

# Democratización interna de los partidos políticos: el caso peruano

Francisco Miró Quesada Rada

## I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

**E**L TEMA QUE abordamos en el presente análisis es, a nuestro entender, de fundamental importancia; pues, como sucede en la mayoría de los casos, la estructura y dinámica interna de los partidos políticos, salvo excepciones, no es democrática, sino, por el contrario, elitista y de poder sumamente concentrado. Se trata de una realidad que acontece con mucha frecuencia en América Latina, sobre todo al interior de partidos que participan en el sistema democrático formal y también real en nuestras diversas sociedades.

En este contexto, es menester preguntarse si es necesaria la democracia al interior de los partidos políticos. Nosotros consideramos que su necesidad es impostergable, y no sólo al interior de los partidos, sino de otras instituciones y gremios que interactúan en un sistema político.

Creemos que la tesis que esbozara Robert Michels en el sentido de que en todo partido político se forman elites que logran el control del mismo, constituyéndose en una "especie" de oligarquía partidaria con privilegios especiales, que controlan el poder y toman decisiones funda-

---

(\*) Disertación pronunciada en la Tercera Conferencia sobre *Democratización Interna de los Partidos Políticos*, organizado por el Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), realizado el 2 de diciembre de 1988, en Tegucigalpa.

mentales que determinan el destino de los partidos, con la estructura y organización de los partidos políticos modernos, continúa vigente. Se cumple, en la mayoría de los casos, la famosa "Ley de Hierro de las Oligarquías" al interior de los partidos políticos.

Hay algunas excepciones como en el caso de Norteamérica y el mundo anglosajón en general, Alemania Federal, los países nórdicos y Suiza. También se han realizado esfuerzos de carácter normativo que pretenden "democratizar" el funcionamiento de los partidos en otros países.

Según Michels son tres los factores que contribuyen a que se formen oligarquías al interior de los partidos.

- A) La peculiar índole de la organización.
- B) El carácter burocrático de esta organización.
- C) La tendencia al liderazgo.

En el primer caso, siguiendo a Michels, toda organización implica necesariamente una tendencia oligárquica. Más allá de sí, esta organización es un partido político, un gremio profesional, o laboral, puesto que al interior de ella se forman grupos minoritarios que tienen a su cargo la dirección y el control del poder decisorio; y, además, grupos mayoritarios, la militancia, que no participa en el manejo del partido ni tampoco es consultada en el proceso de toma de decisiones. Esta estructura "especializada" de las elites partidarias se caracteriza por estar burocratizada. Sus formas de organización están jerarquizadas, y esta jerarquización implica una desigualdad entre la elite partidaria "elite especializada" y la militancia "no especializada". El tercer factor es la tendencia al liderazgo que, según Michels, no es un mero accidente histórico, sino una realidad constante al interior de las instituciones; pero que de todas maneras es incompatible, o, en todo caso, constituye un obstáculo para el desarrollo de la democracia al interior de las instituciones.

La organización jerarquizada y burocratizada, junto con el liderazgo concentrado, individualista y caudillista, son las causas principales que impiden la democratización al interior de los partidos políticos.

Creemos que la democracia política reúne un conjunto de características, a saber:

- 1) El poder radica en el pueblo que, bajo el principio y la práctica del

“consentimiento libremente otorgado”, elige a sus autoridades, lo que significa que el principio de electividad es consustancial a toda democracia.

- 2) Debe haber pluralismo político que implique la presencia de varias opciones político-ideológicas.
- 3) Alternancia en el poder, como consecuencia del principio de electividad, para cambiar o ratificar a las autoridades; y la presencia de una oposición organizada.
- 4) La aceptación del principio de que tanto las autoridades elegidas como el ciudadano elector deben someterse a la norma constitucional y demás leyes y que, en tal sentido, deberán aceptar ciertas “reglas del juego”, reglas que regulan la competencia para llegar al poder.
- 5) Existencia de mecanismos de participación popular para garantizar el control directo sobre las autoridades políticas.
- 6) Presencia real y efectiva de las libertades individuales y políticas, y el respeto por los Derechos Humanos.
- 7) División de poderes o, en todo caso, de funciones al interior de la estructura estatal.
- 8) Tolerancia de quienes ejercen el poder con respecto a la crítica de la oposición.

