Parlamento Andino. Actualmente hay 22 partidos políticos inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas del Jurado Nacional de Elecciones que podrían participar en las elecciones generales. Sin embargo, se estima que luego de las alianzas que necesariamente deberán hacer algunos de ellos, quedarán aproximadamente 10 que efectivamente se presentarán (al tener poca receptividad por el electorado y tener la condición de pasar la valla electoral para subsistir como partido político, se les hace necesario buscar alianzas).

La democracia interna de los partidos es una falencia importante; hablando en general, hay serios problemas en la organización de los partidos políticos y en la legitimidad de las elecciones internas.

Habiendo revisado este panorama sobre la evolución de los partidos políticos en el contexto histórico-político peruano, podemos ver que ha habido en nuestro país un movimiento pendular entre democracias y dictaduras. Asimismo, ha habido períodos donde se ha restringido fuertemente la participación de partidos políticos<sup>4</sup>; también ha habido una evolución hacia el sufragio universal, y un proceso de consolidación de la organización electoral y la vigencia de los derechos de participación política de los ciudadanos.

## **5. El modelo de democracia representativa que existe en el Perú**

Habíamos señalado que existían dos modelos de democracia representativa: la democracia representativa liberal y la democracia representativa de partidos políticos. Estando claramente establecido

---

<sup>4</sup> Conforme habíamos explicado anteriormente, se puede hablar de 4 fases sobre el nacimiento y evolución de los partidos políticos en Europa. En el Perú, aproximadamente desde la segunda mitad del siglo XIX ya se puede hablar de un reconocimiento de los partidos políticos; sin embargo, mucho después inclusive se obstaculizó la posibilidad de que los movimientos de izquierda, se constituyeran como partidos políticos y se presentaran a elecciones. El pretexto o fachada para esta prohibición, era que no se podía permitir que movimientos extranjeros o internacionales, actuaran como partidos políticos en el país. Esto excluía a los partidos socialistas o comunistas que tenían un vínculo con la Internacional Socialista y al APRA, que había sido creada en el extranjero y que implicaba un movimiento que podía comprender actuaciones en varios países.

en la Constitución Política del Estado que el Perú tiene fundamentalmente una democracia representativa, corresponde dilucidar cuál es el modelo de democracia representativa que tenemos en el país.

Las consideraciones según las cuales el Perú estaría más cerca al modelo de democracia representativa de partidos, son las siguientes:

- a) Desde un punto de vista normativo, en la Constitución se establece que el Partido Político es el vehículo donde se forma y manifiesta la voluntad popular, representativa del pluralismo político<sup>5</sup>.
- b) El Partido Político sintetiza la voluntad popular, genera un programa o propuesta política que es canalizada en la representación parlamentaria y en el gobierno (ejecutivo)<sup>6</sup>. La representación parlamentaria, al expedir la Ley, transforma la voluntad popular en una única voluntad estatal, lo mismo ocurre respecto de las decisiones del Presidente de la República<sup>7</sup>.
- c) Los partidos políticos representan el pluralismo político de la sociedad y también a la expresión de la sociedad como un todo. El pluralismo político se considera una función primordial de la democracia que tiene relevancia constitucional de primer orden.
- d) Lo expuesto en el literal anterior está estrechamente relacionado con el hecho que en el ordenamiento constitucional y legal, se puede acceder al gobierno o a la representación parlamentaria, solo a través de los partidos políticos o alianzas entre estos. Esto es, el único medio legitimado para impulsar candidaturas a las máximas instancias de autoridad del país, es a través de los partidos políticos o alianzas entre ellos; no existen candidaturas individuales o promovidas por otro tipo de organización política.
- e) Los partidos políticos que obtienen representación en el parlamento son los llamados a constituir las bancadas parlamentarias.
- f) La misma Constitución Política de la República, exige el comportamiento democrático del Partido, es decir se da una especial importancia a la democracia interna (Art. 35, segundo párrafo de la Constitución Política del Perú)<sup>8</sup>.
- g) El Perú ha completado una evolución hacia el sufragio universal, lo que requiere que hayan partidos políticos que desarrollen sus programas de manera organizada para tener un alcance de importancia en el territorio nacional y poder ser la expresión del pueblo en el propio partido, en el parlamento y en el gobierno.

<sup>5</sup> El artículo 35 de la Constitución Política Peruana expresa lo siguiente: “Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular. Su inscripción en el registro correspondiente les concede personalidad jurídica.

La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general”.

<sup>6</sup> El sistema político peruano es presidencialista, esto es, a diferencia del parlamentarismo, el gobierno se forma independientemente de la elección del parlamento. De ello se deriva que los partidos también juegan un papel importante, no solo como vehículos entre la sociedad y la representación parlamentaria, sino entre ella y el gobierno (poder ejecutivo).

<sup>7</sup> Conforme al artículo 45 de la Constitución Política Peruana: “El Poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen. Ninguna persona, organización, Fuerza Armada, Policía Nacional o sector de la población puede arrogarse el ejercicio de ese poder. Hacerlo constituye rebelión o sedición”.

<sup>8</sup> El segundo párrafo del artículo 35 de la Constitución Política Peruana expresa lo siguiente: “(...) La ley establece normas orientadas a asegurar el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos y el acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado en forma proporcional al último resultado electoral general”.



- h) El sistema de elección del Parlamento en el Perú es proporcional y no mayoritario, lo cual refleja el pluralismo político que se da a través de la democracia representativa de partidos. En relación a la elección del Presidente de la República, al tratarse de una elección directa y no a través de delegados como en los Estados Unidos de América, no se aplicaría esta distinción entre sistema electoral proporcional y mayoritario. Es Presidente de la República quien obtiene más votos en todo el país.

Las consideraciones según las cuales el Perú se acercaría más al modelo de democracia representativa liberal, son las siguientes:

- a) Un aspecto importante a considerar, es que en la democracia representativa de partidos tal como por ejemplo existe en España, hay un sistema parlamentarista. Es decir, todo lo que se ha hablado en relación a la expresión de la soberanía del pueblo se manifiesta en el parlamento y aun cuando el pueblo ha elegido al Jefe de Gobierno sólo por votación indirecta, siendo el parlamento el que lo designa, de la misma manera el pueblo a través del parlamento, puede destituir al Jefe de Gobierno.

En cambio, en un sistema presidencialista como el peruano, donde los electores eligen en forma directa quién es el Presidente de la República (al mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno), no hay los mismos controles del pueblo a través del parlamento y en principio no se le puede destituir del cargo debido a un simple cambio en la correlación de fuerzas de los partidos políticos en el Parlamento.

En otras palabras, una democracia representativa de partidos se corresponde mejor con un sistema parlamentarista que con un sistema presidencialista como el peruano.

- b) En el país, existen instituciones de democracia directa como la de la revocatoria que prescinde de la actuación de los partidos políticos para cesar en el cargo a una autoridad regional o municipal elegida por mandato popular. Aquí, como ha ocurrido en la práctica, se han cometido ciertos abusos, lo que ha llevado a establecer nuevos requisitos más rigurosos para que proceda la revocatoria.

No obstante, la institución de la revocatoria se presenta como un mecanismo de participación de democracia directa, que está previsto únicamente para el ámbito regional y municipal, se concede para ciertos casos específicos y está ahora debidamente restringida legalmente. Ello hace que solo sea una institución complementaria dentro del sistema de democracia representativa, y por lo tanto, el hecho de que no necesariamente participen los partidos políticos en ella, no sería un argumento de mucha importancia para sostener que se está dentro de una democracia representativa liberal.

- c) Los partidos políticos en el Perú aún no han logrado institucionalizarse; es decir, muchas veces sus candidatos ya elegidos no expresan la ideología o el programa propuesto y aprobado en el partido. Ello aunado a la falta de disciplina en su interior, genera que los partidos que logran ingresar al parlamento y que por ende, deberían constituir una bancada, terminen siendo el origen de nuevas bancadas que no representan a partido alguno que haya participado en el proceso electoral. Así, a diferencia de otros países, el Reglamento del Congreso de la República permite la formación de nuevas bancadas y no las restringe a los partidos que han obtenido representación como lógica consecuencia del resultado electoral.
- d) Considerando el funcionamiento real y efectivo de nuestra democracia representativa que deja mucho que desear y que su funcionamiento óptimo está lejos de alcanzarse, hablar de una democracia representativa de partidos es casi una ilusión. Sobre esta posición puede objetarse que la construcción de una democracia sólida es parte de un proceso histórico que tiene muchos factores en juego, en los que cada generación debe poner su aporte para ir perfeccionando e

internalizando en la sociedad; pero el hecho que el funcionamiento de la democracia representativa de partidos no sea perfecto, no quiere decir necesariamente que no se tenga este modelo.