Estos principios y modalidades que rigen para la sociedad política son universales, en relación a la democracia, de manera que deben regir también al interior de los partidos políticos.

Mas, para que todos ellos, o algunos de ellos, por lo menos los de mayor importancia, funcionen en los partidos políticos, habrá que superar el caudillismo, tan caro a la realidad política latinoamericana, y la formación de elites partidarias permanentes.

Por principio, un partido político que se declara democrático, que asume la democracia como uno de sus principales postulados debe, por eso, tener una organización democrática, real y no simplemente declarativa, o sólo normativa.

En primer lugar, que la militancia partidaria debe ejercer realmente el principio de electividad, es decir, elegir a sus autoridades políticas; y este mecanismo debe permitir una alternancia en la estructura gubernamental partidaria.

El mecanismo electoral deberá adecuarse al principio de "un militante, un voto" y permitir que esta competencia electoral sea totalmente pluralista y pública, para que los ciudadanos estén informados de la dinámica interna de los partidos.

En el marco de este contexto, estimamos que es fundamental que las autoridades partidarias elegidas gocen de una "libertad limitada" en la función que desempeñan; libertad que debe estar sujeta a mecanismo de participación de la militancia. Ello supone que ciertas decisiones, por ejemplo, las relacionadas con planteamientos ideopolíticos, elaboración de planes y programas, y manejo de recursos financieros, sean necesariamente consultados al plenario de la militancia partidaria para su aprobación o rechazo, según los casos.

Por otra parte, los militantes, más concretamente hablando, un grupo de militantes deben gozar del derecho de plantear la revocación de las autoridades elegidas cuando lo consideren conveniente; pero, a su vez, la autoridad o las autoridades contra quienes se ha planteado la revocación deben tener expedito su legítimo derecho a la defensa.

Este mecanismo es democrático por esencia, y sirve para que una autoridad sometida a revocación cese en el cargo que desempeña o en su defecto, de no proceder la revocación, sea ésta ratificada. Se trata, pues, de introducir al interior de los partidos políticos algunas instituciones de la democracia directa. También, el militante debe tener derecho a ser informado, a solicitar la información que juzgue conveniente. Por ejemplo, debe tener información del manejo económico de la institución partidaria, debe saber qué se hace con el dinero, con la cuota que aporta para el funcionamiento económico del partido. Incluso, se podría poner en práctica una institución que está mencionada en la Ley de Partidos Políticos de la República Federal Alemana, denominada "Censor de cuentas". El "Censor" es elegido por el Congreso del Partido, y su función es examinar la parte financiera del informe antes de la presentación del mismo. Creemos que los partidos políticos cumplen una función pública, y la conducta de sus líderes no sólo afecta los intereses de los militantes, sino de los ciudadanos en general. Por esta razón, aquellos deberían publicar, a través de los medios de comunicación de masas, el programa del partido

y el origen de sus diversos ingresos, como el destino que se les da a los mismos. En forma similar a la señalada en la ley alemana.

Estos mecanismos

- 1) Elección pública y abierta de las autoridades partidarias y de los candidatos del partido a ocupar cargos públicos.
- 2) Control de la militancia sobre la dirigencia partidaria, a través de mecanismos de participación directa, pueden contribuir a la democratización de los partidos políticos. En el primer caso, con las elecciones internas, se superaría el caudillismo y la formación de elites jerarquizadas, y se les reemplazaría por un liderazgo flexible y funcional. El modelo de las llamadas "primarias" en Norteamérica puede servir de ejemplo.

En el segundo caso, el control que sobre las autoridades partidarias ejerce la militancia serviría para que ésta participe más en el proceso de decisiones, superando así el distanciamiento con las autoridades que eligió y permitiría evitar que el poder se concentrase en un individuo o en una cúpula sumamente cerrada.

La electividad competitiva y pública de las autoridades y la participación de militantes al interior del partido. Contribuirían, de hecho, a que éstos se democratizasen en su dinámica interna.