- e) La legislación peruana ha incorporado el voto preferencial. Es decir, los partidos no proponen listas cerradas y bloqueadas, sino que el elector puede escoger a los parlamentarios sin importar el orden propuesto por los partidos políticos. Esto sumado a la falta de disciplina partidaria incentiva la formación, en el mejor de los casos de nuevas bancadas, y en el peor, el denominado transfuguismo por razones que no siempre son ideológicas o programáticas.
- f) Los diferentes aspectos mencionados abonarían en favor de la idea que nuestra democracia representativa cuenta con ciertas limitaciones que lo acercarían a una democracia representativa liberal. Los partidos políticos se transforman muchas veces en meros vehículos para elegir representantes, no efectivizándose el doble mandato propio de la democracia representativa de partidos.

Consideramos que el diseño constitucional de nuestra democracia representativa, es el de un sistema híbrido o mixto, que incorpora elementos de los dos modelos; habiendo, no obstante, un predominio del modelo de democracia representativa de partidos.

## **6. La actuación de los partidos políticos peruanos en el sistema de la democracia representativa**

El contexto político peruano presenta las siguientes características:

- a) Un riesgo constante de quiebre del orden democrático.

Desde el inicio de la República y a lo largo de la historia del Perú, ha habido un péndulo constante entre gobiernos democráticos y gobiernos de facto.

Inclusive el día de hoy no se está exento a este riesgo; hace pocos meses, ante los rumores de golpe de estado, diversos partidos políticos peruanos emitieron el 15 de setiembre de este año, una declaración en los diarios de la República en la que reiteran su: "su plena adhesión al sistema democrático y su respeto al gobierno democráticamente constituido, por lo que rechazan todos los rumores o maniobras que pretendan deslizar la posibilidad de una conspiración anti democrática, advirtiendo las más severas sanciones para aquellos que incurran en delitos contra los poderes del Estado y el Orden Constitucional".

- b) Un fenómeno de atomización de los partidos políticos.

Hubo 22 partidos políticos inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas, que teóricamente podían haberse presentado a las elecciones generales del 10 de abril del 2016. Estos partidos políticos tenían la posibilidad de hacer alianzas entre sí para presentarse a las elecciones.

De acuerdo a la Jurisprudencia electoral dada por el Jurado Nacional de Elecciones, no se ha permitido las alianzas de partidos políticos y movimientos regionales, para presentarse a las elecciones generales, sino solamente a las elecciones regionales y municipales. Este criterio adoptado por el Jurado Nacional de Elecciones favoreció el fortalecimiento de los partidos políticos y tiende a que cada organización política actúe en el nivel que le corresponde.

Pese a lo anterior, subsiste una marcada atomización de los partidos políticos. Muchos de ellos, necesariamente requieren de alianzas por cuanto si no pasan la valla electoral, corren el riesgo de que su inscripción sea cancelada.

Conforme a los resultados de sondeos de opinión de a fines de noviembre del 2015, diversas encuestadoras arrojaron que sólo cinco candidatos presidenciales tenían una intención de voto superior al 5%. Ello hacía pensar que muchos partidos políticos requerían de las alianzas y que luego de ellas, probablemente subsistirían sólo 10 organizaciones políticas que presentarían listas para las elecciones generales. Como se puede apreciar, siempre está presente el fenómeno de atomización de partidos políticos, creándose muchos partidos políticos no necesariamente para desarrollar un ideario en beneficio de la colectividad, sino sólo por aspiraciones económicas personales o de grupo.

c) Inexistencia de un proyecto de unión y desarrollo nacional.

Esta es una falencia que nos ha acompañado desde los inicios de la República. Hace unos años, como una manera de obtener acuerdos que impliquen el avance de políticas de Estado y no sólo de los gobiernos de turno, se creó la institución del Acuerdo Nacional, donde había participación de los diversos partidos políticos que tenían representación parlamentaria, junto con otras instituciones de la sociedad civil. Sin embargo, en la práctica el “Acuerdo Nacional” se presenta como inoperativo, no cumpliendo en la práctica los fines para los que había sido concebido.

d) Candidatos a los cargos de elección popular poco idóneos.

A lo largo de nuestra vida republicana, aunque en ciertos períodos con más gravedad, se hace patente el hecho que los candidatos tanto para las elecciones generales como para las elecciones regionales y municipales, tienen poca idoneidad y preparación para el desempeño del cargo, además de tener poca calidad personal y moral. En muchísimos casos, inclusive, los candidatos y luego las autoridades elegidas, han tenido graves problemas con la justicia, por delitos vinculados a la corrupción.

En los últimos años, se ha tratado de paliar en algo esta situación aumentando legalmente el número de impedimentos para postular, existiendo además varios proyectos adicionales en este sentido. También, se ha aprobado legalmente y creado por el Jurado Nacional de Elecciones, la ventanilla única electoral, un servicio para que las organizaciones políticas tengan información accesible y actual sobre sus posibles candidatos y afiliados, de manera que sea al interior del partido político, opere un primer filtro en las candidaturas.

El Jurado Nacional de Elecciones también organiza una serie de cursos a las autoridades elegidas antes de que asuman sus cargos; sin embargo, todos estos esfuerzos son solo un elemento de los múltiples factores que habría que trabajar, para mejorar la preparación técnica de nuestras autoridades.

e) Falta de democracia interna en los partidos.

Este es un problema generalizado en nuestro país, donde destacan las candidaturas elegidas “a dedo” por el presidente del partido político o por la cúpula partidaria; sino en casos extremos por grupos criminales ligados a la corrupción. La “dedocracia” es un mal en el Perú, que es necesario extirpar por completo, para que se den las condiciones de una auténtica democracia, que signifique una expresión verdadera de la soberanía del pueblo a través de los partidos políticos.

---

<sup>9</sup> Promedios tomados de las encuestadoras Datum, Ipsos, GFK, CPI, según documento presentado el 1 de diciembre del 2015 por el Doctor Fernando Tuesta Soldevilla para el Jurado Nacional de Elecciones: Elecciones Generales 2016 “Cronograma electoral: elecciones internas, alianzas y candidaturas”.

f) Un desprecio constante de la ética electoral.

Falta una conciencia moral de la actuación del político, de su partido y del rol tan importante que cumplen los partidos políticos en la sociedad. En la última reunión preparatoria para la celebración del “Pacto Ético Electoral” organizado por el Jurado Nacional de Elecciones, varios representantes de los partidos políticos señalaron que se debía hacer algo para que el pacto ético electoral no fuera un saludo a la bandera (queriendo significar que no tuviera ningún efecto en la práctica), sin darse cuenta que el hecho de actuar éticamente en política y cumpliendo al mismo tiempo con las prescripciones constitucionales y democráticas, depende principalmente de los mismos partidos políticos.

Todos estos elementos han llevado a un proceso de pauperización del sistema político y a una desacreditación de los partidos políticos y de los políticos en general frente al pueblo.

Esta desacreditación de la clase política, ha llevado a que los candidatos a cargos de elección popular y los mismos políticos estén o no en el gobierno, intenten por todos los medios de diferenciarse de “los políticos tradicionales” o de los “políticos profesionales”, para que la población no los asocie con intereses únicamente personales y no de búsqueda del interés general del país.

Es lamentable comprobar que en un gran número de casos, los candidatos a cargos de elección popular tienen el único interés de ganar la elección, para estar en mejor posición para obtener provechos mal habidos en detrimento del pueblo<sup>10</sup>. La frase de “otorongo no come a otorongo” también se ha hecho popular y expresa la evidencia que tiene el pueblo de que entre los que acceden a cargos de autoridad hay una protección mutua en sus intereses indebidos<sup>11</sup>.