## II. EL CASO PERUANO

La literatura en torno a la democratización de los partidos políticos peruanos es escasa, diríamos casi nula. No hay un trabajo sistemático al respecto. En los últimos dos años, este debate se ha centrado en algunos intelectuales y militantes pertenecientes a la agrupación Izquierda Unida, una alianza de partidos socialistas y marxistas, que cuenta con la presencia de ciudadanos no partidarios, pero sí identificados con el programa de dicha agrupación. Referencias de estos debates pueden ser conocidas por la opinión pública a través de los medios de comunicación. No podemos entrar a detallar aspectos sustanciales del mismo; pero, sin duda a la larga puede consituirse en un tema enriquecedor que amplíe su radio de acción y se extienda a otros partidos políticos. Tenemos información de que un debate similar aconteció al interior del partido aprista peruano, luego del fallecimiento de su fundador Víctor Raúl Haya de la Torre. Pero, la propuesta de democratización al interior de este partido fue sólo coyun-

tural y giró en torno a las facciones que se disputaban el control de la dirigencia partidaria.

Un congreso de delegados apristas que, según declaraciones de sus dirigentes, habían sido elegidos por las bases, y que se realizó en la ciudad norteña de Trujillo, en donde nació Haya de la Torre, concluyó con agresiones entre delegados de las dos facciones. En este Congreso se decidió quiénes serían las autoridades de la Secretaría Colegiada; se debatió la línea ideológica y pragmática y se "eligió" al candidato para las elecciones de 1980. Se formaron, desde el comienzo, dos corrientes: la de los hayistas y la de los apristas propiamente dichos. Al final un sector, el de los hayistas, renunció al Partido y constituyó uno nuevo que denominaron "Movimiento de Bases Hayistas". Estas "elecciones internas" se caracterizaron por el desorden, la manipulación y el conflicto. No se puede decir que fueron normales. Otro ejemplo es el que aconteció en Acción Popular antes de las Elecciones Generales de 1985. En este partido se convocó a una "especie" de primarias. Se presentaron dos listas. Una encabezada por el Dr. Javier Alva Orlandini y la otra por el Dr. Manuel Ulloa Elías. Cabe resaltar que esta competencia electoral fue conocida por la opinión pública a través de los medios de comunicación; incluso, los candidatos se presentaron en programas de televisión para exponer sus puntos de vista. Luego se realizó una elección plenaria de la que salió elegido para ser candidato por esta agrupación política, el Dr. Javier Alva Orlandini, en ese momento Primer Vicepresidente de la República. Las elecciones fueron normales y la lista perdedora no se alejó del partido. Aquí sí funcionó la democracia interna y funcionó, a nuestro entender, por dos razones.

La primera, porque su líder nato y "natural", el arquitecto Fernando Belaunde Terry, no podía ser candidato; pues la Constitución Peruana no prevé la reelección inmediata sino después de que haya pasado un período gubernamental, que en el Perú es de 5 años. La segunda, se debió a que no se interrumpió la democracia política en la sociedad peruana.

Se trata de una excepción a la regla, pues casos similares de disidencia han ocurrido en Acción Popular, también en la Democracia Cristiana, y en diversos partidos de izquierda, como el Comunista, el Socialista Revolucionario y el Partido Unificado Mariateguista.

Los derrotados en estas dudosas "elecciones internas", por lo general, se desligan del partido y forman otras agrupaciones. La falta, pues, de una práctica democrática estable y normal al interior de los partidos políticos peruanos es una de las causantes de estas disidencias. Se esgrimen múlti-

ples razones pero la principal está vinculada al liderazgo de las organizaciones partidarias, y, como consecuencia de ello, con el control de la organización. Esto refuerza el caudillismo y la oligarquía política y va en detrimento de la democracia interna.

Como vemos, son múltiples las causas que impiden que los partidos políticos "modernicen" su dinámica interna. Pero, creemos que la principal es la tradición caudillista, tradición que en el contexto de América del Sur no es sólo peruana, sino que se manifiesta en Ecuador, Argentina, Bolivia, Brasil y, probablemente con menor constancia, en Chile. Aquí quisiéramos referirnos a una realidad objetiva en los países que he mencionado, y es que a nivel del sistema político global las democracias, históricamente hablando, han tenido serios obstáculos para consolidarse como estructura continua y estable. Los golpes de Estado y los regímenes militares han sido las principales causas de este fenómeno. Si la sociedad política no está democratizada, los mecanismos de las instituciones que la integran, entre ellos, los partidos políticos, no pueden estarlo porque estas instituciones son el fiel reflejo del autoritarismo y del caudillismo existentes en todo el contexto social. Pero puede haber excepciones. En el Perú hay democracia interna en los colegios profesionales, sobre todo en aquéllos que tienen una amplia trayectoria institucional, como el Colegio de Abogados, el de Ingenieros, el Médico, etc. Pero este fenómeno, digno de ser analizado, se refiere a la democracia gremial y no partidaria. No obstante, hemos creído conveniente referirnos a él, aunque sea de manera tangencial, porque demuestra un hecho fehaciente, que sí puede haber democracia al interior de las instituciones, aunque el sistema no sea totalmente democrático.

Hemos encontrado correlación entre el caudillismo y la estructura normativa ("estatutos" de los partidos); pero, también, diferencias con respecto a la organización formal partidaria, que hasta cierto nivel es democrática, y la dinámica interna que gira todavía en torno al caudillismo. Por así decirlo, el militante partidario está alienado con el caudillo; su vida política institucional gira en torno a lo que haga o deje de hacer el caudillo. Existe, pues, una "conciencia excedentaria", para utilizar este término de Rudolf Bahro. El ideal de que el partido debe democratizarse, que es aceptado por múltiples militantes, se trastoca y deforma por la vigencia, en cuanto sistema de creencias, de la necesidad del líder máximo. En los partidos políticos peruanos existe lo que los mexicanos llaman "maximato". El líder, el caudillo, es lo máximo, está por encima del partido, encarna la institución y se confunde con ella. Se produce así, para utilizar una expresión de Georges Burdeau, la personalización del partido.

Pasemos a dar algunos ejemplos. El primero está relacionado con el vínculo que hay entre el caudillismo y la norma estatutaria. Así, el art. 5 del Estatuto de Acción Popular dice "El partido tiene un jefe, Fernando Belaunde Terry, quien es el fundador y personifica su indestructible unidad. El jefe del partido presidirá toda actividad partidaria a la que asista".

El art. 3 del Estatuto del APRA precisa: "El jefe del Partido Aprista Peruano es el ciudadano Víctor Raúl Haya de la Torre, creador de la doctrina y fundador del Partido". No cabe duda pues la "ley" del partido, en otras palabras, su norma interna (Los Estatutos), reconoce la condición de líderes que están por encima de la institución. El caudillismo tiene aquí una expresión normativa sumamente clara. Belaunde y Haya de la Torre son y serán los líderes máximos, guías ideológicos y conductores de sus respectivas agrupaciones. Ellos no están sujetos a cambios en el desempeño de roles y funciones partidarias, como sí podrían estarlo supuestamente otros dirigentes.

Si leemos los Estatutos del Partido Popular Cristiano, PPC, no hay una norma que sea similar a la de los otros dos partidos. Pero, en el Art. 11, se dice: "La duración del cargo de todos los miembros de los organismos del Partido normalmente es de 4 años, pudiendo ser reelegidos en forma indefinida". Desconocemos, en este caso, si este partido cada cuatro años cambia o reelige a los dirigentes en los diversos cargos que ahí existen, pero es un hecho que el líder máximo, Luis Bedoya Reyes, y con él una mayoría de los dirigentes que constituyen la cúpula, vale decir, la oligarquía partidaria, han sido reelegidos indefinidamente desde la fundación del partido hasta el presente. Esto se prueba, de facto: Bedoya siempre fue candidato a la presidencia, el líder más importante del partido, y junto a él, el grupo que lo secunda. En este partido se han producido casos de escisiones de grupos militantes por no respetarse los mecanismos de democracia interna. Ello significa una sola cosa: que si, bien, los Estatutos de todos los Partidos Políticos Peruanos se refieren a la democracia al interior de los mismos, ésta no funciona realmente, o simplemente no funciona. Es una mera declaración de principios, pero que no expresa la realidad interactiva de la militancia.