En los últimos años 15 años se ha crecido económicamente debido principalmente a una mayor estabilidad de nuestro sistema de economía social de mercado, a una buena política macroeconómica y a un conjunto favorable de factores externos (alza en la cotización de productos mineros que exporta el país, como el oro, la plata, el cobre, el estaño y el níquel). Todo ello se ha realizado pese a la pauperización de la clase política, extrañándose la opinión pública de que este bajo nivel de la clase política peruana no hubiese afectado grandemente la buena marcha económica del país<sup>12</sup>. Sin embargo, actualmente la coyuntura económica ya no es tan favorable como antes y la crisis política sí afecta fuertemente el bienestar económico y social de los peruanos.

Siendo este el diagnóstico del contexto político del país, cabe preguntarse qué puede hacerse para sostener y mejorar la calidad de nuestro sistema democrático representativo, de modo que él siga siendo útil para engrandecer nuestra nación. Como hemos señalado más arriba, si los partidos políticos se conforman según los principios y valores democráticos, ello se reflejará en la calidad de la democracia representativa que se aplique en un país. Del mismo modo, la calidad de los ciudadanos que conforman el pueblo, se reflejará en la calidad del sistema político partidario.

Al respecto, pensamos que es posible actuar en los siguientes aspectos para mejorar la calidad de nuestra democracia representativa:

---

<sup>10</sup> Una situación preocupante se dio cuando el Jurado Nacional de Elecciones, que tiene la facultad de vacar a autoridades municipales y regionales si han incurrido en causales previamente establecidas en la Ley, vacó sucesivamente a 4 autoridades en el cargo de alcalde, en el distrito de San Marcos-Ancash.

<sup>11</sup> Esta frase es tan popular que inclusive ha sido aprovechada comercialmente al utilizarse el nombre “El Otorongo” para distinguir el suplemento de humor político de un diario capitalino. Por cierto, el otorongo es un felino oriundo del Perú, por lo que la expresión “Otorongo no come a otorongo” no puede ser más ilustrativa de lo que siente y piensa la población.

<sup>12</sup> La respuesta está en que con una mejor clase política, se hubiera podido aprovechar mucho más los vientos favorables de la economía; se ha desaprovechado ese momento y ahora mejorar al país social, económica y políticamente será más difícil, lo que concretamente quiere decir que miles o millones de peruanos más pudieron haber salido de la pobreza en estos años y ello no ha ocurrido así.

a) Nivel de educación en general y en particular de la formación cívica-electoral.

En las polis griegas fue posible que se ejerciera el gobierno del pueblo a través de la democracia directa, principalmente debido al reducido número de ciudadanos participantes, su elevado grado de formación y conocimiento de los asuntos públicos, así como de disponer de tiempo suficiente (García Guerrero, 2000, p. 571).

Pensamos que las dos últimas causas enunciadas: el elevado grado de formación y conocimiento de los asuntos públicos y el disponer de un tiempo mínimo suficiente, son deseables también para mejorar la calidad de una democracia representativa.

En una democracia representativa, donde la elección de autoridades en los cargos de elección popular, llevará a que dichas personas tomen las decisiones en representación del pueblo, es fundamental la educación de niños, jóvenes y adultos y particularmente la formación cívica electoral.

Nos parece que la educación más importante que se puede llevar a cabo está en el seno familiar, paralelamente a la educación que se reciba en las escuelas y en las universidades. De esta manera se lograría un mayor involucramiento y un mejor juicio de la ciudadanía, en los asuntos que importan al bienestar general y a su destino común.

Pensamos que principalmente debido al proceso de pauperización de los partidos políticos del que habíamos hablado anteriormente, se ha generado un desinterés creciente e inclusive una franca animadversión hacia el tema político por vastos sectores de la población. Según una encuesta publicada por el diario la República (La República.pe) en noviembre último, el 49% de ciudadanos peruanos son “conformistas desinformados”. Ello significa que no les interesan los temas políticos, no se informan ni conocen sobre dichos temas. Tampoco participan en temas de la comunidad o políticos. Asimismo, el 21% son “renegados insatisfechos”. Son el grupo más insatisfecho de la clase política y las instituciones del sistema. Es distante, pero no indiferente. Más que antipolítico es antipartidario<sup>13</sup>. Si se juntan estos dos grupos tendríamos un resultado de 70% de ciudadanos peruanos desinteresados o desilusionados de la política, los partidos políticos y sus candidatos.