El caudillismo se manifiesta también en el Partido Comunista Peruano. Pero en los Estatutos de este partido no se hace referencia alguna al "líder máximo" que, como todos saben, en el Perú es el señor Jorge del Prado. Esta es una situación objetiva, más allá de las cualidades personales, morales e intelectuales de estas personas que hemos mencionado, y este



caudillismo que tiene un origen decimonónico en el Perú y América Latina es un obstáculo, muy probablemente el principal, para la democratización de los partidos políticos, la circulación de sus elites y la participación más activa del militante en el control de la institución. Para democratizar, en otras palabras "modernizar", a los partidos políticos se tendrá que superar la alineación que sufre la militancia con respecto a la "idea de liderazgo". Es decir, debe cambiarse la conciencia excidentaria del militante, cuyo comportamiento se expresa en términos de transferencia al confundir la institución con el individuo. No creemos que, necesariamente, una ley de partidos modifique el "maximato". Solamente una mayor democratización de la sociedad global y, por ende, de las instituciones en donde realmente la militancia elija democráticamente a sus dirigentes, y sometan el mandato de éstos a los intereses de la institución, puede ser una salida viable. Pero, desde luego, se trata de un proceso de maduración política y, sobre todo, de cultura política, de una cultura política de la democracia. La superación del caudillismo tiene, pues, una base sociológica y cultural, y no sólo jurídico-normativa.

Esta confusión que impide diferenciar la institución partido del líder caudillista, se expresa en términos lingüísticos. En el Perú, significa lo mismo decir belaudismo o populismo, hayismo o aprismo. Ahora se habla de alanismo, de bedoyismo-pepecismo. Este fenómeno se aprecia, asimismo, en los sectores de izquierda en la que, con frecuencia, se confunde barrantismo con Izquierda Unida. La ideología que en definitiva caracteriza la concepción del mundo que encarna un movimiento partidario y el programa, pasan a segundo plano, queda "vacía de contenido" ante la idea del líder.

Pero, lo más interesante del caso es que este fenómeno de transferencia que genera la confusión se manifiesta en el ciudadano no militante. Diversas encuestas han demostrado que los electores conocen más a los líderes que a los partidos. Los partidos pierden importancia y, junto con ellos, las ideologías que los identifican y también los programas.

El caudillismo, ligado al paternalismo y al liderazgo no selectivo debería ser, pues, superado, pero se trata de un problema de fondo que no podrá superarse sino con el tiempo. Es cierto, como ya hemos indicado, que la falta de una cultura de la democracia en la sociedad peruana es una consecuencia lógica de la poca práctica democrática que existe en el país, porque ésta ha sido interrumpida por innecesarios golpes de estado. Además, no existe una definición clara y sistemática de los valores democráticos ni de la ventaja de este sistema de vida sobre los demás. Salvo excepciones, las elites políticas tampoco se esfuerzan por difundir

la importancia que tiene la democracia en una sociedad que está en proceso de modernización. Sin embargo, cabe anotar que en recientes encuestas se ha podido demostrar que la mayoría de los peruanos prefieren la democracia a otra forma de gobierno, y esto es un punto de partida saludable.

Por otro lado, el caudillismo al interior de los partidos políticos peruanos, refleja tendencias hacia el autoritarismo y la constitución de oligarquías vanguardistas. El autoritarismo y la concentración de poder, al interior de otras instituciones no partidarias, son también una prueba de lo que decimos. Hay autoritarismo paternalista y machista en la mayoría de las familias peruanas, en la estructura vertical de nuestro sistema educativo, en los gremios patronales y en los sindicatos obreros. El autoritarismo es social, está vigente en nuestra sociedad y, por estas razones, se expresa fuertemente en los microsistemas sociales. El autoritarismo es también segmentario.

Si esta es la realidad, la misma realidad que debe modificarse para que la democracia se consolide, esta modificación solamente se logrará democratizando más la sociedad global y los microsistemas sociales. En este contexto hay signos saludables pues, como se ha indicado, en algunas agrupaciones políticas se está tomando conciencia de la necesidad de democratizar las relaciones partidarias internas. El debate acaba de comenzar, y si el proceso democrático en el Perú se consolida y no se interrumpe, en el futuro los peruanos podríamos ser testigos participantes de un proceso histórico, a nuestro entender indetenible, la *democratización del mundo*. Habrá, para ello, que modificar en parte la estructura del Estado actual y el sistema educativo, y habrá que superar la vigencia del caudillismo. Modificación que nos llevará a comprender que el destino de los pueblos y de las instituciones políticas no dependen del líder carismático, del caudillo máximo, ni de la elite que lo secunda sino de un proceso histórico, de una necesidad relacionada con la autoafirmación plena del ser humano, de una participación de la sociedad civil en el quehacer democrático. Ello significa asumir la democracia, ya no sólo como una forma de gobierno deseable, sino como un modo de vida.

Esta toma de conciencia, todavía en proceso de desarrollo, de que es fundamental democratizar las relaciones sociales y de poder al interior de los partidos políticos, se expresa también en el deseo de algunos parlamentarios peruanos, que se promulgue en el Perú una "Ley de Partidos Políticos", y este deseo se materializa en actos parlamentarios. Algunos diputados del Partido Popular Cristiano y del Apra han presentado proyectos

en tal sentido. Por ejemplo, el Proyecto de Ley presentado por la bancada aprista (Proyecto No. 1143, 19 de abril de 1983), para poner en debate una "Ley General de Partidos Políticos", precisa, en su artículo 35, que "Los Partidos Políticos seleccionan sus candidatos de acuerdo a los resultados de las elecciones internas o primarias que realizan por convocatoria de sus comités ejecutivos". Por su parte, el Proyecto presentado por el Partido Popular Cristiano dice, en el artículo 31, que "Los Partidos Políticos seleccionan a sus candidatos para los comicios respectivos de acuerdo a sus propias disposiciones estatutarias".

En ambos proyectos se habla de mecanismos para el control de los recursos económicos internos.

### III. ALGUNAS CONCLUSIONES GENERALES

- 1) En la mayoría de los partidos políticos se forman elites sumamente cerradas y especializadas que impiden su democratización. Hay una tendencia hacia la "meritocracia".
- 2) Para que se democraticen los partidos políticos, se debería introducir en ellos mecanismos de la democracia directa, para garantizar una mayor participación y control de la militancia sobre las autoridades del partido.
- 3) Con el fin de estimular la democratización, es conveniente que existan elecciones internas "primarias", pero que éstas no se relicen a "puerta cerrada", sino que deben ser públicas.
- 4) Un obstáculo para la democratización de los partidos políticos es que las sociedades latinoamericanas en su mayoría, y la sociedad peruana en particular, no están totalmente democratizadas; y esta situación se refleja al interior de las instituciones, sean políticas, sociales, económicas y culturales. Sin embargo, cabe resaltar que existen mecanismos de la democracia formal que deben desarrollarse con mayor profundidad y celeridad. Este es un síntoma positivo que, de convertirse en una práctica real y duradera, podría contribuir a la democratización interna de los partidos políticos.
- 5) Un obstáculo para la democratización de los partidos políticos es el caudillismo en su forma de "maximato". Existe la "vigencia del caudillo", que se expresa en una deformación ideológica, que

sufre tanto el militante como el no militante al no poder identificar y diferenciar con claridad la institución del líder.

- 6) En el Perú, encontramos relaciones entre el caudillismo y el elitismo oligárquico, con las normas que regulan la vida interna de los partidos (estatutos).
- 7) En el Perú, se han presentado anteproyectos de ley para organizar jurídicamente el funcionamiento, la organización y la dinámica interna de los partidos políticos. En este proyecto de ley, se hace referencia a elecciones internas o "primarias" y a sus mecanismos de regulación.
- 8) A pesar de las dificultades que se presentan en el Perú para democratizar la estructura interna de los partidos políticos, en los últimos años están apareciendo tendencias favorables, pero su consolidación dependerá de que se desarrolle en nuestra sociedad una mayor cultura de la democracia, para que se supere el caudillismo y el parroquialismo. Se trata, pues, de un proceso complejo de carácter histórico y psicosocial. En gran parte, la toma de conciencia en la población de que la democracia no es sólo una forma de gobierno aceptable, sino una manera de convivencia intersubjetiva en todos los órdenes del quehacer político-social, económico y cultural, es para nosotros una condición fundamental, que contribuirá a la democratización de la sociedad global y de las instituciones. La macrodemocracia es el punto de partida para la consolidación real y libre de la microdemocracia. Esta última no puede estar sujeta a manipulaciones de intereses grupales minoritarios y partidarios.