De otro lado, es sumamente importante la actuación de las entidades que según la Constitución y las leyes, tienen la obligación de profundizar en la formación cívica-electoral. El Jurado Nacional de Elecciones, conforme a lo previsto en los literales w) y x) del artículo 5 de su Ley Orgánica, desarrolla una serie de programas de capacitación electoral dirigidos a los miembros del sistema electoral y programas de educación electoral para la formación de la conciencia cívica electoral de los ciudadanos. Para tal efecto, cuenta con la Dirección de Formación Cívico-Electoral y su Escuela Electoral y de Gobernabilidad<sup>14</sup>. Asimismo, la Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE, conforme al literal ñ) del artículo 5 de su Ley Orgánica, Ley N° 26487, tiene entre sus funciones el diseño y ejecución del programa de Capacitación operativa, dirigido a los miembros de mesa y ciudadanía en general.

<sup>13</sup> Según información que obra en el documento Elecciones Generales 2016 “Cronograma electoral: elecciones internas, alianzas y candidaturas” del 1 de diciembre del 2015, preparado por Fernando Tuesta Soldevilla.

<sup>14</sup> La Dirección de Formación Cívico Electoral ha desarrollado diversos programas de formación entre los que destacan el Programa Mujer e inclusión social, Programa de Gobernabilidad Voto Informado, Programa Escolar Valores Democráticos, Programa Jóvenes Electores y el Programa Nacional de Voluntariado en Educación y Formación Cívica Ciudadana. En el ámbito escolar especialmente, se están trabajando temas como el sistema electoral y su influencia en el sistema político, la democracia y la representación política, la participación ciudadana, la participación política de las mujeres y de los representantes de las comunidades, y la participación política de los jóvenes. Por su parte la Escuela Electoral y de Gobernabilidad, destinado a la investigación, desarrollo académico y apoyo técnico del Jurado Nacional de Elecciones. Entre sus actividades destacan la creación de la Maestría en Buen Gobierno y Sistema Electoral, el Programa de Formación en Materia Electoral para Jueces y Fiscales y el programa piloto “Líderes Políticos: fortalecimiento de capacidades para la democracia y la gobernabilidad”.

- b) Adecuado funcionamiento de las instituciones públicas en el cumplimiento de sus funciones constitucionales; dentro de ellas un rol importante cumple el adecuado funcionamiento del sistema electoral (RENIEC, ONPE Y JNE). Particularmente, en relación al funcionamiento del sistema electoral, es necesario respetar las reglas de juego en los procesos electorales y perfeccionar las normas relativas a las personas que pueden ser candidatos.
- c) Modificaciones de la normatividad electoral.

Es indispensable que se perfeccionen las reglas de los procesos electorales, para mejorar la calidad de la democracia y garantizar la gobernabilidad del país.

En este contexto, debemos saludar la aprobación por el Congreso de la República de una serie de normas en materia electoral que ayudarán en este propósito<sup>15</sup>. No obstante, si bien la dación de muchas de estas normas es positiva, no se ha hecho una reforma integral sobre materia política electoral.

El Jurado Nacional de Elecciones, en cumplimiento del artículo 178 de la Constitución Política del Estado, ha presentado en coordinación con las demás entidades que conforman el sistema electoral, una serie de iniciativas legislativas, destinadas a elevar la calidad de nuestra democracia y coadyuvar a la gobernabilidad del país<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Así por ejemplo, tenemos: a) Ley de Reforma Constitucional N° 30305, sobre denominación de los gobernadores regionales y prohibición de reelección inmediata de gobernadores regionales y alcaldes; b) Ley N° 30315, sobre los requisitos para la procedencia de revocatoria y el reemplazo de los revocados; c) Ley N° 30322 - Ley que crea la Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral; d) Ley N° 30326, que establece requisitos adicionales en la Declaración de Hoja de Vida de candidatos a cargos de elección popular.

También debemos resaltar la dación de la Resolución Legislativa del Congreso que instituye la figura de pérdida del escaño parlamentario por delitos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo, trata de personas y lavado de activos proveniente de estos ilícitos; así como la reciente promulgación y entrada en vigencia de la Ley 30338, que dispone el cambio obligatorio de domicilio en el DNI, entre otras medidas, para evitar el denominado “voto golondrino”.

<sup>16</sup> Se han presentado diversos proyectos al Congreso de la República. Así por ejemplo, el 06 de diciembre de 2013 se presentó el proyecto de nueva Ley de Partidos Políticos, teniendo como principales propuestas a) Considerar como partido político, sólo a los de ámbito nacional y regional, eliminándose la posibilidad que las organizaciones políticas locales tengan dicha calidad. Con esto evitamos la fragmentación política y tendemos a contar con organizaciones políticas más fuertes y permanentes en el tiempo, b) Se señala que las organizaciones al inscribirse en el Registro, deben presentar en su Acta de Fundación una opción favorable a la democracia, no admitiéndose su inscripción si no se cumple tal requisito. Esto evitaría, por ejemplo, que organizaciones terroristas, se valgan de los mecanismos que brinda la democracia para influir negativamente en la política, c) Se fortalece la democracia interna, bajo la premisa de “un militante, un voto”, con elecciones realizadas simultáneamente y con participación de los organismos electorales (RENIEC se encarga de elaborar el padrón, la ONPE de organizar las elecciones y el Jurado Nacional de Elecciones fiscaliza y resuelve las controversias) d) Entrega efectiva del financiamiento público directo, el cual conforme a la propuesta no sobrepasa de S/.12'000,00, y que tiene la finalidad de evitar el ingreso de intereses extraños indebidos, que puedan corromper a la política. e) En relación al financiamiento privado, se plantea un catálogo de infracciones graduadas y con sanciones correlativas, incluyéndose sanciones pecuniarias y políticas (entre las que se encuentran la suspensión y la cancelación de inscripción del partido).

De otro lado, con fecha 28 de noviembre de 2011, se presentó el Proyecto de Código Electoral, que busca: a) la alternancia de hombres y mujeres en listas de candidatos; b) establecer una barrera electoral reforzada, que de no ser alcanzada, la organización política pierde su inscripción; c) se propone una circunscripción electoral especial para peruanos en el extranjero d) En cuanto a los organismos electorales, se propone la conformación de Jurados Electorales Descentralizados; e) en relación a los miembros de mesa de sufragio, se propone incentivos para el ejercicio del cargo; y también g) se proponen facultades de ejecución coactiva para los organismos electorales, etc.

Con fecha 06 de agosto, del presente año, se presentó un proyecto para impedir la postulación de quienes tengan condena en segunda instancia; no procediendo la misma aunque el postulante se haya rehabilitado. También se ha planteado exigir mayor información obligatoria en la Declaración Jurada de Vida, debiendo indicarse los procesos penales en trámite.

Por último, con fecha 26 de junio de 2015, el Jurado Nacional de Elecciones cumplió con enviar al Poder Ejecutivo, el proyecto de reglamento de la Ventanilla Única, que servirá para que las organizaciones políticas tengan más información sobre sus candidatos. Actualmente ya se ha inaugurado este servicio de la ventanilla única en el Jurado nacional de Elecciones.

- d) Dación de normas que favorezcan la realización de la democracia interna en los partidos políticos.

Aquí se han presentado varias propuestas, como la eliminación del voto preferencial (eliminación a la que se niegan los parlamentarios) o la participación del sistema electoral en los procesos electorales internos de los partidos políticos (El RENIEC hace el padrón electoral, la ONPE organiza la votación y el JNE fiscaliza y resuelve los conflictos en materia electoral). Conforme a nuestra legislación vigente, el sistema electoral solo participa cuando el mismo partido lo solicita. En la práctica, pocos son los partidos políticos que solicitan la participación del Jurado Nacional de Elecciones.

También se han presentado propuestas para fortalecer la democracia interna, para que la actuación partidaria se realice bajo la premisa de “un militante, un voto”, con elecciones realizadas simultáneamente y con participación de los organismos electorales. Igualmente, se han presentado al Congreso propuestas para la entrega efectiva del financiamiento público directo, el cual no sobrepasa de S/.12'000,00, y que tiene la finalidad de evitar el ingreso de intereses extraños indebidos, que puedan corromper a la política. Asimismo, en relación al financiamiento privado, se plantea un catálogo de infracciones graduadas y con sanciones correlativas, incluyéndose sanciones pecuniarias y políticas (entre las que se encuentran la suspensión y la cancelación de inscripción del partido).

## 7. Conclusiones

- 1) En el mundo occidental, se estima como un valor universal que las sociedades se organicen bajo el principio democrático. La democracia es la mejor forma que se ha encontrado de organizarse políticamente.
- 2) El Perú se ha establecido desde su independencia como una república unitaria donde hay una democracia representativa.
- 3) El diseño constitucional de nuestra democracia representativa, es el de un sistema híbrido o mixto, que incorpora elementos de los dos modelos; habiendo, no obstante, un predominio del modelo de democracia representativa de partidos.
- 4) El contexto político peruano presenta las siguientes características:
  - a) Un riesgo constante de quiebre del orden democrático.
  - b) Un fenómeno de atomización de los partidos políticos.
  - c) Inexistencia de un proyecto de unión y desarrollo nacional.
  - d) Candidatos a los cargos de elección popular poco idóneos.
  - e) Falta de democracia interna en los partidos.
  - f) Un desprecio constante de la ética electoral

Todos estos elementos han llevado a un proceso de pauperización del sistema político y a una desacreditación de los partidos políticos y de los políticos en general frente al pueblo.

- 5) Para mejorar la calidad de nuestra democracia representativa se puede actuar sobre los siguientes aspectos.
  - a) Nivel de educación en general y en particular de la formación cívica-electoral.
  - b) Adecuado funcionamiento de las instituciones públicas en el cumplimiento de sus funciones constitucionales; especialmente de aquellas que integran el sistema electoral.

- c) Es indispensable respetar las reglas de juego en los procesos electorales y perfeccionar la normatividad electoral.
- d) Dación de normas que favorezcan la realización de la democracia interna en los partidos políticos.

Dentro de estas normas, es indispensable que el Jurado Nacional de Elecciones y en su caso los Jueces del Poder Judicial, tengan una participación en el aseguramiento del cumplimiento real y efectivo de la democracia interna de los partidos políticos.

## Referencias

- Abreu Fernández, V. & Mella Márquez, M. (2003). *Curso de partidos políticos*. Madrid, España: Akal.
- Flores Gimenez, F. (n. d). Partidos políticos y democracia interna. España: Congreso de los Diputados.
- Freidenberg, F. [2004] (2006). Democracia interna. Reto ineludible de los partidos políticos. Ponencia presentada en la XVIII Conferencia del Protocolo de Tikal de Organismos electorales de Centroamérica y del Caribe. Santo Domingo, 23 al 26 de setiembre de 2004. *Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica*, N. 1, Primer Semestre, pp.1-17.
- García Guerrero, J. L. (2000). *Democracia representativa y partidos políticos*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.
- Grompone, R. (Ed.) (1995). *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2013). *80 años de elecciones presidenciales en el Perú*. Lima, Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones.
- Jurado Nacional de Elecciones. (2015). *El voto en la historia del Perú. Construyendo Ciudadanía*. Lima, Perú: Fondo Editorial del Jurado Nacional de Elecciones.
- Oñate, P. (2014). Representación Política y Sistema Democrático. En Ridaura Martínez, J., *Representación Política y Parlamentarismo Multinivel*. España: Tirant Lo Blanch.
- Rosanvallon, P. (2009). *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad y proximidad*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Schmitter, P. C. & Karl, T. L. (1993). ¿Qué es y que no es democracia? *Revista de ciencias sociales*, N. 116, pp. 17-30.
- Tuesta Soldevilla, F. (01 de diciembre del 2015). Elecciones Generales 2016. “Cronograma electoral: elecciones internas, alianzas y candidaturas”. Lima: PUCP.
- Vásquez, J & Vásquez, D. (2011). *La desafección social hacia los partidos políticos*. Madrid, España.